

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Indriastuti, 2022). Pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan yang menjangkau kebutuhan dasar masyarakat, baik dalam bidang administrasi, pendidikan, kesehatan, maupun ekonomi. Pelayanan publik pada hakikatnya tidak hanya sekadar proses penyampaian jasa dari pemerintah kepada masyarakat, tetapi juga merupakan perwujudan tanggung jawab negara dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kualitas pelayanan publik menjadi salah satu ukuran keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, karena melalui pelayanan yang baik pemerintah dapat membangun kepercayaan masyarakat serta memperkuat legitimasi birokrasi (Dwiyanto, 2014).

Perkembangan sosial, ekonomi, dan teknologi membawa perubahan pada cara masyarakat memandang pelayanan publik. Saat ini, 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). Kondisi tersebut mendorong pemerintah untuk terus melakukan penyesuaian dan perbaikan agar pelayanan yang diberikan mampu menjawab kebutuhan dan harapan Masyarakat. Pelayanan publik di sektor perdagangan, termasuk pasar rakyat, telah menjadi prioritas pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang

Perdagangan. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan pembangunan, pemberdayaan, dan peningkatan kualitas pengelolaan pasar rakyat guna meningkatkan daya saing, salah satunya melalui peningkatan layanan kepada masyarakat sebagai pengguna pasar. Pelayanan publik yang berkualitas di pasar diharapkan mampu menciptakan nilai bagi masyarakat dan memperkuat peran pasar rakyat dalam distribusi barang dan jasa. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern mengatur tentang keseimbangan antara pasar tradisional dan pasar modern, termasuk penguatan kelembagaan dan pelayanan publik di pasar tradisional.

Kota Semarang sebagai kota metropolitan di Provinsi Jawa Tengah memiliki tingkat aktivitas ekonomi yang tinggi serta karakteristik masyarakat yang beragam. Kondisi tersebut menuntut pemerintah daerah untuk menata sistem pelayanan agar lebih adaptif terhadap perkembangan sosial dan ekonomi yang terus berlangsung. Secara umum, penyelenggaraan pelayanan publik yang baik menjadi salah satu indikator keberhasilan kinerja pemerintah daerah. Pelayanan yang dikelola dengan baik diharapkan mampu mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat (Auliansyah, 2024).

Kota Semarang memiliki peran penting sebagai pusat kegiatan perdagangan di Provinsi Jawa Tengah. Aktivitas perdagangan masyarakat yang cukup tinggi menuntut pemerintah daerah untuk mampu mengelola sektor perdagangan secara profesional dan terarah. Dalam organisasi pemerintahan daerah, tanggung jawab pengelolaan urusan perdagangan berada pada Dinas

Perdagangan Kota Semarang yang berfungsi melaksanakan kebijakan, pembinaan, serta pengawasan di bidang perdagangan, termasuk pengelolaan pasar rakyat sebagai salah satu sarana ekonomi masyarakat. Berdasarkan data Dinas Perdagangan Kota Semarang pada tahun 2024, Kota Semarang mempunyai 52 unit pasar tradisional yang terbagi menjadi 6 UPTD pasar yang tersebar di seluruh wilayah Kota Semarang.

Tabel 1. 1
Daftar Pasar Tradisional Kota Semarang
Tahun 2024

Nama UPTD	Nama Pasar
Johar	Pasar Johar, Pasar SCJ, Pasar Kanjengan, Pasar Alon-Alon Johar
Karimata	Pasar Bubakan, Pasar Karimata, Pasar Langgar, Pasar Rejomulyo, Pasar Dargo, Pasar Waru Indah, Pasar Eks. Barito Karya Mandiri, Pasar Eks. Barito Bungangan/Rejosari
Bulu	Pasar Surtikanti, Pasar Tanah Mas, Pasar Purwogondo, Pasar Boom Lama, Pasar Bulu, Pasar Randusari, Pasar Sampangan
Karangayu	Pasar Karangayu, Pasar Simongan, Pasar Manyaran, Pasar Ngaliyan, Pasar Jerakah, Pasar Mangkang, Pasar Mijen, Pasar Gunungpati, Pasar Purwoyoso

Jatingaleh	Pasar Peterongan, Pasar Wonodri, Pasar Sisingamangaraja, Pasar Kagok, Pasar jangli, Pasar Jatingaleh, Pasar Rasamala, Pasar Damar, Pasar Sronдол, Pasar Banyumanik
Pedurungan	Pasar Genuk, Pasar Bangetayu, Pasar Suryo Kusumo, Pasar Satrio Wibowo, Pasar Udan Riris, Pasar Tlogosari, Pasar Pedurungan, Pasar Gayamsari, Pasar Kedungmundu, Pasar Mrican, Pasar Banjardowwo, Pasar Meteseh, Pasar RPU Penggaron, Pasar Barito Baru

Sumber : <https://dinasperdagangan.semarangkota.go.id/> telah di olah penulis (2025)

Tabel 1.1 menunjukkan persebaran pasar tradisional di Kota Semarang yang dikelompokkan ke dalam enam UPTD. UPTD Johar mengelola empat pasar yang berada di Kecamatan Gayamsari dan Semarang Tengah. UPTD Karimata membawahi delapan pasar yang tersebar di Kecamatan Gayamsari dan Semarang Timur. UPTD Bulu mengelola tujuh pasar yang terdapat di Kecamatan Semarang Selatan, Semarang Barat, Gajahmungkur, dan Semarang Utara. Selanjutnya, UPTD Karangayu menangani sembilan pasar yang berada di Kecamatan Semarang Barat, Tugu, Ngaliyan, Mijen, dan Gunungpati. UPTD Jatingaleh mengelola sepuluh pasar yang tersebar di Kecamatan Semarang Selatan, Banyumanik, Candisari, dan Tembalang. Adapun UPTD Pedurungan membawahi empat belas pasar yang berada di Kecamatan Pedurungan, Genuk, Gayamsari, dan Tembalang.

Pengelolaan pasar tradisional di Kota Semarang diselenggarakan dengan

berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional. Peraturan tersebut menjadi landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pasar sebagai bagian dari pelayanan kepada masyarakat. Peraturan tersebut mengatur berbagai aspek pengelolaan pasar, termasuk penataan lokasi, pengaturan pedagang, pemeliharaan sarana dan prasarana, serta pembinaan aktivitas ekonomi di pasar tradisional.

Pengelolaan pasar tradisional menekankan pada penyelenggaraan pelayanan yang efektif bagi masyarakat sebagai pengguna pasar. Aspek pelayanan mencakup penyediaan fasilitas yang memadai, kebersihan lingkungan, keteraturan pedagang, dan kenyamanan pengunjung dalam beraktivitas. Keberhasilan pengelolaan pasar tidak semata-mata ditentukan oleh ketersediaan sarana fisik, tetapi juga oleh kemampuan pengelola dalam memberikan pelayanan yang tanggap terhadap kebutuhan pedagang dan masyarakat. Pelayanan tersebut mencakup pemungutan retribusi, perizinan, penataan lokasi usaha, penjagaan keamanan dan ketertiban, serta penyediaan berbagai fasilitas pendukung kegiatan perpasaran.

Kota Semarang terus melakukan pembenahan terhadap pasar-pasar tradisional guna meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat. Upaya penataan tersebut mencakup perbaikan fisik bangunan, penataan ruang niaga, serta penguatan tata kelola pelayanan agar pasar dapat berfungsi lebih efektif dan memenuhi kebutuhan pedagang maupun pengunjung.

Tabel 1. 2

Pasar Di Kota Semarang Mengalami Peningkatan Pelayanan

No	Nama Pasar
1.	Pasar Johar
2.	Pasar Rejomulyo
3.	Pasar Dargo
4.	Pasar Sampangan
5.	Pasar Bulu
6.	Pasar Peterongan
7.	Pasar Purwogondo
8.	Pasar Jerakah
9.	Pasar Rasamala
10.	Pasar Pedurungan
11.	Pasar Genuk
12.	Pasar Suryo Kusumo
13.	Pasar Dargo
14.	Pasar RPU Penggaron
15.	Pasar Jrakah
16.	Pasar Waru

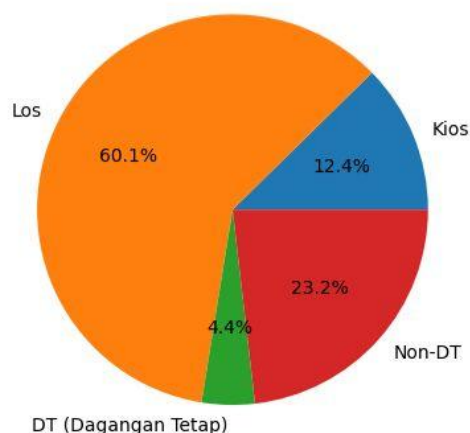
Sumber : Semarangkota.go.id

Tabel 1.2 merupakan pasar yang ada di Kota Semarang yang sudah meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui revitalisasi pasar untuk meningkatkan pelayanan pasar melalui peningkatan kualitas fisik pasar, kenyamanan, kebersihan, dan tata kelola pasar yang sesuai dengan standar nasional pasar rakyat. Salah satu pasar yang sudah meningkatkan kualitas pelayanan publik

adalah Pasar Bulu.

Pasar Bulu merupakan salah satu pasar yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan yang diberikan dari Pasar Bulu merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan fasilitas perdagangan yang layak bagi masyarakat. Meskipun Pasar Bulu telah melalui proses penataan untuk memperbaiki kualitas sarana dan meningkatkan mutu layanan, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai aspek pelayanan yang membutuhkan perhatian lebih.

Gambar 1. 1
Data Jumlah Kios dan Los
Di Pasar Bulu



Sumber: https://e-retribusiperdagangan.semarangkota.go.id/?kd=0305&page=info_pasar&utm

Gambar 1.1. merupakan data retribusi tahun 2024, 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.

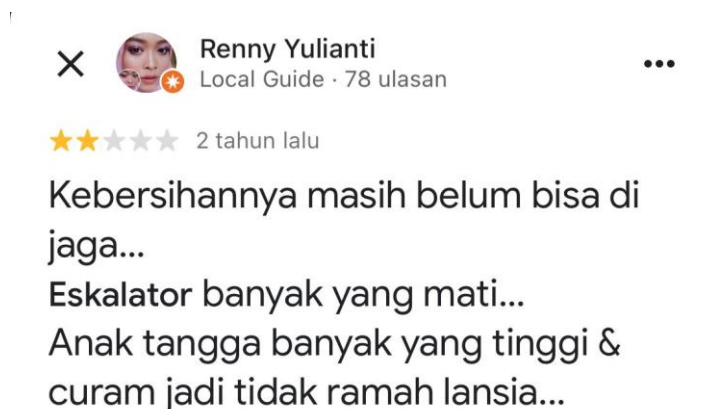
Tabel 1. 3
Jumlah Penurunan Pedagang
Di Pasar Bulu

Tahun	Jumlah Kios	Jumlah Los
2023	186	828
2024	180	852

Sumber : semarangkota.go.id

Tabel 1.3 menunjukkan jumlah kios dan jumlah los di Pasar Bulu pada tahun 2023 dan 2024. 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. Penurunan tersebut disebabkan oleh penyegelan kios yang dilakukan oleh Dinas Perdagangan Kota Semarang.

Gambar 1.2
Ulasan Pengunjung Pasar Bulu



Sumber; Google Review

Gambar 1.2 merupakan ulasan pengunjung mengenai Pasar Bulu

memperlihatkan bahwa beberapa unsur pelayanan belum berjalan dengan baik, terutama yang berkaitan dengan kondisi fasilitas umum. Kebersihan area pasar dinilai belum terpelihara dengan baik. Selain itu, keberadaan eskalator yang tidak berfungsi menimbulkan hambatan bagi pengunjung yang membutuhkan akses lebih mudah menuju lantai atas maupun lantai bawah. Tangga yang curam menyulitkan para lansia dalam mobilitas berbelanja ke pasar.

Bentuk pelayanan Pasar Bulu yang masih menghadapi beberapa kendala menunjukkan bahwa tujuan penyelenggaraan pasar sebagai pelayan masyarakat belum sepenuhnya tercapai. Kondisi tersebut mencerminkan belum optimalnya manajemen pasar dalam memberikan pelayanan publik serta menciptakan nilai layanan publik yang berkelanjutan.

Untuk menghasilkan pelayanan yang bermutu, organisasi publik perlu memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat serta membangun kepercayaan terhadap layanan yang diberikan. Kualitas pelayanan tidak hanya bergantung pada kelengkapan sarana maupun kecepatan prosedur, tetapi ditentukan oleh sejauh mana manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat sebagai penerima layanan. Pemahaman terhadap kebutuhan dan harapan masyarakat menjadi dasar bagi organisasi publik untuk menjaga kepercayaan serta memastikan bahwa setiap bentuk pelayanan memberikan nilai yang sejalan dengan kepentingan publik. Konsep nilai publik (*public value*) memberikan kerangka analisis untuk menilai sejauh mana pelayanan publik mampu menjawab kebutuhan serta harapan masyarakat (Moore, 1995). Menurut Moore (1995), nilai publik mencakup tiga dimensi utama, yaitu *legitimacy and support* (legitimasi dan dukungan),

operational capacity (kapasitas operasional), dan *value* (manfaat).

