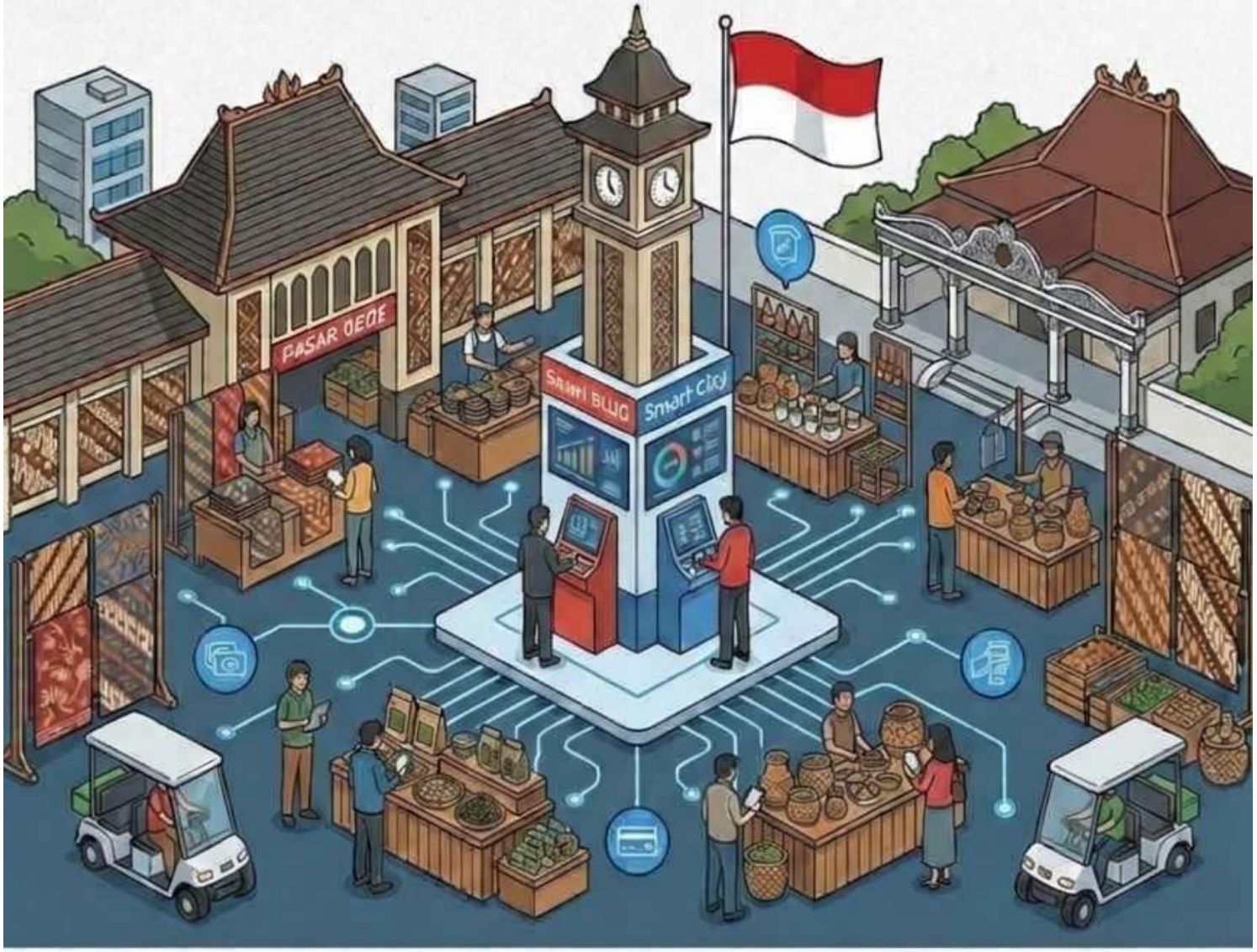
PEMERINTAH
KOTA SURAKARTA

BRIDA
Badan Riset dan Inovasi Daerah
Kota Surakarta

KAJIAN PEMBENTUKAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) PASAR KOTA SURAKARTA

Mendukung Asta Cita Surakarta: Optimalisasi PAD, Penguatan UMKM, dan Surakarta Smart City



Disusun Oleh:
BADAN RISET DAN INOVASI DAERAH KOTA SURAKARTA
TAHUN 2026

SUSUNAN TIM KELITBANGAN KOTA SURAKARTA TAHUN 2026

Penanggung Jawab : Kentis Ratnawati, S.H., M.M.
(Kepala BRIDA Kota Surakarta)

Koordinator : Rosy Edi Harsiwi, S.H.
(Kepala Bidang Riset – BRIDA Kota Surakarta)

Tim Penulis

Anggota :

1. Budi Winarno, S.H., M.H. (Peneliti Ahli Muda – BRIDA Kota Surakarta)
2. Herri Widianto, S.Sos, M.Si. (Peneliti Ahli Muda – BRIDA Kota Surakarta)
3. Nur Indriani Dewi S.E., M.E. (Peneliti Ahli Pertama – BRIDA Kota Surakarta)
4. Sarah Puruhitaningrum, S.Mat. (Analis Data Ilmiah Ahli Pertama – BRIDA Kota Surakarta)
5. Purwoko, S.T. (Penelaah Teknis Kebijakan– BRIDA Kota Surakarta)
6. Ghulam Fathul Amri, S.ST.,M.T. (Analis Teknis Kebijakakan – BRIDA Kota Surakarta)
7. Margono (Pengadministrasi Perkantoran – BRIDA Kota Surakarta)

Design/Layout : Ghulam Fathul Amri, S.ST.,M.T.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

LINGKUP HAK CIPTA

Pasal 2 ayat (1)

Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KETENTUAN PIDANA

Pasal 72

(1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
(2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rampungnya penyusunan kajian bertajuk “Kajian Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pasar Kota Surakarta” ini. Kajian ini disusun sebagai ikhtiar akademik untuk menjawab kebutuhan pengelolaan 43 pasar rakyat yang lebih profesional dan responsif. Jumlah tersebut dihitung setelah Pasar Kabangan digabung dengan Pasar Jongke, sehingga pengelolaannya kini dilakukan sebagai satu kesatuan dan akuntabel sebagaimana diamanatkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat (Pemerintah Kota Surakarta, 2024).

Persoalan yang dihadapi bukan semata persoalan fisik bangunan pasar, melainkan persoalan tata kelola dan fleksibilitas keuangan, mengingat porsi retribusi terhadap pendapatan asli daerah pada tahun 2024 baru mencapai 9,96 persen (Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, 2025). Kerangka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 membuka ruang bagi unit pelaksana teknis daerah yang mengelola kawasan untuk peningkatan perekonomian masyarakat agar menerapkan pola pengelolaan keuangan BLUD (Kementerian Dalam Negeri, 2018).

Kajian ini menguji secara kritis apakah pola tersebut layak dan bagaimana tahapan penerapannya di Kota Surakarta. Penyusunan kajian ini sepenuhnya bersandar pada data sekunder yang terbuka, terbaru, dan dapat diverifikasi, antara lain Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, 2025), publikasi Dinas Perdagangan Kota Surakarta, basis data peraturan resmi, serta jurnal ilmiah bereputasi. Pilihan tersebut diambil karena kajian ini disusun tanpa dukungan anggaran khusus sehingga metode yang digunakan harus sederhana, hemat biaya, dan tetap dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Analisis dilakukan melalui telaah yuridis, analisis kesenjangan, analisis SWOT berbobot, skoring multikriteria, dan pemetaan pemangku kepentingan. Seluruh angka yang ditampilkan disertai sumber, sedangkan angka hasil perhitungan penyusun diberi keterangan tegas sebagai hasil olahan kajian. Dengan cara demikian, pembaca dapat menelusuri kembali setiap simpulan yang diambil.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Pemerintah Kota Surakarta yang telah menempatkan optimalisasi pendapatan asli daerah, penguatan UMKM, dan Surakarta Smart City sebagai bagian dari Asta Cita Surakarta (Solopos, 2025), sejalan dengan visi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029. Apresiasi juga disampaikan kepada Dinas Perdagangan Kota Surakarta dan seluruh perangkat daerah yang telah membuka data dan dokumen kebijakannya kepada publik.

Penyusun menyadari kajian ini masih memiliki keterbatasan, terutama karena tidak menggunakan survei lapangan maupun wawancara. Karena itu, saran perbaikan dari seluruh pihak sangat diharapkan. Semoga kajian ini memberi manfaat nyata bagi kemajuan dan kebaikan Kota Surakarta.

Surakarta, Oktober 2026
Kepala Badan Riset dan Inovasi Daerah
Kota Surakarta

Kentis Ratnawati, S.H., M.M.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Inti Masalah

Kota Surakarta mengelola 43 pasar rakyat yang menjadi simpul ekonomi kota dengan sektor perdagangan menyumbang sekitar 22 persen PDRB. Pengelolaan pasar masih menggunakan pola keuangan daerah biasa sehingga seluruh pendapatan pasar disetor ke kas daerah dan belanja pemeliharaan harus menunggu siklus APBD. Pada saat yang sama, porsi retribusi terhadap PAD tahun 2024 hanya 9,96 persen, capaian retribusi pemakaian kekayaan daerah pada Dinas Perdagangan baru 29,13 persen dari target, dan data aset serta objek retribusi belum terintegrasi. Kajian ini menjawab tiga pertanyaan: bagaimana kondisi dan permasalahan pengelolaan pasar, apakah pembentukan BLUD Pasar layak, serta bagaimana model dan peta jalan penerapannya.

Temuan Utama

1. Terdapat enam permasalahan pokok: menurunnya porsi retribusi, rendahnya capaian retribusi terkait pasar, data yang belum terintegrasi, belanja pemeliharaan yang tidak responsif, kerentanan terhadap krisis, dan persaingan ritel modern maupun daring.
2. BLUD Pasar layak secara yuridis dengan syarat pembentukan UPTD Pengelolaan Pasar dan harmonisasi peraturan wali kota; persyaratan substantif terpenuhi, persyaratan teknis berpotensi terpenuhi, sedangkan enam dokumen administratif belum tersedia.
3. Analisis SWOT menempatkan gagasan BLUD Pasar pada Kuadran I (strategi agresif) dengan skor IFAS 2,70 dan EFAS 2,72.
4. Skoring multikriteria menempatkan opsi UPTD yang menerapkan PPK-BLUD sebagai opsi terbaik (4,35), di atas pengelolaan dinas biasa (3,90) dan perusahaan umum daerah pasar (3,30).
5. Model yang direkomendasikan adalah UPTD Pengelolaan Pasar pada Dinas Perdagangan dengan PPK-BLUD, diterapkan bertahap melalui pilot pada pasar kelas I.

Rekomendasi Kunci

1. Wali Kota menetapkan BLUD Pasar sebagai pengungkit Asta Cita optimalisasi PAD dan Smart City serta membentuk tim percepatan yang dipimpin Sekretaris Daerah.
2. Bagian Organisasi dan Bagian Hukum Setda membentuk UPTD Pengelolaan Pasar dan menyusun peraturan wali kota tentang pola tata kelola, tarif layanan, dan remunerasi BLUD.
3. Dinas Perdagangan membangun basis data tunggal pasar dan pedagang, menyusun enam dokumen persyaratan, memperluas pembayaran nontunai, dan membentuk forum pedagang.

4. BPKAD menyiapkan pedoman RBA, rekening BLUD, dan target berbasis potensi; Inspektorat mereviu kesiapan pengendalian internal.
5. Pelaksanaan mengikuti peta jalan lima tahap 2026–2030: pembentukan UPTD, penyusunan dokumen, penilaian dan penetapan, pilot pasar kelas I, serta perluasan dan evaluasi.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii
RINGKASAN EKSEKUTIF v
DAFTAR ISI vii
BAB I PENDAHULUAN 1
1.1 Latar Belakang Masalah 1
1.2 Fakta dan Fenomena 2
1.3 Penelitian Terdahulu 4
1.4 Kesenjangan Penelitian 5
1.5 Kebaruan Kajian 6
1.6 Rumusan Masalah 6
1.7 Tujuan Kajian 6
1.8 Manfaat Kajian 7
1.9 Ruang Lingkup 7
1.10 Batasan Kajian 7
1.11 Dasar Hukum Kebijakan 8
1.11.1 Landasan Hukum Berjenjang 8
1.11.2 Sinkronisasi dengan Dokumen Perencanaan Daerah 10
1.11.3 Kebijakan Nasional dan Provinsi yang Relevan 11
1.12 Sistematika Penulisan 11
BAB II TINJAUAN TEORI 12
2.1 Konsep dan Teori yang Relevan 12
2.1.1 Pasar Rakyat sebagai Layanan Semi-Publik 12
2.1.2 New Public Management dan Agensifikasi 12
2.1.3 Teori Keagenan dan Akuntabilitas 13
2.1.4 New Public Governance dan Kolaborasi Pentahelix 14
2.1.5 Konsep BLUD dan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD 14
2.1.6 Perbandingan Bentuk Kelembagaan Pengelola Pasar 15
2.2 Studi Terdahulu dan Praktik Baik 16
2.2.1 Kajian dan Praktik di Kota Surakarta 16
2.2.2 Praktik di Kota Lain 16
2.2.3 Pelajaran bagi Kota Surakarta 17
2.3 Kerangka Pikir Kajian 17
BAB III METODOLOGI 19

3.1 Jenis Penelitian 19
3.2 Pendekatan Penelitian 19
3.3 Lokasi Penelitian 19
3.4 Waktu Penelitian 20
3.5 Populasi dan Sampel 20
3.6 Teknik Pengambilan Sampel 20
3.7 Teknik Pengumpulan Data 20
3.8 Instrumen Penelitian 21
3.9 Teknik Analisis Data 22
3.9.1 Analisis Deskriptif dan Analisis Kesenjangan 22
3.9.2 Analisis Yuridis Normatif 22
3.9.3 Analisis SWOT dengan Matriks IFAS dan EFAS 22
3.9.4 Skoring Multikriteria Opsi Kelembagaan 23
3.9.5 Analisis Pemangku Kepentingan 23
3.10 Keabsahan Data 23
3.11 Tahapan dan Alur Kerja Kajian 24
BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH DAN KONDISI EKSISTING 25
4.1 Kondisi Geografis dan Administratif Kota Surakarta 25
4.2 Kondisi Demografis 25
4.3 Kondisi Sosial-Ekonomi 27
4.4 Kondisi Fiskal dan Retribusi Daerah 29
4.5 Kondisi Infrastruktur dan Sarana-Prasarana Pasar 30
4.6 Profil Spesifik Objek Kajian 31
4.7 Sebaran Lokasi Pasar dalam Tata Ruang Kota 32
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN 34
5.1 Kondisi Eksisting dan Permasalahan Pengelolaan Pasar Rakyat 34
5.1.1 Identifikasi Permasalahan Berbasis Data 34
5.1.2 Kondisi Eksisting dibandingkan Kondisi Ideal 35
5.1.3 Analisis Kebutuhan 36
5.2 Kelayakan Pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta 37
5.2.1 Kelayakan Yuridis 37
5.2.2 Pemenuhan Persyaratan Substantif, Teknis, dan Administratif 38
5.2.3 Analisis SWOT 39
5.2.4 Analisis Kelayakan Multikriteria Opsi Kelembagaan 43
5.2.5 Analisis Dampak 44

5.2.6 Risiko dan Mitigasi 45
5.3 Model Kelembagaan, Pemangku Kepentingan, dan Peta Jalan 46
5.3.1 Desain Kelembagaan BLUD Pasar 46
5.3.2 Mekanisme Keuangan dan Tarif 47
5.3.3 Indikator Kinerja dan Standar Pelayanan Minimal.....48
5.3.4 Analisis Pemangku Kepentingan.....49
5.3.5 Peta Jalan dan Perangkat Daerah Pengampu 50
BAB VI PENUTUP.....53
6.1 Kesimpulan 53
6.2 Rekomendasi.....54
6.2.1 Rekomendasi Penelitian.....54
6.2.2 Rekomendasi Kebijakan.....54
DAFTAR PUSTAKA 57

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasar rakyat merupakan tempat usaha yang ditata, dibangun, dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, maupun badan usaha milik negara dan daerah, dengan proses jual beli melalui tawar-menawar[1]. Keberadaannya tidak hanya bernilai ekonomi, tetapi juga menjadi ruang interaksi sosial dan penanda identitas budaya kota, sehingga pengelolaannya menyangkut kepentingan publik yang luas. Pemerintah daerah memikul kewajiban untuk menata dan membina pasar rakyat karena urusan perdagangan termasuk urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah[2]. Dalam kerangka nasional, pengembangan dan pengelolaan sarana perdagangan berupa pasar rakyat juga diatur agar pasar mampu bersaing dengan pusat perbelanjaan dan toko modern. Pengaturan tersebut menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor sentral yang menentukan mutu layanan pasar bagi pedagang dan konsumen[3].

Kota Surakarta memiliki basis pasar rakyat yang sangat besar untuk ukuran kota dengan wilayah relatif sempit. Dinas Perdagangan mencatat 43 pasar tradisional yang tetap hidup dan menampung ribuan pedagang[4]. Daftar pasar tersebut mencakup pasar ikonik seperti Pasar Gede, Pasar Klewer, Pasar Legi, dan Pasar Triwindu yang memiliki nilai ekonomi sekaligus nilai sejarah[5]. Portal data provinsi juga menempatkan Kota Surakarta sebagai salah satu daerah dengan jumlah pasar rakyat yang relatif banyak di Jawa Tengah pada Triwulan II 2025. Kondisi ini menunjukkan bahwa pasar rakyat masih menjadi simpul aktivitas perdagangan masyarakat perkotaan di wilayah Solo Raya[6].

Di sisi lain, kemandirian fiskal Kota Surakarta masih menghadapi tantangan karena pendapatan daerah sebagian besar bergantung pada transfer pemerintah pusat[7]. Retribusi daerah hanya menyumbang sekitar 9,96 persen dari pendapatan asli daerah atau sekitar 3,6 persen dari total pendapatan daerah pada tahun 2024. Nilai nominal retribusi memang tumbuh dari Rp46,5 miliar pada 2020 menjadi Rp78,9 miliar pada 2024, tetapi proporsinya justru menurun dibanding periode sebelumnya[8]. Temuan yang sama menunjukkan capaian retribusi pemakaian kekayaan daerah pada Dinas Perdagangan tahun 2024 baru 29,13 persen dari target. Fakta tersebut

[1]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 1 angka 8.
[2]Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
[3]Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan, Pasal 4.
[4]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Sejarah Pasar”.
[5]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman beranda (daftar pasar rakyat).
[6]Portal Data Jawa Tengah, Data Jumlah Sarana Perdagangan dan Harga Komoditas Triwulan II 2025 (2026).
[7]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 2.
[8]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 3.

mengisyaratkan bahwa pola pengelolaan aset pasar belum sepenuhnya mampu mengubah potensi menjadi penerimaan yang nyata[9].

Kerangka hukum nasional sebenarnya menyediakan alternatif pola pengelolaan keuangan yang lebih luwes bagi unit layanan publik, yaitu Badan Layanan Umum Daerah[10]. BLUD merupakan sistem yang diterapkan unit pelaksana teknis dinas atau badan daerah dengan fleksibilitas pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya. Persyaratan substantifnya mencakup penyelenggaraan layanan umum yang berhubungan dengan pengelolaan wilayah atau kawasan tertentu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat[11]. Karakter pasar rakyat sebagai kawasan layanan yang menghasilkan semi barang publik membuka ruang bagi penerapan pola tersebut. Dengan demikian, gagasan pembentukan BLUD Pasar memiliki pijakan normatif yang perlu diuji kelayakannya secara sistematis[12].

Arah pembangunan daerah periode 2025–2029 memperkuat urgensi kajian ini. Visi Kota Surakarta dalam RPJMD adalah gotong royong mewujudkan Surakarta yang berbudaya, maju, sejahtera, dan berkelanjutan[13]. Wali Kota Surakarta juga menetapkan delapan program prioritas yang dikenal sebagai Asta Cita Surakarta, di antaranya penguatan daya saing UMKM, optimalisasi BUMD dan PAD, Surakarta Smart City, serta pusat distribusi logistik untuk ketahanan pangan[14]. Pasar rakyat bersinggungan langsung dengan hampir seluruh program prioritas tersebut karena menjadi ruang usaha UMKM dan simpul distribusi pangan. Oleh karena itu, penataan kelembagaan pengelola pasar merupakan pengungkit strategis bagi pencapaian visi daerah[15].

