

**EVALUASI PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM PADA  
PEDAGANG KAKI LIMA DI KAWASAN PASAR LOAK DUPAK RUKUN  
SURABAYA**

**Dyan Puspitaningsih**

Program studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya  
[Dyanpuspita03@gmail.com](mailto:Dyanpuspita03@gmail.com)

**Dida Rahmadanik**

Program studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya  
[didarahma@untag-sby.ac.id](mailto:didarahma@untag-sby.ac.id)

**Adi Soesiantoro**

Program studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya  
[adisusiantoro@untag-sby.ac.id](mailto:adisusiantoro@untag-sby.ac.id)

**ABSTRAK**

Ketertiban merupakan elemen penting dalam menciptakan kehidupan masyarakat yang aman dan harmonis. Salah satu langkah yang ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan melakukan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL), meskipun dalam pelaksanaannya kerap menemui berbagai kendala, terutama di wilayah perkotaan seperti Surabaya. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi penyelenggaraan ketertiban umum terhadap PKL di Pasar Loak Dupak Rukun Surabaya serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan model evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*) dari Daniel Stufflebeam & Coryn sebagai kerangka analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penertiban telah memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan ketertiban, kelancaran lalu lintas, dan kenyamanan lingkungan sekitar pasar karena pedagang kaki lima bersikap kooperatif. Koordinasi yang baik antara PD Pasar Surya dan Satpol PP baik ditingkat Kota maupun Kecamatan, pendekatan persuasif kepada pedagang, serta tersedianya fasilitas berjualan yang representatif menjadi faktor utama yang mendukung efektivitas kebijakan ini. Di sisi lain, penelitian ini juga menemukan bahwa masih terdapat beberapa hambatan yang perlu diatasi guna meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan kebijakan. Hambatan tersebut antara lain adalah kekhawatiran pedagang akan kehilangan pelanggan karena relokasi, kondisi pasar yang masih dalam tahap penyesuaian menyebabkan sebagian pedagang mengalami tantangan dalam memenuhi kewajiban sewa stand baru, ketidakstabilan pendapatan

pedagang, serta kecenderungan sebagian pedagang untuk tetap memilih lokasi lama yang dirasakan lebih strategis dan mudah dijangkau pengunjung.

**Kata kunci:** *Evaluasi Kebijakan, CIPP, Ketertiban Umum, Pedagang Kaki Lima*

### **ABSTRACT**

Orderliness is a fundamental element in creating a safe and harmonious society. One of the efforts to achieve this is through the arrangement and regulation of street vendors (PKL), which in practice often encounters various challenges, particularly in urban areas such as Surabaya. This study aims to evaluate the implementation of public order management concerning street vendors at the Dupak Rukun Flea Market in Surabaya, as well as to identify supporting and inhibiting factors in the enforcement of Surabaya Regional Regulation Number 2 of 2020 on Public Order and Community Tranquility. This research employs a descriptive qualitative approach using the CIPP evaluation model (Context, Input, Process, Product) developed by Daniel Stufflebeam & Coryn as the analytical framework. The findings reveal that the policy has contributed positively to improving public order, traffic flow, and environmental comfort around the market, as street vendors have generally responded cooperatively. Strong coordination between PD Pasar Surya and the Civil Service Police Unit (Satpol PP) at both city and Subdistrict, persuasive approaches toward the vendors, and the availability of representative vending facilities are the main factors supporting the effectiveness of this policy. On the other hand, the study also identifies several obstacles that need to be addressed to enhance policy effectiveness and sustainability. These include vendors' concerns about losing customers due to relocation, transitional market conditions that challenge some vendors in fulfilling their new stall rental obligations, income instability, and a tendency among certain vendors to return to their previous locations, which are perceived as more strategic and accessible to customers.

**Keywords:** *Policy Evaluation, CIPP, Public Order, Street Vendors*

### **A. PENDAHULUAN**

Ketertiban umum merupakan salah satu pilar penting dalam menciptakan tatanan kehidupan masyarakat yang harmonis dan berkelanjutan, terutama dalam konteks wilayah perkotaan. Di tengah pertumbuhan kota dan dinamika sosial ekonomi yang kompleks, kehadiran sektor informal seperti pedagang kaki lima (PKL) menjadi realitas yang tidak dapat diabaikan. PKL tidak hanya berkontribusi dalam menyediakan akses ekonomi bagi masyarakat berpenghasilan rendah, tetapi juga memainkan peran strategis dalam mendukung perputaran ekonomi lokal. Namun demikian, aktivitas mereka kerap menimbulkan permasalahan baru terkait penggunaan ruang publik, kemacetan, dan gangguan ketertiban umum apabila tidak dikelola secara tepat.

Aktivitas sektor informal yang paling umum ditemui di masyarakat adalah keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL), yang merupakan bentuk usaha masyarakat dalam mencari penghasilan tanpa membutuhkan tingkat pendidikan yang tinggi. PKL biasanya menempati lokasi-lokasi strategis di wilayah perkotaan, sehingga

keberadaannya perlu mendapatkan perhatian dan penanganan khusus dari pemerintah. Sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kebijakan, pemerintah memiliki peran penting dalam mengarahkan implementasi kebijakan publik demi kepentingan umum. Implementasi kebijakan ini berfungsi untuk menjembatani antara perumusan kebijakan dengan pencapaian tujuan yang diharapkan (Fortuna Eka Septia Intan & Arif Lukman, 2023).