Penciptaan *public value* mendorong organisasi publik untuk menyediakan layanan yang lebih peka terhadap kebutuhan masyarakat. Konsep *public value* menegaskan bahwa masyarakat perlu dilibatkan dalam proses perumusan keputusan serta penyelenggaraan layanan publik. Keberhasilan suatu organisasi publik tidak lagi dinilai semata-mata dari efisiensi dan efektivitas kinerjanya, melainkan juga dari kemampuannya memenuhi ekspektasi masyarakat dan menghasilkan nilai yang bermanfaat bagi masyarakat.

Penelitian terkait *public value* pada pasar tradisional sudah pernah dilakukan oleh Milla Nur Afifah, Retna Hanani, dan Retno Sunu Astuti (2024) melalui studi berjudul “*Public Value Pedagang dalam Penggunaan E-Retribusi di Pasar Tradisional Bangetayu Kota Semarang*” hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa penerapan e-retribusi di pasar belum sepenuhnya memberikan nilai publik yang optimal. Banyak pedagang merasa kesulitan menggunakan sistem digital, terutama pedagang lansia, dan merasa sistem tersebut belum meningkatkan kesejahteraan mereka. Namun, penelitian tersebut lebih berfokus pada implementasi kebijakan tunggal (e-retribusi), tanpa melihat pelayanan yang diberikan secara keseluruhan. Berangkat dari keterbatasan tersebut, penelitian ini menawarkan pendekatan baru dengan mengkaji secara lebih komprehensif bagaimana pelayanan di Pasar Bulu Kota Semarang mampu atau tidak mampu menciptakan *public value*, dengan menilai aspek *legitimacy and support*, *operational capacity*, dan *public value outcomes* yang dirasakan oleh masyarakat.

Secara akademik studi mengenai pelayanan pasar tradisional telah banyak

dilakukan, baik dalam evaluasi kebijakan maupun persepsi kepuasan pengguna terhadap fasilitas dari Pasar Bulu. Namun, studi tersebut masih bersifat normative dan deskriptif serta belum mengintegrasikan pendekatan *public value* dalam menganalisis manajemen pelayanan publik. Kurangnya penelitian yang menelaah bagaimana pelayanan pasar tradisional dapat dinilai melalui pendekatan nilai publik, khususnya pada Pasar Bulu Kota Semarang.

Penelitian ini memiliki tingkat kebaruan dalam hal pendekatan dan focus kajian. Penelitian ini tidak hanya mengkaji hasil evaluasi secara fisik, tetapi lebih jauh menilai pelayanan pasar dalam menciptakan nilai publik yang dirasakan oleh masyarakat. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori *public value* di ranah manajemen pelayanan publik serta memberikan masukan berbasis pada kebutuhan dan ekspektasi publik secara nyata. Oleh karena itu, penulis ingin mengetahui mengenai **Bagaimana Bentuk Public Value dalam Pelayanan Publik di Pasar Bulu Kota Semarang.**

Identifikasi Masalah

1. Kualitas pelayanan belum optimal

Pelayanan di Pasar Bulu masih menunjukkan beberapa kekurangan dalam aspek fasilitas dan kenyamanan. Kebersihan lingkungan pasar belum terjaga secara konsisten, sehingga memengaruhi kenyamanan pengunjung. Sejumlah fasilitas umum, seperti eskalator dan sarana pendukung lainnya, belum berfungsi sebagaimana mestinya. Hal tersebut menunjukkan bahwa mutu pelayanan yang diberikan belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat.

2. Penataan ruang dagang dan distribusi pedagang

Penempatan pedagang di dalam pasar belum sepenuhnya tertata secara proporsional. Masih terdapat ketidakteraturan dalam pemanfaatan kios dan los yang berdampak pada kelancaran aktivitas jual beli. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketimpangan dalam pemanfaatan ruang dagang. Penataan yang belum optimal tersebut memerlukan perhatian agar tercipta lingkungan pasar yang lebih tertib dan terorganisasi

3. Penurunan jumlah kios

Jumlah kios di Pasar Bulu mengalami penurunan pada tahun 2024. Penurunan tersebut terjadi akibat penyegelan kios oleh Dinas Perdagangan Kota Semarang. Kebijakan tersebut berdampak pada berkurangnya unit usaha yang aktif beroperasi. Situasi tersebut menunjukkan adanya persoalan administratif maupun pengelolaan yang perlu ditindaklanjuti.

4. Pengelolaan pasar dan kebutuhan masyarakat

Pengelolaan pasar belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan pedagang dan pengunjung. Sejumlah keluhan masyarakat masih ditemukan terkait pelayanan dan fasilitas yang tersedia. Perlunya evaluasi terhadap sistem pengelolaan yang berjalan. Perbaikan yang berkelanjutan diperlukan agar pelayanan pasar dapat memberikan manfaat yang lebih nyata bagi masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Dari penulisan latar belakang diatas, maka rumusan penelitiannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk *public value* dalam pelayanan publik di Pasar Bulu Kota Semarang?
2. Apa saja faktor pendorong *public value* dalam pengelolaan Pasar Bulu Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis *public value* dalam pelayanan publik di Pasar Bulu Kota Semarang
2. Menganalisis faktor pembentuk *public value* dalam pengelolaan Pasar Bulu Kota Semarang

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian pelayanan publik berbasis nilai. Dengan mengkaji pelayanan publik menggunakan pendekatan public value, penelitian ini dapat memperjelas bagaimana konsep nilai publik dapat diterapkan dalam konteks pengelolaan pasar tradisional. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkuat pemahaman tentang pentingnya peran aparatur, aturan, dan sarana pelayanan dalam membentuk kualitas pelayanan publik, sebagaimana

dijelaskan dalam teori administrasi pelayanan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Semarang, khususnya Dinas Perdagangan dan UPTD Pasar Wilayah Bulu, dalam meningkatkan pelayanan publik di Pasar Bulu. Penelitian ini memberikan gambaran mengenai kondisi pelayanan pasar dari sudut pandang pengguna layanan, yaitu pedagang dan pembeli. Dengan adanya penelitian ini, pengelola pasar dapat mengetahui aspek-aspek pelayanan yang masih perlu diperbaiki, seperti distribusi kios, fasilitas pasar, serta pendampingan dalam penggunaan sistem digital. Harapannya, hasil penelitian ini dapat mendukung upaya peningkatan kualitas pasar tradisional agar tetap diminati oleh masyarakat dan mampu bersaing dengan pasar modern.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk menjadi bahan acuan sekaligus pembanding dalam pelaksanaan penelitian ini. Selain itu, dengan mengkaji penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, peneliti dapat menghindari adanya anggapan bahwa penelitian ini memiliki kesamaan atau mengulang penelitian yang sudah ada. Berikut merupakan penelitian terdahulu terkait dengan tema penelitian ini.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Indri E.Y. Napitupulu dan R. Salyy Marisa Sihombing (2024) dengan judul “*Public Value* Kegiatan Keramba Jaring Apung (KJA) dalam Pengelolaan Air Danau Toba”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan teknik wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aspek *Legitimacy and Support*

telah didukung regulasi pemerintah, namun belum sepenuhnya diterima oleh nelayan. Pada aspek *Operational Capabilities*, dinas terkait masih menghadapi kendala dalam pemerataan bantuan dan transparansi anggaran. Sementara itu, aspek *Substantively Valuable* menunjukkan bahwa kegiatan KJA memberikan manfaat ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, dan ekologi, namun masih perlu pembenahan agar lebih ramah lingkungan dan sesuai daya dukung Danau Toba.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Milla Nur Afifah, Retna Hanani, dan Retno Sunu Astuti (2023) dengan judul “*Public Value* Pedagang dalam Penggunaan E-Retribusi di Pasar Tradisional Bangetayu Kota Semarang”. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan Teknik pengumpulan data melalui purposive sampling, wawancara, dan data skunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi *e-retribusi* di Pasar Bangetayu belum memberikan *public value* yang optimal. Pedagang merasa sistem ini kurang menguntungkan, tidak layak digunakan karena tetap harus membayar saat tidak berjualan, dan menyulitkan terutama bagi pedagang lansia. Walaupun sistem ini meningkatkan transparansi dan kepercayaan kepada petugas retribusi, pemahaman dan kemampuan pedagang dalam penggunaannya masih rendah. Nilai ekonomi, sosial, dan pendidikan yang diharapkan belum sepenuhnya dirasakan, meskipun terdapat sedikit peningkatan dalam pengetahuan pedagang mengenai sistem digital.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Salsa Bella Nurikma Novianti, Ahmad Suprastiyo, dan Sri Kasiemi (2024) dengan judul penelitian “Public Value Kebijakan Relokasi Pasar Kota Bojonegoro”. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif deskriptif dengan Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meski pada

awal pelaksanaan kebijakan relokasi terjadi penolakan dari pedagang karena khawatir penurunan pendapatan, seiring waktu para pedagang mulai merasakan manfaat relokasi ke Pasar Wisata. Dengan fasilitas yang lengkap dan kenyamanan tempat berjualan, pedagang mengalami peningkatan pendapatan hingga 50%. Masyarakat juga memberikan dukungan karena pasar yang baru dinilai lebih bersih dan nyaman. Kebijakan relokasi ini dinilai berhasil memenuhi unsur nilai publik meskipun tetap perlu inovasi lanjutan untuk mempertahankan kebermanfaatannya.

Keempat, penelitian dari Marcella Sekar Pramudia Ishartanto dan Maesaroh (2024) dengan judul “*Public Value* pada Layanan Transportasi Publik Bus Rapid Transit (BRT) di Kota Semarang”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, studi literatur, dan survey. Hasil penelitian menunjukkan bahwa layanan BRT telah menciptakan *public value* melalui subsidi tarif, peningkatan aksesibilitas, peluang kerja, dan dukungan sosial budaya. Namun, terdapat kendala seperti kepadatan penumpang pada jam sibuk, keterlambatan bus, dan kurangnya kenyamanan fasilitas. Dari sisi legitimasi, BRT mendapat dukungan karena harga terjangkau, layanan yang membaik, serta sosialisasi melalui media. Namun, aspek operasional masih menghadapi kendala pada ketepatan waktu, pelayanan petugas, serta kualitas infrastruktur.

Kelima, penelitian dari R. Slamet Santoso, Retno Sunu Astuti, dan Wahyu Nur Kholifah (2024) dengan judul “Public Value dalam Pernikahan Usia Muda di Kabupaten Rembang”. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan mendalam terhadap fenomena sosial di Masyarakat. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi, dan studi Pustaka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik pernikahan usia muda di Rembang belum mencerminkan nilai publik yang baik, karena masih minim dukungan dari pemerintah dan rendahnya edukasi masyarakat. Meski ada upaya edukasi dari berbagai pihak, banyak pasangan muda menikah karena faktor ekonomi, rendahnya pendidikan, tekanan orang tua, serta pengaruh media massa. Pernikahan usia muda dinilai memiliki dampak negatif terhadap aspek ekonomi, sosial, dan pendidikan, meskipun sebagian masyarakat melihatnya sebagai solusi terhadap kehamilan di luar nikah.

Keenam, penelitian oleh Nike Mutiara Fauziah, Fadlurrahman, Joko Tri Nugraha, dan RM. Mahendradi (2020) dengan judul penelitian *“Developing A Public Value Waste Management Framework in Traditional Market”*. Penelitian ini menggunakan metode studi pustaka atau *literature review* dengan mengkaji beberapa jurnal dan referensi yang berkaitan dengan pengelolaan sampah dan nilai publik (*publik value*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan sampah di pasar tradisional dapat menjadi sarana untuk menciptakan nilai publik yang mencakup nilai ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, dan ekologi. Hasil kajian literatur yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa agar pengelolaan sampah di pasar tradisional dapat menciptakan nilai publik, maka diperlukan dukungan kebijakan dan keterlibatan pemangku kepentingan, kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya, serta strategi yang konkret seperti pelatihan petugas dan kerja sama lintas sektor.

Ketujuh, penelitian oleh Dinar Tisnawati, Moh Taufik Hidayat, dan Ipik Permana (2022) dengan judul *“Public Value Cash Sosial Assistance Policy Fot The Impact of Covid-19 in Jatiwangi District, Majalengka Regency”*. Penelitian ini

menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, observasi, dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan Bantuan Sosial Tunai (BST) yang diberikan kepada masyarakat terdampak Covid-19 di Kecamatan Jatiwangi belum sepenuhnya menciptakan nilai publik yang optimal. Hal ini disebabkan oleh masih lemahnya proses pendataan, verifikasi, dan validasi data penerima manfaat. Selain itu, ditemukan pula adanya penerima ganda dan penyaluran bantuan yang tidak tepat sasaran. Meskipun kebijakan ini memiliki dasar hukum dan dukungan masyarakat, namun dalam implementasinya terdapat hambatan operasional seperti keterbatasan SDM, waktu distribusi yang singkat, serta kurangnya pengawasan terhadap kepatuhan protokol kesehatan saat pembagian bantuan.

Kedelapan, penelitian oleh Alfiatur Rohmah, Ana Lestari, Ida Swasanti, dan Ousman Corr (2025) dengan judul *“Achieving Zero Poverty Goal in Bojonegoro Through the Welfare Sheep Program: Public Value \Perspective”*. Penelitian ini menggunakan metode metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus, serta pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program ini telah memberikan dampak positif terhadap peningkatan aset ekonomi masyarakat melalui kepemilikan ternak domba, serta mendorong partisipasi dan solidaritas sosial masyarakat. Namun, terdapat beberapa kendala serius, terutama terkait operasional program, seperti tingginya angka kematian domba akibat kurangnya pemahaman peternak tentang kesehatan hewan dan belum diterapkannya teknologi pakan yang efektif. Meskipun program ini memiliki legitimasi hukum yang kuat, dukungan masyarakat, dan kontribusi terhadap pencapaian tujuan SDGs, keberlanjutannya masih menghadapi tantangan

karena keterbatasan teknologi dan belum transparannya pengelolaan dana.