1.2 Fakta dan Fenomena

Fenomena pertama adalah kuatnya peran sektor perdagangan dalam perekonomian kota. Nilai tambah lapangan usaha perdagangan besar dan eceran atas dasar harga konstan meningkat dari Rp7.779,82 miliar pada 2020 menjadi Rp9.575,29 miliar pada 2024[16]. Pada tahun yang sama, pertumbuhan ekonomi Kota Surakarta tercatat 5,61 persen dengan struktur ekonomi yang masih didominasi konstruksi. Hasil olahan kajian atas data tersebut menunjukkan kontribusi perdagangan terhadap PDRB sekitar 22 persen sehingga sektor ini merupakan salah satu penyangga utama ekonomi

[9]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 7.
[10]Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
[11]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 30.
[12]Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1.
[13]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[14]Solopos, “Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas” (21 Februari 2025).
[15]DPRD Kota Surakarta, “Wali Kota Surakarta Paparkan Lima Misi Pembangunan dalam Ranwal RPJMD 2025–2029” (2025).
[16]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel II.1.

kota[17]. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kualitas pengelolaan pasar rakyat akan berpengaruh langsung pada kinerja ekonomi daerah secara keseluruhan[18].

Fenomena kedua berkaitan dengan digitalisasi pemungutan retribusi pasar yang telah dirintis cukup lama. Pemerintah Kota Surakarta meluncurkan penarikan retribusi elektronik di lima pasar, yaitu Pasar Klewer, Pasar Gading, Pasar Tanggul, Pasar Sibela Mojosongo, dan Pasar Bangunharjo[19]. Pada 2018 tercatat 14 dari 43 pasar tradisional telah menerapkan e-retribusi, dan pada 2020 direncanakan perluasan sehingga sedikitnya 28 pasar memberlakukan pembayaran nontunai. Kebijakan tersebut dinilai mampu menekan potensi kebocoran karena setoran pedagang langsung masuk ke rekening pemerintah kota di bank mitra[20]. Meskipun demikian, digitalisasi pemungutan belum otomatis menjawab kebutuhan fleksibilitas belanja untuk pemeliharaan dan peningkatan layanan pasar[21].

Fenomena ketiga adalah kerentanan pendapatan pasar terhadap guncangan eksternal. Saat pemberlakuan PPKM pada Juli 2021, 14 dari 43 pasar tradisional di Kota Surakarta tidak beroperasi dan sekitar 6.000 pedagang terpaksa berhenti berjualan[22]. Pemerintah kota ketika itu membebaskan retribusi selama satu bulan dengan konsekuensi potensi kehilangan PAD lebih dari Rp1 miliar per bulan. Pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa pengelolaan pasar membutuhkan cadangan dan mekanisme adaptasi keuangan yang lebih cepat dibanding siklus anggaran reguler[23]. Ketahanan layanan pasar pada masa krisis juga menjadi bagian dari agenda ketahanan pangan yang diusung pemerintah kota saat ini[24].

Fenomena keempat adalah munculnya praktik pembentukan BLUD pasar di daerah lain. Pemerintah Kota Banda Aceh pada Mei 2025 memimpin rapat pembentukan BLUD penuh untuk pasar dengan tujuan agar pasar beroperasi lebih mandiri, efisien, dan profesional sekaligus meningkatkan PAD[25]. Kota tersebut juga telah memiliki pengaturan tata kelola PPK-BLUD pada UPTD Pasar yang mengatur pendapatan yang dapat digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran[26]. Sementara itu, Kota Surabaya menempuh model berbeda dengan membagi pengelolaan pasar antara perusahaan daerah dan dinas teknis. Keragaman model ini menunjukkan bahwa pilihan kelembagaan pasar perlu ditimbang secara cermat sesuai konteks setiap daerah[27].

---

[17]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 9–10.
[18]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[19]Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, “Luncurkan E-Retribusi, Upaya Pemkot Surakarta Wujudkan Transparansi Keuangan”.
[20]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[21]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 8.
[22]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[23]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[24]Solopos, “Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas” (21 Februari 2025).
[25]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).
[26]JDIH Kota Banda Aceh, Peraturan Wali Kota tentang Tata Kelola PPK-BLUD UPTD Pasar.
[27]Pemerintah Kota Surabaya, “Pertumbuhan Ekonomi Surabaya Tembus 5,24 Persen, Pasar Tradisional Jadi Penggerak” (26 September 2025).

1.3 Penelitian Terdahulu

Kajian mengenai BLUD di Indonesia sebagian besar masih berfokus pada sektor kesehatan dan pendidikan. Tinjauan literatur sistematis atas portal SINTA menemukan bahwa penelitian terkait pelaporan keuangan BLUD sejak terbitnya Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 masih sangat terbatas[28]. Evaluasi penerapan PPK-BLUD pada puskesmas di Kabupaten Karanganyar menunjukkan bahwa fleksibilitas keuangan perlu diimbangi dengan kesiapan tata kelola dan akuntabilitas[29]. Kajian lain memandang BLU sebagai inovasi kelembagaan pemerintahan yang memungkinkan instansi layanan mengelola pendapatan secara langsung. Namun, belum ada kajian yang secara khusus menguji penerapan pola tersebut pada pengelolaan pasar rakyat di kota menengah seperti Surakarta[30].

Penelitian tentang pasar tradisional umumnya menyoroti revitalisasi fisik, tata kelola, dan daya saing. Studi dengan perspektif New Public Governance menegaskan bahwa pelestarian pasar tradisional menuntut kolaborasi pemerintah, pedagang, dan masyarakat[31]. Kajian tata kelola Pasar Kosambi Bandung menekankan pentingnya pelibatan pemangku kepentingan untuk menjaga keberlanjutan pasar sebagai warisan budaya dan penggerak ekonomi lokal[32]. Penelitian lain menegaskan bahwa revitalisasi pasar rakyat merupakan upaya menjaga eksistensi pasar tradisional di tengah persaingan ritel modern. Ringkasan penelitian terdahulu yang relevan disajikan pada Tabel 1.1[33].

Tabel 1.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu yang Relevan

Peneliti (Tahun)	Fokus	Temuan Pokok dan Relevansi
Novianti & Suhanda (2023)	BLU sebagai inovasi kelembagaan	BLU memberi keleluasaan mengelola pendapatan jasa layanan; relevan sebagai dasar konseptual fleksibilitas BLUD Pasar[34]
Ibrahim dkk. (2023)	Agensifikasi dan budaya organisasi di Indonesia	Otonomi keuangan dan kepegawaian mendorong budaya berorientasi hasil; kontrol manajemen saja tidak cukup[35]
Aryani dkk. (2024)	Tinjauan sistematis pelaporan keuangan BLUD	Riset pelaporan BLUD masih terbatas; perlu penguatan akuntabilitas[36]

[28]Y. A. Aryani dkk., "Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD", Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.
[29]S. Sutaryo dkk., "Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency", IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.
[30]L. Novianti dan S. Suhanda, "Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan", Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[31]S. Wibawa dkk., "Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective", IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[32]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, "Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City", Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[33]A. Rohman dan D. C. Larasati, "Revitalisasi Pasar Rakyat sebagai Upaya Menjaga Eksistensi Pasar Tradisional", Anterior Jurnal 22(2) (2023): 69–75.
[34]L. Novianti dan S. Suhanda, "Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan", Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[35]A. H. H. Ibrahim dkk., "New Public Management Rhetoric in Developing Country", Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90.
[36]Y. A. Aryani dkk., "Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD", Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.

Peneliti (Tahun)	Fokus	Temuan Pokok dan Relevansi
Sutaryo dkk. (2024)	Evaluasi PPK-BLUD puskesmas Karanganyar	Implementasi BLUD tidak seragam; kesiapan SDM dan sistem menentukan hasil[37]
Wibawa dkk. (2024)	Pelestarian pasar tradisional (NPG)	Pengelolaan pasar memerlukan kolaborasi lintas aktor[38]
Nteseo & Kushendar (2023)	Tata kelola Pasar Kosambi Bandung	Pelibatan pemangku kepentingan menjadi kunci keberlanjutan pasar[39]
Fatihah & Purwanto (2025)	Modal sosial Pasar Gede Surakarta	Modal sosial memperkuat eksistensi Pasar Gede sebagai destinasi kuliner[40]
BRIDA Kota Surakarta (2025)	Potensi retribusi daerah	Kontribusi retribusi 9,96% PAD; data objek belum terintegrasi[41]

Sumber: Hasil olahan kajian dari berbagai sumber, 2026.

1.4 Kesenjangan Penelitian

Berdasarkan penelusuran di atas, terdapat kesenjangan empiris dan kontekstual yang cukup jelas. Studi BLUD yang tersedia didominasi objek rumah sakit dan puskesmas, sedangkan objek pasar rakyat nyaris belum tersentuh dalam literatur akademik terakreditasi[42]. Kajian daerah yang ada di Kota Surakarta lebih menyoroti optimalisasi retribusi lintas perangkat daerah dan belum membahas opsi perubahan pola pengelolaan keuangan unit pengelola pasar[43]. Studi tentang Pasar Gede menekankan aspek modal sosial dan pariwisata, bukan aspek kelembagaan dan fiskal. Kesenjangan inilah yang ingin dijawab melalui kajian kelayakan pembentukan BLUD Pasar yang terhubung langsung dengan kerangka regulasi daerah terbaru[44].

Kesenjangan kebijakan juga terlihat pada tataran regulasi daerah. Peraturan Daerah tentang pengelolaan dan pemberdayaan pasar rakyat mengatur pendapatan pasar sebagai retribusi daerah dan lain-lain PAD yang sah, tetapi tidak memuat ketentuan mengenai pola pengelolaan keuangan BLUD[45]. Pengelola pasar dalam peraturan tersebut masih didefinisikan sebagai pegawai negeri sipil yang ditunjuk kepala perangkat daerah untuk mengelola suatu pasar[46]. Pada saat yang sama, regulasi pajak dan retribusi daerah Kota Surakarta telah menjadi payung tunggal pemungutan

[37]S. Sutaryo dkk., "Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency", IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.
[38]S. Wibawa dkk., "Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective", IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[39]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, "Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City", Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[40]R. P. Fatihah dan D. Purwanto, "Peran Modal Sosial Memperkuat Eksistensi Pasar Gede Hardjonagoro sebagai Destinasi Wisata Kuliner", Titian: Jurnal Ilmu Humaniora 9(1) (2025).
[41]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[42]Y. A. Aryani dkk., "Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD", Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.
[43]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[44]R. P. Fatihah dan D. Purwanto, "Peran Modal Sosial Memperkuat Eksistensi Pasar Gede Hardjonagoro sebagai Destinasi Wisata Kuliner", Titian: Jurnal Ilmu Humaniora 9(1) (2025).
[45]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 48–49.
[46]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 1 angka 7.

retribusi sejak 1 Januari 2024. Hubungan antara ketiga instrumen tersebut dengan kemungkinan penerapan BLUD belum pernah dipetakan secara utuh[47].

1.5 Kebaruan Kajian

Kebaruan kajian ini terletak pada tiga hal yang saling berkaitan. Pertama, kajian ini merupakan analisis kelayakan pertama yang secara khusus menguji penerapan PPK-BLUD pada pengelolaan pasar rakyat di Kota Surakarta dengan mengacu pada Permendagri Nomor 79 Tahun 2018[48]. Kedua, kajian ini memadukan analisis yuridis berjenjang, analisis SWOT berbobot, dan skoring multikriteria untuk membandingkan opsi kelembagaan UPTD biasa, UPTD-BLUD, dan perusahaan umum daerah[49]. Ketiga, rekomendasi disusun dalam bentuk peta jalan yang menyebutkan perangkat daerah pengampu setiap tahap. Seluruh analisis diselaraskan dengan RPJMD 2025–2029 dan Asta Cita Surakarta sehingga hasilnya dapat langsung dijadikan bahan perumusan kebijakan[50].

1.6 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan kesenjangan yang telah diuraikan, rumusan masalah kajian ini disusun sebagai berikut.

1. Bagaimana kondisi eksisting pengelolaan pasar rakyat di Kota Surakarta dan permasalahan apa yang melatarbelakangi kebutuhan perubahan pola pengelolaannya?
2. Bagaimana kelayakan pembentukan BLUD Pasar di Kota Surakarta ditinjau dari aspek yuridis, persyaratan substantif-teknis-administratif, faktor strategis, serta perbandingan opsi kelembagaan?
3. Bagaimana model kelembagaan, pemetaan pemangku kepentingan, dan peta jalan yang tepat untuk mewujudkan BLUD Pasar Kota Surakarta?

1.7 Tujuan Kajian

Sejalan dengan rumusan masalah, tujuan kajian ini ditetapkan sebagai berikut.

1. Menganalisis kondisi eksisting pengelolaan pasar rakyat Kota Surakarta dan mengidentifikasi permasalahan yang melatarbelakangi kebutuhan perubahan pola pengelolaan.
2. Menganalisis kelayakan pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta dari aspek yuridis, persyaratan penerapan BLUD, faktor strategis internal-eksternal, dan perbandingan opsi kelembagaan.
3. Merumuskan model kelembagaan, strategi pelibatan pemangku kepentingan, dan peta jalan pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta beserta perangkat daerah pengampunya.

[47]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[48]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[49]Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[50]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.

1.8 Manfaat Kajian

Manfaat teoretis kajian ini adalah memperkaya literatur tentang agensifikasi dan BLUD di luar sektor kesehatan dan pendidikan yang selama ini dominan[51]. Manfaat praktis bagi Pemerintah Kota Surakarta adalah tersedianya dasar analitis untuk memutuskan bentuk kelembagaan pengelola pasar yang paling sesuai dengan kebutuhan daerah[52]. Bagi Dinas Perdagangan, kajian ini menyediakan daftar kebutuhan dokumen dan tahapan yang harus dipersiapkan sebelum pengajuan penerapan BLUD. Bagi pedagang pasar, kajian ini mendorong peningkatan mutu layanan yang dijamin melalui standar pelayanan minimal dan mekanisme pengaduan. Bagi DPRD dan masyarakat, kajian ini memberi landasan pengawasan yang lebih terukur terhadap kinerja pengelolaan pasar sebagai fasilitas umum yang dikuasai pemerintah daerah[53].

1.9 Ruang Lingkup

Ruang lingkup wilayah kajian adalah seluruh wilayah administratif Kota Surakarta yang terdiri atas lima kecamatan dengan luas 46,72 km²[54]. Ruang lingkup substansi mencakup pasar rakyat yang dikelola Pemerintah Kota Surakarta melalui perangkat daerah yang membidangi pengelolaan dan pemberdayaan pasar rakyat[55]. Aspek yang dianalisis meliputi kondisi eksisting, kelayakan yuridis dan persyaratan penerapan BLUD, faktor strategis, perbandingan opsi kelembagaan, pemangku kepentingan, dan peta jalan. Aspek pendapatan yang dibahas mencakup retribusi pelayanan pasar, retribusi pelayanan kebersihan, retribusi pemanfaatan aset daerah, serta lain-lain PAD yang sah di lingkungan pasar. Pembahasan tentang pedagang kaki lima hanya disinggung sepanjang berkaitan dengan penataan lingkungan pasar[56].

1.10 Batasan Kajian

Kajian ini memiliki beberapa batasan yang perlu dipahami pembaca. Kajian disusun tanpa dukungan anggaran khusus sehingga hanya menggunakan data sekunder yang terbuka dan dapat diverifikasi, seperti dokumen regulasi, publikasi perangkat daerah, dan jurnal ilmiah[57]. Data rinci realisasi retribusi per pasar, jumlah kios dan los per pasar, serta biaya operasional per pasar tidak tersedia secara publik, sehingga analisis finansial disajikan pada tingkat indikatif[58]. Skor pada analisis SWOT dan skoring multikriteria merupakan penilaian analitis tim penyusun berdasarkan dokumen, bukan

[51]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90.
[52]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[53]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 5.
[54]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 6.
[55]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 1 angka 5.
[56]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 49.
[57]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[58]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 6–7.

hasil survei responden. Keterbatasan tersebut sekaligus menjadi dasar rekomendasi penelitian lanjutan agar kelayakan finansial dapat diuji dengan data primer[59].

1.11 Dasar Hukum Kebijakan

1.11.1 Landasan Hukum Berjenjang

Landasan hukum kajian disusun berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang hingga peraturan wali kota. Pada tingkat undang-undang, pengelolaan BLU berakar pada ketentuan perbendaharaan negara, sedangkan kewenangan daerah di bidang perdagangan bersumber dari undang-undang pemerintahan daerah[60]. Pada tingkat peraturan pemerintah, pembentukan BLUD dimungkinkan dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah, sementara ketentuan retribusi telah diperbarui melalui ketentuan umum pajak dan retribusi daerah[61]. Pedoman teknis BLUD diatur melalui peraturan menteri dalam negeri, sedangkan pedoman sarana perdagangan diatur melalui peraturan menteri perdagangan. Susunan lengkap landasan hukum disajikan pada Tabel 1.2[62].

Tabel 1.2 Landasan Hukum Kajian Berdasarkan Hierarki

No	Peraturan	Relevansi dengan Kajian
1	UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	Dasar pengaturan instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU[63]
2	UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan jo. UU Nomor 6 Tahun 2023	Pemerintah bersama pemerintah daerah melakukan pembangunan, pemberdayaan, dan peningkatan kualitas pengelolaan pasar rakyat[64]
3	UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. UU Nomor 6 Tahun 2023	Perdagangan sebagai urusan pemerintahan konkuren; dasar pembentukan perangkat daerah dan BUMD[65]
4	UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD	Kerangka baru pajak dan retribusi daerah, termasuk retribusi pelayanan pasar[66]
5	UU Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah	Dasar kedudukan daerah dalam Provinsi Jawa Tengah[67]
6	PP Nomor 23 Tahun 2005 jo. PP Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan BLU	Prinsip dasar fleksibilitas dan praktik bisnis yang sehat[68]

[59]E. S. Agustina, “Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pemasaran pada UMKM Locy Cahaya Bersaudara Menggunakan Matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan Grand Strategy”, Jurnal Bisnis dan Pembangunan 13(3) (2024): 266–274.
[60]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
[61]Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
[62]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[63]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
[64]Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
[65]Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
[66]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
[67]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah.
[68]Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012.

No	Peraturan	Relevansi dengan Kajian
7	PP Nomor 18 Tahun 2016 jo. PP Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah	Dasar pembentukan UPTD sebagai wadah penerapan BLUD[69]
8	PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD	Pembanding opsi perusahaan umum daerah pasar[70]
9	PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	Dasar pembentukan BLUD oleh pemerintah daerah[71]
10	PP Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan	Pengaturan sarana perdagangan dan pemberdayaan pasar rakyat[72]
11	PP Nomor 35 Tahun 2023 tentang KUPDRD	Ketentuan retribusi daerah, termasuk yang diselenggarakan BLUD[73]
12	Permendagri Nomor 12 Tahun 2017	Pedoman pembentukan dan klasifikasi UPTD[74]
13	Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 tentang BLUD	Persyaratan, tahapan penerapan, tata kelola, dan pengelolaan keuangan BLUD[75]
14	Permendagri Nomor 77 Tahun 2020	Pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah[76]
15	Permendag Nomor 21 Tahun 2021	Pedoman pembangunan dan pengelolaan sarana perdagangan[77]
16	Perda Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023	Payung tunggal pajak daerah dan retribusi daerah Kota Surakarta[78]
17	Perda Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024	Pengelolaan dan pemberdayaan pasar rakyat; mencabut Perda Nomor 1 Tahun 2010[79]
18	Perda Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025	RPJMD Kota Surakarta Tahun 2025–2029[80]
19	Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2023	Kedudukan, susunan organisasi, tugas, dan fungsi dinas daerah[81]
20	Peraturan Wali Kota Surakrata Nomor 39 Tahun 2025 adalah perubahan kedua atas Peraturan Wali Kota Nomor 15 Tahun 2022	mengenai pembentukan, kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta[82]
21	Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2026 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024	Tentang Pengelolaan Dan Pemberdayan Pasar Rakyat[83]

[69]Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019.
[70]Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[71]Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
[72]Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan.
[73]Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[74]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.
[75]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[76]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
[77]Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan.
[78]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[79]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[80]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[81]Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Daerah Kota Surakarta.
[82] Peraturan Wali Kota Surakrata Nomor 39 Tahun 2025 adalah perubahan kedua atas Peraturan Wali Kota Nomor 15 Tahun 2022
[83] Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2026 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024.

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Peraturan daerah tentang pasar rakyat yang berlaku saat ini memberikan beberapa pintu masuk yang mendukung penerapan BLUD. Peraturan tersebut menegaskan asas akuntabel dan transparan, kemandirian, serta kemitraan sebagai dasar pengelolaan pasar[84]. Peningkatan profesionalisme pengelola pasar diarahkan melalui manajemen profesional, struktur organisasi yang jelas, dan standar operasional prosedur[85]. Pemerintah daerah juga diberi ruang untuk bekerja sama dengan pihak lain dan menyelenggarakan sistem daring pasar. Ketentuan-ketentuan tersebut selaras dengan prinsip praktik bisnis yang sehat yang menjadi roh pengelolaan BLUD[86].