Sebagai respons terhadap permasalahan ini, penelitian ini merujuk pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Dalam Pasal 11 huruf (e), ditegaskan bahwa "setiap orang atau badan dilarang melakukan aktivitas jual beli, menyewakan permainan, atau menyimpan barang di jalur hijau, taman, dan fasilitas umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya." Aturan tersebut bertujuan untuk menjaga ketertiban di ruang publik, memperlancar lalu lintas, serta menciptakan lingkungan kota yang bersih, tertata, dan nyaman bagi seluruh warga.

Sebagai salah satu kota metropolitan di Indonesia, Surabaya dihadapkan pada beragam tantangan yang kompleks dalam upaya penertiban dan penataan ruang kota, termasuk dalam menangani aktivitas ekonomi informal seperti keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL). Salah satu kawasan yang menjadi sorotan adalah Pasar Loak Dupak Rukun sebuah pasar tradisional yang dikenal sebagai pusat perdagangan barang bekas dan onderdil otomotif terbesar di Surabaya. Pasar ini memiliki karakteristik yang unik karena menjadi tempat favorit warga dari berbagai daerah untuk mencari barang-barang dengan harga terjangkau, mulai dari suku cadang kendaraan, peralatan rumah tangga, hingga barang antik yang terletak di wilayah Kecamatan Asemrowo. Namun, di balik geliat ekonomi tersebut, kawasan pasar ini juga menghadapi berbagai persoalan ketertiban dan tata ruang.

Keberadaan PKL yang berjualan di bahu jalan dan mendirikan lapak semi permanen di atas saluran air di sekitar Pasar Loak Dupak Rukun telah menimbulkan dampak negatif terhadap kelancaran lalu lintas, keselamatan pejalan kaki, dan terganggunya akses ke fasilitas umum, termasuk sekolah seperti SMPN 42 Surabaya yang berada tidak jauh dari lokasi pasar. Kondisi ini mendorong Pemerintah Kota Surabaya, melalui PD. Pasar Surya selaku pengelola pasar dengan bantuan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Surabaya, serta bantuan personal Satpol PP dari pihak Kecamatan Asemrowo, untuk melakukan langkah penertiban. Penertiban dilakukan tidak hanya dengan pendekatan hukum semata, melainkan juga melalui strategi komunikasi yang persuasif, humanis, dan melibatkan partisipasi para pedagang.

Upaya ini dilaksanakan sebagai bentuk pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, yang menegaskan pentingnya menjaga ketertiban dan fungsi ruang publik, tanpa mengesampingkan hak masyarakat dalam mencari penghidupan. PD. Pasar Surya telah menyediakan sejumlah fasilitas relokasi berupa stand resmi bagi PKL terdampak, sementara Satpol PP bertugas menjaga ketertiban dan melakukan sosialisasi secara berkelanjutan. Dengan sinergi lintas sektor tersebut, kebijakan penertiban di kawasan Pasar Loak Dupak Rukun diharapkan mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan terhadap ekonomi masyarakat kecil.

Penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan di sepanjang jalan akses masuk menuju Pasar Loak Dupak Rukun Surabaya merupakan bagian dari implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Kegiatan ini dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai pelaksana kebijakan di lapangan, dengan tujuan utama untuk menciptakan ketertiban ruang publik dan mendukung kelancaran aktivitas masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, penertiban dilakukan melalui pendekatan yang komunikatif dan persuasif, guna meminimalkan potensi konflik dengan para PKL yang terdampak. Pemerintah berharap agar para pedagang yang masih menempati area yang tidak sesuai peruntukannya, seperti bahu jalan atau trotoar, dapat berpindah ke lokasi yang telah disediakan. Hal ini penting agar aktivitas jual beli tidak mengganggu arus lalu lintas, menghindari terjadinya kemacetan, serta menjaga kenyamanan dan keselamatan pengguna jalan lainnya. Selain bertujuan menciptakan ketertiban dan kenyamanan lingkungan, upaya penertiban ini juga dimaksudkan untuk memberikan kepastian ruang usaha yang lebih aman dan layak bagi para PKL. Pemerintah melalui PD Pasar Surya telah menyediakan stand resmi sebagai alternatif lokasi berdagang yang tidak hanya lebih tertib secara tata ruang, tetapi juga dirancang agar mendukung keberlanjutan usaha para pedagang