Kesembilan, penelitian oleh Moh Suma Fieman Romadhoni, Bima Sakti Putra Yusuf, Adma Novita Sari, Pressylia Aluisina Putri W, dan M. Fariz Fadillah Mardianto (2024) dengan judul *“Public Value of Social Piety of Wayang Wali Culture as a Trigger for Cultural Community Capacity Building. Policy in Blitar”*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik observasi tidak terstruktur dan studi dokumentasi dan data dikumpulkan melalui wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa budaya Wayang Wali mengandung nilai-nilai kesalehan sosial yang dapat dimaknai sebagai nilai publik, yaitu solidaritas sosial, gotong royong, sikap moderat dan toleran, keadilan terhadap sesama, serta menjaga hubungan harmonis dengan negara. Nilai-nilai tersebut ditemukan melalui pengamatan langsung dalam pertunjukan dan narasi-narasi Wayang Wali seperti cerita “Pedhut Blambangan” dan “Perang Panjalu”, serta kegiatan masyarakat seperti “Al-Fatihah-an”. Wayang Wali tidak hanya berfungsi sebagai hiburan atau dakwah, tetapi juga sebagai sarana pembangunan kapasitas komunitas budaya melalui internalisasi nilai-nilai sosial yang relevan dengan pembangunan masyarakat.

Kesepuluh, penelitian oleh Aliyyu Eka Nur Rofi, Fadillah Putra, dan I Gede Eko Putra Sri Sentanu (2021) dengan judul *“Creating Innovation of Public Value Through Management Information Systems”*. Penelitian ini menggunakan metode campuran (mixed methods) dengan pendekatan eksploratori berurutan. Pengumpulan data kualitatif melalui wawancara dan observasi. Pengumpulan data kuantitatif menggunakan teknik *Multidimensional Scaling (MDS)* dan analisis *Monte Carlo* untuk menilai keberlanjutan sistem. Hasil penelitian menunjukkan

bahwa SIMPEG mobile SSO telah memenuhi tiga aspek utama nilai publik, yaitu legitimasi dan dukungan, kapabilitas operasional, serta penciptaan nilai publik. Secara kualitas sistem, informasi, dan layanan, SIMPEG berbasis mobile dinilai lebih “sangat berkelanjutan” dibandingkan versi web yang hanya “cukup berkelanjutan”. Nilai-nilai kontribusi tertinggi berasal dari atribut seperti relevansi, ketepatan waktu, kemudahan penggunaan, kecepatan respon, penanganan keluhan, dan transparansi tindakan. Meskipun demikian, masih ditemukan kendala seperti ketergantungan pada administrasi berbasis kertas yang menghambat optimalisasi sistem digital.

Penelitian tentang pelayanan pasar tradisional dan penerapan *public value* memang sudah cukup banyak dilakukan sebelumnya yang sudah dijelaskan diatas. Namun, penelitian-penelitian tersebut cenderung masih bersifat normatif-deskriptif, dan belum secara mendalam mengintegrasikan pendekatan *public value* sebagai landasan dalam mengevaluasi manajemen pelayanan pasar secara komprehensif. Terutama di Pasar Bulu Kota Semarang, belum ada kajian yang secara spesifik mengkaji sejauh mana pelayanan di pasar mampu mewujudkan nilai publik yang diharapkan masyarakat tidak hanya aspek fisik pasar, tetapi juga dimensi sosial, ekonomi, dan budaya yang melekat pada pasar tradisional. Perbedaan penelitian ini terletak pada fokusnya. Penelitian ini tidak hanya menilai keberhasilan pelayanan dari segi fisik atau tingkat kepuasan pengguna semata. Penelitian ini berusaha menggali lebih dalam tentang bagaimana pelayanan publik di Pasar Bulu menciptakan atau tidak mengenai nilai publik atau *public value*.

1.5.2 Kajian Teori

1.5.2.1 Administrasi Publik

Ilmu administrasi negara atau administrasi publik mulai dikenal sejak tahun 1887 ketika Woodrow Wilson yang menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat. Wilson menulis sebuah artikel berjudul "*The Study of Administration*" dalam jurnal *Political Science Quarterly*. Penulisan artikel ini lahir dari keprihatinan Wilson terhadap kondisi praktik pemerintahan di Amerika Serikat saat itu, yang didominasi oleh sistem *spoils system* atau sistem perkoncoan. Sistem ini menyebabkan birokrasi pemerintahan menjadi tidak efisien, karena jabatan-jabatan pemerintahan lebih banyak diberikan atas dasar kedekatan politik, bukan kompetensi. Wilson memandang bahwa situasi tersebut menuntut adanya perubahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan. Namun, ilmu politik pada masa itu belum mampu menjawab tantangan tersebut, karena fokus utamanya masih terbatas pada aspek konstitusional dan proses pengambilan keputusan politik, bukan pada pengelolaan pemerintahan secara administratif.

Istilah administrasi by public didefinisikan sebagai jenis penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan Masyarakat secara aktif dalam proses administrasi negara. Masyarakat tidak hanya dianggap sebagai objek kebijakan pemerintah tetapi mereka ikut berpartisipasi dalam pembuatan dan pelaksanaan. Peran Masyarakat sangat penting dalam mendorong akuntabilitas, transparansi, dan legitimasi terhadap setiap proses administrasi (Bayramov, 1996).

Administrasi publik merupakan istilah *public administration* yang dalam praktiknya sering disebut sebagai administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Secara konseptual administrasi publik adalah proses yang mencakup perencanaan,

pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Pada hakikatnya, administrasi publik adalah proses penyelenggaraan dan pengelolaan berbagai urusan pemerintahan yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat luas.

Menurut Dwight Waldo (1955) administrasi publik bukan hanya sekedar alat untuk menjalankan kebijakan negara, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai kepentingan publik, dan etika pemerintah. Dalam bukunya *The Administrative State*, Waldo menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan bentuk aktivitas pemerintahan yang dipengaruhi oleh nilai, etika, dan tujuan politik, sehingga tidak bisa dianggap netral. Artinya, administrasi publik tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk menjalankan kebijakan, tetapi juga merupakan bagian dari proses demokrasi yang melibatkan pertimbangan moral dan kepentingan publik

Menurut Nicholas Henry (2015) administrasi publik adalah suatu proses manajemen yang dilakukan dalam konteks publik untuk mencapai tujuan negara melalui berbagai program dan kebijakan yang dirancang secara sistematis. Leonard D. White (1955) mengemukakan Administrasi publik adalah proses pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga legislative atau badan pembuat Keputusan publik. White menekankan bahwa administrasi publik mencakup seluruh kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk melayani kepentingan umum dan menyebutkan bahwa administrasi publik bersifat manajerial, hukum, dan politik.

Herbert A. Simon (1947) administrasi publik merupakan suatu proses pengambilan Keputusan dalam organisasi yang didasarkan pada prinsip rasionalitas. Dalam organisasi publik Keputusan tidak selalu bersifat sepenuhnya rasional karena adanya keterbatasan informasi, waktu, dan kemampuan individu

yang disebut sebagai *bounded rationality* atau rasionalitas terbatas.

Menurut Robert B. Denhardt (2000) administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan efisiensi dan struktur birokrasi, tetapi juga sangat erat hubungannya dengan nilai-nilai demokrasi, partisipasi publik, dan pelayanan kepada Masyarakat. Denhardt menekankan bahwa administrasi publik harus dilihat sebagai bentuk pelayanan, bukan sekedar pengendalian atau pengelolaan sumber daya. Administrasi publik bukan hanya tentang bagaimana pemerintah bekerja, melainkan bagaimana pemerintah dapat bekerja bersama masyarakat untuk mencapai kebaikan bersama (*common good*) dengan menjunjung tinggi etika, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi aktif warga dalam proses kebijakan publik.

Y. Thoha Keban (2008) menyebutkan bahwa administrasi publik adalah suatu proses yang mencakup seluruh aktivitas pemerintah yang ditujukan untuk mencapai tujuan negara melalui perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Menurut Keban administrasi publik tidak hanya sebatas pada aspek teknis dan material, tetapi juga berkaitan dengan dimensi politik, hukum, dan nilai-nilai sosial yang berkembang di masyarakat. Administrasi publik harus dilihat secara komprehensif melalui enam dimensi strategis yaitu :

1. Kebijakan publik
2. Manajemen publik
3. Etika dan akuntabilitas publik
4. Pelayanan publik
5. Kelembagaan publik
6. Kapasitas sumber daya manusia publik

Enam dimensi tersebut menjadi kerangka dalam memahami bagaimana

administrasi publik berfungsi dalam konteks negara demokratis yang mengutamakan kepentingan Masyarakat. Administrasi publik bukan hanya instrument negara dalam menjalankan kebijakan, tetapi juga sarana untuk menjembatani aspirasi masyarakat dan mewujudkan keadilan sosial. Menurut Keban (2008), terdapat sejumlah arti penting yang perlu dipahami berkaitan dengan esensi dari administrasi publik yaitu :

- a. Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik
- b. Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia yudikatif dan legislative
- c. Bidang tersebut juga berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerja sama untuk menjalankan tugas-tugas pemerintah
- d. Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia overlapping dengan administrasi swasta
- e. Bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan *public goods* dan *services*
- f. Bidang ini mempunyai aspek teoritis dan praktis

Berdasarkan pendapat beberapa ahli mengenai definisi administrasi publik dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan proses yang melibatkan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap kebijakan publik yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat luas. Administrasi publik tidak hanya bersifat teknis atau manajerial, tetapi juga mencakup nilai-nilai demokrasi, etika, akuntabilitas, serta partisipasi aktif masyarakat. Administrasi

publik menyangkut seluruh aktivitas pemerintahan yang bertujuan menciptakan pelayanan yang adil, transparan, dan bertanggung jawab. Selain menjadi alat negara dalam menjalankan kebijakan, administrasi publik juga menjadi jembatan antara negara dan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.

1.5.2.2 Paradigma Administrasi Publik

Seiring berkembangnya ilmu administrasi, muncul berbagai paradigma yang mencerminkan perubahan dalam tujuan, landasan teori, metode penelitian, struktur epistemologi, serta nilai-nilai yang melatarbelakanginya. Paradigma dapat dipahami sebagai cara pandang mendasar mengenai persoalan utama dalam suatu bidang ilmu pengetahuan, sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Kuhn (1993). Tjipto Subadi (2006) juga menjelaskan bahwa paradigma merupakan perspektif fundamental terhadap objek kajian ilmu. Melalui paradigma, dapat ditentukan apa yang perlu dipelajari, pertanyaan apa yang harus dijawab, bagaimana cara mengajukannya, serta kaidah yang digunakan dalam menafsirkan jawaban. Dalam administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu memiliki sejumlah paradigma yang menjadi dasar pengembangannya, yaitu:

Old Public Administration

Paradigma *Old Public Administration* (OPA) yang dikenal sebagai administrasi publik klasik atau administrasi publik lama muncul dari sebuah upaya pembaruan yang dipelopori oleh Woodrow Wilson. Dalam pandangannya Wilson menekankan pentingnya pemisah yang tegas antara urusan politik dan administrasi.

Administrasi publik harus berdiri sendiri tidak tercampur dengan kepentingan politik.

Fokus utama dalam kajian ilmu administrasi publik pada masa awal perkembangannya terbatas pada isu-isu teknis seperti organisasi, kepegawaian, dan pengelolaan anggaran dalam struktur birokrasi serta pemerintahan. Sementara itu, aspek politik dan kebijakan publik masih dianggap sebagai bagian dari disiplin ilmu politik. Paradigma yang berkembang saat itu lebih banyak mempertanyakan tentang posisi ideal administrasi publik dalam struktur pemerintahan. Pada fase ini, terjadi pemisahan yang tegas antara ranah administrasi dan ranah politik negara. Pandangan ini diperkuat melalui karya-karya Frank J. Goodnow dan Leonard D. White, salah satunya buku berjudul *Politics and Administration*. Dalam pandangan mereka, terdapat dua fungsi utama dalam pemerintahan, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi, yang harus dipisahkan secara jelas. Goodnow menegaskan bahwa administrasi publik sebaiknya difokuskan pada peran birokrasi dalam menjalankan pemerintahan.