1.11.2 Sinkronisasi dengan Dokumen Perencanaan Daerah

Kajian ini disinkronkan dengan dokumen perencanaan daerah dan komitmen pembangunan berkelanjutan. RPJMD Kota Surakarta Tahun 2025–2029 memuat visi gotong royong mewujudkan Surakarta yang berbudaya, maju, sejahtera, dan berkelanjutan[87]. Program prioritas Asta Cita Surakarta memuat optimalisasi BUMD dan PAD, penguatan daya saing UMKM berbasis ekosistem bisnis, Surakarta Smart City, dan pusat distribusi logistik untuk ketahanan pangan[88]. Dalam dokumen potensi ekonomi kota, pasar tradisional juga ditempatkan sebagai bagian dari kawasan peruntukan perdagangan dan jasa di sejumlah kelurahan. Keterkaitan kajian dengan dokumen perencanaan tersebut dirangkum pada Tabel 1.3[89].

Tabel 1.3 Sinkronisasi Kajian dengan Dokumen Perencanaan dan TPB/SDGs

Dokumen/Agenda	Muatan Relevan	Kontribusi BLUD Pasar
RPJMD Kota Surakarta 2025–2029	Visi berbudaya, maju, sejahtera, berkelanjutan[90]	Pasar bersih, sehat, dan berdaya saing sebagai ruang ekonomi-budaya
Asta Cita Surakarta: optimalisasi BUMD dan PAD	Peningkatan pendapatan daerah[91]	Intensifikasi pendapatan pasar dan efisiensi belanja
Asta Cita Surakarta: daya saing UMKM	Ekosistem bisnis UMKM	Layanan pasar yang mendukung pedagang mikro dan kecil
Asta Cita Surakarta: Smart City	Layanan berbasis digital	Integrasi e-retribusi, data pedagang, dan dasbor kinerja
Asta Cita Surakarta: pusat distribusi logistik	Ketahanan pangan	Pasar sebagai simpul distribusi bahan pokok
RPJMN 2025–2029	Delapan prioritas nasional berbasis Asta Cita[92]	Dukungan pertumbuhan ekonomi dan tata kelola

[84]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 2.
[85]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 39.
[86]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 47 dan Pasal 51.
[87]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[88]Solopos, "Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas" (21 Februari 2025).
[89]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel II.2.
[90]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[91]Solopos, "Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas" (21 Februari 2025).
[92]Kementerian Sekretariat Negara, "RPJMN 2025–2029: Fondasi Awal Wujudkan Visi Indonesia Emas 2045" (2025).

Dokumen/Agenda	Muatan Relevan	Kontribusi BLUD Pasar
TPB/SDGs Tujuan 8, 11, dan 16	Pekerjaan layak, kota berkelanjutan, kelembagaan efektif	Perlindungan pedagang, ruang kota yang tertata, akuntabilitas

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

1.11.3 Kebijakan Nasional dan Provinsi yang Relevan

Pada tingkat nasional, RPJMN 2025–2029 memuat delapan prioritas nasional yang merupakan implementasi langsung dari Asta Cita Presiden[93]. Dokumen tersebut ditetapkan sebagai pedoman pembangunan jangka menengah dan menjadi acuan penyelarasan perencanaan daerah[94]. Arah pembangunan jangka panjang nasional juga menempatkan transformasi ekonomi dan tata kelola sebagai fondasi menuju Indonesia Emas 2045. Kementerian Perdagangan dan Badan Standardisasi Nasional terus mendorong penerapan SNI 8152:2021 Pasar Rakyat sebagai tolok ukur mutu pasar. Kebijakan-kebijakan tersebut memberi legitimasi bagi upaya daerah meningkatkan profesionalisme pengelolaan pasar rakyat[95].

Pada tingkat provinsi, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menyediakan data sarana perdagangan dan harga komoditas secara berkala sebagai dasar pemantauan distribusi barang[96]. Kedudukan Kota Surakarta sebagai bagian dari Provinsi Jawa Tengah ditegaskan dalam undang-undang provinsi yang juga menjadi konsideran peraturan daerah tentang pasar rakyat[97]. Dalam konteks pembentukan UPTD, pedoman nasional mensyaratkan tahapan tertentu yang melibatkan koordinasi dengan pemerintah provinsi. Oleh sebab itu, sinergi antara kota dan provinsi perlu dibangun sejak tahap persiapan kelembagaan. Sinergi dengan pemerintah pusat dan provinsi juga secara eksplisit dimungkinkan oleh peraturan daerah tentang pasar rakyat[98].

1.12 Sistematika Penulisan

Kajian ini disusun dalam enam bab yang saling berkaitan. Bab I memuat pendahuluan yang menjelaskan latar belakang, fakta, penelitian terdahulu, kesenjangan, kebaruan, rumusan masalah, tujuan, manfaat, ruang lingkup, batasan, dasar hukum, dan sistematika. Bab II menyajikan tinjauan teori, studi terdahulu, praktik baik, dan kerangka pikir kajian. Bab III menguraikan metodologi, sedangkan Bab IV menggambarkan kondisi umum wilayah dan kondisi eksisting pengelolaan pasar. Bab V membahas hasil analisis sesuai tiga tujuan kajian, dan Bab VI memuat kesimpulan serta rekomendasi penelitian dan kebijakan.

[93]Kementerian Sekretariat Negara, “RPJMN 2025–2029: Fondasi Awal Wujudkan Visi Indonesia Emas 2045” (2025).
[94]Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.
[95]Badan Standardisasi Nasional, “Workshop SNI 8152:2021 Pasar Rakyat” (2025).
[96]Portal Data Jawa Tengah, Data Jumlah Sarana Perdagangan dan Harga Komoditas Triwulan II 2025 (2026).
[97]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah.
[98]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 47 ayat (2).

BAB II
TINJAUAN TEORI

2.1 Konsep dan Teori yang Relevan

2.1.1 Pasar Rakyat sebagai Layanan Semi-Publik

Pasar rakyat dalam regulasi nasional didefinisikan sebagai tempat usaha yang ditata, dibangun, dan dikelola oleh berbagai pihak dengan proses jual beli barang melalui tawar-menawar[99]. Kedudukan pasar di Kota Surakarta dinyatakan sebagai fasilitas umum yang dikuasai pemerintah daerah dan dipergunakan untuk meningkatkan perekonomian dan perdagangan[100]. Karakter ini menjadikan layanan pasar bersifat semi-publik, karena manfaatnya dinikmati langsung oleh pedagang penyewa tempat usaha tetapi eksternalitas positifnya dirasakan masyarakat luas. Layanan dengan karakter demikian lazim dibiayai sebagian oleh pengguna melalui tarif dan sebagian oleh anggaran pemerintah. Konsep ini sejalan dengan persyaratan substantif BLUD yang mensyaratkan layanan umum yang menghasilkan semi barang atau jasa publik[101].

Pasar rakyat juga memiliki dimensi sosial dan budaya yang tidak dapat direduksi menjadi fungsi komersial semata. Penelitian tentang Pasar Gede Hardjonagoro menunjukkan bahwa modal sosial berperan memperkuat eksistensi pasar sebagai destinasi wisata kuliner di Kota Surakarta[102]. Perspektif tata kelola publik baru juga memandang pasar tradisional sebagai ruang yang terancam oleh toko modern dan perdagangan daring sehingga perlu dilestarikan melalui kolaborasi[103]. Pedagang pasar tradisional pun dituntut beradaptasi terhadap persaingan dengan pasar modern melalui perbaikan layanan dan strategi usaha. Oleh karena itu, setiap perubahan kelembagaan pengelola pasar harus menjaga keseimbangan antara efisiensi, perlindungan pedagang kecil, dan pelestarian nilai budaya[104].

2.1.2 New Public Management dan Agensifikasi

New Public Management (NPM) mendorong pendelegasian tugas dari kementerian atau dinas induk kepada badan yang lebih otonom, suatu proses yang dikenal sebagai agensifikasi[105]. Gagasan dasarnya adalah pemisahan antara perumusan kebijakan dan pelaksanaan layanan disertai penerapan teknik manajemen bisnis pada unit pelaksana. Di Indonesia, agensifikasi tampak jelas melalui tumbuhnya satuan kerja berstatus Badan Layanan Umum yang diberi otonomi keuangan dan sistem

---

[99]Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan, Pasal 1.
[100]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 5.
[101]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 30 ayat (1).
[102]R. P. Fatihah dan D. Purwanto, "Peran Modal Sosial Memperkuat Eksistensi Pasar Gede Hardjonagoro sebagai Destinasi Wisata Kuliner", Titian: Jurnal Ilmu Humaniora 9(1) (2025).
[103]S. Wibawa dkk., "Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective", IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[104]F. Faturochman dkk., "Strategi Adaptasi Pedagang Pasar Tradisional terhadap Persaingan dengan Pasar Modern di Kota Palembang", VALUE 6(1) (2025): 214–228.
[105]A. H. H. Ibrahim dkk., "New Public Management Rhetoric in Developing Country", Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90, hlm. 74.

pengendalian tersendiri[106]. Kajian konseptual juga menempatkan BLU sebagai inovasi kelembagaan pemerintahan yang memungkinkan pengelolaan pendapatan jasa layanan secara langsung. Dengan demikian, BLUD dapat dibaca sebagai bentuk agensifikasi pada tingkat pemerintah daerah[107].

Bukti empiris dari Indonesia menunjukkan bahwa otonomi pengelolaan keuangan dan kepegawaian berhubungan positif dengan budaya organisasi yang berorientasi hasil[108]. Budaya berorientasi hasil tersebut selanjutnya berhubungan kuat dengan kinerja organisasi publik yang diukur dari kuantitas, kualitas, inovasi, dan efisiensi kerja. Namun, penelitian yang sama menemukan bahwa pengendalian manajemen semata tidak cukup untuk menumbuhkan budaya berorientasi hasil di sektor publik Indonesia[109]. Temuan ini penting bagi rancangan BLUD Pasar, karena fleksibilitas perlu dipadukan dengan tujuan yang jelas, akuntabilitas yang kuat, dan partisipasi pegawai. Prinsip keseimbangan otonomi dan akuntabilitas tersebut juga menjadi pesan utama kebijakan PPK-BLUD dari Kementerian Dalam Negeri[110].

2.1.3 Teori Keagenan dan Akuntabilitas

Hubungan antara pemerintah daerah dan unit layanan otonom dapat dijelaskan melalui teori keagenan, di mana unit layanan bertindak sebagai agen dari prinsipal politik dan administratif[111]. Teori ini mengingatkan bahwa agen berpotensi menggunakan otonominya untuk kepentingan sendiri apabila tidak disertai sistem pengendalian berbasis hasil. Oleh karena itu, penerapan BLUD dikendalikan melalui perjanjian kinerja antara kepala daerah dan pemimpin BLUD, di mana kepala daerah bertanggung jawab atas kebijakan layanan dan pemimpin BLUD bertanggung jawab atas hasil layanan[112]. Kementerian Dalam Negeri juga menegaskan bahwa BLUD tidak boleh sekadar perubahan format untuk mengejar remunerasi atau menghindari aturan pengadaan. Tujuan sejatinya adalah peningkatan kualitas layanan, kinerja keuangan, dan manfaat bagi masyarakat secara berkesinambungan[113].

Akuntabilitas keuangan menjadi titik kritis dalam implementasi BLUD di berbagai daerah. Tinjauan sistematis menunjukkan bahwa BLUD masih banyak menghadapi kesulitan dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan meskipun telah diberi fleksibilitas[114]. Evaluasi di Kabupaten Karanganyar memperlihatkan bahwa hasil penerapan PPK-BLUD sangat ditentukan oleh kesiapan sumber daya manusia, sistem

---

[106]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90, hlm. 78.
[107]L. Novianti dan S. Suhanda, “Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan”, Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[108]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90, hlm. 81.
[109]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90, hlm. 84.
[110]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.
[111]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90, hlm. 77.
[112]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.
[113]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[114]Y. A. Aryani dkk., “Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD”, Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.

informasi, dan pengendalian internal[115]. Pelajaran tersebut relevan bagi Kota Surakarta yang belum memiliki basis data objek retribusi terintegrasi lintas perangkat daerah. Dengan kata lain, kesiapan sistem data dan pelaporan harus dibangun sebelum status BLUD diberikan kepada unit pengelola pasar[116].

2.1.4 New Public Governance dan Kolaborasi Pentahelix

New Public Governance (NPG) melengkapi NPM dengan menekankan kolaborasi lintas aktor dalam penyelenggaraan layanan publik[117]. Dalam konteks pasar tradisional, pendekatan ini memandang pedagang, pengunjung, komunitas, akademisi, dunia usaha, dan media sebagai mitra, bukan sekadar objek kebijakan. Studi tata kelola Pasar Kosambi Bandung menegaskan bahwa pelibatan pemangku kepentingan merupakan prasyarat keberlanjutan pasar sebagai penggerak ekonomi lokal dan penjaga warisan budaya[118]. Kerangka pentahelix yang melibatkan pemerintah, dunia usaha, akademisi, masyarakat, dan media dapat dipakai untuk menyusun peran setiap aktor. Peraturan daerah Kota Surakarta sendiri membuka ruang peran serta masyarakat melalui pemberian usul dan saran dalam kebijakan pengelolaan pasar[119].

2.1.5 Konsep BLUD dan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD

BLUD didefinisikan sebagai sistem yang diterapkan satuan kerja perangkat daerah atau unit kerjanya dalam memberikan pelayanan dengan fleksibilitas pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya[120]. Pemerintah daerah diberi kewenangan membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah[121]. Ketentuan teknis menetapkan bahwa unit pelaksana teknis dinas atau badan daerah yang akan menerapkan BLUD wajib memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif[122]. Prinsip dasar pengelolaan keuangan BLU di tingkat nasional menekankan praktik bisnis yang sehat tanpa mengutamakan mencari keuntungan. Prinsip ini menjadi rujukan dalam merancang tarif, belanja, dan pelaporan BLUD Pasar[123].

Persyaratan substantif terpenuhi apabila tugas dan fungsi unit bersifat operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang atau jasa publik[124]. Layanan umum tersebut dapat berupa penyediaan barang dan/atau jasa

[115]S. Sutaryo dkk., “Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency”, IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.
[116]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 6.
[117]S. Wibawa dkk., “Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective”, IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[118]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, “Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City”, Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[119]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 50.
[120]Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1.
[121]Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
[122]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 29.
[123]Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012.
[124]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 30.

layanan umum, pengelolaan dana khusus, atau pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat. Persyaratan teknis terpenuhi apabila karakteristik tugas unit lebih layak dikelola dengan BLUD serta berpotensi meningkatkan pelayanan dan kinerja keuangan[125]. Persyaratan administratif mencakup surat pernyataan kesanggupan meningkatkan kinerja, pola tata kelola, rencana strategis, standar pelayanan minimal, laporan keuangan atau prognosis, dan laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia diaudit. Seluruh persyaratan tersebut dinilai oleh tim penilai sebelum kepala daerah menetapkan status BLUD[126].

Fleksibilitas BLUD mencakup pengelolaan pendapatan dan belanja, kas, utang, piutang, investasi, pengadaan barang dan jasa, serta remunerasi[127]. Tinjauan literatur tentang BLU menyebutkan bahwa entitas yang menerapkan pola ini dapat menerima dan menggunakan pendapatan secara langsung tanpa terlebih dahulu menyetorkannya ke kas daerah[128]. Fleksibilitas tersebut memungkinkan unit bergerak lebih responsif dalam memenuhi kebutuhan operasional dan pengembangan layanan. Namun, fleksibilitas tetap dibatasi oleh rencana bisnis dan anggaran, ambang batas belanja, serta kewajiban pelaporan yang dikonsolidasikan ke laporan keuangan pemerintah daerah[129]. Dengan kerangka tersebut, BLUD berada di antara unit dinas biasa dan badan usaha milik daerah dalam spektrum otonomi kelembagaan[130].

2.1.6 Perbandingan Bentuk Kelembagaan Pengelola Pasar

Secara umum terdapat tiga bentuk kelembagaan yang lazim digunakan pemerintah daerah untuk mengelola pasar rakyat. Bentuk pertama adalah pengelolaan langsung oleh dinas atau UPTD dengan pola keuangan daerah biasa, sebagaimana diatur dalam peraturan daerah pasar rakyat Kota Surakarta[131]. Bentuk kedua adalah UPTD yang menerapkan PPK-BLUD dengan fleksibilitas keuangan tetapi tetap menjadi bagian dari pemerintah daerah[132]. Bentuk ketiga adalah perusahaan umum daerah yang memiliki kekayaan dipisahkan dan beroperasi dengan logika korporasi. Perbandingan karakteristik ketiga bentuk tersebut disajikan pada Tabel 2.1[133].

Tabel 2.1 Perbandingan Bentuk Kelembagaan Pengelola Pasar

Aspek	UPTD/Dinas (Pola Keuangan Biasa)	UPTD yang Menerapkan PPK-BLUD	Perusahaan Umum Daerah Pasar
Status hukum	Bagian perangkat daerah	Bagian perangkat daerah dengan fleksibilitas	Badan usaha, kekayaan dipisahkan
Dasar hukum utama	PP 18/2016; Perda 2/2024	PP 12/2019; Permendagri 79/2018	UU 23/2014; PP 54/2017
Pengelolaan pendapatan	Disetor ke kas daerah	Dapat digunakan langsung sesuai RBA	Menjadi pendapatan perusahaan

[125]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 34.
[126]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.
[127]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[128]L. Novianti dan S. Suhanda, “Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan”, Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[129]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
[130]Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[131]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[132]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[133]Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Aspek	UPTD/Dinas (Pola Keuangan Biasa)	UPTD yang Menerapkan PPK-BLUD	Perusahaan Umum Daerah Pasar
Pengadaan barang/jasa	Mengikuti ketentuan umum	Dapat dikecualikan sesuai peraturan kepala daerah	Mengikuti ketentuan korporasi
Kepegawaian	ASN	ASN; tenaga profesional non-ASN sepanjang dibolehkan ketentuan kepegawaian yang berlaku	Pegawai perusahaan
Orientasi	Layanan administratif	Layanan dengan praktik bisnis sehat, nirlaba	Layanan dan laba (dividen)
Kebutuhan modal awal	Rendah	Rendah–sedang	Tinggi (penyertaan modal)
Pengawasan	Inspektorat, BPK	Dewan pengawas, SPI, inspektorat, BPK	Dewan pengawas, RUPS/KPM, BPK

Sumber: Olahan kajian berdasarkan PP 18/2016, PP 12/2019, PP 54/2017, dan Permendagri 79/2018[134].

2.2 Studi Terdahulu dan Praktik Baik

2.2.1 Kajian dan Praktik di Kota Surakarta

Kota Surakarta memiliki pengalaman panjang dalam inovasi pengelolaan pasar, terutama pada aspek pemungutan retribusi. Peluncuran e-retribusi di lima pasar dimaksudkan untuk mewujudkan transparansi kewajiban pedagang dan menghindari penyimpangan PAD[135]. Pemerintah kota kemudian memperluas sistem Teknologi Aplikasi E-Retribusi Pasar yang mampu mencatat lama tunggakan dan jumlah tagihan secara otomatis[136]. Kajian BRIDA tahun 2025 menambahkan bahwa pemanfaatan teknologi pemungutan belum merata dan sebagian besar jenis retribusi masih mengandalkan SKRD fisik serta setoran tunai. Kajian yang sama merekomendasikan pembentukan unit teknologi pendapatan, dasbor pelaporan waktu nyata, dan tim lintas perangkat daerah untuk validasi data[137].

2.2.2 Praktik di Kota Lain

Kota Banda Aceh merupakan contoh daerah yang telah menerapkan PPK-BLUD pada UPTD Pasar dan tengah menuju status BLUD penuh. Rapat pembentukan BLUD penuh pada Mei 2025 melibatkan Sekretaris Daerah, asisten, inspektur, kepala dinas perdagangan, badan pengelolaan keuangan, dan kepala UPTD pasar[138]. Peraturan wali kota tentang tata kelola BLUD di kota tersebut mengatur bahwa pendapatan PPK-BLUD UPTD Pasar dapat digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran sesuai rencana bisnis dan anggaran[139]. Kota Surabaya menempuh jalur berbeda, yaitu pengelolaan 64 pasar aktif dengan sekitar 12.000 pedagang oleh perusahaan daerah, sementara 13 pasar lain dikelola dinas teknis. Pembina BUMD di Surabaya

[134]Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019.
[135]Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, “Luncurkan E-Retribusi, Upaya Pemkot Surakarta Wujudkan Transparansi Keuangan”.
[136]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[137]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 8 dan 13.
[138]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).
[139]JDIH Kota Banda Aceh, Peraturan Wali Kota tentang Tata Kelola PPK-BLUD UPTD Pasar.

menekankan bahwa pengelolaan pasar tidak hanya ditujukan untuk PAD, tetapi juga untuk menggerakkan ekonomi masyarakat[140].