Namun demikian, dalam implementasinya, kebijakan penertiban PKL tidak selalu berjalan mulus. Sebagian pedagang mengalami kendala dalam menyesuaikan diri dengan lokasi baru, terutama karena pertimbangan ekonomi dan strategi usaha yang selama ini telah terbentuk di lokasi lama. Masih terdapat sebagian pedagang yang memilih kembali ke lokasi awal berdagang, karena lokasi tersebut dinilai lebih strategis dan mudah dijangkau oleh para pengunjung, sehingga lebih mendukung kelangsungan usaha mereka. Beberapa PKL merasa kehilangan pelanggan karena perpindahan tempat, kondisi pasar yang masih dalam tahap penyesuaian menyebabkan sebagian pedagang mengalami tantangan dalam memenuhi kewajiban sewa stand baru, serta ketidakstabilan pendapatan pedagang. Situasi ini mencerminkan bahwa meskipun dari sisi regulasi dan penertiban kebijakan sudah diterapkan, keberhasilan implementasi atau pelaksanaan tetap sangat bergantung pada kondisi sosial ekonomi masyarakat sasaran, serta bagaimana pendekatan kebijakan tersebut dijalankan di lapangan secara inklusif.

## **B. KAJIAN TEORITIS**

### **Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan memiliki peran penting dalam rangkaian proses kebijakan publik. James P. Lester dan Joseph Stewart menyatakan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor penyebab kegagalan sebuah kebijakan, serta mengukur sejauh mana kebijakan tersebut mampu mencapai tujuan yang telah direncanakan. Evaluasi ini tidak hanya menitikberatkan pada hasil akhir, tetapi juga mempertimbangkan dampak-dampak yang ditimbulkan selama kebijakan berlangsung.

Evaluasi kebijakan menurut Briant & White difokuskan pada sejauh mana kebijakan dan implementasinya mendekati atau mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi ini menilai keberhasilan kebijakan dengan melihat dampak dan

konsekuensi yang dihasilkan selama proses implementasi. Penilaian pada tahap implementasi bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan kebijakan sudah berjalan sesuai rencana dan tujuan awal (Patu, n.d.)

Istilah "evaluasi" merujuk pada proses menganalisis dan menilai hasil kebijakan atau program dengan menggunakan berbagai kriteria nilai. Dunn (2000) menjelaskan bahwa evaluasi dapat mencakup beberapa tahapan, seperti penaksiran (appraisal), pemberian skor atau peringkat (rating), serta penilaian (assessment), yang semuanya bertujuan untuk mengetahui sejauh mana suatu kebijakan berhasil mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Evaluasi ini penting untuk menghasilkan informasi terkait nilai atau manfaat dari hasil kebijakan, sehingga kebijakan atau program tersebut dapat dinilai berdasarkan kontribusinya terhadap tujuan atau sasaran yang ingin dicapai. Jika hasil kebijakan memberikan nilai tambah atau kontribusi terhadap tujuan, maka kebijakan tersebut dianggap telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna.

Hal ini menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan bukan hanya sekadar menilai implementasi, tetapi juga memahami apakah kebijakan tersebut berhasil menyelesaikan masalah atau mencapai sasaran secara efektif. Adapun tujuan dari evaluasi adalah:

1. Mengidentifikasi Tingkat Pencapaian Tujuan yang berguna untuk menilai sejauh mana tujuan program telah dicapai sesuai dengan rencana yang ditetapkan.
2. Mengukur Dampak Langsung pada Kelompok Sasaran digunakan untuk Memahami efek langsung dari program terhadap kelompok sasaran yang dituju.
3. Menganalisis Konsekuensi Lain di Luar Sosial yakni mengidentifikasi dampak-dampak tambahan atau konsekuensi lain yang mungkin timbul dari implementasi program, termasuk aspek-aspek yang berada di luar ruang lingkup sosial.

Menurut Ndraha, evaluasi merupakan tindakan atau proses untuk menentukan nilai suatu hal. Dalam pelaksanaannya, evaluasi membutuhkan pengukuran yang dilakukan dengan disiplin ketat sesuai dengan tahapan waktu tertentu untuk memahami hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan. Melalui evaluasi, dapat diidentifikasi kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan, sekaligus mengukur tingkat keberhasilan berdasarkan prinsip-prinsip yang dijalankan. Evaluasi ini sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah untuk memastikan efektivitas dan efisiensi program atau kebijakan yang diterapkan (Riwansyah, 2021).

Menurut William N. Dunn, evaluasi adalah proses menilai hasil suatu kebijakan dengan tujuan untuk mengetahui nilai atau manfaatnya. Evaluasi dapat dipahami sebagai proses penaksiran (appraisal), pemberian nilai atau skor (rating), maupun penilaian (assessment) yang bertujuan untuk menilai sejauh mana efektivitas dan dampak suatu kebijakan tercapai. Evaluasi ini menghasilkan informasi penting yang dapat digunakan untuk menilai keberhasilan kebijakan dalam memenuhi tujuannya serta memberikan manfaat bagi masyarakat. Menurut William N. Dunn dalam Sudiro (2018:63), terdapat enam kriteria yang dapat digunakan dalam mengevaluasi kebijakan, yaitu :

1. Efektivitas – Mengukur sejauh mana kebijakan mencapai tujuan yang diharapkan.
2. Efisiensi – Menilai perbandingan antara hasil yang dicapai dengan sumber daya yang digunakan.
3. Kecukupan – Menentukan apakah kebijakan sudah cukup dalam menyelesaikan masalah yang ada.
4. Perataan (Keadilan) – Mengukur sejauh mana manfaat kebijakan didistribusikan secara adil di masyarakat.
5. Responsivitas – Melihat bagaimana masyarakat merespons kebijakan, baik melalui dukungan atau penolakan.
6. Ketepatan – Menilai apakah kebijakan sesuai dengan nilai dan tujuan yang ingin dicapai.