Penekanan utamanya terletak pada lokus atau posisi kajian administrasi publik. Menurut Frank J. Goodnow, lokus administrasi publik berada pada birokrasi pemerintahan sebagai pelaksana utama kebijakan negara. Namun, yang menjadi kelemahan dari paradigma ini adalah fokus atau metode kajiannya yang belum dijelaskan secara rinci, sehingga pendekatan ilmiahnya masih terbatas. Legitimasi akademik bagi administrasi negara mulai diperoleh ketika Leonard D. White menerbitkan bukunya yang berjudul *Introduction to the Study of Public Administration*. White menegaskan bahwa politik dan administrasi harus

dipisahkan secara tegas, dan bahwa administrasi negara perlu dipelajari sebagai ilmu yang bebas dari nilai-nilai politik dan mendorong agar administrasi dilihat sebagai bidang kajian ilmiah yang objektif dan profesional, terlepas dari kepentingan politis

New Public Administration

New Public Administration (NPA) adalah sebuah paradigma baru dalam ilmu administrasi publik yang muncul pada akhir tahun 1960-an, sebagai bentuk kritik terhadap pendekatan klasik (*Old Public Administration*) yang dianggap terlalu birokratis, kaku, dan tidak responsif terhadap kebutuhan sosial masyarakat. Gerakan ini lahir dalam konteks gejolak sosial dan politik di Amerika Serikat, seperti gerakan hak-hak sipil, ketimpangan sosial, dan ketidakadilan ekonomi. Para akademisi dan praktisi administrasi publik saat itu merasa bahwa administrasi publik tidak cukup hanya efisien dan netral, tetapi harus peka terhadap nilai-nilai keadilan sosial, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan mampu mengurangi kesenjangan sosial.

Administrasi Negara Baru menitikberatkan pada upaya menata, menjelaskan, dan merancang organisasi agar mampu menjalankan nilai-nilai kemanusiaan secara optimal. Pendekatan ini diwujudkan melalui penerapan sistem yang lebih desentralistik serta bentuk organisasi yang demokratis, tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, membuka ruang partisipasi, dan mampu menyediakan pelayanan publik secara adil dan merata sesuai kebutuhan masyarakat. Munculnya *new public administration* diawali dengan adanya krisis yang melanda dunia, krisis tersebut tentu sangat berpengaruh terhadap negara-negara di dunia, diantaranya :

- 1) Terdapat dorongan dari pemerintah terhadap proses urbanisasi yang kemudian memicu munculnya berbagai permasalahan perkotaan
- 2) Permasalahan perkotaan yang timbul akibat urbanisasi kemudian berkembang dan memunculkan krisis baru, salah satunya berkaitan dengan persoalan rasial
- 3) Muncul krisis yang lebih menyeluruh, seperti krisis energi yang disertai persoalan lingkungan, kesehatan, transportasi, serta berbagai krisis lain yang turut memengaruhi kondisi administrasi publik pada masa tersebut

George Frederickson berpendapat bahwa administrasi publik tidak cukup hanya berfokus pada efisiensi dan ekonomi, seperti yang ditekankan dalam paradigma klasik, melainkan juga harus memperhatikan keadilan sosial (*social equity*) sebagai elemen utama dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Menurutnya, birokrasi negara tidak dapat bersikap netral terhadap masalah ketimpangan sosial, kemiskinan, dan marginalisasi. Sebaliknya, birokrasi harus berpihak pada kelompok yang tertindas dan tidak memiliki akses terhadap sumber daya. Birokrasi juga harus aktif dalam menciptakan sistem pelayanan publik yang adil dan merata. Frederickson menekankan bahwa administrasi publik berfungsi sebagai alat untuk menciptakan tatanan masyarakat yang lebih setara. Dalam administrasi publik baru (NPA), fokusnya adalah pada pelayanan yang dapat meningkatkan kesetaraan sosial. Administrasi publik sebelumnya berfokus pada manajemen pelayanan yang efisien dan ekonomis serta mempertahankan kualitas pelayanan tersebut.

New Public Management

Paradigma *New Public Management* dikenal sebagai paradigma yang bersifat reformatif, yang dikenal dengan istilah *Reinventing Government*. Konsep

ini pertama kali digagas oleh David Osborne dan T. Gaebler, kemudian dioperasionalkan lebih lanjut oleh David Osborne bersama Plastrik, seperti yang dijelaskan dalam karya mereka (Pasolong, 2016). Sebagaimana dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler dalam anggrani, paradigma ini sebenarnya dimulai dengan beberapa krisis:

- 1) Pemerintah dinilai belum mampu mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat secara efektif
- 2) Birokrasi dipandang terlalu besar; meskipun akses informasi semakin cepat, kinerjanya dianggap tidak sebanding dengan penyelesaian masalah yang terjadi di masyarakat
- 3) Sistem birokrasi dinilai kaku dan usang sehingga membatasi aparatur dalam mengembangkan potensi yang dimiliki

Gagasan utama *New Public Management* merujuk pada sepuluh prinsip pemerintahan wirausaha yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (dalam Pasolong, 2016) :

- 1) Pemerintah sebagai pengarah kebijakan, bukan pelaksana teknis Pemerintah berperan dalam merumuskan kebijakan strategis yang bersifat mengatur dan mengarahkan, bukan langsung terlibat dalam pelaksanaan teknis pelayanan publik. Contohnya, pemerintah menetapkan jumlah pajak yang harus dibayar oleh masyarakat, namun proses pemungutannya dapat dilakukan oleh pihak swasta atau lembaga non- pemerintah.
- 2) Pemerintah sebagai milik masyarakat mendorong partisipasi, bukan hanya melayani

Pemerintah perlu mendorong pemberdayaan masyarakat agar mampu ikut serta dalam penyelesaian persoalan publik, bukan semata-mata menjadi pihak penyedia layanan. Sebagai contoh, dalam aspek keamanan, pemerintah sebaiknya melibatkan masyarakat agar berperan aktif menjaga lingkungan, bukan hanya bergantung pada penyediaan fasilitas keamanan oleh negara.

3) Pemerintah yang membuka ruang kompetisi

Pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya penyedia layanan publik, tetapi membuka ruang partisipasi sektor swasta dan masyarakat untuk menciptakan persaingan yang sehat. Pemerintah didorong untuk mendukung masyarakat dalam memberikan pelayanan publik, terutama di sektor yang sebelumnya dimonopoli negara. Hal ini membuka peluang bagi lembaga masyarakat atau swasta untuk berperan serta dan bersaing secara sehat, misalnya dalam pengelolaan layanan air bersih atau kelistrikan.

4) Pemerintah berorientasi pada misi, bukan sekadar aturan

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, pemerintah hendaknya fokus pada pencapaian tujuan utama (misi) yang telah ditetapkan, bukan terjebak dalam rutinitas administratif atau aturan yang justru menghambat pencapaian hasil yang diinginkan.

5) Pemerintahan yang berorientasi hasil

Pemerintah bekerja berorientasi pada kinerja yang baik sehingga dapat memberikan kesempatan yang lebih besar kepada instansi/ unit organisasi yang memiliki kinerja baik dibandingkan dengan instansi yang kinerjanya buruk.

6) Pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan (*Customer-driven Government*)

Pelayanan publik harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan warga negara sebagai pelanggan utama, bukan demi kenyamanan birokrasi. Dalam strategi *Customer Strategy*, pemerintah dituntut untuk menyesuaikan layanan publik sesuai dengan harapan masyarakat, memperbaiki kualitas layanan, serta memperlakukan masyarakat sebagai pengguna yang memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik. Birokrasi diubah dari sistem tertutup yang kaku menjadi sistem pelayanan terbuka dan responsif terhadap kepentingan publik.

7) Pemerintahan yang berjiwa wirausaha (*Enterprising Government*)

Menciptakan birokrasi yang mampu mencari peluang pendapatan baru dan tidak hanya bergantung pada anggaran negara. Pemerintah didorong untuk bersikap kreatif, efisien, dan hemat dalam pengeluaran, serta berpikir seperti pelaku usaha yang mampu menghasilkan nilai tambah bagi organisasi publik. Mendorong adanya efisiensi fiskal, inovasi keuangan, dan optimalisasi aset publik untuk memberikan manfaat bagi masyarakat.

8) Pemerintahan yang antisipatif

Kemampuan pemerintah untuk merencanakan secara strategis dan mencegah masalah sejak dini, bukan hanya bertindak ketika masalah sudah terjadi. Osborne dan Plastrik melihat bahwa birokrasi harus memiliki kecakapan seperti sektor swasta, yakni tanggap terhadap perubahan lingkungan dan mampu menyusun kebijakan antisipatif. *Core Strategy* menekankan pentingnya fokus pada misi jangka panjang dan nilai manfaat

bagi publik.

9) Pemerintahan yang desentralistis

Osborne dan Plastrik menolak model pemerintahan yang terlalu hierarkis dan sentralistik. Sebaliknya, mereka mendorong penerapan prinsip partisipatif dan pemberian otonomi kepada unit-unit pelaksana di tingkat bawah. Dalam strategi *Control Strategy*, mereka menyarankan agar kontrol birokrasi digantikan dengan akuntabilitas melalui hasil dan pencapaian kinerja. Pemerintah lokal atau satuan kerja di bawah diberi ruang untuk berinovasi, mengambil keputusan secara mandiri, dan menjadi lebih tanggap terhadap kebutuhan lokal.

10) Pemerintahan yang berorientasi pasar

Pemerintah diminta untuk memperhatikan kekuatan mekanisme pasar dalam penyediaan barang dan jasa publik. Osborne dan Plastrik melalui *Consequences Strategy* menganjurkan agar pasokan layanan publik tidak hanya ditentukan oleh lembaga negara, tetapi juga melibatkan pihak swasta atau lembaga non-pemerintah melalui kontrak kinerja, kompetisi antar penyedia, dan insentif berbasis capaian. Hal ini bertujuan agar pelayanan publik menjadi lebih efisien, kompetitif, dan berbasis kebutuhan nyata masyarakat.

Paradigma *New Public Management* (NPM) dikenal luas melalui pendekatan *Reinventing Government*, yang sering dimaknai sebagai upaya memprivatisasi berbagai aktivitas pemerintahan. Tujuan utama dari pendekatan ini adalah agar negara dapat bergerak lebih cepat dalam pembangunan dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Gagasan tersebut lahir

dari harapan bahwa pelayanan publik dapat lebih efektif jika dikelola dengan prinsip-prinsip manajemen sektor swasta.

Namun, muncul kritik terhadap pendekatan ini karena dinilai tidak sepenuhnya relevan jika diterapkan dalam konteks pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh perbedaan mendasar antara sektor publik dan sektor privat. Pemerintah memiliki tanggung jawab utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya kesejahteraan sosial (*social welfare*), sedangkan sektor privat berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*). Perbedaan tujuan tersebut memunculkan pertanyaan tentang sejauh mana prinsip-prinsip manajerial swasta dapat diterapkan dalam pemerintahan. Dari kritik tersebut kemudian berkembang sebuah pemikiran baru yang dikenal dengan paradigma *New Public Service* (NPS), yang menekankan bahwa administrasi publik seharusnya berfokus pada pelayanan masyarakat, partisipasi warga, dan pencapaian kepentingan bersama, bukan semata-mata efisiensi dan laba. Menurut Hood dalam Sayidah et al. (2015), terdapat tujuh karakteristik utama dalam pendekatan *New Public Management* (NPM) diantaranya :

- 1) Manajemen profesional dalam pengelolaan sektor publik
- 2) Standard ukuran kinerja yang jelas dan baku
- 3) Pengelolaan unit-unit kerja di sektor publik
- 4) Output dan outcome lebih ditekankan dalam pengelolaan sektor publik
- 5) Memberikan kesempatan dengan menciptakan persaingan di sektor publik
- 6) Penekanan pada disiplin dan penghematan dalam pengelolaan keuangan
- 7) Pengadopsian manajemen sektor privat dalam pengelolaan sektor publik

New Public Service

New Public Service adalah paradigma yang berdasar atas konsep-konsep yang pada hakikatnya sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Peran dari pemerintah adalah mengolaborasikan antara nilai-nilai yang ada sehingga kongruen dan sesuai kebutuhan masyarakat. Sistem nilai dalam masyarakat adalah dinamis sehingga membutuhkan pelayanan yang prima dari pemerintah.

Paradigma *New Public Service* (NPS) muncul sebagai bentuk kritik dan penolakan terhadap pendekatan *New Public Management* (NPM), khususnya dalam hal penerapan prinsip-prinsip bisnis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Denhardt dalam Pasolong (2016) menyatakan bahwa NPS lebih menekankan pada nilai-nilai demokrasi, kebanggaan sebagai warga negara, dan peran aktif masyarakat, dibandingkan dengan pendekatan pasar, persaingan, dan konsumen sebagaimana diterapkan di sektor swasta. Dalam paradigma ini, pegawai negeri bukanlah pelayan pelanggan sebagaimana dalam dunia bisnis, melainkan pelayan demokrasi yang bertugas memastikan partisipasi publik serta mendorong terwujudnya kepentingan bersama dalam sistem pemerintahan.

Paradigma *New Public Service* (NPS) diperkenalkan melalui karya Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt yang berjudul "*The New Public Service: Serving, Not Steering*" yang terbit pada tahun 2003. Gagasan ini dikembangkan sebagai bentuk tanggapan kritis terhadap dominasi paradigma *New Public Management* (NPM) yang kala itu menjadi arus utama dalam administrasi publik. NPM mengedepankan prinsip bahwa pemerintahan sebaiknya dijalankan seperti sebuah perusahaan bisnis (*run government like a business*) dan bahwa pasar adalah solusi dari berbagai permasalahan dalam sektor publik (*market as solution to the ills in*

public sector). Sebaliknya, NPS menekankan pentingnya pelayanan publik yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi dan keterlibatan warga negara, bukan semata efisiensi dan logika pasar. Adapun prinsip-prinsip NPS yang ditawarkan Denhart & Denhart (2003) adalah sebagai berikut:

- a) Melayani Warga Negara, bukan customer (*Serve Citizens, Not Customer*)
- b) Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*)
- c) Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*)
- d) Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*)
- e) Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana (*Recognize that accountability is not Simple*)
- f) elayani Ketimbang Mengarahkan (*Serve Rather than Steer*)
- g) Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas (*Value People, Not Just Productivity*)

Teori *New Public Service* menekankan bahwa birokrasi merupakan sarana yang digunakan oleh rakyat dan harus mematuhi kehendak rakyat, selama kehendak tersebut bersifat rasional serta sah secara norma dan konstitusi. Seorang pemimpin dalam lingkungan birokrasi tidak hanya dipandang sebagai individu yang mengejar keuntungan ekonomi seperti dalam pandangan *New Public Management*, tetapi juga sebagai sosok yang memiliki peran sosial, politik, serta tanggung jawab untuk melayani masyarakat. Demi terciptanya pelayanan publik yang lebih demokratis, gagasan *New Public Service* (NPS) menawarkan sebuah pembaruan terhadap kondisi birokrasi pemerintahan yang sebelumnya bersifat kaku dan terpusat.