Tabel 2.2 Perbandingan Praktik Pengelolaan Pasar di Beberapa Kota

Kota	Model Kelembagaan	Ciri Utama	Pelajaran bagi Surakarta
Banda Aceh	UPTD Pasar dengan PPK-BLUD, menuju BLUD penuh[141]	Pendapatan dapat dipakai langsung; koordinasi dipimpin Sekda[142]	Model paling dekat dengan opsi yang dikaji; perlu kepemimpinan Sekda
Surabaya	Perusahaan daerah pasar dan dinas teknis[143]	64 pasar dan ±12.000 pedagang dikelola perusahaan daerah; 13 pasar oleh dinas	Model korporasi membutuhkan modal dan kesiapan bisnis tinggi
Bandung (Pasar Kosambi)	Tata kelola kolaboratif[144]	Pelibatan pemangku kepentingan	Pentingnya forum pedagang dan komunikasi
Surakarta (eksisting)	Dinas Perdagangan dengan pengelola pasar ASN[145]	e-Retribusi sejak 2017; 44 pasar[146]	Modal digital sudah ada, fleksibilitas keuangan belum

Sumber: Hasil olahan kajian dari berbagai sumber, 2026.

2.2.3 Pelajaran bagi Kota Surakarta

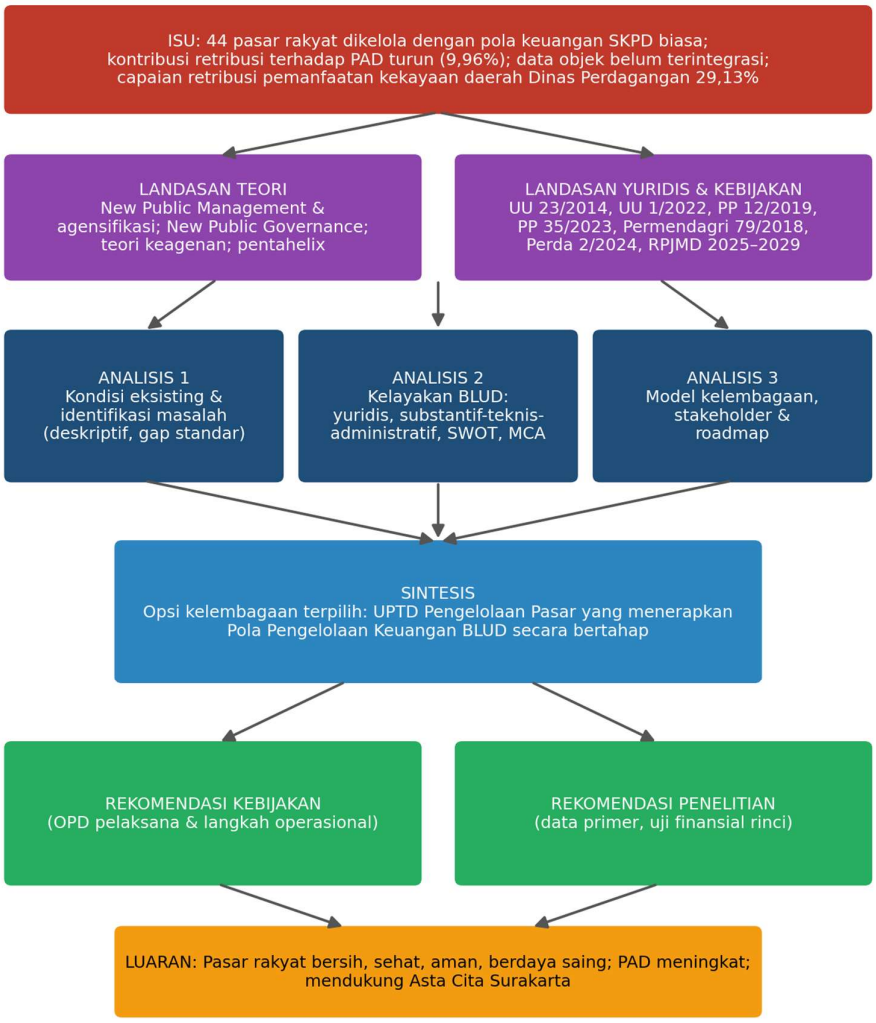
Praktik di berbagai daerah memberikan beberapa pelajaran penting bagi Kota Surakarta. Pertama, pembentukan BLUD pasar memerlukan kepemimpinan lintas perangkat daerah yang kuat, sebagaimana tampak dari keterlibatan Sekretaris Daerah dalam proses di Banda Aceh[147]. Kedua, revitalisasi fisik perlu diiringi revitalisasi pengelolaan agar pasar mampu mempertahankan eksistensinya di tengah persaingan ritel modern[148]. Ketiga, pedagang perlu dilibatkan sejak awal karena mereka merupakan pihak yang paling merasakan perubahan tarif dan layanan. Keempat, perubahan kelembagaan hanya akan berhasil bila didukung sistem informasi dan akuntabilitas keuangan yang andal[149].

2.3 Kerangka Pikir Kajian

Kerangka pikir kajian disusun sebagai alur logis dari isu, landasan, analisis, sintesis, hingga rekomendasi. Isu pokok berangkat dari penurunan porsi retribusi terhadap PAD, belum terintegrasinya data objek retribusi, dan rendahnya capaian retribusi pemanfaatan kekayaan daerah pada Dinas Perdagangan[150]. Landasan teoretis

[140]Pemerintah Kota Surabaya, “Pertumbuhan Ekonomi Surabaya Tembus 5,24 Persen, Pasar Tradisional Jadi Penggerak” (26 September 2025).
[141]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).
[142]JDIH Kota Banda Aceh, Peraturan Wali Kota tentang Tata Kelola PPK-BLUD UPTD Pasar.
[143]Pemerintah Kota Surabaya, “Pertumbuhan Ekonomi Surabaya Tembus 5,24 Persen, Pasar Tradisional Jadi Penggerak” (26 September 2025).
[144]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, “Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City”, Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[145]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[146]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[147]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).
[148]A. Rohman dan D. C. Larasati, “Revitalisasi Pasar Rakyat sebagai Upaya Menjaga Eksistensi Pasar Tradisional”, Anterior Jurnal 22(2) (2023): 69–75.
[149]S. Sutaryo dkk., “Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency”, IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.
[150]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).

menggunakan NPM dan agensifikasi, teori keagenan, serta NPG, sedangkan landasan yuridis bertumpu pada ketentuan BLUD dan peraturan daerah tentang pasar rakyat[151]. Ketiga tujuan kajian dijawab melalui tiga blok analisis yang hasilnya disintesiskan menjadi pilihan kelembagaan dan peta jalan. Alur tersebut divisualisasikan pada Gambar 2.1[152].



Gambar 2.1 Kerangka Pikir Kajian Pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

[151]A. H. H. Ibrahim dkk., "New Public Management Rhetoric in Developing Country", Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90.
[152]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

BAB III
METODOLOGI

3.1 Jenis Penelitian

Kajian ini merupakan penelitian kebijakan dengan jenis deskriptif-evaluatif yang bertujuan menggambarkan kondisi eksisting dan menilai kelayakan suatu pilihan kebijakan. Jenis penelitian ini dipilih karena pertanyaan kajian berkaitan dengan pemenuhan persyaratan normatif penerapan BLUD yang bersifat terukur[153]. Pendekatan evaluatif juga digunakan dalam kajian BLUD sebelumnya untuk menilai kesiapan dan hasil penerapan pola pengelolaan keuangan tersebut[154]. Selain itu, kajian ini memuat unsur penelitian hukum normatif karena menelaah keselarasan antarperaturan dari tingkat undang-undang hingga peraturan daerah. Kombinasi tersebut dinilai paling efisien untuk kajian yang disusun tanpa anggaran khusus namun tetap membutuhkan ketajaman analisis[155].

3.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif yang diperkaya dengan kuantifikasi sederhana. Data kualitatif berupa ketentuan regulasi, dokumen perencanaan, dan praktik daerah lain dianalisis secara tematik untuk menemukan pola dan kesenjangan[156]. Data kuantitatif sekunder, seperti jumlah penduduk, PDRB, dan kinerja retribusi, diolah secara deskriptif untuk menggambarkan konteks ekonomi dan fiskal[157]. Kuantifikasi juga dilakukan melalui pembobotan dan pemeringkatan pada analisis SWOT serta skoring multikriteria. Teknik pembobotan faktor internal dan eksternal tersebut lazim digunakan dalam perumusan strategi berbasis matriks IFAS dan EFAS[158].

3.3 Lokasi Penelitian

Lokasi kajian adalah Kota Surakarta, Provinsi Jawa Tengah, yang terletak antara 110°45′15″–110°45′35″ Bujur Timur dan 7°36′00″–7°56′00″ Lintang Selatan[159]. Objek kajian adalah pasar rakyat yang dikelola pemerintah kota melalui perangkat daerah yang membidangi pengelolaan pasar, yakni Dinas Perdagangan[160]. Pemilihan lokasi didasarkan pada banyaknya pasar rakyat dan pentingnya sektor perdagangan bagi ekonomi kota. Kota Surakarta juga merupakan daerah terpadat di Jawa Tengah sehingga layanan pasar berdampak pada populasi yang besar dalam ruang yang

[153]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 29.
[154]S. Sutaryo dkk., “Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency”, IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.
[155]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[156]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[157]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[158]E. S. Agustina, “Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pemasaran pada UMKM Locy Cahaya Bersaudara Menggunakan Matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan Grand Strategy”, Jurnal Bisnis dan Pembangunan 13(3) (2024): 266–274.
[159]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 7.
[160]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Visi Misi Dinas Perdagangan”.

terbatas. Konteks tersebut menjadikan Kota Surakarta relevan sebagai lokasi uji kelayakan BLUD pasar[161].

3.4 Waktu Penelitian

Kajian dilaksanakan pada bulan Agustus hingga September 2026. Tahap persiapan dan penelusuran dokumen dilakukan pada pekan pertama hingga ketiga, dilanjutkan dengan pengolahan dan analisis data pada pekan berikutnya. Penulisan laporan dan penyempurnaan naskah dilakukan pada bulan September 2026. Seluruh sumber daring diakses dan diverifikasi ulang pada 17 September 2026 untuk memastikan keterkinian dan status keberlakuan peraturan. Jadwal yang ringkas ini sesuai dengan karakter kajian berbasis data sekunder yang tidak memerlukan kegiatan lapangan.

3.5 Populasi dan Sampel

Populasi kajian adalah seluruh dokumen dan data sekunder yang berkaitan dengan pengelolaan pasar rakyat dan BLUD, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Populasi tersebut mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen perencanaan, publikasi statistik, laporan kajian perangkat daerah, berita resmi pemerintah, dan artikel jurnal ilmiah[162]. Sampel adalah dokumen yang memenuhi kriteria relevansi, keterkinian, dan kredibilitas sumber. Kriteria keterkinian diutamakan untuk terbitan tahun 2023 atau sesudahnya, kecuali data historis yang hanya tersedia dari terbitan lebih lama. Status keberlakuan setiap peraturan diperiksa melalui basis data peraturan resmi[163].

3.6 Teknik Pengambilan Sampel

Sampel dokumen dipilih dengan teknik purposive sampling berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Dokumen pemerintah diambil dari laman berdomain go.id, seperti JDIH, laman perangkat daerah, dan portal data[164]. Artikel ilmiah dipilih dari jurnal nasional terakreditasi atau jurnal internasional bereputasi yang memiliki DOI aktif[165]. Berita hanya diambil dari kantor berita atau media yang dikenal luas dan digunakan untuk melengkapi fakta yang tidak tersedia dalam dokumen resmi. Laman dengan domain blog gratis tidak digunakan untuk menjaga kredibilitas sumber[166].

3.7 Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui studi dokumen dan penelusuran daring secara sistematis. Kajian ini tidak menggunakan survei maupun wawancara karena keterbatasan anggaran dan waktu, sehingga seluruh informasi bersumber dari data sekunder yang terbuka[167]. Data kependudukan dan ekonomi diperoleh dari publikasi Dinas

[161]Portal Data Jawa Tengah, Data Jumlah Sarana Perdagangan dan Harga Komoditas Triwulan II 2025 (2026).
[162]Y. A. Aryani dkk., “Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD”, Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.
[163]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[164]Portal Data Jawa Tengah, Data Jumlah Sarana Perdagangan dan Harga Komoditas Triwulan II 2025 (2026).
[165]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90.
[166]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[167]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).

Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang juga mengutip data BPS Kota Surakarta[168]. Data kelembagaan dan fiskal diperoleh dari peraturan daerah, kajian BRIDA, dan laman resmi Dinas Perdagangan. Jenis data dan sumbernya dirinci pada Tabel 3.1[169].

Tabel 3.1 Jenis Data dan Sumber Data Kajian

Kelompok Data	Rincian Data	Sumber
Regulasi	UU, PP, Permendagri, Permendag, Perda, Perwali	JDIH BPK, JDIH Kota Surakarta[170]
Perencanaan	Visi RPJMD 2025–2029, Asta Cita Surakarta, RPJMN	JDIH Surakarta, DPRD, Setneg[171]
Kependudukan	Jumlah, kepadatan, struktur umur penduduk 2024	Dispendukcapil Kota Surakarta[172]
Ekonomi	PDRB ADHK menurut lapangan usaha 2020–2024	BPS melalui Dispendukcapil[173]
Fiskal	Realisasi dan porsi retribusi daerah 2020–2024	BRIDA Kota Surakarta[174]
Pasar	Daftar pasar, e-retribusi, kinerja pasar	Dinas Perdagangan, PPID, Pemprov Jateng[175]
Praktik baik	BLUD pasar dan model perusahaan daerah	Pemkot Banda Aceh, Pemkot Surabaya[176]
Literatur	BLUD, agensifikasi, tata kelola pasar	Jurnal terakreditasi dan bereputasi[177]

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

3.8 Instrumen Penelitian

Instrumen utama kajian adalah tim peneliti yang dibantu lembar kerja analisis dokumen. Lembar kerja tersebut memuat daftar periksa persyaratan substantif, teknis, dan administratif BLUD sebagaimana ditetapkan dalam pedoman Kementerian Dalam Negeri[178]. Instrumen kedua adalah matriks IFAS dan EFAS untuk memberi bobot dan peringkat pada faktor strategis internal dan eksternal[179]. Instrumen ketiga adalah matriks skoring multikriteria untuk membandingkan opsi kelembagaan. Instrumen

[168]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[169]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman beranda (daftar pasar rakyat).
[170]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[171]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[172]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[173]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[174]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[175]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[176]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).
[177]L. Novianti dan S. Suhanda, “Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan”, Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[178]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[179]E. S. Agustina, “Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pemasaran pada UMKM Locy Cahaya Bersaudara Menggunakan Matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan Grand Strategy”, Jurnal Bisnis dan Pembangunan 13(3) (2024): 266–274.

keempat adalah matriks pemetaan pemangku kepentingan berdasarkan tingkat pengaruh dan kepentingan sebagaimana lazim dalam kajian tata kelola pasar[180].

3.9 Teknik Analisis Data

3.9.1 Analisis Deskriptif dan Analisis Kesenjangan

Analisis deskriptif digunakan untuk menggambarkan kondisi geografis, demografis, ekonomi, fiskal, dan kelembagaan pasar dalam bentuk tabel dan grafik[181]. Analisis kesenjangan membandingkan kondisi eksisting dengan kondisi ideal yang dirujuk dari SNI Pasar Rakyat dan ketentuan peraturan daerah tentang pasar rakyat[182]. Hasil perbandingan dikategorikan menjadi sesuai, sebagian sesuai, dan belum sesuai atau belum terdata. Kategori belum terdata digunakan apabila dokumen publik tidak memuat informasi yang cukup. Analisis ini menjawab tujuan pertama kajian[183].

3.9.2 Analisis Yuridis Normatif

Analisis yuridis dilakukan dengan menelaah hierarki, kewenangan, dan keselarasan antarperaturan yang mengatur BLUD, perangkat daerah, retribusi, dan pasar rakyat[184]. Telaah difokuskan pada ada tidaknya dasar kewenangan, ada tidaknya larangan, serta kebutuhan penyesuaian peraturan daerah dan peraturan kepala daerah[185]. Selain itu, dianalisis kedudukan retribusi pelayanan pasar ketika dipungut oleh unit yang menerapkan BLUD. Hasil analisis yuridis menjadi syarat pertama dalam penilaian kelayakan. Analisis ini menjawab sebagian tujuan kedua kajian[186].

3.9.3 Analisis SWOT dengan Matriks IFAS dan EFAS

Analisis SWOT digunakan untuk mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman pembentukan BLUD Pasar. Setiap faktor diberi bobot antara 0,00 hingga 1,00 dengan jumlah bobot faktor internal dan eksternal masing-masing sama dengan 1,00[187]. Setiap faktor juga diberi peringkat 1 sampai 4 yang menunjukkan besarnya pengaruh atau kemampuan respons. Skor dihitung sebagai perkalian bobot dan peringkat, lalu selisih skor kekuatan-kelemahan serta peluang-ancaman dipetakan pada diagram kuadran. Posisi kuadran menentukan tipe strategi yang disarankan, sedangkan data faktor bersumber dari dokumen resmi[188].

---

[180]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, “Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City”, Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[181]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[182]Badan Standardisasi Nasional, SNI 8152:2021 Pasar Rakyat (ditetapkan melalui Keputusan Kepala BSN Nomor 61/KEP/3/2021).
[183]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 13.
[184]Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
[185]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.
[186]Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[187]E. S. Agustina, “Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pemasaran pada UMKM Locy Cahaya Bersaudara Menggunakan Matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan Grand Strategy”, Jurnal Bisnis dan Pembangunan 13(3) (2024): 266–274.
[188]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).

3.9.4 Skoring Multikriteria Opsi Kelembagaan

Skoring multikriteria digunakan untuk membandingkan tiga opsi kelembagaan, yaitu UPTD atau dinas dengan pola keuangan biasa, UPTD yang menerapkan PPK-BLUD, dan perusahaan umum daerah pasar[189]. Enam kriteria yang digunakan adalah kepastian yuridis, kesesuaian substantif-teknis, fleksibilitas keuangan, akuntabilitas dan kontrol publik, kesiapan dan biaya transisi, serta perlindungan pedagang kecil[190]. Bobot kriteria ditetapkan berdasarkan penekanan regulasi dan tujuan kebijakan daerah. Skala penilaian yang digunakan disajikan pada Tabel 3.2. Opsi dengan skor tertimbang tertinggi dinilai paling layak untuk direkomendasikan[191].

Tabel 3.2 Skala Penilaian dan Bobot Kriteria Skoring Multikriteria

Kriteria	Bobot	Makna Skor 1–5
Kepastian yuridis	0,20	1 = dasar hukum lemah; 5 = dasar hukum jelas dan lengkap
Kesesuaian substantif-teknis	0,15	1 = karakter layanan tidak sesuai; 5 = sangat sesuai
Fleksibilitas keuangan	0,20	1 = sangat kaku; 5 = sangat fleksibel
Akuntabilitas dan kontrol publik	0,15	1 = kontrol publik lemah; 5 = kontrol publik kuat
Kesiapan dan biaya transisi	0,15	1 = sangat berat; 5 = sangat ringan
Perlindungan pedagang kecil	0,15	1 = risiko tinggi komersialisasi; 5 = perlindungan kuat
Jumlah	1,00	Skor tertimbang maksimum 5,00

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

3.9.5 Analisis Pemangku Kepentingan

Analisis pemangku kepentingan dilakukan dengan mengidentifikasi aktor, peran, kepentingan, dan potensi kolaborasi dalam kerangka pentahelix[192]. Aktor dipetakan pada matriks pengaruh-kepentingan untuk menentukan strategi pelibatan, yaitu dikelola secara ketat, dijaga kepuasannya, diinformasikan secara rutin, atau dipantau[193]. Identifikasi aktor merujuk pada perangkat daerah yang disebut dalam regulasi dan pada praktik pembentukan BLUD pasar di daerah lain. Hasil analisis ini digunakan untuk menentukan perangkat daerah pengampu pada peta jalan. Analisis ini menjawab tujuan ketiga kajian[194].

3.10 Keabsahan Data

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang sama dari lebih dari satu sumber resmi. Sebagai contoh, jumlah 44 pasar tradisional dikonfirmasi dari laman Dinas Perdagangan dan pemberitaan kantor berita nasional[195]. Jumlah tersebut menjadi 43 dikarenakan Jumlah tersebut dihitung setelah Pasar Kabangan digabung dengan Pasar Jongke, sehingga pengelolaannya kini

[189]Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[190]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[191]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[192]S. Wibawa dkk., “Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective”, IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[193]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, “Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City”, Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[194]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).
[195]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Sejarah Pasar”.

dilakukan sebagai satu kesatuan. Status keberlakuan peraturan daerah tentang pasar rakyat dikonfirmasi melalui basis data peraturan BPK yang menyatakan peraturan tersebut berlaku dan mencabut peraturan tahun 2010[196]. Data kependudukan dirujuk dari publikasi resmi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang dirilis tahun 2025. Angka hasil perhitungan tim diberi keterangan sebagai hasil olahan kajian agar dapat ditelusuri kembali[197].