Evaluasi berdasarkan kriteria ini membantu menentukan efektivitas dan dampak kebijakan dalam menyelesaikan masalah publik.

#### **Model Evaluasi Kebijakan CIPP**

Model evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*) yang dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam (1966) merupakan pendekatan komprehensif dalam menilai kebijakan atau program, baik untuk tujuan formatif (pengembangan) maupun sumatif (penilaian akhir). Evaluasi formatif berfokus pada pemberian informasi sebelum dan selama pelaksanaan program untuk membantu perbaikan dan pengambilan keputusan secara berkelanjutan. Sementara itu, evaluasi sumatif dilakukan setelah program berjalan untuk menilai hasil dan dampaknya, sehingga bersifat reflektif terhadap efektivitas kebijakan yang telah diterapkan (Dicky Artanto et al., 2023). Model Evaluasi CIPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam merupakan salah satu pendekatan evaluasi yang paling umum digunakan dalam menilai program atau kebijakan. Model ini terdiri dari empat komponen utama, yaitu :

1. *Context* (Evaluasi Konteks) : Evaluasi konteks bertujuan untuk memahami latar belakang, kebutuhan, serta permasalahan yang melatarbelakangi adanya suatu kebijakan atau program. Fokus utama dari tahap ini meliputi mengidentifikasi lingkungan tempat kebijakan diterapkan, menilai kebutuhan yang belum terpenuhi dalam masyarakat, menggambarkan sasaran program, termasuk populasi yang terdampak, dan memastikan bahwa tujuan kebijakan/program sudah sesuai dengan permasalahan yang ada.
2. *Input* (Evaluasi Masukan) : Pada tahap ini, evaluasi difokuskan pada penilaian terhadap sumber daya dan strategi yang digunakan untuk mendukung pencapaian tujuan kebijakan. Komponen yang dinilai dalam tahap ini meliputi sumber daya yang tersedia (anggaran, tenaga kerja, dan fasilitas), strategi dan perencanaan termasuk efektivitas metode yang digunakan, strategi pelaksanaan kebijakan atau program, dan kesiapan sumber daya manusia dan dukungan institusional.
3. *Process* (Evaluasi Proses) : Evaluasi ini mengawasi pelaksanaan program, memastikan bahwa semua tahapan berjalan sesuai rencana. Tujuan evaluasi proses adalah mengidentifikasi kelemahan program dari berbagai aspek agar dapat dilakukan perbaikan dalam pelaksanaannya. Evaluasi ini berfokus pada bagaimana strategi diterapkan, bagaimana sumber daya digunakan, serta

bagaimana kebijakan atau program dijalankan di lapangan. Dengan kata lain, evaluasi proses memastikan bahwa program berjalan sesuai rencana dan dapat memberikan umpan balik untuk penyempurnaan dalam pelaksanaan kebijakan.

4. *Product* (Evaluasi Hasil) : Tahap ini bertujuan untuk mengukur hasil atau dampak yang dihasilkan dari kebijakan/program tersebut yang berfungsi sebagai alat bantu bagi penanggung jawab program atau kebijakan dalam mengambil keputusan, memodifikasi, atau memberikan rekomendasi berdasarkan hasil evaluasi. Ini merupakan tahap akhir yang digunakan untuk menilai dampak serta hambatan dan faktor pendukung baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang, serta memberikan rekomendasi untuk peningkatan kebijakan di masa mendatang.

Model CIPP memastikan bahwa evaluasi kebijakan atau program dilakukan secara menyeluruh, mulai dari latar belakang hingga dampak akhirnya. Menurut Wirawan, tujuan evaluasi model CIPP adalah untuk menilai efektivitas dan efisiensi suatu program dengan berbagai aspek yang mendukung pengambilan keputusan dan perbaikan kebijakan. Evaluasi ini mencakup beberapa tujuan utama yakni mengukur dampak program, apakah program telah memberikan pengaruh sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, menilai kesesuaian pelaksanaan program dengan rencana yang telah disusun dan standar yang berlaku, mengidentifikasi kelemahan dan keunggulan kebijakan, menentukan bagian mana yang berjalan efektif dan mana yang perlu diperbaiki, mengembangkan kapasitas staf dan pelaksana program melalui evaluasi yang berkelanjutan. memastikan kepatuhan terhadap regulasi, termasuk pemenuhan ketentuan hukum dan persyaratan akreditasi, menilai alokasi anggaran, memastikan bahwa sumber daya digunakan secara efisien, mendukung pengambilan keputusan strategis, seperti keberlanjutan atau modifikasi program, memberikan akuntabilitas kepada pimpinan dan pihak terkait mengenai efektivitas program, menyediakan umpan balik bagi manajemen dan pelaksana program untuk peningkatan kebijakan di masa depan, mengembangkan teori evaluasi, memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan dalam bidang evaluasi kebijakan (Nurul Azmi & Nur Laila Meilani, 2023).