Penerapan konsep *New Public Service* memerlukan keberanian dan kesediaan dari aparatur pemerintah, sebab mereka dituntut untuk mengorbankan waktu dan tenaga guna mendorong perubahan pada sistem yang telah lama berlaku. Konsep ini menawarkan pendekatan alternatif, yaitu bahwa pemerintah harus membuka ruang seluas-luasnya untuk mendengarkan aspirasi publik dalam proses pengelolaan pemerintahan. Meskipun bukan hal yang mudah, terutama setelah pemerintah begitu lama terbiasa bersikap otoriter terhadap rakyat, paradigma ini menuntut keterlibatan semua pihak tanpa ada yang hanya berperan sebagai penonton. Gagasan Denhardt dan Denhardt mengenai *New Public Service* (NPS) menegaskan bahwa pemerintahan seharusnya tidak dijalankan seperti perusahaan, melainkan berlandaskan pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, kejujuran, anti-diskriminasi, dan akuntabilitas dalam melayani masyarakat.

Keberhasilan penerapan konsep *New Public Service* dalam pelayanan publik perlu diukur melalui sejumlah dimensi yang dapat mencerminkan standar dan kualitas pelayanan yang ideal. Pengukuran ini harus mempertimbangkan kondisi nyata dalam pengelolaan sektor publik yang menuntut adanya partisipasi aktif, transparansi, serta akuntabilitas. Terdapat sepuluh dimensi utama yang dapat dijadikan indikator dalam menilai sejauh mana konsep *New Public Service* berhasil diterapkan secara efektif dalam praktik pemerintahan, yaitu :

1. *Tangible* : Menekankan pada penyediaan fasilitas, fisik, peralatan, personal, dan komunikasi.
2. *Reability* : Kemampuan suatu unit pelayanan dalam memberikan layanan secara konsisten dan tepat sesuai dengan yang telah dijanjikan.
3. *Responsiveness* : Ketersediaan penyedia layanan untuk membantu dan menunjukkan tanggung jawab atas kualitas pelayanan yang diberikan.

4. *Competence* : Kecakapan yang mencakup pengetahuan dan keterampilan yang harus dimiliki aparatur dalam memberikan pelayanan secara optimal.
5. *Courtesy* : Tindakan yang mencerminkan keramahan, sikap bersahabat, kepedulian terhadap kebutuhan pengguna layanan, dan kesiapan untuk menjalin komunikasi personal.
6. *Credibility* : Integritas dan kejujuran dalam memberikan pelayanan sebagai dasar untuk membangun kepercayaan masyarakat
7. *Security* : Jaminan bahwa layanan yang diberikan aman, bebas dari resiko, dan tidak menimbulkan bahaya bagi penerima layanan.
8. *Access* : Kemudahan dalam menjalin komunikasi atau interaksi antara Masyarakat dan penyedia layanan.
9. *Communication* : Kemampuan untuk mendengar dan memahami keinginan, aspirasi, serta kebutuhan masyarakat dan disertai dengan keterbukaan dalam penyampaian informasi yang relevan.
10. *Understanding Customer* : Upaya aktif dalam memahami kebutuhan dan harapan Masyarakat guna meningkatkan kualitas layanan.

Governance

Paradigma *governance* dalam administrasi publik merupakan pendekatan baru yang menekankan pentingnya keterlibatan berbagai aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Paradigma *governance* muncul sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan birokratik yang terlalu menekankan pada hierarki dan kontrol administratif. *Governance* tidak lagi menempatkan negara sebagai satu-satunya aktor dominan, melainkan sebagai bagian dari jaringan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam mengelola urusan publik.

Menurut Rhodes (1997), *governance* adalah suatu bentuk pengaturan sosial-politik di mana proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan formal, tetapi juga melibatkan berbagai aktor non-pemerintah melalui pola jaringan. Negara tidak lagi menjadi satu-satunya pelaku utama, tetapi menjadi fasilitator yang membangun sinergi antaraktor dalam menciptakan tata kelola yang efektif.

Cheema (2007) menyebutkan bahwa *governance* adalah sistem nilai, kebijakan, dan lembaga yang digunakan untuk mengelola urusan ekonomi, sosial, dan politik melalui interaksi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Pemerintah memiliki peran penting dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta berperan dalam menciptakan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi, sedangkan masyarakat sipil berfungsi menjaga dinamika sosial dan partisipasi warga negara. Interaksi ketiga aktor tersebut merupakan inti dari paradigma *governance*, yang bertujuan untuk mewujudkan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Pierre dan Peters (2000) menyatakan bahwa *governance* menuntut kemampuan pemerintah untuk membangun kemitraan strategis dengan aktor-aktor lain di luar pemerintah, termasuk organisasi masyarakat sipil, pelaku usaha, dan komunitas lokal. Paradigma *governance* membawa perubahan dalam cara pandang terhadap administrasi publik, dari model hierarkis ke model jaringan (*network*), dari kontrol ke kolaborasi, serta dari monopoli negara ke keterbukaan terhadap berbagai aktor.

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dari administrasi publik yang secara normative ditujukan untuk memehuni kebutuhan Masyarakat akan pelayanan. Pelayanan public di pasar seperti Pasar Bulu Kota Semarang

mencerminkan upaya negara dalam menyediakan ruang ekonomi, sosial, dan budaya yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Pelayanan publik tidak hanya diarahkan pada penyediaan infrastruktur, tetapi juga pada penciptaan nilai publik (*public value*) yang mencakup aspek ekonomi, sosial, dan kultural. Pelayanan publik di pasar menjadi manifestasi dari penerapan prinsip governance dalam paradigma administrasi publik, dimana negara bertindak sebagai fasilitator dan masyarakat sebagai subjek aktif dalam proses pembangunan.

1.5.2.3 Manajemen Publik

Menurut Robbins dan Coulter (1999), manajemen merupakan suatu proses dalam mengoordinasikan serta mengintegrasikan berbagai aktivitas kerja agar tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien melalui keterlibatan orang lain. Dua konsep utama yang saling berkaitan dalam definisi ini adalah "pengkoordinasian orang lain" serta "efektivitas dan efisiensi". Pengkoordinasian orang lain mengandung makna adanya keterlibatan pihak lain dalam pelaksanaan kegiatan, meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa sebagian pekerjaan dapat dilakukan secara mandiri. Namun, demi pertimbangan efektivitas dan efisiensi, keterlibatan orang lain menjadi suatu kebutuhan. Agar keterlibatan ini dapat berlangsung secara optimal, diperlukan suatu proses pengelolaan yang sistematis, yang dalam hal ini disebut sebagai manajemen.

Manajemen publik merupakan cabang ilmu administrasi negara yang fokus pada proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan aktivitas pemerintah dalam rangka mencapai tujuan publik secara efisien dan efektif. Menurut Hughes (2003), manajemen publik adalah penerapan prinsip-prinsip manajerial dalam sektor pemerintahan untuk mengelola sumber daya publik guna

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Konsep ini tidak hanya menekankan aspek administratif, tetapi juga mencakup strategi dan kebijakan yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja organisasi publik.

Owen Hughes (2008) menyatakan bahwa manajemen publik tidak dapat dikategorikan sebagai *scientific management*, meskipun konsepnya banyak dipengaruhi oleh prinsip-prinsip *scientific management*. Manajemen publik juga bukan merupakan *policy analysis* ataupun administrasi publik, melainkan mencerminkan dinamika dan ketegangan antara orientasi politik dengan arah kebijakan. Manajemen publik dipahami sebagai kajian interdisipliner yang mengkaji aspek-aspek umum dalam organisasi, yang menggabungkan fungsi-fungsi manajerial seperti perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian, dengan pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, aset fisik, informasi, serta unsur politik.

Menurut Owen Hughes (2008) fungsi manajemen publik sebagai berikut :

a. Strategi

- 1) Menentukan tujuan dan prioritas organisasi berdasarkan perkiraan terhadap kondisi lingkungan eksternal dan kemampuan internal organisasi.
- 2) Menyusun rencana operasional sebagai langkah konkret untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

b. Pengorganisasian dan Personalia

- 1) Dalam proses pengorganisasian, seorang manajer harus membentuk struktur organisasi dan menetapkan prosedur kerja untuk mengoordinasikan aktivitas serta mengambil tindakan yang

diperlukan.

- 2) Manajer juga bertugas memimpin personel dan mengelola sistem kepegawaian, karena kekuatan organisasi bergantung pada keterampilan dan pengetahuan para anggotanya
- 3) Untuk mendukung kinerja organisasi, sistem informasi manajemen seperti anggaran, laporan keuangan, evaluasi kinerja, dan penilaian produk digunakan sebagai alat bantu dalam pengambilan keputusan dan pengukuran pencapaian tujuan.

c. Mengelola Hubungan Eksternal

- 1) Manajer perlu berinteraksi dengan unit eksternal dalam organisasi besar, baik yang berada di tingkat atas, sejajar, maupun bawah, untuk mencapai tujuan unit mereka.
- 2) Manajer harus berurusan dengan organisasi luar, agen dari cabang pemerintahan lain, kelompok kepentingan, hingga sektor swasta yang bisa memengaruhi pencapaian tujuan organisasi.
- 3) Manajer perlu mampu berkomunikasi dengan media massa dan masyarakat umum, baik untuk mempertanggungjawabkan tindakan organisasi maupun untuk mendapatkan dukungan publik

Manajemen publik pada dasarnya merupakan proses sistematis yang digunakan oleh organisasi sektor publik untuk mencapai tujuan-tujuan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien. Tahapan dalam manajemen publik secara umum mengacu pada fungsi-fungsi manajemen klasik yang dikenal dengan istilah POAC (*Planning, Organizing, Actuating, Controlling*). Setiap tahap memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan program atau kebijakan publik. Berikut adalah

penjelasan tahapan tersebut:

1. Perencanaan

Perencanaan (*planning*) merupakan tahap awal yang menentukan arah, tujuan, dan strategi yang akan diambil untuk mencapai sasaran program. Dalam tahap ini dilakukan identifikasi masalah, analisis kebutuhan, serta perumusan kebijakan dan target kegiatan. Perencanaan dalam sektor publik harus mempertimbangkan kebutuhan masyarakat serta kemampuan sumber daya yang tersedia.

2. Pengorganisasian

Tahap pengorganisasian (*organizing*) mencakup proses penyusunan struktur organisasi pelaksana, pembagian tugas, serta pengalokasian sumber daya manusia, anggaran, dan perlengkapan. Organisasi dibentuk untuk menjamin bahwa pelaksanaan program berjalan terkoordinasi dan sesuai dengan rencana

3. Pelaksanaan

Pelaksanaan merupakan tahap di mana kebijakan dan program yang telah direncanakan mulai dijalankan. Ini mencakup aktivitas lapangan, koordinasi antar pelaksana, penggunaan anggaran, dan interaksi dengan masyarakat. Dalam tahap ini, pelayanan publik disalurkan dan manfaat program mulai dirasakan langsung oleh penerima layanan.

4. Pengawasan dan Evaluasi

Tahap evaluasi bertujuan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan program, mengukur pencapaian target, serta mengidentifikasi hambatan dan upaya perbaikan. Evaluasi dilakukan untuk memastikan efektivitas dan efisiensi program serta memberikan umpan balik bagi perencanaan selanjutnya.

1.5.2.4 Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan inti dari fungsi administrasi publik yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Menurut Dwiyanto (2006), pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa, yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMD) dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik juga mencakup aspek keadilan, kemudahan akses, kepastian waktu, dan kepuasan pengguna layanan.

Pasolong (2010) menambahkan bahwa pelayanan publik dalam konteks administrasi negara adalah upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka menjalankan fungsi negara secara efektif dan efisien. Negara memiliki peran sebagai penyedia layanan yang menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara atas pelayanan dasar yang layak. Pelayanan publik yang baik ditandai dengan adanya akuntabilitas, transparansi, responsivitas, serta orientasi pada kepuasan masyarakat.

Moore (1995), dalam konsep *Creating Public Value*, menjelaskan bahwa pelayanan publik harus mampu menciptakan nilai publik (public value), yaitu manfaat kolektif yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Nilai publik ini tercipta apabila pelayanan yang disediakan pemerintah tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga sah secara politik dan bermanfaat secara substantif bagi publik.