3.11 Tahapan dan Alur Kerja Kajian

Kajian dilaksanakan dalam lima tahapan yang berurutan. Tahap persiapan meliputi identifikasi isu dan penyusunan desain kajian, sedangkan tahap pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dari sumber resmi dan jurnal[198]. Tahap pengolahan meliputi tabulasi, verifikasi silang, dan visualisasi data kependudukan, ekonomi, serta fiskal[199]. Tahap analisis mencakup analisis yuridis, kesenjangan, SWOT, skoring multikriteria, dan pemangku kepentingan. Tahap perumusan menghasilkan model kelembagaan, peta jalan, serta rekomendasi sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 3.1[200].



Gambar 3.1 Tahapan dan Alur Kerja Kajian

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

[196]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[197]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[198]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[199]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[200]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

BAB IV
GAMBARAN UMUM WILAYAH DAN KONDISI EKSISTING

4.1 Kondisi Geografis dan Administratif Kota Surakarta

Kota Surakarta atau Solo terletak di bagian selatan Jawa Tengah dengan luas wilayah 46,72 km² dan ketinggian sekitar 92 meter di atas permukaan laut[201]. Wilayah kota dilalui Sungai Pepe, Jenes, Anyar, dan Bengawan Solo serta berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar, Boyolali, dan Sukoharjo. Secara administratif, kota ini terbagi atas lima kecamatan, yaitu Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres, dan Banjarsari, dengan 54 kelurahan[202]. Kecamatan Banjarsari merupakan kecamatan terluas, sedangkan Serengan merupakan kecamatan dengan wilayah paling kecil. Kedudukan kota sebagai bagian dari Provinsi Jawa Tengah ditegaskan dalam undang-undang tentang provinsi tersebut[203].

Tabel 4.1 Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, dan Kepadatan per Kecamatan Tahun 2024

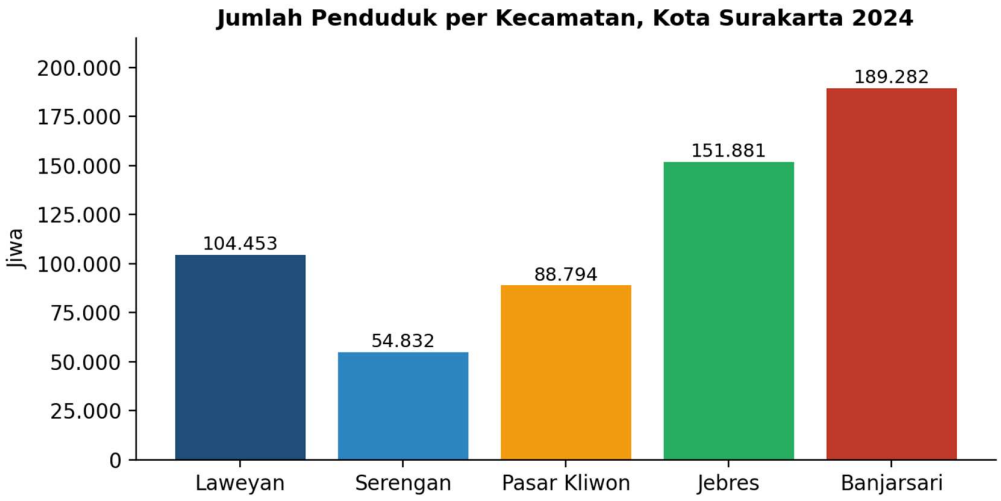
No	Kecamatan	Luas (km²)	Penduduk (jiwa)	Kepadatan (jiwa/km²)
1	Laweyan	9,13	104.453	11.441
2	Serengan	3,08	54.832	17.803
3	Pasar Kliwon	4,88	88.794	18.195
4	Jebres	14,38	151.881	10.562
5	Banjarsari	15,26	189.282	12.404
	Kota Surakarta	**46,72**	**589.242**	**12.612**

Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta (2025)[204].

4.2 Kondisi Demografis

Jumlah penduduk Kota Surakarta tahun 2024 tercatat 589.242 jiwa yang terdiri atas 290.512 laki-laki dan 298.730 perempuan[205]. Kecamatan Banjarsari memiliki penduduk terbanyak sebesar 189.282 jiwa, sedangkan Kecamatan Serengan memiliki penduduk paling sedikit sebesar 54.832 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk kota pada tahun tersebut relatif rendah, yaitu 0,07 persen, dengan Kecamatan Jebres mencatat laju tertinggi sebesar 0,16 persen[206]. Sebaran penduduk yang terkonsentrasi di Banjarsari dan Jebres menunjukkan besarnya basis konsumen pasar di wilayah utara kota. Perbandingan jumlah penduduk antarkecamatan ditampilkan pada Gambar 4.1[207].

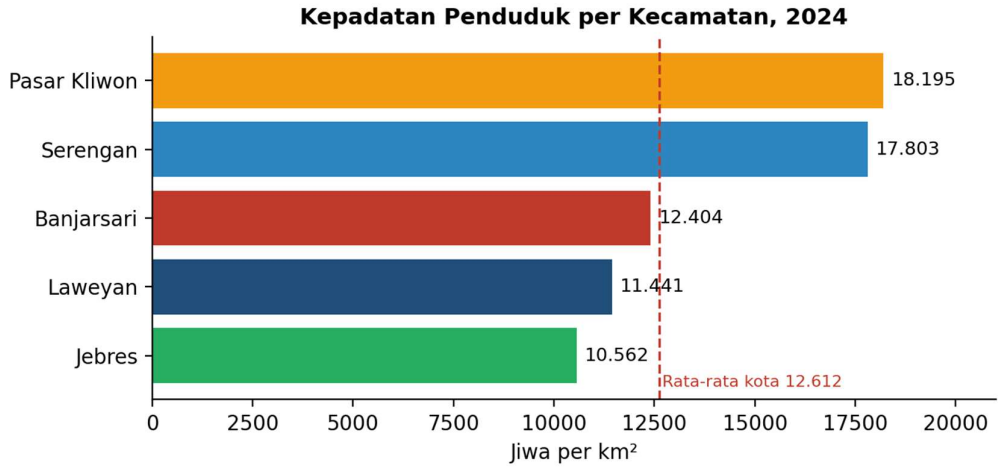
[201]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 6–7.
[202]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.14–IV.18.
[203]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah.
[204]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.2.
[205]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 8.
[206]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.3.
[207]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.1.



Gambar 4.1 Jumlah Penduduk per Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2024

Sumber: Diolah dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta (2025).

Kepadatan penduduk Kota Surakarta mencapai 12.612 jiwa per km² dan meningkat dibanding tahun sebelumnya[208]. Kecamatan Pasar Kliwon merupakan kecamatan terpadat dengan 18.195 jiwa per km², disusul Serengan dengan 17.803 jiwa per km², sedangkan Jebres merupakan yang paling rendah[209]. Dokumen yang sama menegaskan bahwa Kota Surakarta termasuk kota di Jawa Tengah dengan kepadatan penduduk relatif tinggi. Kepadatan yang tinggi berarti permintaan terhadap layanan pasar yang dekat dengan permukiman juga tinggi. Di sisi lain, keterbatasan lahan menuntut optimalisasi aset pasar yang sudah ada alih-alih membangun pasar baru, sebagaimana pertimbangan penentuan lokasi dalam peraturan daerah[210].

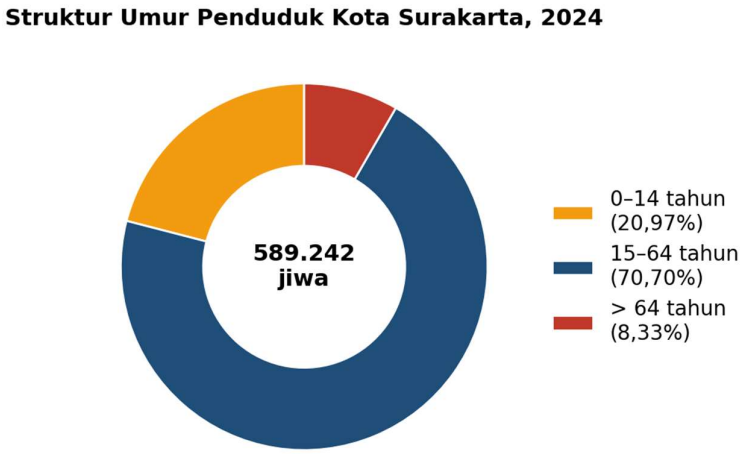


Gambar 4.2 Kepadatan Penduduk per Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2024

Sumber: Diolah dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta (2025).

[208]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 9.
[209]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.2.
[210]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 11.

Struktur umur penduduk menunjukkan dominasi usia produktif yang mencerminkan fase bonus demografi. Penduduk usia 15–64 tahun berjumlah 416.571 jiwa atau 70,70 persen, sementara usia 0–14 tahun sebesar 20,97 persen dan usia di atas 64 tahun sebesar 8,33 persen[211]. Rasio ketergantungan kota sebesar 41,45 yang berarti setiap 100 penduduk produktif menanggung sekitar 41–42 penduduk tidak produktif[212]. Besarnya penduduk usia produktif merupakan peluang bagi penguatan wirausaha, termasuk usaha dagang di pasar rakyat. Data pekerjaan menurut dokumen kependudukan mencatat 48.213 penduduk berstatus wiraswasta dan 5.605 penduduk berstatus pedagang[213].



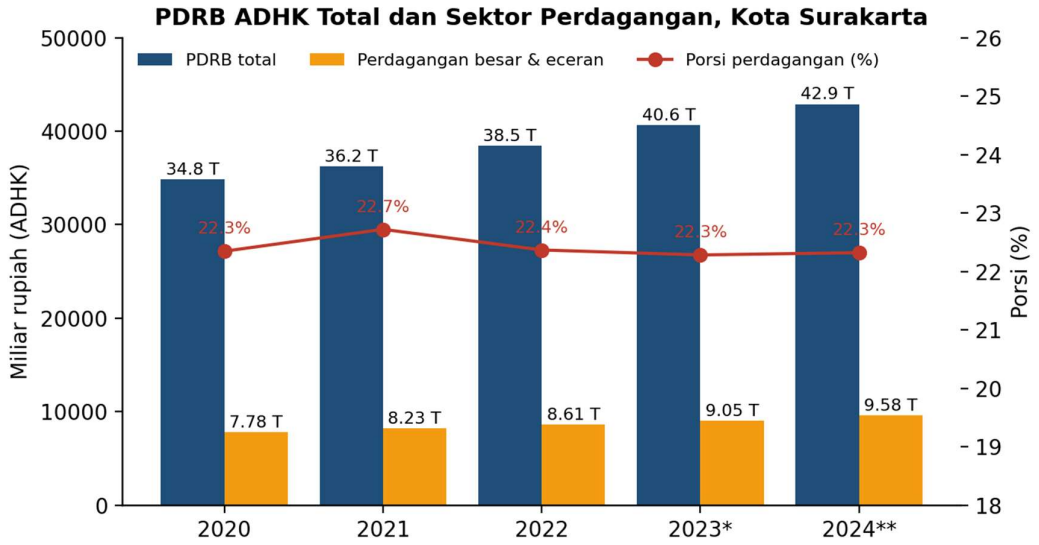
Gambar 4.3 Struktur Umur Penduduk Kota Surakarta Tahun 2024

Sumber: Diolah dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta (2025).

4.3 Kondisi Sosial-Ekonomi

Perekonomian Kota Surakarta tumbuh 5,61 persen pada tahun 2024 dengan pertumbuhan tertinggi pada sektor informasi dan komunikasi[214]. PDRB atas dasar harga konstan meningkat dari Rp34.815,97 miliar pada 2020 menjadi Rp42.897,33 miliar pada 2024[215]. Lapangan usaha perdagangan besar dan eceran meningkat dari Rp7.779,82 miliar menjadi Rp9.575,29 miliar pada periode yang sama. Perhitungan tim menunjukkan porsi sektor perdagangan berada pada kisaran 22,3 persen hingga 22,7 persen dari PDRB selama lima tahun terakhir. Angkatan kerja kota pada 2024 berjumlah 265.444 orang dengan 248.024 orang di antaranya bekerja[216].

[211]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.5.
[212]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 31.
[213]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.35.
[214]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 9.
[215]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel II.1.
[216]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.33.



Gambar 4.4 PDRB ADHK Total dan Sektor Perdagangan Kota Surakarta Tahun 2020–2024

Sumber: Diolah dari BPS Kota Surakarta dalam Dispendukcapil Kota Surakarta (2025); porsi merupakan hasil olahan kajian. Angka 2023 sementara dan 2024 sangat sementara.

Tabel 4.2 PDRB ADHK Beberapa Lapangan Usaha Terkait Pasar Tahun 2020–2024 (Miliar Rupiah)

Lapangan Usaha	2020	2021	2022	2023	2024
Perdagangan besar dan eceran	7.779,82	8.227,24	8.605,95	9.050,87	9.575,29
Penyediaan akomodasi dan makan minum	1.474,71	1.599,05	2.296,55	2.563,05	2.695,17
Transportasi dan pergudangan	386,20	399,57	924,54	976,39	1.049,14
Industri pengolahan	2.598,56	2.757,76	2.915,40	2.999,11	3.084,90
PDRB total	**34.815,97**	**36.211,25**	**38.475,99**	**40.620,31**	**42.897,33**

Sumber: BPS Kota Surakarta dalam Dispendukcapil Kota Surakarta (2025)[217].

Struktur sosial-ekonomi kota juga memperlihatkan kelompok rentan yang bergantung pada aktivitas ekonomi informal. Data kesejahteraan sosial mencatat 45.478 jiwa dalam kategori keluarga miskin prioritas satu dan dua berdasarkan penetapan penerima bantuan iuran tahun 2025[218]. Penerima Program Keluarga Harapan tahap pertama tahun 2025 berjumlah 19.335 keluarga yang tersebar di lima kecamatan[219]. Pasar rakyat menjadi ruang ekonomi yang terjangkau bagi kelompok tersebut, baik sebagai pedagang kecil, buruh angkut, maupun konsumen. Oleh sebab itu, kebijakan tarif dan layanan pasar perlu memperhatikan asas memberdayakan perekonomian masyarakat yang berkelanjutan[220].

[217]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel II.1.
[218]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.37.
[219]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.36.
[220]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 2 huruf k.

4.4 Kondisi Fiskal dan Retribusi Daerah

Pendapatan Kota Surakarta dalam dua dekade terakhir ditandai meningkatnya dominasi pendapatan transfer dari pemerintah pusat[221]. Retribusi daerah secara nominal tumbuh dari Rp46,5 miliar pada 2020 menjadi Rp78,9 miliar pada 2024, tetapi porsinya terhadap PAD menurun dari lebih dari 14 persen pada 2007 menjadi 9,96 persen pada 2024. Jumlah jenis retribusi yang dikelola juga menyusut dari 36 jenis pada 2022 menjadi 33 jenis pada 2023 dan 29 jenis pada 2024[222]. Penyusutan tersebut sejalan dengan penataan ulang jenis retribusi sesuai kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah yang baru. Sejak 1 Januari 2024, seluruh ketentuan pajak dan retribusi daerah Kota Surakarta dihimpun dalam satu peraturan daerah[223].



Gambar 4.5 Kinerja Retribusi Daerah Kota Surakarta Tahun 2020 dan 2024

Sumber: Diolah dari BRIDA Kota Surakarta (2025).

Tabel 4.3 Indikator Fiskal Terkait Retribusi dan Pengelolaan Pasar

Indikator	Nilai	Sumber/Keterangan
Realisasi retribusi daerah 2020	Rp46,5 miliar	BRIDA (2025)[224]
Realisasi retribusi daerah 2024	Rp78,9 miliar	BRIDA (2025)
Porsi retribusi terhadap PAD 2024	9,96%	BRIDA (2025)
Porsi retribusi terhadap total pendapatan daerah 2024	3,6%	BRIDA (2025)
Capaian retribusi pemakaian kekayaan daerah Dinas Perdagangan 2024	29,13% dari target	BRIDA (2025), olahan FGD 28 Mei 2025
Realisasi PAD sektor retribusi pasar (dua tahun sebelum 2019)	Rp20,4 miliar (target Rp20 miliar)	PPID Kota Surakarta (2019)[225]
Potensi PAD retribusi pasar per bulan (Juli 2021)	> Rp1 miliar	ANTARA (2021)[226]

Sumber: Hasil olahan kajian dari sumber yang disebutkan, 2026.

[221]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 3.
[222]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 5.
[223]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[224]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[225]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[226]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).

Data pada Tabel 4.3 menunjukkan bahwa pendapatan dari pasar merupakan salah satu komponen penting retribusi daerah Kota Surakarta. Pada akhir dekade lalu, penerimaan dari sektor retribusi pasar pernah mencapai Rp20,4 miliar dan melampaui target Rp20 miliar[227]. Pada masa pandemi, potensi retribusi pasar yang hilang akibat pembebasan pungutan diperkirakan lebih dari Rp1 miliar per bulan[228]. Namun, data publik yang lebih mutakhir mengenai realisasi retribusi per jenis dan per pasar belum tersedia secara terbuka. Keterbatasan data ini sejalan dengan temuan bahwa data aset dan objek pungutan masih tersebar dengan format pencatatan yang berbeda antarperangkat daerah[229].

4.5 Kondisi Infrastruktur dan Sarana-Prasarana Pasar

Kota Surakarta memiliki 43 pasar rakyat yang dikelola pemerintah kota dan tersebar di seluruh kecamatan[230]. Jumlah tersebut dihitung setelah Pasar Kabangan digabung dengan Pasar Jongke, sehingga pengelolaannya kini dilakukan sebagai satu kesatuan. Pasar-pasar tersebut terdiri atas pasar umum dan pasar dengan kekhususan komoditas, seperti Pasar Ayam, Pasar Buah Jurug, Pasar Mebel, Pasar Bambu, Pasar Besi Tua, dan Pasar Cinderamata[231]. Beberapa pasar memiliki nilai sejarah dan wisata yang tinggi, antara lain Pasar Gede Hardjonagoro yang dikenal karena arsitekturnya dan perannya sebagai destinasi kuliner. Keragaman fungsi ini menuntut standar layanan yang berbeda untuk setiap kelompok pasar. Daftar lengkap pasar disajikan pada Tabel 4.4[232].

Tabel 4.4 Daftar Pasar Rakyat yang Dikelola Pemerintah Kota Surakarta

Pasar 1–11	Pasar 12–22	Pasar 23–33	Pasar 34–43
1. Pasar Legi	12. Pasar Ayu Balapan	23. Pasar Klewer	34. Pasar Cinderamata
2. Pasar Nusukan	13. Pasar Depok	24. Pasar Sibela	35. Pasar Buah Jurug
3. Pasar Notoharjo	14. Pasar Nongko	25. Pasar Rejosari	36. Pasar Jongke
4. Pasar Mojosongo	15. Pasar Kliwon	26. Pasar Sangkrah	37. Pasar Ledoksari
5. Pasar Kembang	16. Pasar Elpabes	27. Pasar Kadipolo	38. Pasar Mebel
6. Pasar Sidodadi	17. Pasar Gilingan	28. Pasar Jebres	39. Pasar Tunggulsari
7. Pasar Gading	18. Pasar Ngemplak	29. Pasar Purwosari	40. Pasar Sidomulyo
8. Pasar Ngarsopuro	19. Pasar Hardjodaksino	30. Pasar Singosaren	41. Pasar Ngumbul
9. Pasar Panggungrejo	20. Pasar Ayam	31. Pasar Gede	42. Pasar Joglo
10. Pasar Triwindu	21. Pasar Bangunharjo	32. Pasar Besi Tua	43. Pasar Bambu
11. Pasar Pucangsawit	22. Pasar Rakyat Tanggul	33. Pasar Penumping	

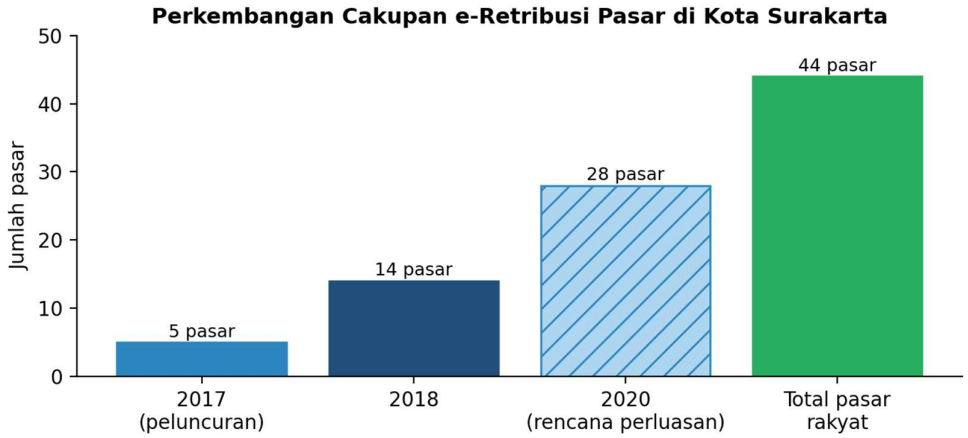
Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta[233].