### **C. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk menjelaskan secara rinci suatu fenomena atau kondisi sosial berdasarkan perspektif para informan, dengan fokus untuk memahami bagaimana evaluasi penyelenggaraan ketertiban umum pada PKL Di Pasar Loak Dupak Rukun berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, serta mengidentifikasi Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung pelaksanaan Perda tersebut.

Dalam penelitian kualitatif, sumber data merujuk pada seluruh informasi yang dikumpulkan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan penelitian atau mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua jenis sumber data utama, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung oleh peneliti melalui kegiatan penelitian di lapangan. Dalam studi ini, data primer diperoleh melalui observasi langsung di

lokasi serta wawancara dengan berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan penertiban pedagang kaki lima atau yang sering disebut PKL di Kawasan Pasar Loak Dupak Rukun. Sedangkan, data sekunder merupakan informasi yang dikumpulkan melalui sumber tidak langsung, seperti dokumen resmi, laporan, arsip, atau publikasi yang telah ada sebelumnya. Dalam penelitian ini, data sekunder dimanfaatkan untuk memperkuat analisis serta melengkapi data primer, yang mencakup informasi tambahan guna memberikan gambaran yang lebih komprehensif terhadap permasalahan yang diteliti sebagai yaitu buku yang digunakan sebagai landasan teori dan referensi konseptual untuk memahami kebijakan publik, ketertiban umum, dan dinamika PKL, serta membantu menempatkan data primer dalam konteks yang lebih luas, situs web merupakan sumber informasi resmi dan aktual, seperti portal berita lokal (Suara Surabaya, Jawa Pos, Tribun Surabaya) yang menyajikan laporan dan opini publik terkait penertiban PKL di Pasar Loak Dupak Rukun, serta jurnal artikel yang memberikan perspektif ilmiah dan hasil penelitian terdahulu yang relevan untuk memperkuat analisis, mengevaluasi kebijakan, serta memahami dampak sosial, ekonomi, dan hukum dari penertiban PKL. Penelitian ini menggunakan alat analisis data berupa Flow Model yang dikembangkan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (Miles et al., 2014), yang terdiri dari empat tahapan yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Model ini membantu peneliti dalam mengelola serta menganalisis data secara terstruktur dan menyeluruh.

#### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan temuan yang diperoleh melalui observasi, dokumentasi, serta wawancara dengan sejumlah narasumber, peneliti perlu melakukan verifikasi ulang terhadap data yang telah dikumpulkan, baik sebelum maupun sesudah menyusun atau menarik kesimpulan. Langkah ini bertujuan untuk memastikan bahwa hasil analisis benar-benar menggambarkan situasi di lapangan secara objektif dan menyeluruh. Fokus penelitian ini adalah mengevaluasi penyelenggaraan ketertiban umum terhadap pedagang kaki lima (PKL) di Pasar Loak Dupak Rukun Surabaya. Evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan proses penilaian terhadap suatu kebijakan guna mengetahui apakah tujuan dari kebijakan tersebut sudah tercapai. Selain itu, evaluasi juga bertujuan untuk melihat dampak atau pengaruh dari kebijakan terhadap masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Proses ini dilakukan dengan cara mengukur dan menganalisis berbagai aspek yang berkaitan dengan isi kebijakan, bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, serta hasil yang dicapai setelah kebijakan dijalankan.

Salah satu pendekatan yang digunakan dalam evaluasi kebijakan adalah model CIPP yang dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam dan Coryn. Model ini mencakup empat aspek utama, yaitu: *Context* (konteks), *Input* (masukan), *Process* (proses), dan *Product* (hasil). CIPP bukan hanya digunakan untuk menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak, tetapi lebih penting lagi untuk memberikan masukan perbaikan agar pelaksanaan kebijakan bisa lebih efektif di masa mendatang. Seperti yang dijelaskan oleh Daniel Stufflebeam, evaluasi seharusnya tidak sekadar digunakan untuk membuktikan sesuatu, tetapi untuk meningkatkan mutu program atau kebijakan.

### ***Context (Konteks)***

Evaluasi konteks bertujuan untuk memahami latar belakang munculnya kebijakan. Penelitian menemukan bahwa kebijakan penertiban lahir sebagai respons terhadap kondisi lingkungan yang padat, gangguan akses ke fasilitas umum seperti SMPN 42 Surabaya, dan banyaknya keluhan masyarakat mengenai kemacetan serta kebersihan. Kebijakan ini dinilai telah disusun berdasarkan kebutuhan riil masyarakat dan sejalan dengan upaya menciptakan ruang publik yang lebih tertib dan aman. Respon dari pihak pengelola pasar, yakni PD Pasar Surya, sangat positif. Mereka menekankan bahwa penertiban dilakukan secara humanis dan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan umum dan keberlangsungan usaha PKL. Ini menunjukkan adanya semangat kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat dalam menciptakan solusi bersama. Pendekatan ini mencerminkan kepedulian pemerintah terhadap fungsi sosial ruang publik, sekaligus membuka ruang dialog dengan masyarakat terdampak, khususnya PKL. Upaya dilakukan secara persuasif melalui sosialisasi, dan sebagian besar PKL merespons dengan kooperatif. Pemerintah melalui PD. Pasar Surya sebagai pengelola pasar juga menyediakan 40 unit stand baru dari APBD sebagai solusi relokasi. Namun, tantangan muncul karena beberapa PKL menilai tidak semua mampu menyewa stand akibat keterbatasan ekonomi akibat kondisi pasar yang sepi. Kesimpulannya, kebijakan lahir dari kebutuhan riil untuk menciptakan ketertiban, namun implementasinya perlu memperhatikan aspek sosial ekonomi PKL.