Dalam kerangka good governance, UNDP (1997) menekankan bahwa pelayanan publik harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip partisipasi,

akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, transparansi, dan kesetaraan. Pelayanan publik tidak hanya menjadi kewajiban negara, melainkan menjadi proses interaktif yang melibatkan masyarakat dalam penyusunan kebijakan hingga pengawasan pelaksanaannya.

Pelayanan publik tidak hanya diartikan sebagai penyedia fasilitas seperti pasar yang layak, tetapi juga sebagai upaya pemerintah dalam menciptakan nilai publik melalui perbaikan infrastruktur, peningkatan kenyamanan dan keamanan, serta melibatkan pedagang dan masyarakat dalam proses perencanaan dan evaluasi.

1.5.2.5 Public Value

Dalam perkembangan administrasi publik kontemporer, teori *Public Value* muncul sebagai jawaban atas kelemahan paradigma terdahulu yang cenderung menitikberatkan pada efisiensi dan prinsip-prinsip pasar. *Public value* atau nilai publik merujuk pada penilaian masyarakat terhadap suatu kebijakan, khususnya terkait dengan kelayakan, keamanan, serta kesesuaian kebijakan tersebut dengan standar yang berlaku.

Menurut Kluckhohn (dalam Dwiyanto, 2020:73), nilai merupakan konsep yang dimiliki individu atau kelompok tentang apa yang dianggap penting atau diinginkan. Konsep ini sangat mempengaruhi berbagai tindakan yang mereka lakukan. Dalam ranah administrasi publik, nilai publik berkaitan dengan peran institusi publik dalam membentuk konsep-konsep yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Secara umum, terdapat dua pendekatan utama dalam memahami nilai publik. Pendekatan pertama menyoroti proses interaksi antara publik dan masyarakat, sedangkan pendekatan kedua berfokus pada sejauh mana hasil interaksi tersebut mampu memenuhi hak dan kewajiban secara masyarakat

adil dan seimbang.

Menurut Maynhardt (2009), nilai publik merupakan kontribusi dari sektor swasta, masyarakat madani, dan lembaga swadaya masyarakat yang didasarkan pada prinsip kebaikan bersama, sehingga nilai publik tidak terbatas hanya pada sektor publik. Di sisi lain, Bozeman (2007) mengemukakan perspektif normatif dan kontekstual mengenai nilai publik, yang terdiri atas tiga komponen utama: pertama, pemenuhan hak-hak warga negara oleh pemerintah; kedua, pemenuhan kewajiban terhadap negara, masyarakat, dan individu lain; serta ketiga, penerapan prinsip-prinsip dan nilai-nilai fundamental yang menjadi pedoman dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan organisasi publik. Ketiga elemen ini dipandang sebagai fondasi utama dalam mewujudkan keberhasilan penciptaan nilai publik oleh pemerintah.

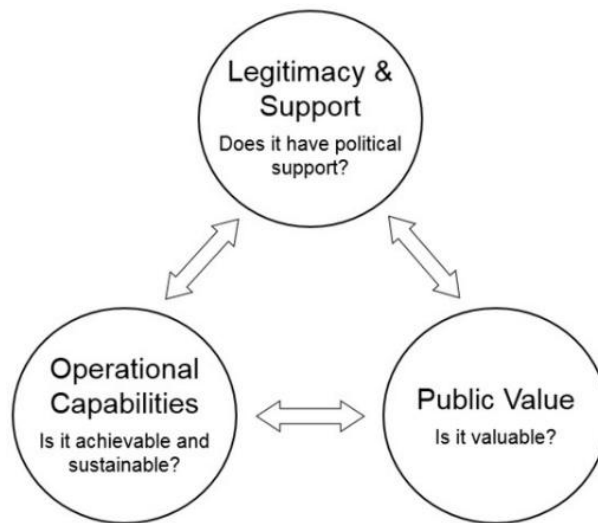
Mark Moore (1995) sebagai pelopor *public value* mendefinisikan *public value* sebagai hasil dari strategi organisasi yang dirancang dalam suatu kerangka kerja untuk membantu para pembuat kebijakan memahami apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat serta kebutuhan terhadap sumber daya dan infrastruktur publik. Dalam konsep ini, tugas manajer publik diibaratkan hampir serupa dengan manajer sektor swasta yang berupaya menciptakan nilai ekonomi bagi para investor. Bedanya, manajer publik bertugas menghasilkan nilai publik melalui kebijakan yang ada, dengan tujuan utama memberikan kepuasan kepada para pemangku kepentingan.

Moore (1995) mengemukakan konsep *strategic triangle* atau segitiga strategis sebagai kerangka untuk membangun nilai publik. Kerangka ini mencakup tiga komponen utama: arahan strategis, kemampuan operasional, dan legitimasi

politik sebagai dasar otorisasi. Ketiga unsur tersebut berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah untuk menyesuaikan diri dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

Gambar 1. 2

Triangle Strategic of Public value



Sumber : <https://www.mdpi.com/2073-445X/7/2/61/htm>

Berdasarkan gambar 1.1 merupakan *tringle strategic of public value* yang dikemukakan oleh Mark Moore dalam bukunya *Creating public Value*. Teori ini menjelaskan bahwa untuk menciptakan nilai publik (*public value*) ada tiga elemen utama yaitu :

1. Legitimasi dan Dukungan

Legitimasi dan Dukungan (*Legitimacy and Support*) mengacu pada pentingnya mendapatkan kepercayaan dan dukungan dari aktor politik, pemangku kepentingan, serta masyarakat umum untuk melaksanakan suatu program atau layanan publik. Tanpa adanya legitimasi politik dan dukungan sosial, meskipun sebuah program memiliki nilai dan potensi manfaat yang tinggi, program tersebut akan sulit dijalankan secara efektif. Dukungan ini

harus dibangun melalui komunikasi yang kuat, transparansi dalam tujuan, serta dengan menunjukkan bahwa program tersebut benar-benar memenuhi kepentingan publik.

2. Kemampuan Operasional

Kemampuan operasional (*Operational Capability*) adalah sejauh mana organisasi publik memiliki kapasitas untuk mewujudkan nilai yang dijanjikan kepada masyarakat. Mencakup ketersediaan sumber daya manusia, teknologi, keuangan, serta sistem dan prosedur kerja yang mendukung implementasi program. Organisasi harus mampu membangun atau memperkuat struktur internalnya agar bisa menyediakan layanan dengan cara yang efisien, efektif, dan berkelanjutan. Tanpa kemampuan operasional yang memadai, bahkan program yang mendapat dukungan politik dan sosial pun akan gagal mencapai hasil.

3. Nilai Substansial

Nilai substansial berkaitan dengan manfaat nyata yang diterima oleh masyarakat sebagai hasil dari layanan atau kebijakan yang dijalankan. Mencakup peningkatan kualitas hidup, keadilan sosial, efisiensi layanan, perlindungan hak-hak warga negara, serta penguatan kepercayaan terhadap pemerintah. Nilai ini harus dirasakan dan diakui oleh publik, karena ukuran keberhasilan dalam sektor publik bukan hanya pada capaian internal, melainkan pada dampak positif yang dirasakan oleh warga. Dalam penelitian ini, nilai substansial dimaksudkan sebagai manfaat yang diterima oleh para pengguna atau kelompok sasaran, nilai tersebut yaitu :

1. Nilai Ekonomi

Kemampuan program untuk meningkatkan

kesejahteraan ekonomi masyarakat, baik secara individu atau kelompok. Nilai

ekonomi Nilai ekonomi dapat diketahui dari manfaat atau keuntungan ekonomi yang diberikan dan diterima.

2. Nilai Sosial dan Budaya

Berkaitan dengan penguatan kohesi sosial, pelestarian identitas, dan tradisi local, serta menciptakan ruang sosial yang inklusif. Nilai publik tidak hanya soal hasil material, tetapi juga hasil immaterial yang memperkuat tatanan sosial dan memperkaya kehidupan bersama masyarakat.

3. Nilai Politik

Nilai politik adalah keuntungan yang dihasilkan dari keterlibatan masyarakat yang aktif dan komitmen untuk mendorong dan mendukung demokrasi.

4. Nilai Pendidikan

Nilai pendidikan didefinisikan sebagai nilai tambahan yang diberikan oleh peluang pendidikan formal dan informal, yang terdiri dari tambahan pengetahuan, kemampuan, dan kapasitas. Nilai pendidikan dapat diukur dari bagaimana program-program ini meningkatkan kemampuan dan kapasitas masyarakat.

5. Nilai Ekologi

Nilai tambah dalam program pemerintah juga membantu mendorong pembangunan yang berkelanjutan dan mengurangi sampah, polusi, dan pemanasan global. Pengaruh program ini terhadap lingkungan masyarakat menentukan nilai ekologi.

Tabel 1. 4
Kriteria Public Value dalam Pelayanan Publik
Pasar Bulu

No	Kriteria <i>Public Value</i> dalam Pelayanan Publik di Pasar Bulu Kota Semarang	
1.	Legitimasi (Peraturan)	
	Regulasi	Kejelasan peraturan mengenai pengelolaan, biaya sewa, serta hak dan kewajiban pedagang.
	Penegakan Aturan	Konsistensi pemerintah dalam menegakan aturan di pasar.
	Dukungan atau respon dari Masyarakat	Tingkat kepercayaan Masyarakat terhadap tata kelola pasar.
2.	Kemampuan Operasional (Kualitas Layanan)	
	Keandalan	- Kepastian waktu operasional pasar - Penanganan kendala dengan responsive
	Bukti Langsung	- Keterdesiaan fasilitas kebersihan, parkir, dan pencahayaan - Sistem pembayaran digital
	Daya Tangkap	- Respon cepat pengelola terhadap Keluhan

		- Respon cepat terhadap kebutuhan pedagang dan pengunjung pasar
	Jaminan	- Kepastian keamanan dan kenyamanan dalam aktivitas berbelanja di pasar
	Empati	- Akses layanan bagi kelompok rentan (penyandang disabilitas, lansia, dan lain-lain)
3.	Nilai Substansial	
	Nilai Ekonomi	- Efisiensi biaya operasional - Peningkatan pendapatan pedagang
	Nilai Sosial Budaya	- Kelestarian interaksi sosial - Promosi budaya local melalui produk pasar
	Nilai Politik	- Keterlibatan pedagang dalam pengambilan Keputusan pengelolaan
	Nilai Pendidikan	- Edukasi dan pelatihan - Manajemen untuk pedagang
	Nilai Ekologi	- Pengelolaan sampah pasar, sanitasi, dan system limbah yang ramah Lingkungan

1.5.2.6 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*). Konsep *public value* berkembang sebagai pendekatan normatif yang menekankan pentingnya orientasi pada kepentingan masyarakat dalam setiap kebijakan dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Menurut Stoker (2006), *public value* merupakan nilai yang dihasilkan dari proses interaksi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam upaya menciptakan kebaikan bersama (*public good*). Dengan demikian, penciptaan nilai publik sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang memengaruhi proses dan hasil pelayanan publik.

Salah satu tokoh yang secara eksplisit menguraikan faktor-faktor pembentuk *public value* dalam konteks pelayanan publik di Indonesia adalah Moenir (2014). Dalam pandangannya, terdapat tiga faktor utama yang menentukan terciptanya nilai publik, yaitu faktor aturan, faktor kemampuan dan keterampilan, serta faktor sarana pelayanan. Penjelasan masing-masing faktor dijabarkan sebagai berikut:

1. Faktor Aturan

Faktor aturan merujuk pada ketentuan normatif yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan publik. Aturan dalam hal ini mencakup peraturan perundang-undangan, standar operasional prosedur (SOP), serta kebijakan internal instansi yang menjadi pedoman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Moenir, 2014). Aturan yang jelas dan konsisten akan memudahkan pelaksana pelayanan

dalam menjalankan tugasnya serta memberikan kepastian bagi masyarakat sebagai pengguna layanan.