Peraturan daerah menetapkan sarana pendukung yang harus direncanakan pada pasar, antara lain kantor pengelola, toilet, pos ukur ulang, pos keamanan, ruang

[227]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[228]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[229]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 6.
[230]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Sejarah Pasar”.
[231]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman beranda (daftar pasar rakyat).
[232]R. P. Fatihah dan D. Purwanto, “Peran Modal Sosial Memperkuat Eksistensi Pasar Gede Hardjonagoro sebagai Destinasi Wisata Kuliner”, Titian: Jurnal Ilmu Humaniora 9(1) (2025).
[233]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman beranda (daftar pasar rakyat).

menyusui, ruang kesehatan, tempat ibadah, sarana pemadam kebakaran, dan tempat parkir[234]. Sarana lain yang diwajibkan meliputi pengelolaan sampah, pengolahan limbah, air bersih, drainase, sarana komunikasi, instalasi listrik, dan area bongkar muat. Standar serupa menjadi acuan SNI 8152:2021 Pasar Rakyat yang kini didorong penerapannya melalui kegiatan sosialisasi dan pendampingan nasional[235]. Pemenuhan sarana tersebut membutuhkan biaya pemeliharaan yang berulang dan responsif. Kebutuhan inilah yang menjadi salah satu argumen utama perlunya fleksibilitas belanja bagi pengelola pasar[236].

Dari sisi infrastruktur digital, pemerintah kota telah menerapkan e-retribusi secara bertahap sejak peluncuran awal di lima pasar[237]. Pada 2018 tercatat 14 pasar telah menerapkan e-retribusi, seluruh pasar kelas I telah menggunakannya, dan pada 2020 direncanakan perluasan ke 10 pasar kelas II sehingga total sedikitnya 28 pasar[238]. Sistem tersebut memungkinkan pedagang mengetahui tagihan, saldo, dan lama tunggakan saat menempelkan kartu pada alat pembayaran. Peraturan daerah yang berlaku juga membuka penyelenggaraan sistem daring pasar, termasuk Sistem Informasi Pasar Rakyat. Perkembangan cakupan e-retribusi diperlihatkan pada Gambar 4.6[239].



Gambar 4.6 Perkembangan Cakupan e-Retribusi Pasar di Kota Surakarta

Sumber: Diolah dari Pemprov Jawa Tengah dan PPID Kota Surakarta (2019); nilai 2020 merupakan rencana perluasan.

4.6 Profil Spesifik Objek Kajian

Pengelolaan pasar di Kota Surakarta saat ini diselenggarakan oleh Wali Kota melalui perangkat daerah yang membidangi pengelolaan dan pemberdayaan pasar rakyat[240].

[234]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 13.
[235]Badan Standardisasi Nasional, “Workshop SNI 8152:2021 Pasar Rakyat” (2025).
[236]Badan Standardisasi Nasional, SNI 8152:2021 Pasar Rakyat (ditetapkan melalui Keputusan Kepala BSN Nomor 61/KEP/3/2021).
[237]Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, “Luncurkan E-Retribusi, Upaya Pemkot Surakarta Wujudkan Transparansi Keuangan”.
[238]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[239]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Penjelasan Pasal 51.
[240]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 6.

Perangkat daerah tersebut bertugas mengelola pendapatan dan perizinan pasar, menata pedagang, menjaga kebersihan dan keamanan, memelihara sarana, serta mempromosikan pasar. Kewenangannya meliputi penerbitan Surat Hak Penempatan, Kartu Tanda Pengenal Pedagang, dan tanda bukti pembayaran, serta pemungutan retribusi pelayanan pasar, kebersihan, penyediaan tempat usaha, dan pemanfaatan aset daerah[241]. Visi Dinas Perdagangan menekankan optimalisasi pelayanan melalui sektor perdagangan, pasar rakyat, dan pengelolaan PKL yang berdaya saing, bertumpu pada teknologi dan budaya. Kedudukan dan tugas dinas daerah tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan wali kota tentang susunan organisasi dinas daerah[242].

Tabel 4.5 Data dan Fakta Eksisting Pengelolaan Pasar Rakyat Kota Surakarta

Aspek	Kondisi Eksisting
Jumlah pasar	43 pasar rakyat yang menampung ribuan pedagang[243]
Bentuk pengelola	Perangkat daerah; pengelola pasar adalah PNS yang ditunjuk Kepala PD[244]
Pendapatan pasar	Retribusi pelayanan pasar, kebersihan, pemanfaatan aset, dan lain-lain PAD yang sah
Hak penempatan	SHP berlaku 3 tahun dan dapat diperpanjang; KTPP diberikan tanpa biaya
Sanksi	Pencabutan SHP bila tidak membayar retribusi selama 2 bulan
Digitalisasi	e-Retribusi sejak 2017; seluruh pasar kelas I telah menerapkan[245]
Kinerja retribusi terkait	Retribusi pemakaian kekayaan daerah Dinas Perdagangan 29,13% dari target (2024)[246]
Status BLUD	Belum ditemukan penetapan BLUD pada unit pengelola pasar dalam dokumen publik yang ditelusuri

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

4.7 Sebaran Lokasi Pasar dalam Tata Ruang Kota

Dokumen potensi ekonomi kota menempatkan pasar tradisional dalam kawasan peruntukan perdagangan dan jasa[247]. Kawasan pasar tradisional tersebar antara lain di Kelurahan Kauman, Kemlayan, Semanggi, Nusukan, Sudiroprajan, Danukusuman, Pajang, Purwosari, Karangasem, Manahan, Sriwedari, Ketelan, Keprabon, Mojosongo, dan Pasar Kliwon. Perdagangan grosir dan pasar besar diarahkan di Kecamatan Laweyan dan Pasar Kliwon, sementara kawasan wisata belanja batik berpusat di Pasar Kliwon dan Laweyan termasuk Pasar Klewer[248]. Pasar Antik Triwindu di Kelurahan Keprabon juga ditetapkan sebagai kawasan wisata barang

[241]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 7.
[242]Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Daerah Kota Surakarta.
[243]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Sejarah Pasar”.
[244]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[245]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[246]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[247]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel II.2.
[248]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), hlm. 7.

antik. Penentuan lokasi pasar baru wajib mengacu pada rencana tata ruang wilayah dan rencana detail tata ruang, dekat permukiman atau pusat kegiatan ekonomi, serta memiliki akses transportasi[249].

Tabel 4.6 Kawasan Peruntukan Perdagangan Terkait Pasar di Kota Surakarta

Peruntukan	Lokasi
Pasar tradisional	Kel. Kauman, Kemlayan, Semanggi, Nusukan, Sudiroprajan, Danukusuman, Pajang, Purwosari, Karangasem, Manahan, Sriwedari, Ketelan, Keprabon, Mojosongo, Pasar Kliwon
Perdagangan grosir dan pasar besar	Kecamatan Laweyan dan Pasar Kliwon
Wisata belanja batik	Kecamatan Pasar Kliwon dan Laweyan
Wisata barang antik	Pasar Antik Triwindu (Kelurahan Keprabon)
Ruang relokasi PKL	Kawasan I–IV yang ditetapkan pemerintah daerah

Sumber: Dispendukcapil Kota Surakarta (2025)[250].

[249]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 11.
[250]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel II.2.

BAB V
HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil analisis yang disusun mengikuti tiga tujuan kajian. Subbab 5.1 menjawab tujuan pertama tentang kondisi eksisting dan permasalahan pengelolaan pasar rakyat. Subbab 5.2 menjawab tujuan kedua tentang kelayakan pembentukan BLUD Pasar dari berbagai aspek. Subbab 5.3 menjawab tujuan ketiga tentang model kelembagaan, pemangku kepentingan, dan peta jalan. Seluruh analisis bertumpu pada data sekunder yang telah diverifikasi sebagaimana diuraikan pada bab metodologi.

5.1 Kondisi Eksisting dan Permasalahan Pengelolaan Pasar Rakyat

5.1.1 Identifikasi Permasalahan Berbasis Data

Permasalahan pertama adalah menurunnya peran relatif retribusi dalam struktur PAD Kota Surakarta. Meskipun nilai nominal retribusi naik menjadi Rp78,9 miliar pada 2024, porsinya hanya 9,96 persen dari PAD dan lebih rendah dibanding periode sebelumnya[251]. Kinerja antarjenis retribusi juga timpang, misalnya retribusi pemakaian kekayaan daerah pada Dinas Perdagangan yang baru mencapai 29,13 persen dari target[252]. Ketimpangan tersebut mengindikasikan hambatan administratif, objek yang belum terdata, dan mekanisme pemungutan yang belum adaptif. Dalam konteks pasar, kondisi ini berarti potensi aset pasar belum sepenuhnya menjadi penerimaan yang dapat diputar kembali untuk perbaikan layanan[253].

Permasalahan kedua adalah belum terintegrasinya basis data aset dan objek retribusi. Kajian BRIDA mencatat bahwa data aset dan objek pungutan masih tersebar di masing-masing dinas dengan format berbeda, termasuk yang terkait pemanfaatan aset pasar[254]. Kondisi ini menyulitkan pemetaan potensi, validasi objek, dan meningkatkan risiko kebocoran maupun duplikasi penagihan. Penetapan target retribusi pun masih cenderung inkremental dan dievaluasi dengan rasio pengumpulan, bukan rasio cakupan objek[255]. Padahal, peraturan daerah memberi kewenangan kepada perangkat daerah untuk mengumpulkan, mengolah, menganalisis, dan menyajikan data informasi pengelolaan pasar[256].

Permasalahan ketiga adalah kakunya pola pembiayaan pemeliharaan sarana pasar. Sarana pendukung yang diwajibkan peraturan daerah sangat beragam, mulai dari toilet, sanitasi, sarana pemadam kebakaran, hingga pengelolaan sampah dan

[251]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 3.
[252]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 7.
[253]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 48.
[254]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 6.
[255]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 8.
[256]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 7 ayat (2) huruf i.

limbah[257]. Dalam pola keuangan daerah biasa, seluruh pendapatan pasar disetor ke kas daerah dan belanja pemeliharaan harus menunggu siklus penganggaran[258]. Akibatnya, kerusakan kecil yang memerlukan respons cepat sering tertunda meskipun pasar itu sendiri menghasilkan pendapatan. Pola BLUD dirancang untuk mengatasi persoalan semacam ini dengan membolehkan pendapatan digunakan langsung sesuai rencana bisnis dan anggaran[259].

Permasalahan keempat berkaitan dengan kerentanan pasar terhadap krisis dan persaingan. Pengalaman PPKM 2021 menunjukkan 14 pasar berhenti beroperasi dan sekitar 6.000 pedagang tidak berjualan[260]. Di sisi lain, pasar tradisional menghadapi tekanan dari toko modern dan perdagangan daring yang menuntut perbaikan kenyamanan dan layanan[261]. Pedagang juga perlu didampingi dalam mengembangkan strategi adaptasi agar tetap kompetitif. Tanpa kelembagaan pengelola yang lincah, pasar rakyat berisiko kehilangan pengunjung dan pada akhirnya kehilangan fungsi ekonominya[262]. Ringkasan permasalahan disajikan pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Identifikasi Permasalahan Pengelolaan Pasar Rakyat Kota Surakarta

No	Permasalahan	Bukti/Data	Sumber
1	Porsi retribusi terhadap PAD menurun	9,96% PAD (2024); >14% (2007)	BRIDA (2025)[263]
2	Kinerja retribusi terkait pasar belum optimal	Retribusi pemakaian kekayaan daerah Disdag 29,13% dari target	BRIDA (2025)
3	Data aset dan objek belum terintegrasi	Data tersebar, format berbeda; target inkremental	BRIDA (2025)
4	Belanja pemeliharaan tidak responsif	Pendapatan disetor ke kas daerah; belanja menunggu siklus APBD	Permendagri 77/2020[264]
5	Kerentanan terhadap krisis	14 pasar tutup, ±6.000 pedagang berhenti (2021)	ANTARA (2021)[265]
6	Persaingan ritel modern dan daring	Pasar tradisional terancam toko modern dan toko daring	Wibawa dkk. (2024)[266]

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.1.2 Kondisi Eksisting dibandingkan Kondisi Ideal

Kondisi ideal pengelolaan pasar dirumuskan dari peraturan daerah tentang pasar rakyat dan SNI 8152:2021. Peraturan daerah menghendaki pasar yang bersih, sehat,

[257]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 13.
[258]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
[259]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[260]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[261]S. Wibawa dkk., “Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective”, IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[262]F. Faturochman dkk., “Strategi Adaptasi Pedagang Pasar Tradisional terhadap Persaingan dengan Pasar Modern di Kota Palembang”, VALUE 6(1) (2025): 214–228.
[263]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[264]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
[265]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[266]S. Wibawa dkk., “Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective”, IJABIM 15(1) (2024): 1–14.

aman, nyaman, tertib, adil, dan berdaya saing[267]. Profesionalisme pengelola diwujudkan melalui visi-misi pengembangan pasar, manajemen profesional, struktur organisasi yang jelas, dan standar operasional prosedur[268]. SNI Pasar Rakyat menjadi tolok ukur nasional atas pemenuhan persyaratan umum, teknis, dan pengelolaan pasar. Perbandingan kondisi eksisting dan kondisi ideal disajikan pada Tabel 5.2[269].

Tabel 5.2 Analisis Kesenjangan Kondisi Eksisting dan Kondisi Ideal

Aspek	Kondisi Ideal	Kondisi Eksisting	Status
Profesionalisme kelembagaan	Struktur organisasi jelas, SOP, manajemen profesional (Perda 2/2024 Pasal 39)	Pengelola pasar berupa PNS yang ditunjuk Kepala PD	Sebagian
Fleksibilitas pembiayaan	Pemeliharaan responsif dari pendapatan pasar	Pendapatan disetor ke kas daerah	Belum
Data aset dan objek	Basis data tunggal lintas OPD	Data tersebar, format berbeda[270]	Belum
Digitalisasi pembayaran	Pembayaran nontunai menyeluruh (Perda Pasal 51)	Seluruh pasar kelas I dan sebagian kelas II[271]	Sebagian
Standar sarana	Pemenuhan SNI 8152:2021[272]	Status sertifikasi pasar tidak ditemukan dalam dokumen publik	Belum terdata
Transparansi kinerja	Laporan kinerja per pasar yang dapat diakses publik	Belum ditemukan publikasi rutin per pasar	Belum terdata
Partisipasi pedagang	Usul dan saran masyarakat (Perda Pasal 50)	Kanal umum tersedia; forum per pasar belum terdata	Sebagian

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.1.3 Analisis Kebutuhan

Analisis kesenjangan menghasilkan empat kebutuhan pokok bagi pengelolaan pasar rakyat Kota Surakarta. Kebutuhan pertama adalah fleksibilitas pengelolaan pendapatan dan belanja agar pemeliharaan sarana dapat dilakukan secara cepat dan terencana[273]. Kebutuhan kedua adalah basis data aset, pedagang, dan objek retribusi yang tunggal serta terhubung dengan sistem pembayaran nontunai[274]. Kebutuhan ketiga adalah sistem akuntabilitas berbasis kinerja yang memuat standar pelayanan minimal dan indikator per pasar. Kebutuhan keempat adalah forum partisipasi pedagang untuk menjamin bahwa perubahan kelembagaan tetap melindungi usaha mikro dan kecil[275].

[267]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 3.
[268]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 39.
[269]Badan Standardisasi Nasional, SNI 8152:2021 Pasar Rakyat (ditetapkan melalui Keputusan Kepala BSN Nomor 61/KEP/3/2021).
[270]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[271]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[272]Badan Standardisasi Nasional, SNI 8152:2021 Pasar Rakyat (ditetapkan melalui Keputusan Kepala BSN Nomor 61/KEP/3/2021).
[273]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[274]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 11.
[275]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, “Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City”, Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.

Keempat kebutuhan tersebut mengarah pada perlunya bentuk kelembagaan yang memadukan otonomi manajerial dengan kontrol publik yang kuat. Temuan empiris di Indonesia menunjukkan otonomi keuangan dan kepegawaian dapat menumbuhkan budaya organisasi berorientasi hasil[276]. Namun, pengalaman penerapan BLUD di sektor lain juga menunjukkan bahwa manfaat tersebut hanya muncul bila kesiapan sistem dan SDM terpenuhi[277]. Dengan demikian, kebutuhan Kota Surakarta bukan sekadar mengganti nama unit, tetapi membangun ekosistem tata kelola baru. Kebutuhan ini menjadi dasar pengujian kelayakan pada subbab berikutnya[278].

5.2 Kelayakan Pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta

5.2.1 Kelayakan Yuridis

Dari sisi kewenangan, urusan perdagangan termasuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk pembinaan dan pengelolaan sarana distribusi perdagangan[279]. Pemerintah daerah juga diberi kewenangan membentuk BLUD untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah[280]. Pedoman teknis menegaskan bahwa BLUD diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas atau badan daerah yang memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif[281]. Karena itu, dasar kewenangan pembentukan BLUD Pasar di Kota Surakarta tersedia secara jelas. Persoalan yuridis yang tersisa lebih bersifat prosedural, yaitu penyiapan wadah UPTD dan penyesuaian regulasi turunan[282].

Prasyarat kelembagaan yang paling mendasar adalah keberadaan UPTD pengelola pasar. Peraturan daerah yang berlaku masih mendefinisikan pengelola pasar sebagai PNS yang ditunjuk kepala perangkat daerah untuk mengelola suatu pasar, tanpa menyebut bentuk UPTD[283]. Pembentukan UPTD mengikuti pedoman pembentukan dan klasifikasi cabang dinas dan unit pelaksana teknis daerah yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah[284]. Susunan organisasi dinas daerah Kota Surakarta saat ini diatur dalam peraturan wali kota tentang kedudukan dan tata kerja dinas daerah. Oleh karena itu, langkah pertama adalah perubahan atau penambahan pengaturan organisasi untuk membentuk UPTD Pengelolaan Pasar di bawah Dinas Perdagangan[285].

---

[276]A. H. H. Ibrahim dkk., “New Public Management Rhetoric in Developing Country”, Administratie si Management Public 41 (2023): 73–90.
[277]S. Sutaryo dkk., “Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency”, IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.
[278]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.
[279]Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
[280]Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
[281]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 29.
[282]Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019.
[283]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 1 angka 7.
[284]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.
[285]Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Daerah Kota Surakarta.

Aspek yuridis berikutnya adalah kedudukan retribusi ketika dipungut oleh unit yang menerapkan BLUD. Kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah yang baru tetap menempatkan pelayanan pasar sebagai objek retribusi daerah[286]. Peraturan pemerintah tentang ketentuan umum pajak dan retribusi daerah secara eksplisit mengenal BLUD dalam pengaturannya, dan praktik di daerah lain menunjukkan retribusi yang diselenggarakan BLUD tetap berpijak pada peraturan daerah pajak dan retribusi[287]. Dengan demikian, tarif retribusi pelayanan pasar di Kota Surakarta tetap mengacu pada peraturan daerah pajak dan retribusi, sedangkan pengelolaan hasilnya mengikuti mekanisme BLUD. Pengaturan teknis mengenai penggunaan langsung hasil retribusi oleh BLUD perlu dituangkan secara hati-hati dalam peraturan wali kota agar selaras dengan ketentuan tersebut[288].

Peraturan daerah tentang pasar rakyat pada dasarnya tidak melarang penerapan BLUD, bahkan memuat sejumlah ketentuan yang mendukung. Pendapatan pasar dari lain-lain PAD yang sah diatur tarif dan tata caranya dengan peraturan wali kota, sehingga tersedia ruang pengaturan layanan non-retribusi[289]. Peraturan tersebut juga mewajibkan peraturan pelaksanaannya ditetapkan paling lama satu tahun sejak diundangkan pada 19 Juni 2024[290]. Momentum penyusunan atau penyempurnaan peraturan pelaksanaan dapat dimanfaatkan untuk memasukkan pengaturan pola tata kelola BLUD. Berdasarkan uraian tersebut, pembentukan BLUD Pasar dinilai layak secara yuridis dengan syarat penyiapan UPTD dan harmonisasi peraturan wali kota[291].

5.2.2 Pemenuhan Persyaratan Substantif, Teknis, dan Administratif

Persyaratan substantif dinilai dapat dipenuhi karena layanan pasar merupakan layanan umum yang menghasilkan semi barang atau jasa publik dan berhubungan dengan pengelolaan kawasan tertentu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat[292]. Persyaratan teknis juga berpotensi dipenuhi karena pasar memiliki sumber pendapatan sendiri, basis pengguna yang jelas, dan kebutuhan belanja operasional yang berulang[293]. Persyaratan administratif merupakan titik terlemah karena dokumen-dokumen yang disyaratkan belum tersedia untuk unit pengelola pasar. Dokumen tersebut meliputi pernyataan kesanggupan, pola tata kelola, renstra, SPM, laporan keuangan atau prognosis, serta laporan audit atau pernyataan bersedia diaudit. Rincian pemenuhan persyaratan disajikan pada Tabel 5.3[294].