### ***Input (Masukan)***

Evaluasi input bertujuan menilai ketersediaan sumber daya, strategi, dan kesiapan institusi dalam mendukung kebijakan penertiban PKL. Pemerintah Kota Surabaya melalui PD Pasar Surya telah mengalokasikan anggaran dari APBD untuk membangun 40 stand baru berukuran 4 m<sup>2</sup> lengkap dengan rolling door, sebagai upaya menyediakan fasilitas yang layak. Kebijakan ini didasari oleh Perda Kota Surabaya No. 2 Tahun 2020 dan telah dioperasionalkan secara teknis di lapangan. Dari sisi sumber daya manusia, penertiban didukung oleh 10 personel Satpol PP Kecamatan Asemrowo serta koordinasi dengan Satpol PP Kota. Pendekatan yang digunakan bersifat persuasif dan melibatkan koordinasi lintas instansi, menunjukkan kesiapan yang baik dari sisi administratif dan operasional. Meskipun secara umum kebijakan telah mendapat respons yang baik, beberapa PKL menyampaikan masukan meski lokasi sudah strategis, tetapi terkait tarif sewa yang masih perlu disesuaikan dengan kondisi ekonomi mereka pascapenertiban, karena kondisi pasar sepi serta pendapatan yang diperoleh tidak menentu. Selain itu, pemahaman masyarakat terhadap kebijakan masih belum merata, meskipun manfaat ketertiban sudah dirasakan. Secara keseluruhan, input kebijakan telah disiapkan dengan baik dari sisi teknis dan institusional. PD. Pasar Surya juga telah memasang spanduk peringatan tertulis sebagai bentuk sosialisasi dan penegasan aturan kepada pedagang dan masyarakat sekitar. Spanduk ini berisi imbauan agar tidak melakukan aktivitas jual beli, menyimpan barang, atau menggunakan area di luar stand resmi yang telah disediakan, seperti bahu jalan atau saluran air. Tindakan ini merupakan bagian dari langkah persuasif non-represif dalam mendukung pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Namun, keberhasilannya sangat

bergantung pada respons masyarakat dan kemampuan menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan ekonomi dan sosial PKL. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan yang lebih fleksibel dan komunikatif agar kebijakan ini dapat diterima secara lebih luas dan efektif.



Gambar 1 Spanduk Pemberitahuan Resmi dari PD. Pasar Surya  
Sumber : Dokumentasi peneliti, 2025

### ***Process (proses)***

Evaluasi proses menitikberatkan pada pelaksanaan teknis kebijakan, termasuk strategi sosialisasi, koordinasi antarinstansi, serta mekanisme pengawasan. Pemerintah melalui PD Pasar Surya, Satpol PP Kota, dan Kecamatan Asemrowo telah melaksanakan sosialisasi secara bertahap dan persuasif kepada para PKL, disertai pemberitahuan berjenjang sebelum penertiban dilakukan. Pendekatan yang komunikatif ini bertujuan membangun pemahaman dan mengurangi potensi resistensi. Koordinasi antarinstansi terjalin cukup baik, ditunjukkan melalui pembagian peran yang jelas serta pemantauan lapangan secara rutin pasca-penertiban. Penertiban dilakukan secara humanis tanpa kekerasan, disertai pemberian waktu persiapan bagi pedagang untuk relokasi. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan telah dirancang dengan menghargai aspek kemanusiaan dan ketertiban secara bersamaan.



Gambar 2. Mediasi kepada ketua Paguyuban PKL di Pasar Loak Dupak Rukun  
Sumber : Bidang Keamanan dan Ketertiban, 2025

Dampak positif mulai terlihat, seperti meningkatnya kelancaran lalu lintas dan lingkungan sekitar pasar yang lebih tertib. Namun, tantangan tetap ada, terutama dalam menjaga keberlanjutan hasil penertiban. Sebagian PKL masih

kembali ke lokasi semula karena keterbatasan ekonomi dan kebutuhan adaptasi terhadap lokasi baru. Beberapa pedagang juga menyampaikan bahwa kondisi pasar yang belum ramai serta keterbatasan modal menjadi kendala untuk menyewa stand. Meskipun demikian, hal ini memberikan peluang bagi pemerintah untuk memperkuat pengawasan kolaboratif dan mengembangkan strategi transisi, seperti insentif atau pendampingan ekonomi. Evaluasi ini menunjukkan bahwa keberhasilan proses implementasi tidak hanya bergantung pada penegakan aturan, tetapi juga pada konsistensi komunikasi, dukungan sosial ekonomi, serta fleksibilitas dalam merespons dinamika di lapangan.