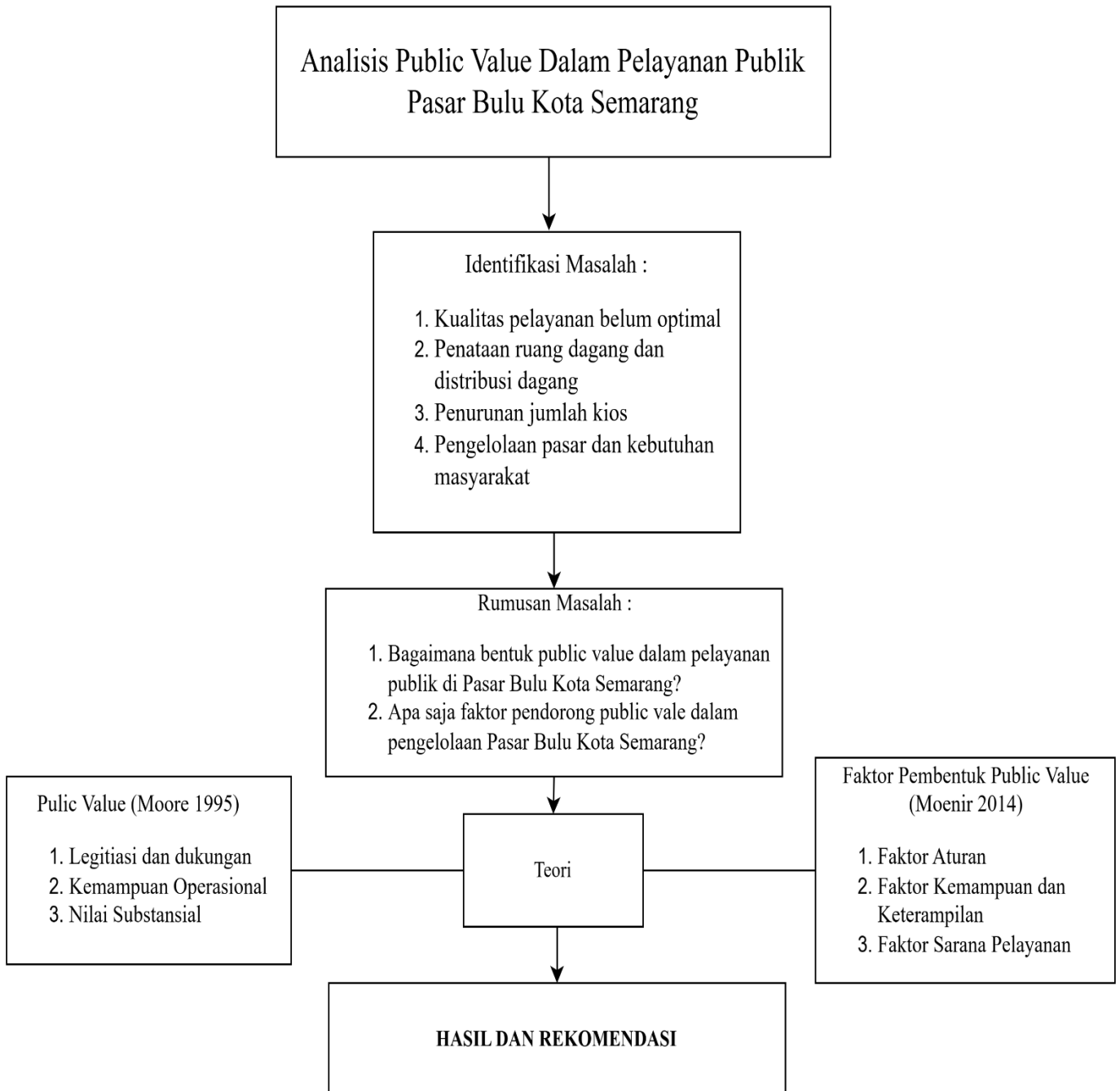
2. Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan dan keterampilan merupakan faktor personal yang melekat pada aparatur pelayanan. Menurut Moenir (2014), kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan sangat dipengaruhi oleh tingkat pengetahuan, keterampilan teknis, serta etika profesional yang dimiliki. Pelayanan yang bermutu membutuhkan sumber daya manusia yang kompeten dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

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.

1.5.2.7 Kerangka Berpikir



1.6 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian ini dengan judul Analisis *Public Value* dalam pelayanan Publik Pasar Bulu Kota Semarang menggunakan definisi operasional sebagai berikut :

1.6.1 Public Value

Nilai publik adalah suatu pendekatan dalam manajemen pelayanan publik yang menekankan pada pentingnya penciptaan manfaat oleh organisasi sektor publik guna menjawab kebutuhan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan tersebut, maka semakin besar pula nilai publik yang berhasil diwujudkan. Dalam penelitian ini yang dimaksud adalah apa yang dihasilkan dari pelayanan pasar dalam menjawab kebutuhan pedagang dan pembeli sesuai dengan kebutuhan dan harapan Masyarakat. Operasionalisasi konsep penelitian ini sebagai berikut :

1. Legitimasi

- a. Regulasi : Apakah terdapat aturan tertulis yang mengatur hak dan kewajiban pedagang serta sistem pengelolaan pasar yang adil dan transparan
- b. Penegakan aturan : Sejauh mana aturan tersebut dijalankan oleh pemerintah daerah atau pengelola, termasuk dalam hal penyegelan kios, distribusi tempat usaha, dan mekanisme sewa
- c. Dukungan Publik : Tingkat kepercayaan masyarakat baik pedagang maupun pengunjung terhadap tata kelola pasar

2. Kemampuan operasional

- a. Keandalan : Ketepatan jam operasional pasar, konsistensi layanan, dan

kepastian aktivitas perdagangan berjalan lancar

- b. Bukti langsung : Ketersediaan fasilitas umum seperti toilet, tempat parkir, eskalator, pencahayaan, dan digitalisasi sistem pembayaran
- c. Jamninan : Tingkat kenyamanan dan keamanan bagi pedagang maupun pengunjung saat beraktivitas di lingkungan pasar
- d. Empati : Adanya perhatian terhadap kelompok rentan seperti lansia, disabilitas, ibu hamil saat melakukan layanan
- e. Daya tangkap : Kemampuan manajemen dalam merespon masukan, keluhan, dan kebutuhan dari pedagang atau pengunjung secara cepat dan tepat

3. Nilai Substansial

- a. Nilai Ekonomi : Peningkatan pendapatan pedagang, efisiensi biaya operasional, serta daya beli konsumen yang terjangkau
- b. Nilai Sosial Budaya : Terjaganya fungsi pasar sebagai ruang interaksi sosial tawar menawar, serya pelestarian produk-produk lokal yang mencerminkan budaya Kota Semarang
- c. Nilai Politik : Tingkat keterlibatan pedagang dalam forum diskusi atau proses pengambilan keputusan mengenai pengelolaan pasar
- d. Nilai Pendidikan : Akses pedagang terhadap pelatihan digitalisasi transaksi, manajemen usaha, serta edukasi konsumen untuk memahami sistem pasar modern

- e. Niali Ekologi : Perhatian terhadap aspek lingkungan seperti sistem pengelolaan sampah, sanitasi, dan upaya menciptakan pasar yang ramah lingkungan.

Tabel 1. 5
Operasionalisasi Konsep Public Value Dalam Pelayanan Publik
Pasar Bulu Kota Semarang

Faktor	Fenomena	Sub Fenomena
<i>Public Value</i> Dalam Pelayanan Publik Pasar Bulu Kota Semarang	Legitimasi	Regulasi
		Penegakan Aturan
		Dukungan Publik
	Kemampuan Operasional	Keandalan
		Bukti Langsung
		Jaminan
		Empati
	Nilai Substansial	Nilai Ekonomi
		Nilai Sosial Budaya
		Nilai Politik
		Nilai Pendidikan
		Nilai Ekologi

1.6.2 Faktor Pembentuk Public Value

Pemenuhan *Public Value* merujuk pada sejumlah elemen atau prasyarat yang harus terpenuhi agar suatu layanan benar-benar menghasilkan nilai publik, yakni manfaat yang dirasakan langsung oleh masyarakat, yang sesuai dengan

kepentingn umum, keadilan, dan berkelanjutan. Pembentukan nilai publik tidak semata-mata dinilai dari efisiensi administratif atau kepatuhan terhadap prosedur, melainkan dari seberapa pelayanan tersebut memberikan dampak positif, legitimasi, dan manfaat substansial kepada masyarakat. Faktor pendorong dalam pemberian pelayanan mencakup berbagai komponen yang meningkatkan efektivitas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Sementara itu, faktor penghambat mencakup berbagai komponen yang memperlambat atau bahkan menghalangi kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Dalam penelitian ini mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi pembentukan Public Value dalam pelayanan publik di Pasar Bulu Kota Semarang menggunakan tiga faktor yaitu :

1. Faktor aturan

Dasar hukum yang ditetapkan sebagai dasar untuk mengawasi dan memberikan layanan. Aturan yang dimaksud meliputi regulasi, prosedur operasional standar, serta eknis yang menjamin bahwa setiap proses pelayanan dilaksanakan secara adil, transparan, dan akuntabel. Tanpa adanya aturan yang jelas dan ditaati oleh semua pihak, nilai publik sulit tercipta karena pelayanan akan rentan terhadap penyimpangan, diskriminasi, dan ketidakefisienan. Aturan juga berperan dalam memberikan legitimasi atas tindakan aparaturnya dalam mengelola layanan.

2. Faktor sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana yang memadai merupakan prasyarat penting dalam menciptakan pelayanan publik yang bernilai. Sarana meliputi infrastruktur fisik, teknologi informasi, dan fasilitas pendukung lainnya

yang mendukung kenyamanan, aksesibilitas, dan kelancaran pelayanan. Dalam pelayanan pasar, sarana yang baik seperti kios tertata, area parkir yang luas, fasilitas kebersihan, dan sistem pembayaran digital akan memberikan pengalaman layanan yang positif bagi pengguna. Kualitas sarana pelayanan yang tinggi dapat meningkatkan efisiensi serta kepuasan masyarakat sebagai penerima manfaat.

3. Faktor kemampuan dan keterampilan

Standar untuk mengukur sejauh mana seorang aparatur harus memiliki kompetensi dalam memahami tugas dan fungsinya, memiliki kemampuan komunikasi yang baik, serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pelayanan yang dilakukan oleh aparatur yang kompeten tidak hanya mencerminkan profesionalisme birokrasi, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik terhadap institusi negara.

Tabel 1. 6

**Operasionalisasi Konsep Faktor Pendorong *Public Value*
dalam Pelayanan Publik Pasar Bulu Kota Semarang**

Faktor	Fenomena	Sub Fenomena
Faktor Pembentuk <i>Public Value</i> Dalam	Faktor Aturan	Dasar hukum untuk
		mengawasi dan
		memberikan layanan
		Infrastruktur fisik,
		teknologi informasi, dan

Pasar Bulu Kota Semarang	Faktor Sarana dan Prasarana	fasilitas pendukung
		Lainnya
	Faktor kemampuan dan keterampilan	kemampuan komunikasi
		yang baik, serta
		responsif terhadap
		kebutuhan Masyarakat

1.7 Fenomena Penelitian

Berdasarkan fenomena penelitian dan permasalahan yang muncul dalam latar belakang, maka muncul sebuah konsep sebagai berikut :

- 1) *Public value* pelayanan Pasar Bulu Kota Semarang dengan gejala yang diamati sebagai berikut :
 - a. Kondisi infrastruktur pasar yang masih sering dikeluhkan pedagang terutama yang berada di lantai tiga, banyak atap yang bocor sehingga berpotensi merusak barang padagangan pedagang.
 - b. Penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sumber retribusi pasar akibat banyak kios kosong dan tidak digunakan.
 - c. Kesulitan menggunakan pembayaran digital belum sepenuhnya berjalan optimal karena banyak pedagang yang lanjut usia tidak terbiasa menggunakan aplikasi atau transaksi digital.
 - d. Pasar masih dinilai kotor dan tidak tertata oleh pengunjung Pasar Bulu yang berdampak pada persepsi negatif pembeli dan mengurangi minat masyarakat untuk berkunjung ke pasar.

- 2) Faktor pembentuk public value untuk mengidentifikasi dan menganalisis elemen kunci yang mempengaruhi terciptanya nilai publik sebagai berikut :
- a. Implementasi Permendag Nomor 21 Tahun 2021 tentang Sarana Perdagangan belum berjalan optimal dan belum menciptakan pelayanan yang responsif sesuai dengan kebutuhan pedagang
 - b. Lemahnya kesiapan aparatur dalam menjalankan pelayanan berbasis digital serta dalam melakukan edukasi kepada pedagang agar mampu beradaptasi terhadap sistem baru.
 - c. Meskipun peningkatan pelayanan sudah dilakukan secara fisik, sarana pelayanan belum memberikan kenyamanan dan efektivitas bagi pedagang maupun pengunjung.

1.8 Argumen Penelitian

Pelayanan publik di pasar tradisional merupakan bagian penting dari pengelolaan sektor ekonomi kerakyatan yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Pasar Bulu Kota Semarang, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas sarana, kenyamanan, serta digitalisasi layanan seperti e-retribusi dan pembayaran non-tunai. Namun, realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara fasilitas yang disediakan dengan hasil pelayanan yang dirasakan oleh pedagang maupun pengunjung pasar. Banyak kios yang tidak digunakan, pasar sepi pengunjung, kondisi fisik pasar, pedagang yang tidak tertib, dan fasilitas umum yang belum berfungsi secara optimal..

Hal tersebut mengindikasikan bahwa pelayanan di Pasar Bulu belum sepenuhnya di rasakan dengan baik oleh masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk

menganalisis pelayanan publik Pasar Bulu melalui pendekatan public value seperti yang dikemukakan oleh Moore (1995), yaitu dengan menilai apakah pelayanan tersebut menghasilkan manfaat nyata (*public value outcomes*), mendapat dukungan dan legitimasi dari masyarakat (*legitimacy and support*), serta dijalankan dengan kapasitas operasional yang efektif (*operational capacity*). Penelitian ini menjadi penting karena dapat memberikan gambaran sejauh mana pelayanan publik di pasar tradisional mampu menjawab kebutuhan masyarakat sekaligus membentuk nilai publik yang berkelanjutan. Dengan pendekatan tersebut, diharapkan penelitian ini tidak hanya mengungkap kondisi pelayanan saat ini, tetapi juga memberikan kontribusi dalam perbaikan strategi pengelolaan pasar rakyat secara menyeluruh.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam tentang pengalaman, persepsi, dan makna yang dirasakan oleh para pedagang dan pengunjung mengenai pelayanan di Pasar Bulu. Pendekatan kualitatif sesuai untuk menggali fenomena sosial yang kompleks dan dinamis, yang tidak dapat diukur dengan angka. Peneliti dapat secara langsung menangkap nuansa, dinamika, dan perubahan yang terjadi di lapangan secara lebih utuh. Penelitian kualitatif deskriptif memberikan gambaran yang jelas tentang keadaan yang sedang terjadi, dengan analisis yang cenderung induktif dan 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. Metode ini tidak bertujuan menguji hipotesis, melainkan mengungkapkan bagaimana suatu realitas dipahami oleh subjek yang terlibat di dalamnya.