[286]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
[287]Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[288]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[289]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 48 ayat (3).
[290]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 55.
[291]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[292]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 30.
[293]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 49.
[294]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.

Tabel 5.3 Matriks Pemenuhan Persyaratan Penerapan BLUD Pasar

Persyaratan	Kriteria (Permendagri 79/2018)	Status	Tindak Lanjut
Substantif	Layanan umum semi barang/jasa publik; pengelolaan kawasan untuk perekonomian masyarakat	Terpenuhi	Tegaskan dalam naskah pembentukan UPTD
Teknis	Lebih layak dikelola dengan BLUD; potensi peningkatan layanan dan kinerja keuangan	Berpotensi terpenuhi	Susun analisis kinerja layanan dan proyeksi keuangan per pasar
Administratif 1	Surat pernyataan kesanggupan meningkatkan kinerja	Belum	Disiapkan Kepala UPTD, diketahui Kepala Dinas
Administratif 2	Pola tata kelola (Perwali)	Belum	Susun kelembagaan, prosedur kerja, pengelompokan fungsi, SDM
Administratif 3	Rencana strategis	Belum	Turunkan dari Renstra Dinas dan RPJMD 2025–2029
Administratif 4	Standar pelayanan minimal	Belum	Rumuskan indikator mutu layanan pasar (lihat Tabel 5.9)
Administratif 5	Laporan keuangan atau prognosis/proyeksi data utuh (Data tidak khusus pasar kelas 1) Dinas Perdagangan	Sudah	Susun LRA, neraca, LO, LPE, CaLK unit atau prognosis
Administratif 6	Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia diaudit data utuh (Data tidak khusus pasar kelas 1) Dinas Perdagangan	Sudah	Pernyataan bersedia diaudit oleh pemeriksa independen

Sumber: Hasil olahan kajian berdasarkan Permendagri 79/2018[295].

5.2.3 Analisis SWOT

Analisis faktor internal mengidentifikasi lima kekuatan dan lima kelemahan yang relevan dengan pembentukan BLUD Pasar. Kekuatan utama meliputi basis 43 pasar rakyat, pengalaman e-retribusi, payung peraturan daerah yang menekankan profesionalisme, kapasitas riset lokal tentang BLUD, serta pasar ikonik bernilai budaya[296]. Kelemahan utama meliputi data aset yang belum terintegrasi, capaian retribusi terkait pasar yang rendah, pola keuangan yang kaku, menurunnya porsi retribusi, dan kapasitas pemungutan digital yang belum merata[297]. Setiap faktor diberi bobot dan peringkat sesuai metode matriks IFAS. Hasil perhitungan disajikan pada Tabel 5.4[298].

[295]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[296]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Sejarah Pasar”.
[297]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[298]E. S. Agustina, “Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pemasaran pada UMKM Locy Cahaya Bersaudara Menggunakan Matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan Grand Strategy”, Jurnal Bisnis dan Pembangunan 13(3) (2024): 266–274.

Tabel 5.4 Matriks Faktor Strategis Internal (IFAS)

Faktor Internal	Bobot	Rating	Skor
Kekuatan (S)			
S1. Basis aset 43 pasar rakyat yang tersebar di seluruh kecamatan[299]	0,12	4	0,48
S2. Pengalaman e-retribusi sejak 2017 di seluruh pasar kelas I[300]	0,10	4	0,40
S3. Perda 2/2024 menekankan profesionalisme, kemitraan, dan sistem daring[301]	0,10	3	0,30
S4. Kapasitas riset BLUD dari perguruan tinggi lokal[302]	0,08	3	0,24
S5. Pasar ikonik bernilai budaya dan wisata[303]	0,10	4	0,40
Subtotal kekuatan	0,50		1,82
Kelemahan (W)			
W1. Data aset dan objek retribusi belum terintegrasi[304]	0,12	2	0,24
W2. Capaian retribusi pemakaian kekayaan daerah Disdag 29,13%	0,12	1	0,12
W3. Pola keuangan belum fleksibel untuk pemeliharaan	0,10	2	0,20
W4. Porsi retribusi terhadap PAD menurun (9,96%)	0,08	2	0,16
W5. Pemungutan digital dan kapasitas SDM belum merata	0,08	2	0,16
Subtotal kelemahan	0,50		0,88
Total IFAS (S − W = 0,94)	**1,00**		**2,70**

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Analisis faktor eksternal mengidentifikasi lima peluang dan lima ancaman. Peluang terbesar berasal dari komitmen Asta Cita Surakarta untuk optimalisasi PAD, penguatan UMKM, dan kota cerdas[305]. Peluang lain adalah kerangka hukum BLUD yang memungkinkan pengelolaan kawasan untuk peningkatan ekonomi masyarakat, kerangka retribusi yang diperbarui, pertumbuhan ekonomi 5,61 persen, serta dorongan nasional penerapan SNI Pasar Rakyat[306]. Ancaman meliputi persaingan ritel modern dan daring, potensi resistensi pedagang, risiko akuntabilitas, ketergantungan fiskal pada transfer, dan risiko bencana atau pandemi. Hasil pembobotan faktor eksternal disajikan pada Tabel 5.5[307].

Tabel 5.5 Matriks Faktor Strategis Eksternal (EFAS)

Faktor Eksternal	Bobot	Rating	Skor
Peluang (O)			

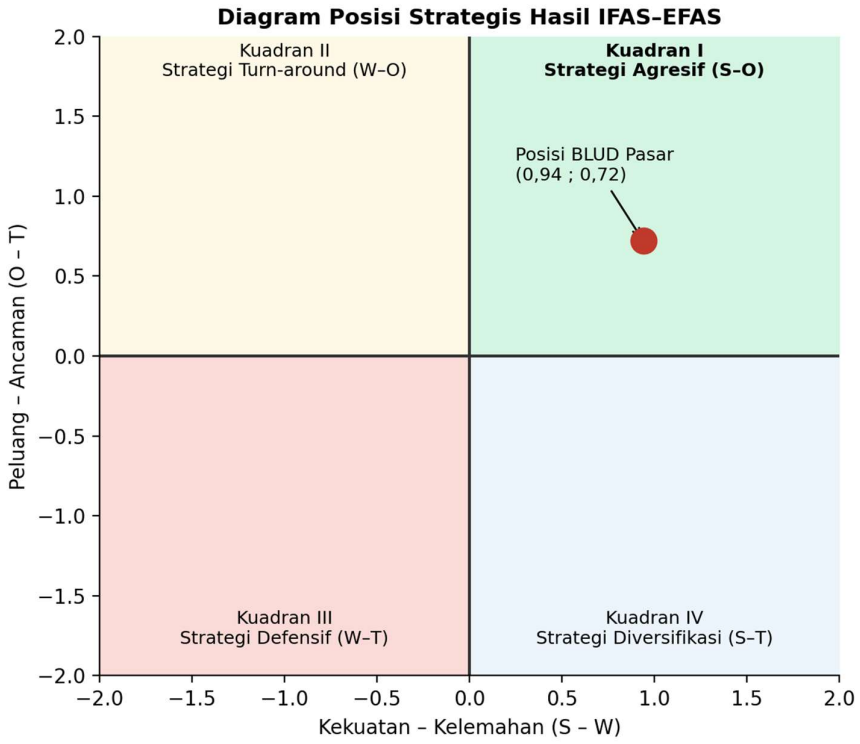
[299]Dinas Perdagangan Kota Surakarta, laman “Sejarah Pasar”.
[300]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).
[301]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[302]Y. A. Aryani dkk., “Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD”, Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.
[303]R. P. Fatihah dan D. Purwanto, “Peran Modal Sosial Memperkuat Eksistensi Pasar Gede Hardjonagoro sebagai Destinasi Wisata Kuliner”, Titian: Jurnal Ilmu Humaniora 9(1) (2025).
[304]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[305]Solopos, “Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas” (21 Februari 2025).
[306]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[307]S. Wibawa dkk., “Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective”, IJABIM 15(1) (2024): 1–14.

Faktor Eksternal	Bobot	Rating	Skor
O1. Asta Cita Surakarta: optimalisasi PAD, UMKM, Smart City[308]	0,12	4	0,48
O2. UU 1/2022 dan PP 35/2023 memperbarui kerangka retribusi[309]	0,10	3	0,30
O3. Permendagri 79/2018 membuka BLUD untuk pengelolaan kawasan[310]	0,10	4	0,40
O4. Pertumbuhan ekonomi 5,61% dan PDRB perdagangan meningkat[311]	0,10	3	0,30
O5. Dorongan nasional penerapan SNI 8152:2021[312]	0,08	3	0,24
Subtotal peluang	0,50		1,72
Ancaman (T)			
T1. Persaingan toko modern dan perdagangan daring[313]	0,12	2	0,24
T2. Potensi resistensi pedagang terhadap perubahan tarif/layanan	0,10	2	0,20
T3. Risiko akuntabilitas dan temuan pemeriksaan BLUD[314]	0,10	2	0,20
T4. Ketergantungan fiskal pada transfer pusat[315]	0,08	2	0,16
T5. Risiko bencana, kebakaran, dan pandemi[316]	0,10	2	0,20
Subtotal ancaman	0,50		1,00
Total EFAS (O − T = 0,72)	**1,00**		**2,72**

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Selisih skor kekuatan dan kelemahan sebesar 0,94 serta selisih skor peluang dan ancaman sebesar 0,72 menempatkan gagasan BLUD Pasar pada Kuadran I. Posisi ini menunjukkan bahwa kekuatan internal dan peluang eksternal lebih besar daripada kelemahan dan ancaman, sehingga strategi yang disarankan bersifat agresif atau progresif[317]. Strategi agresif berarti pemerintah kota perlu memanfaatkan momentum Asta Cita dan kerangka regulasi BLUD untuk segera memulai persiapan kelembagaan[318]. Meski demikian, skor kelemahan yang cukup besar pada aspek data dan kinerja retribusi menandakan bahwa strategi agresif harus disertai pembenahan internal. Posisi strategis tersebut divisualisasikan pada Gambar 5.1[319].

[308]Solopos, “Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas” (21 Februari 2025).
[309]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
[310]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[311]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[312]Badan Standardisasi Nasional, “Workshop SNI 8152:2021 Pasar Rakyat” (2025).
[313]S. Wibawa dkk., “Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective”, IJABIM 15(1) (2024): 1–14.
[314]Y. A. Aryani dkk., “Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD”, Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.
[315]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).
[316]ANTARA Jateng, “Pemerintah Kota Surakarta Bebaskan Retribusi Pedagang Terdampak PPKM” (23 Juli 2021).
[317]E. S. Agustina, “Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pemasaran pada UMKM Locy Cahaya Bersaudara Menggunakan Matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan Grand Strategy”, Jurnal Bisnis dan Pembangunan 13(3) (2024): 266–274.
[318]Solopos, “Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas” (21 Februari 2025).
[319]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025).



Gambar 5.1 Diagram Posisi Strategis Pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Perpaduan faktor internal dan eksternal menghasilkan empat kelompok strategi yang saling melengkapi. Strategi S–O menekankan pemanfaatan aset pasar dan pengalaman digital untuk menjalankan program prioritas daerah melalui BLUD[320]. Strategi W–O menekankan perbaikan data dan kapasitas dengan memanfaatkan kerangka regulasi retribusi yang baru[321]. Strategi S–T dan W–T menekankan perlindungan pedagang, penguatan akuntabilitas, dan manajemen risiko. Rumusan lengkap strategi disajikan pada Tabel 5.6[322].

Tabel 5.6 Matriks Strategi SWOT Pembentukan BLUD Pasar

Strategi S–O (Agresif)	Strategi W–O (Perbaikan)
1. Menjadikan BLUD Pasar sebagai program pengungkit Asta Cita optimalisasi PAD dan penguatan UMKM. 2. Mengintegrasikan e-retribusi pasar dengan dasbor Smart City. 3. Mengembangkan layanan tematik pada pasar ikonik (kuliner, antik, batik) sebagai pendapatan lain-lain yang sah.	1. Membangun basis data tunggal aset, kios/los, dan pedagang sebelum penetapan BLUD. 2. Menyusun ulang target berbasis potensi dan rasio cakupan objek. 3. Menyiapkan SDM keuangan BLUD melalui pelatihan bersama perguruan tinggi.
Strategi S–T (Diversifikasi)	**Strategi W–T (Defensif)**

[320]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029.
[321]Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
[322]S. Sutaryo dkk., “Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency”, IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.

Strategi S–O (Agresif)	Strategi W–O (Perbaikan)
1. Memanfaatkan identitas budaya pasar untuk bersaing dengan ritel modern dan daring. 2. Membentuk forum pedagang per pasar untuk konsultasi layanan dan tarif. 3. Menyediakan kanal penjualan daring bersama bagi pedagang pasar.	1. Menerapkan pilot bertahap pada pasar kelas I sebelum perluasan. 2. Menyusun manajemen risiko, SPI, dan pelaporan publik sejak awal. 3. Membentuk dana cadangan pemeliharaan dan darurat dalam RBA.

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.2.4 Analisis Kelayakan Multikriteria Opsi Kelembagaan

Skoring multikriteria membandingkan tiga opsi kelembagaan berdasarkan enam kriteria berbobot. Opsi A, yaitu pengelolaan oleh dinas atau UPTD dengan pola keuangan biasa, unggul pada kepastian yuridis dan biaya transisi karena sesuai dengan kondisi yang berlaku saat ini[323]. Namun, opsi ini memperoleh skor terendah pada fleksibilitas keuangan karena seluruh pendapatan harus disetor ke kas daerah terlebih dahulu[324]. Opsi C, yaitu perusahaan umum daerah pasar, unggul pada fleksibilitas tetapi membutuhkan penyertaan modal, pemisahan kekayaan, dan kesiapan bisnis yang tinggi. Selain itu, orientasi laba pada opsi C berpotensi menekan perlindungan pedagang kecil apabila tidak dikendalikan secara ketat[325].

Tabel 5.7 Hasil Skoring Multikriteria Opsi Kelembagaan Pengelola Pasar

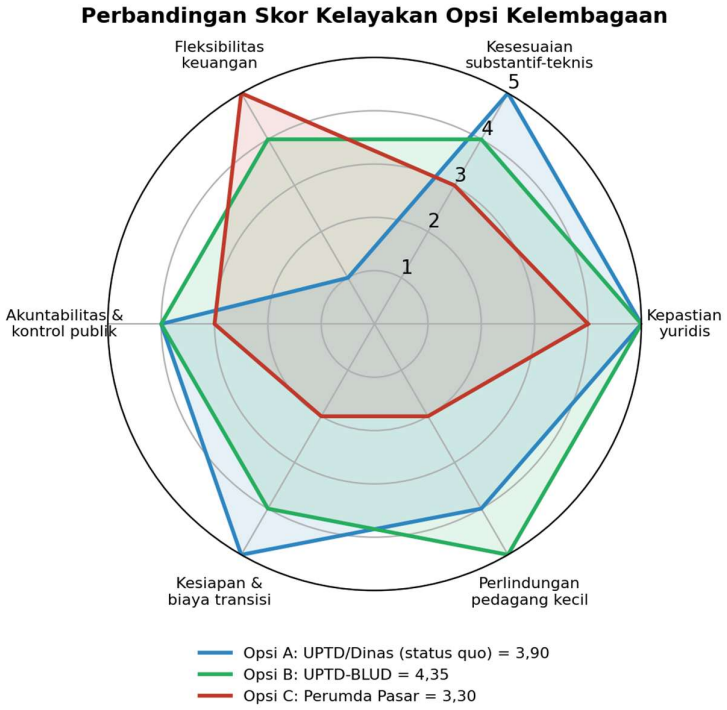
Kriteria	Bobot	Opsi A UPTD/Dinas	Opsi B UPTD-BLUD	Opsi C Perumda
Kepastian yuridis	0,20	5	5	4
Kesesuaian substantif-teknis	0,15	5	4	3
Fleksibilitas keuangan	0,20	1	4	5
Akuntabilitas dan kontrol publik	0,15	4	4	3
Kesiapan dan biaya transisi	0,15	5	4	2
Perlindungan pedagang kecil	0,15	4	5	2
Skor tertimbang	**1,00**	**3,90**	**4,35**	**3,30**
Peringkat		**2**	**1**	**3**

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Opsi B, yaitu UPTD yang menerapkan PPK-BLUD, memperoleh skor tertimbang tertinggi sebesar 4,35. Keunggulan opsi ini terletak pada keseimbangan antara fleksibilitas keuangan dan tetap terjaganya kedudukan pasar sebagai fasilitas umum yang dikuasai pemerintah daerah[326]. Opsi ini juga sejalan dengan praktik Kota Banda Aceh yang tengah memperkuat BLUD pada UPTD pasar[327]. Skor opsi B pada kesiapan transisi sedikit lebih rendah daripada opsi A karena memerlukan pembentukan UPTD dan dokumen administratif. Hasil ini menegaskan bahwa opsi B

[323]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat.
[324]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
[325]Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[326]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 5.
[327]Diskominfo Kota Banda Aceh, “Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar” (14 Mei 2025).

paling layak direkomendasikan dengan pelaksanaan bertahap, sebagaimana tergambar pada Gambar 5.2[328].



Gambar 5.2 Perbandingan Skor Kelayakan Opsi Kelembagaan Pengelola Pasar

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.2.5 Analisis Dampak

Dampak ekonomi yang diharapkan dari BLUD Pasar adalah meningkatnya kualitas sarana dan kenyamanan pasar yang mendorong kunjungan dan transaksi. Pengelola pasar di Surabaya menyatakan bahwa tantangan terbesar pasar tradisional adalah kenyamanan pembeli, sehingga fokus utama pengelolaan diarahkan pada kenyamanan pembeli dan pedagang[329]. Sektor perdagangan yang menyumbang sekitar seperlima PDRB kota akan memperoleh manfaat dari pasar yang lebih kompetitif[330]. Bagi pedagang, layanan yang lebih baik diharapkan meningkatkan omzet dan kepatuhan pembayaran. Pada tingkat makro, pasar yang lebih hidup memperkuat peran pasar rakyat sebagai penyangga ekonomi kerakyatan[331].

Dampak fiskal yang diharapkan adalah peningkatan efektivitas pemungutan dan efisiensi belanja pasar. Kajian BRIDA menekankan perlunya penetapan target berbasis potensi riil, integrasi sistem digital, dan dasbor pelaporan waktu nyata untuk meningkatkan penerimaan retribusi[332]. Pada kerangka BLUD, pendapatan yang

[328]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[329]Pemerintah Kota Surabaya, “Pertumbuhan Ekonomi Surabaya Tembus 5,24 Persen, Pasar Tradisional Jadi Penggerak” (26 September 2025).
[330]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025).
[331]A. Rohman dan D. C. Larasati, “Revitalisasi Pasar Rakyat sebagai Upaya Menjaga Eksistensi Pasar Tradisional”, Anterior Jurnal 22(2) (2023): 69–75.
[332]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 12–13.

dikelola secara langsung dapat dipakai untuk menutup biaya operasional sehingga ketergantungan pasar pada belanja APBD umum berkurang[333]. Namun, peningkatan pendapatan tidak boleh semata-mata ditempuh melalui kenaikan tarif. Penetapan tarif perlu berbasis perhitungan biaya layanan, subsidi yang dialokasikan, dan kemampuan bayar pedagang agar legitimasi pemungutan tetap terjaga[334].

Dampak sosial dan lingkungan juga perlu diperhitungkan secara cermat. Pasar merupakan ruang interaksi sosial dan sumber penghidupan bagi kelompok rentan, termasuk keluarga miskin yang jumlahnya masih puluhan ribu jiwa di Kota Surakarta[335]. Peraturan daerah mewajibkan prioritas tempat usaha bagi pedagang lama ketika dilakukan revitalisasi, renovasi, atau relokasi[336]. Dari sisi lingkungan, BLUD Pasar berpeluang mempercepat perbaikan sistem sampah, limbah, dan sanitasi yang menjadi bagian dari pembenahan sarana fisik. Kinerja lingkungan tersebut sekaligus menjadi indikator pemenuhan standar pasar rakyat yang bersih dan sehat[337].

5.2.6 Risiko dan Mitigasi

Setiap perubahan kelembagaan mengandung risiko yang harus dikelola sejak tahap perencanaan. Risiko terbesar adalah penggunaan fleksibilitas yang tidak disertai akuntabilitas, sebagaimana banyak dijumpai dalam implementasi BLUD di berbagai daerah[338]. Kementerian Dalam Negeri mengingatkan agar BLUD tidak menjadi sarana mengejar remunerasi atau menghindari aturan pengadaan[339]. Risiko lain adalah resistensi pedagang, ketidaksiapan SDM, dan kegagalan integrasi sistem informasi. Matriks risiko dan mitigasinya disajikan pada Tabel 5.8[340].