### ***Product (Produk)***

Kebijakan penertiban PKL di Pasar Loak Dupak Rukun telah memberikan dampak nyata yang positif, khususnya dalam menciptakan lingkungan pasar yang lebih tertib, akses jalan yang lancar, serta suasana sekitar sekolah yang lebih aman dan nyaman. Masyarakat, termasuk wali murid SMPN 42, merasakan langsung perbaikan kondisi lalu lintas dan kebersihan lingkungan.

Di sisi pedagang, meskipun terdapat penyesuaian, banyak yang tetap mendukung penataan ini sebagai langkah menuju lingkungan usaha yang lebih terorganisir. Beberapa PKL masih menghadapi tantangan ekonomi, namun ini membuka peluang bagi pemerintah untuk menghadirkan kebijakan lanjutan seperti insentif, pendampingan usaha, atau penguatan daya tarik pasar agar lebih ramai dan mendukung keberlanjutan usaha mereka. Langkah persuasif dan pengawasan rutin oleh Satpol PP serta koordinasi dengan PD Pasar Surya menunjukkan komitmen pemerintah dalam menjaga ketertiban secara humanis. Kebijakan ini telah membangun fondasi kuat untuk penataan ruang publik yang tidak hanya tertib secara fisik, tetapi juga inklusif secara sosial dan ekonomi. Dengan terus memperkuat sinergi antarinstansi dan mendengar aspirasi para pelaku usaha, kebijakan ini berpotensi menjadi model penataan sekaligus penertiban PKL yang berkelanjutan dan berpihak pada kepentingan semua pihak.

### **Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat pelaksanaan penyelenggaraan ketertiban umum berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.**

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020, secara umum menunjukkan capaian yang positif dalam upaya mewujudkan ketertiban umum, khususnya dalam penataan PKL di Pasar Loak Dupak Rukun. Pada aspek *Context*, dukungan dari berbagai pihak seperti pemerintah, aparat, dan masyarakat menunjukkan adanya kesadaran bersama akan pentingnya penataan ruang publik, meskipun masih diperlukan penguatan adaptasi sosial ekonomi bagi sebagian pedagang. Pada indikator *Input*, tersedianya fasilitas fisik yang representatif, sinergi antarlembaga, serta pendekatan humanis menjadi modal kuat dalam pelaksanaan kebijakan, meskipun tetap dibutuhkan dukungan tambahan seperti subsidi dan pendampingan usaha agar transisi pedagang berjalan optimal. Dari sisi *Process*, kolaborasi aktif antarinstansi serta komunikasi yang efektif berhasil menciptakan suasana kondusif dalam pelaksanaan, namun resistensi sebagian PKL dan keterbatasan ekonomi pascapandemi menghambat kelancaran implementasi. Sementara itu, pada indikator *Product*, tercapainya kondisi lingkungan yang lebih tertib dan dukungan

masyarakat sekitar menjadi bukti keberhasilan awal kebijakan ini, yang ke depannya dapat ditingkatkan melalui strategi pemberdayaan ekonomi yang berkelanjutan. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan ini telah menunjukkan arah yang positif dan berpotensi menjadi model penataan ruang publik yang tertib, adil, dan inklusif di masa depan.

## **E. PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil evaluasi menggunakan model CIPP, dapat disimpulkan bahwa kebijakan penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Pasar Loak Dupak Rukun Surabaya telah memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan ketertiban dan kenyamanan ruang publik. Pada aspek *context*, kebijakan ini muncul sebagai respons terhadap kebutuhan nyata masyarakat dalam menciptakan akses jalan yang lebih lancar dan tertib, serta sejalan dengan Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020. Pada indikator *input*, terlihat bahwa pemerintah telah menunjukkan komitmen nyata melalui penyediaan fasilitas fisik, alokasi anggaran, dan penguatan kelembagaan, meskipun masih perlu penyesuaian terhadap kondisi ekonomi para pedagang.

Pada aspek *process*, pelaksanaan kebijakan telah didukung dengan pendekatan humanis, persuasif, dan koordinatif lintas instansi. Namun, keberhasilan proses ini tetap dipengaruhi oleh tantangan adaptasi di lapangan, terutama dari sisi ekonomi dan kesiapan pedagang. Sedangkan dari aspek *product*, penertiban berhasil menciptakan lingkungan yang lebih tertib, aman, dan nyaman bagi masyarakat sekitar. Kendati demikian, masih diperlukan strategi lanjutan yang lebih inklusif, seperti pemberian insentif atau keringanan biaya sewa stand, guna memastikan keberlanjutan usaha PKL di lokasi baru. Secara keseluruhan, kebijakan ini dapat dikatakan efektif dalam menciptakan ruang kota yang lebih teratur, namun untuk menjaga keberlanjutan dan keadilan sosial, pendekatan kebijakan ke depan perlu lebih adaptif terhadap kebutuhan riil para pelaku usaha kecil dan menengah. Dengan demikian, penataan PKL tidak hanya menjadi langkah penertiban, tetapi juga katalisator transformasi ekonomi yang berkeadilan dan inklusif.