Tipe deskriptif kualitatif dipilih pada penelitian ini karena penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis bagaimana pelayanan di Pasar Bulu Kota Semarang berdampak terhadap nilai publik (*public value*). Menurut Sugiyono (2013:15), penelitian kualitatif deskriptif lebih menekankan pada pengumpulan data yang bersifat naratif, dengan memanfaatkan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Peneliti bertindak sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data, dengan tetap menjaga keterbukaan terhadap informasi yang berkembang di lapangan.

1.9.2 Situs Penelitian

Situs atau lokasi penelitian ini dilakukan di Pasar Bulu Kota Semarang yang berada di Jl. Mgr Sugiyopranoto, Barusari, Kec. Semarang Sel, Kota Semarang, Jawa Tengah. Pasar Bulu merupakan salah satu pasar tradisional yang telah direvitalisasi oleh Pemerintah Kota Semarang dan memiliki sejarah panjang dalam aktivitas ekonomi masyarakat. Lokasi ini dipilih karena Pasar Bulu merupakan pasar yang berada di tengah-tengah Kota Semarang, namun justru sepi pengunjung.

Pemilihan Pasar Bulu sebagai lokasi penelitian didasarkan pada karakteristiknya sebagai ruang pelayanan publik yang mempertemukan pemerintah daerah, pengelola pasar, pedagang, dan masyarakat dalam aktivitas layanan sehari-hari di Kota Semarang. Pasar Bulu dipandang sebagai lokasi yang strategis untuk mengeksplorasi perubahan nilai publik dalam pelayanan pemerintah daerah

terhadap pasar rakyat.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini ada tiga subjek yaitu :

1. Pengelola Pasar

Pengelola pasar dipilih menjadi subjek penelitian karena pengelola pasar memiliki peran langsung dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pelayanan pasar. Pengelola pasar bertindak sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan operasional pasar, serta pengawasan di pasar.

2. Pedagang Pasar

Pedagang Pasar Bulu merupakan bagian dari komunitas pasar yang secara langsung menerima pelayanan yang diberikan oleh pengelola serta memberikan pelayanan terhadap pengunjung pasar. Mereka merupakan pengguna langsung dari pelayanan publik yang disediakan di Pasar Bulu. Seluruh aktivitas jual beli, penggunaan fasilitas, hingga pembayaran retribusi dan kebijakan pengelolaan pasar, dialami secara langsung oleh pedagang setiap hari.

Pengunjung merupakan penerima manfaat langsung dari pelayanan pasar, seperti kebersihan, kenyamanan, keamanan, dan kemudahan akses terhadap barang kebutuhan pokok. Persepsi dan pengalaman mereka terhadap pelayanan yang tersedia dapat mencerminkan sejauh mana nilai publik telah dirasakan oleh masyarakat umum sebagai konsumen. Dengan menggali pendapat pengunjung, peneliti dapat memperoleh informasi tambahan mengenai aspek legitimasi pelayanan publik serta bagaimana tingkat

kepuasan terhadap pengelolaan pasar.

1.9.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data kualitatif yang bersifat deskriptif. Data kualitatif deskriptif berfungsi sebagai gambaran fenomena secara mendalam berdasarkan narasi, opini, pandangan, serta pengalaman yang diceritakan langsung oleh subjek penelitian. Dalam penelitian ini data kualitatif mencakup pengalaman para pedagang dan pengunjung terhadap pelayanan publik. Jenis data kualitatif deskriptif dipilih dalam penelitian ini karena jenis data kualitatif memungkinkan peneliti untuk menangkap aspek-aspek yang bersifat subjektif dan kontekstual yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui angka.

Penelitian ini menelaah pelayanan di Pasar Bulu, Kota Semarang, meliputi kondisi fisik pasar, perubahan pendapatan pedagang, berbagai keluhan yang muncul, serta dinamika sosial ekonomi yang terjadi. Data yang dihimpun berupa fakta dan gejala yang berlangsung secara alami di lapangan, seperti situasi pasar, interaksi antara pedagang dan pembeli, serta pandangan pedagang terhadap pelayanan yang diberikan. Proses pengumpulan data dilakukan secara kualitatif melalui kegiatan observasi, wawancara, dan dokumentasi.

1.9.5 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Sumber data penelitian ini yakni ada dua yang bertujuan agar proses pengumpulan data atau informasi dilakukan secara sistematis, sehingga hasil penelitian mampu memberikan gambaran utuh mengenai persepsi para pelaku pasar terhadap nilai publik yang tercipta dalam pelayanan pasar. Sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung di lapangan melalui interaksi dengan sumber informasi yang berkaitan, yaitu pedagang, pengunjung, dan pengelola Pasar Bulu. Data primer dikumpulkan melalui teknik wawancara dan observasi langsung terhadap aktivitas pasar. Data primer mejadi sumber utama dalam penelitian ini karena memungkinkan peneliti untuk menggali pemaknaan dari para informan terhadap fenomena yang diteliti. Data primer dalam penelitian ini mencakup:

- a. Persepsi pedagang mengenai kenyamanan berjualan, kelayakan fasilitas, keterjangkauan biaya, dan keamanan saat berada di lingkungan Pasar Bulu.
- b. Pendapat pengunjung terhadap kebersihan, aksesibilitas, harga, serta kenyamanan berbelanja di pasar.
- c. Pandangan pengeloa pasar mengenai pelayanan Pasar Bulu

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui sumber tidak langsung, seperti dokumen, arsip, peraturan perundang-undangan, serta berbagai literatur yang berkaitan dengan fokus penelitian. Keberadaan data sekunder digunakan sebagai pelengkap sekaligus pembanding terhadap data primer yang diperoleh di lapangan. Dalam penelitian ini, data sekunder bersumber dari:

- a. Dokumen resmi Dinas Perdagangan Kota Semarang terkait proses pelayanan publik di Pasar Bulu
- b. Peraturan Daerah atau Peraturan Wali Kota Semarang yang mengatur pengelolaan pasar tradisional

- c. Artikel berita dari media lokal maupun nasional
- d. Literatur ilmiah mengenai teori Public Value dan pelayanan publik pasar tradisional

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penggunaan ketiga teknik tersebut dimaksudkan agar data yang diperoleh dapat saling melengkapi sehingga memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai objek yang diteliti..

1. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan teknik semi-terstruktur, yang memungkinkan peneliti mengeksplorasi jawaban informan secara fleksibel. Pertanyaan dasar disiapkan sebelumnya, namun dalam pelaksanaannya, peneliti dapat menyesuaikan arah pertanyaan dengan dinamika yang muncul saat wawancara berlangsung. Teknik wawancara digunakan untuk menggali persepsi, harapan, kritik, dan pengalaman para pedagang serta pengunjung terhadap pelayanan pasar. Wawancara dicatat dan ditranskrip untuk dianalisis secara tematik.

2. Observasi

Observasi dilakukan langsung di lingkungan Pasar Bulu, dimana peneliti hadir dan mengamati aktivitas pasar seperti interaksi sosial, perilaku pelayanan, penggunaan fasilitas, hingga kondisi fisik pasar. Observasi dalam penelitian ini bersifat partisipatif, artinya peneliti menyatu dalam lingkungan pasar, namun tetap menjaga peran sebagai pengamat. Observasi digunakan untuk memvalidasi informasi yang diperoleh dari wawancara, serta mengungkap data implisit yang tidak selalu diungkapkan secara verbal

oleh informan.

3. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan dengan cara menghimpun serta menelaah berbagai dokumen yang berkaitan, seperti data identitas Pasar Bulu, ketentuan retribusi, dan standar operasional pelayanan pasar. Teknik ini dimanfaatkan untuk melengkapi data primer sekaligus memberikan dasar informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan di Pasar Bulu.

4. Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif deskriptif, sehingga proses analisis data dilakukan secara induktif dan bersifat interpretatif. Dalam pelaksanaannya, peneliti merujuk pada teknik analisis data yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2013:246) yang meliputi tiga tahap utama, yaitu:

a. Reduksi Data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, dan transformasi data mentah yang diperoleh dari lapangan, baik dari wawancara, observasi, maupun dokumen. Peneliti membaca ulang transkrip wawancara dan catatan lapangan untuk mengidentifikasi informasi. Reduksi dilakukan dengan cara mengelompokkan data berdasarkan tema-tema kunci seperti:

1. Kualitas pelayanan di Pasar Bulu
2. Persepsi terhadap kenyamanan, aksesibilitas, dan fasilitas
3. Hubungan antara pengguna (pedagang, pengunjung, dan pengelola)
4. Manfaat yang diterima oleh pengguna pasar dari pelayanan

b. Penyajian Data

Setelah proses reduksi data dilakukan, tahap berikutnya adalah menyajikan data dalam bentuk uraian deskriptif. Penyajian data dalam penelitian ini bertujuan membantu peneliti mengenali pola, hubungan, serta keterkaitan antarinforman. Data disampaikan melalui kutipan langsung dari informan (verbatim) yang telah dikelompokkan berdasarkan indikator nilai publik.

c. Penarikan Kesimpulan

Tahap penarikan data adalah menarik Kesimpulan yang didasarkan pada pola dan hubungan yang telah ditemukan dalam data. Ketika wawancara berlangsung, peneliti mulai mengidentifikasi tema atau pola yang muncul dari narasi informan, seperti persepsi pedagang terhadap kenyamanan fasilitas pelayanan. Kemudian dianalisis menggunakan teori *public value*, pada tahap akhir setelah data direduksi dan disajikan, peneliti menarik kesimpulan yang mencerminkan bagaimana Pasar Bulu dipersepsi oleh masyarakat sebagai pelayanan publik yang menghasilkan nilai. Untuk menjamin validitas Kesimpulan maka peneliti melakukan proses verifikasi melalui triangulasi sumber yaitu data yang diperoleh dari pedagang, pengunjung, dan pengelola pasar dibandingkan untuk melihat kesesuaian atau perbedaan pandangan. Bila terdapat kesamaan persepsi maka akan memperkuat validitas temuan.

1.9.7 Kualitas Data

Penelitian ini yang menggunakan penelitian kualitatif deskriptif penilaian terhadap kualitas data tidak dilakukan melalui uji validitas atau reliabilitas seperti dalam kuantitatif, melainkan melalui pendekatan *trustworthiness* atau keabsahan

data. Lincoln dan Guba (dalam Sugiyono, 2013:270) menjelaskan bahwa mutu data dalam penelitian kualitatif dinilai melalui empat kriteria, yaitu *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*. Keempat kriteria tersebut digunakan dalam penelitian ini untuk memastikan bahwa data yang diperoleh benar-benar menggambarkan persepsi aktor sosial yang diteliti secara sah dan dapat dipercaya.

1. *Credibility* (kredibilitas)

Penelitian ini berfokus pada persepsi pedagang dan pengunjung terhadap *public value* pelayanan Pasar Bulu. Untuk menjaga kredibilitas data melalui :

- Triangulasi sumber : Dilakukan dengan melibatkan berbagai informan, yaitu pedagang, pengunjung, dan pengelola pasar agar memperoleh data yang beragam dan objektif.
- Trianggulasi Teknik : Digunakan dengan mengagabungkan wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi
- Member check : Dilakukan dengan meminta konfirmasi kepada beberapa informan terhadap hasil interpretasi data oleh peneliti, guna menghindari kesalahan pemahaman terhadap pernyataan mereka.
- Peneliti menjaga *engagement* yang cukup di lapangan, agar memahami konteks sosial dan dinamika pasar secara menyeluruh.

2. *Transferability* (keteralihan)

Dalam penelitian ini, peneliti menjelaskan secara rinci mengenai kondisi di

Pasar Bulu, kondisi fisik dan sosial pasar, karakteristik informan, serta peran masing-masing aktor. Dengan menyajikan deskripsi yang lengkap, peneliti memungkinkan pembaca atau peneliti lain menilai apakah temuan ini relevan dan dapat dialihkan ke konteks pelayanan pasar tradisional lain di kota atau daerah yang memiliki karakteristik serupa.

3. *Dependability* (ketergantungan)

Dalam penelitian ini, peneliti menyusun tahapan penelitian mulai dari penentuan fokus, pemilihan informan, prosedur wawancara, observasi, hingga analisis data secara terdokumentasi dan sistematis. Proses tersebut dikonsultasikan dan diuji melalui bimbingan dengan dosen pembimbing serta diskusi ilmiah dengan sejawat (*peer debriefing*) memastikan bahwa seluruh proses dapat dicari tau dan dipertanggungjawabkan secara ilmiah, serta memungkinkan orang lain memahami bagaimana data dikumpulkan dan dianalisis.

4. *Confitmability* (konfirmasiabilitas)

Peneliti menjaga konfirmasiabilitas dengan menyertakan kutipan langsung dari wawancara informan dalam laporan penelitian, menyimpan catatan lapangan secara rinci, serta memisahkan antara data asli dan interpretasi dalam proses analisis. Selain itu, peneliti juga merefleksikan posisi subjektifnya agar tidak mencampurkan pandangan pribadi dalam pemaknaan data. Peneliti memastikan hasil analisis benar-benar merepresentasikan pandangan dan persepsi informan, bukan konstruksi peneliti.