### **Saran**

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan penertiban pedagang kaki lima (PKL) pada Pasar Loak Dupak Rukun Surabaya khususnya, peneliti mengusulkan beberapa langkah strategis sebagai berikut :

1. Pemerintah melalui PD. Pasar Surya sebagai pengelola pasar tradisional Kota Surabaya perlu memberikan dukungan ekonomi bagi PKL Untuk membantu para pedagang kecil yang kesulitan membayar sewa stand karena ekonomi yang dianggap kini tidak stabil, PD. Pasar Surya bisa mempertimbangkan pemberian subsidi, pengurangan biaya sewa, atau skema cicilan yang lebih ringan. Dengan dukungan ini, diharapkan para PKL bisa tetap menjalankan usahanya di tempat yang telah disediakan tanpa terbebani secara ekonomi.
2. Koordinasi dan komunikasi antar instansi diperkuat agar penataan sekaligus penertiban berjalan berkelanjutan, Satpol PP, PD Pasar Surya, kecamatan, dan instansi lain perlu memperkuat koordinasi. Selain itu, komunikasi dua arah

dengan para pedagang harus dijaga, sehingga kebijakan bisa lebih adaptif dan responsif terhadap kebutuhan riil di lapangan.

3. Peningkatan sosialisasi dan edukasi kepada PKL untuk mengurangi potensi resistensi dari para pedagang pelaksanaan penertiban perlu diawali dengan sosialisasi yang lebih intensif dan edukatif. Pemerintah melalui instansi terkait perlu menjelaskan secara terbuka tujuan dan manfaat dari kebijakan penertiban, termasuk menjawab kekhawatiran PKL secara langsung. Edukasi ini juga dapat mencakup informasi tentang hak dan kewajiban pedagang pasca penertiban, serta peluang-peluang baru yang tersedia di lokasi yang telah disiapkan. Dengan demikian, penertiban dapat diterima sebagai langkah yang adil dan solutif, bukan semata-mata sebagai tindakan represif.
4. Pendekatan humanis dan pendampingan pasca penertiban yakni penertiban yang efektif tidak hanya menekankan aspek penegakan aturan, tetapi juga memerlukan pendekatan humanis dan dialogis. Petugas di lapangan, khususnya pada sisi keamanan ketertiban pasar loak dupak rukun dan pengelola pasar, perlu terus membina komunikasi yang baik dengan para pedagang. Setelah proses penertiban berlangsung, perlu adanya pendampingan lanjutan agar PKL tidak kembali ke lokasi semula karena tekanan ekonomi atau ketidaknyamanan di tempat baru. Pendampingan ini dapat berupa pengawasan yang ramah, penyediaan informasi, serta pemberian solusi alternatif bila ditemukan kendala pasca relokasi.
5. Evaluasi berkala terhadap dampak penertiban yakni demi memastikan bahwa penertiban tidak hanya efektif dalam jangka pendek, penting bagi pemerintah untuk melakukan evaluasi secara berkala terhadap dampak kebijakan ini. Evaluasi ini mencakup aspek sosial, ekonomi, dan tata ruang, termasuk mendengarkan umpan balik dari pedagang, masyarakat sekitar, dan petugas pelaksana. Hasil evaluasi ini akan sangat berguna sebagai dasar untuk melakukan penyesuaian kebijakan agar tetap relevan dengan kondisi di lapangan dan tidak menimbulkan dampak negatif yang berkelanjutan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Dicky Artanto, Hasan Ibadin, & Suwadi. (2023). Penerapan Evaluasi CIPP (Context, Input, Process, Product) Dalam Program Rintisan Madrasah Unggul Di MTsN 1 Yogyakarta. *Al-Fahim: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 5(1), 68–82. <https://doi.org/10.54396/alfahim.v5i1.543>
- Fortuna Eka Septia Intan, & Arif Lukman. (2023). *Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Gembong Kota Surabaya Dalam Perspektif Model Kebijakan Edward III*.
- Miles, M. B., Huberman Michael, & Saldana Johnny. (2014). *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook*.
- Nurul Azmi, & Nur Laila Meilani. (2023). Evaluasi Program Penataan Pedagang Kaki Lima Pasar Agus Salim di Kota Pekanbaru. *JURNAL HUKUM, POLITIK DAN ILMU SOSIAL*, 2(4), 207–215. <https://doi.org/10.55606/jhpis.v2i4.2668>

Patu, S. (n.d.). *EVALUASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN MENARA TELEKOMUNIKASI PADA DINAS PERHUBUNGAN, KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA KABUPATEN PARIGI MOUTONG.*

Riwansyah. (2021). *EVALUASI PERATURAN DAERAH NOMOR 03 TAHUN 2014 TENTANG KETERTIBAN UMUM DI KECAMATAN BAGAN SINEMBAH KABUPATEN ROKAN HILIR.*