Tabel 5.8 Matriks Risiko dan Mitigasi Pembentukan BLUD Pasar

Risiko	Peluang Terjadi	Dampak	Mitigasi
Fleksibilitas disalahgunakan (remunerasi berlebihan, pengadaan tidak wajar)	Sedang	Tinggi	Perjanjian kinerja, SPI, batas remunerasi berbasis kinerja, audit independen
Resistensi pedagang terhadap perubahan tarif/layanan	Sedang	Tinggi	Forum pedagang, konsultasi publik, tarif berbasis biaya layanan
SDM keuangan BLUD belum siap	Tinggi	Sedang	Pelatihan bersertifikat, pendampingan perguruan tinggi
Integrasi data dan sistem gagal	Sedang	Tinggi	Basis data tunggal lebih dulu; kerja sama Diskominfo SP

[333]L. Novianti dan S. Suhanda, “Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan”, Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[334]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 12.
[335]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Buku Profil Perkembangan Kependudukan Kota Surakarta Tahun 2024 (2025), Tabel IV.37.
[336]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 42.
[337]Badan Standardisasi Nasional, SNI 8152:2021 Pasar Rakyat (ditetapkan melalui Keputusan Kepala BSN Nomor 61/KEP/3/2021).
[338]Y. A. Aryani dkk., “Systematic Literature Review Riset Pelaporan Keuangan BLUD”, Journal of Business, Finance, and Economics 5(2) (2024): 1–13.
[339]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.
[340]S. Sutaryo dkk., “Evaluation of Local Public Service Agency Financial Management Pattern (PPK-BLUD) Implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency”, IJEBAR 8(3) (2024): 749–756.

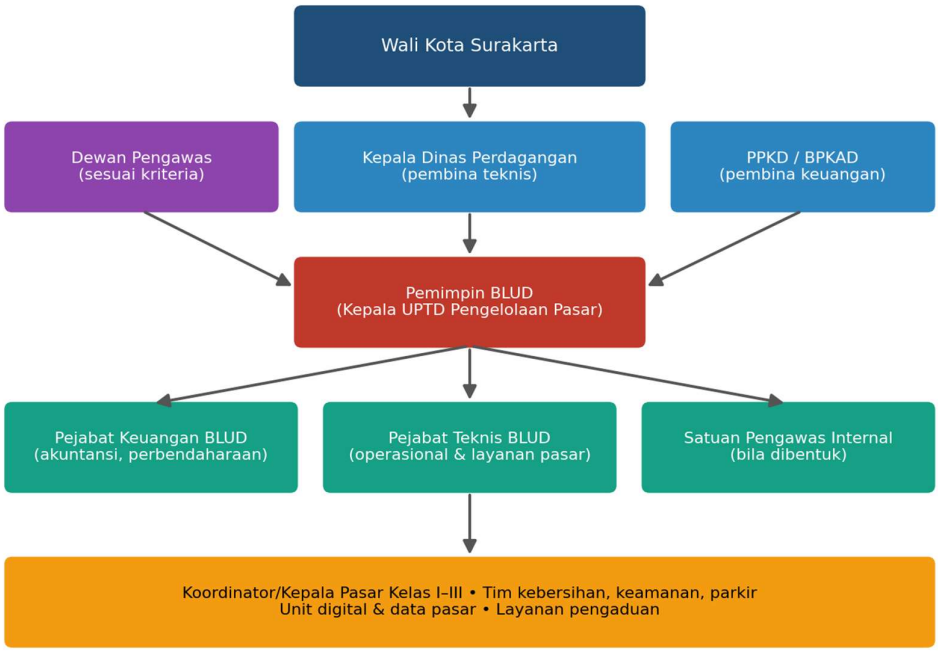
Risiko	Peluang Terjadi	Dampak	Mitigasi
Pendapatan tidak menutup biaya operasional	Sedang	Sedang	Pilot pasar kelas I; subsidi APBD tetap untuk pasar kecil
Bencana, kebakaran, pandemi	Rendah	Tinggi	Dana cadangan dalam RBA; asuransi aset; SOP kedaruratan

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.3 Model Kelembagaan, Pemangku Kepentingan, dan Peta Jalan

5.3.1 Desain Kelembagaan BLUD Pasar

Model kelembagaan yang diusulkan adalah UPTD Pengelolaan Pasar pada Dinas Perdagangan yang menerapkan PPK-BLUD. Pejabat pengelola BLUD terdiri atas pemimpin, pejabat keuangan, dan pejabat teknis sesuai pedoman BLUD[341]. Pemimpin BLUD dijabat kepala UPTD dan bertanggung jawab atas hasil layanan, sementara kepala daerah bertanggung jawab atas kebijakan layanan melalui perjanjian kinerja[342]. Dewan pengawas dan satuan pengawas internal dibentuk sesuai kriteria dan kebutuhan yang diatur dalam pedoman. Di tingkat lapangan, koordinator atau kepala pasar menjalankan fungsi kebersihan, keamanan, parkir, data, dan pengaduan, sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 5.3[343].



Gambar 5.3 Usulan Struktur Kelembagaan BLUD Pasar Kota Surakarta

Sumber: Hasil olahan kajian berdasarkan Permendagri 79/2018, 2026.

[341]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[342]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, "Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik".
[343]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 31–32.

Pola tata kelola BLUD Pasar perlu memuat kelembagaan, prosedur kerja, pengelompokan fungsi, dan pengelolaan sumber daya manusia. Pengelompokan fungsi disarankan memisahkan fungsi layanan pasar, fungsi pendapatan dan keuangan, serta fungsi data dan digitalisasi[344]. Pemisahan fungsi pendapatan dari fungsi operasional pasar penting untuk mencegah konflik kepentingan dalam pemungutan. Pengalaman Banda Aceh menunjukkan bahwa penatausahaan BLUD pasar perlu dilakukan secara tertib, efektif, efisien, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan[345]. Pengelolaan SDM harus mengacu pada ketentuan kepegawaian yang berlaku dan diarahkan pada peningkatan kompetensi pengelola pasar[346].

5.3.2 Mekanisme Keuangan dan Tarif

Mekanisme keuangan BLUD Pasar dirancang mengikuti siklus rencana bisnis dan anggaran, pelaksanaan, penatausahaan, dan pelaporan. Pendapatan dari pedagang dan pengguna jasa diterima melalui kanal nontunai ke rekening kas BLUD dan dapat digunakan untuk belanja sesuai RBA[347]. Laporan keuangan BLUD dikonsolidasikan ke dalam laporan keuangan pemerintah daerah sesuai pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah[348]. Tarif retribusi pelayanan pasar tetap mengacu pada peraturan daerah pajak dan retribusi, sedangkan tarif layanan non-retribusi diatur dengan peraturan wali kota. Alur pengelolaan pendapatan dan belanja diperlihatkan pada Gambar 5.4[349].



Gambar 5.4 Alur Pengelolaan Pendapatan dan Belanja BLUD Pasar

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

[344]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[345]JDIH Kota Banda Aceh, Peraturan Wali Kota tentang Tata Kelola PPK-BLUD UPTD Pasar.
[346]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 38.
[347]L. Novianti dan S. Suhanda, "Badan Layanan Umum: Sebuah Inovasi Kelembagaan Pemerintahan", Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi 7(2) (2023): 1490–1502.
[348]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
[349]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 48.

Prinsip penetapan tarif perlu dibuat transparan dan adil agar tidak menimbulkan penolakan. Kajian BRIDA merekomendasikan formula tarif berbasis perhitungan biaya layanan yang terukur dan memperhitungkan subsidi dari APBD atau sumber pembiayaan lain[350]. Formula tersebut perlu diumumkan melalui regulasi dan kanal informasi publik agar pedagang memahami dasar perhitungannya. Layanan non-retribusi yang dapat dikembangkan antara lain pemanfaatan ruang promosi, penyelenggaraan kegiatan pasar kreatif, dan kerja sama dengan pihak lain[351]. Pengembangan layanan tersebut harus tetap menjunjung asas kebersamaan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat[352].

Perhitungan tarif layanan BLUD dilakukan dengan menghitung biaya satuan per meter persegi, yaitu total biaya operasional, pemeliharaan, dan penyusutan dibagi luas efektif pasar. Hasilnya dibandingkan dengan tarif retribusi yang berlaku untuk mengetahui selisihnya. Tarif per pasar kemudian disesuaikan dengan faktor kelas pasar, lokasi, dan jenis tempat usaha (kios, los, atau dasaran). Agar tidak terjadi kesenjangan antara pasar yang dikelola BLUD dan pasar yang dikelola Dinas Perdagangan, kedua kelompok pasar memakai tarif dasar, faktor penyesuaian, dan standar layanan minimum yang sama. Kekurangan biaya pada pasar kecil ditutup melalui subsidi APBD atau subsidi silang dari pasar yang surplus, bukan dibebankan kepada pedagang. Kenaikan tarif dilakukan bertahap, dan data pasar serta sistem pembayaran non-tunai disamakan agar pengelolaannya transparan dan adil.

5.3.3 Indikator Kinerja dan Standar Pelayanan Minimal

BLUD Pasar harus dinilai dengan indikator kinerja yang mencakup aspek layanan, keuangan, dan manfaat. Penilaian kinerja BLUD yang objektif menjadi bagian dari pengendalian bersama perjanjian kinerja antara kepala daerah dan pemimpin BLUD[353]. Indikator layanan dapat diturunkan dari kewajiban sarana dalam peraturan daerah dan persyaratan SNI Pasar Rakyat[354]. Indikator keuangan perlu memuat rasio cakupan objek, bukan hanya rasio pengumpulan terhadap target. Usulan indikator kinerja dan SPM disajikan pada Tabel 5.9[355].

Tabel 5.9 Usulan Indikator Kinerja dan Standar Pelayanan Minimal BLUD Pasar

Dimensi	Indikator	Arah Target yang Diusulkan
Layanan	Persentase pasar yang memenuhi sarana wajib (toilet, sanitasi, pemadam, sampah)	Meningkat bertahap hingga seluruh pasar kelas I memenuhi SNI 8152:2021
Layanan	Waktu tanggap perbaikan kerusakan ringan	Ditetapkan dalam SPM (misalnya dalam hitungan hari kerja)
Layanan	Indeks kepuasan pedagang dan pengunjung	Diukur tahunan dan meningkat

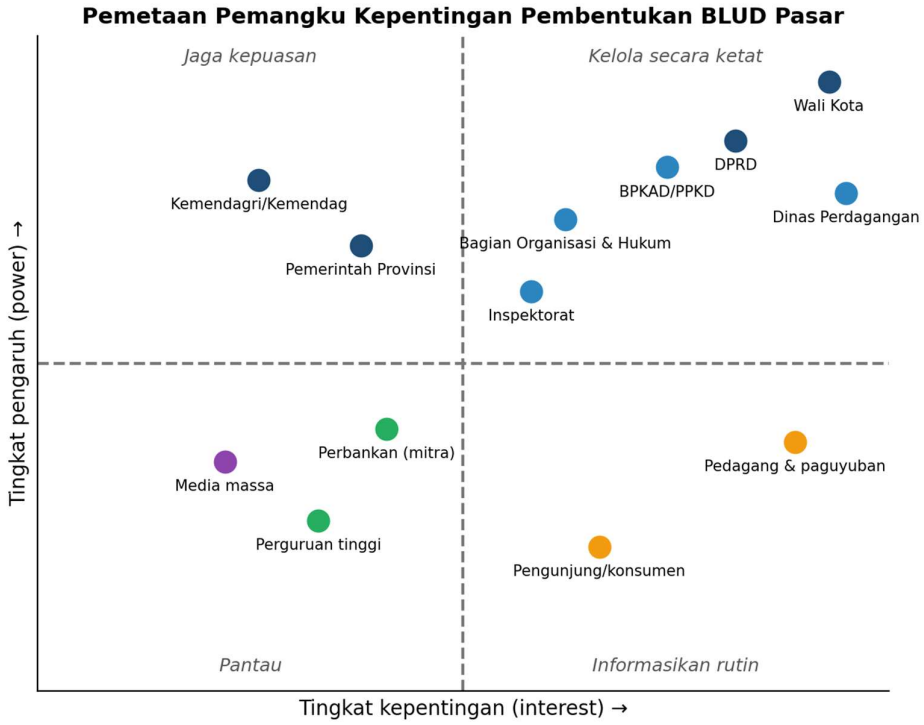
[350]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 12.
[351]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 42 dan Pasal 47.
[352]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 2.
[353]Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, “Implementasi PPK-BLUD dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”.
[354]Badan Standardisasi Nasional, SNI 8152:2021 Pasar Rakyat (ditetapkan melalui Keputusan Kepala BSN Nomor 61/KEP/3/2021).
[355]Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta, Policy Brief Optimalisasi Potensi Pendapatan Retribusi Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Kota Surakarta (2025), hlm. 8.

Dimensi	Indikator	Arah Target yang Diusulkan
Keuangan	Rasio cakupan objek retribusi (objek dipungut/objek potensial)	Meningkat setiap tahun
Keuangan	Rasio pembayaran nontunai	Seluruh pasar kelas I dan II
Keuangan	Rasio pendapatan BLUD terhadap biaya operasional	Meningkat menuju kemandirian operasional
Manfaat	Tingkat keterisian kios/los aktif	Meningkat; SHP tidak aktif ditertibkan
Tata kelola	Opini/temuan pemeriksaan dan tindak lanjut	Tanpa temuan berulang; tindak lanjut tuntas

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.3.4 Analisis Pemangku Kepentingan

Pembentukan BLUD Pasar melibatkan banyak aktor dengan tingkat pengaruh dan kepentingan yang berbeda. Wali Kota, DPRD, Dinas Perdagangan, dan perangkat daerah pengelola keuangan berada pada kuadran pengaruh dan kepentingan tinggi sehingga harus dikelola secara ketat[356]. Pedagang dan paguyuban memiliki kepentingan sangat tinggi karena merasakan langsung perubahan layanan dan tarif, sehingga wajib dilibatkan sejak awal[357]. Perguruan tinggi, perbankan, dan media berperan sebagai mitra pendukung dalam kerangka pentahelix. Pemetaan pemangku kepentingan disajikan pada Gambar 5.5 dan Tabel 5.10[358].



Gambar 5.5 Pemetaan Pemangku Kepentingan Pembentukan BLUD Pasar

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

[356]Diskominfo Kota Banda Aceh, "Sekdako Banda Aceh Pimpin Rapat Pembentukan BLUD Penuh untuk Pasar" (14 Mei 2025).
[357]Y. Nteseo dan D. H. Kushendar, "Governance of the Kosambi Traditional Market in Bandung City", Economics and Digital Business Review 4(2) (2023): 299–306.
[358]S. Wibawa dkk., "Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective", IJABIM 15(1) (2024): 1–14.

Tabel 5.10 Peran dan Potensi Kolaborasi Pemangku Kepentingan

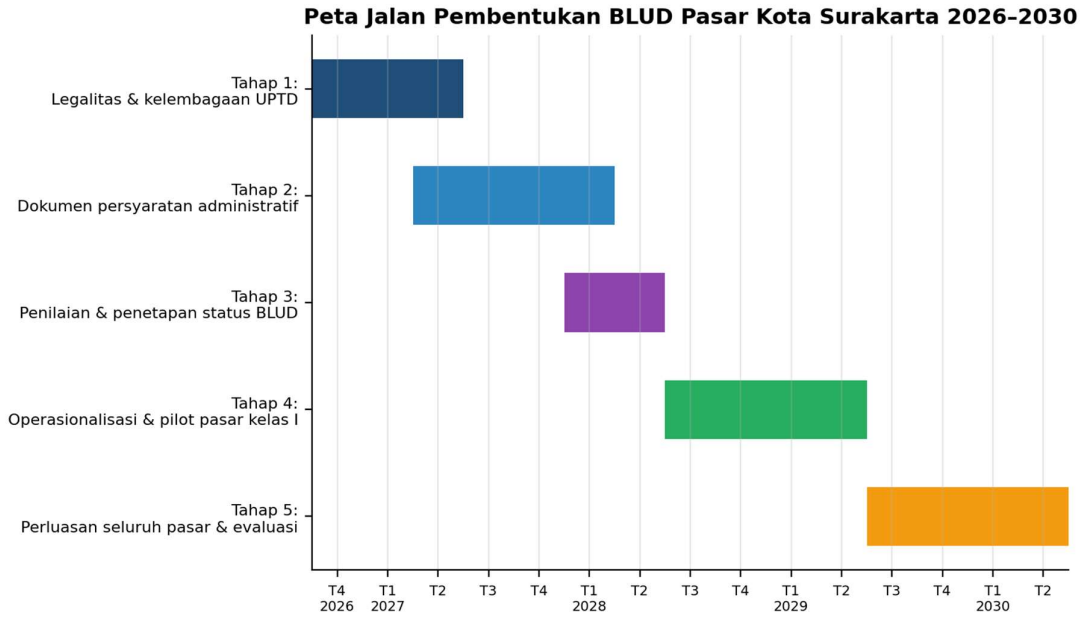
Pemangku Kepentingan	Unsur Pentahelix	Peran	Bentuk Kolaborasi
Wali Kota dan Sekretaris Daerah	Pemerintah	Pengambil keputusan; ketua tim penilai	Penetapan Perwali dan keputusan status BLUD
Dinas Perdagangan dan UPTD Pasar	Pemerintah	Pelaksana layanan pasar	Penyusunan dokumen persyaratan dan operasional
BPKAD (PPKD) dan perangkat daerah pengelola pendapatan	Pemerintah	Pembina keuangan BLUD	Penyusunan RBA, rekening BLUD, konsolidasi laporan
Bagian Organisasi dan Bagian Hukum Setda	Pemerintah	Kelembagaan dan regulasi	Pembentukan UPTD dan harmonisasi Perwali
Bappeda, BRIDA, Inspektorat	Pemerintah	Perencanaan, riset, pengawasan	Sinkronisasi RPJMD, evaluasi, reviu kesiapan
DPRD Kota Surakarta	Pemerintah	Pengawasan dan penganggaran	Dukungan anggaran transisi dan pengawasan kinerja
Pedagang dan paguyuban	Masyarakat	Pengguna layanan dan wajib retribusi	Forum konsultasi tarif dan layanan
Perbankan mitra	Dunia usaha	Kanal pembayaran dan pembiayaan	Integrasi pembayaran nontunai, kredit pedagang
Perguruan tinggi	Akademisi	Pendampingan dan evaluasi	Pelatihan SDM BLUD, survei kepuasan
Media massa	Media	Diseminasi dan kontrol sosial	Publikasi kinerja dan saluran aspirasi

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

5.3.5 Peta Jalan dan Perangkat Daerah Pengampu

Pembentukan BLUD Pasar membutuhkan waktu yang tidak singkat sehingga perlu disusun peta jalan bertahap. Tahapan disusun mengikuti urutan persyaratan dalam pedoman BLUD, dimulai dari penyiapan wadah UPTD, penyusunan dokumen administratif, penilaian, penetapan, hingga operasionalisasi[359]. Pembentukan UPTD ditempatkan pada tahap pertama karena menjadi prasyarat penerapan BLUD sesuai pedoman pembentukan unit pelaksana teknis daerah[360]. Pilot pada pasar kelas I dipilih karena seluruh pasar kelas I telah menerapkan e-retribusi sehingga kesiapan sistemnya lebih tinggi. Peta jalan tahun 2026–2030 diperlihatkan pada Gambar 5.6 dan dirinci pada Tabel 5.11[361].

[359]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
[360]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.
[361]PPID Kota Surakarta, “Menuju 100% E-Retribusi” (2019).



Gambar 5.6 Peta Jalan Pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta 2026–2030

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Tabel 5.11 Rincian Peta Jalan dan Perangkat Daerah Pengampu

Tahap dan Waktu	Kegiatan Utama	Leading Sector	Pendukung
Tahap 1 T4 2026–T2 2027	Penetapan kebijakan; pembentukan UPTD Pengelolaan Pasar; penyesuaian Perwali organisasi; basis data aset dan pedagang	Bagian Organisasi Setda; Dinas Perdagangan	Bagian Hukum, BPKAD, Diskominfo SP
Tahap 2 T2–T4 2027	Penyusunan pernyataan kesanggupan, pola tata kelola, renstra, SPM, prognosis keuangan, pernyataan bersedia diaudit	Dinas Perdagangan (UPTD Pasar)	Bappeda, BPKAD, BRIDA, perguruan tinggi
Tahap 3 T4 2027–T1 2028	Pengajuan permohonan; penilaian oleh tim penilai; penetapan status BLUD dengan Keputusan Wali Kota	Sekretariat Daerah (ketua tim penilai)	BPKAD, Bappeda, Inspektorat
Tahap 4 T2 2028–T1 2029	Penyusunan RBA; Perwali tarif layanan non-retribusi dan remunerasi; rekening BLUD; pilot pasar kelas I	UPTD-BLUD Pasar; BPKAD	Diskominfo SP, bank mitra, paguyuban
Tahap 5 T2 2029–T2 2030	Perluasan ke pasar kelas II dan III; evaluasi kinerja; audit; penyempurnaan regulasi	UPTD-BLUD Pasar; Inspektorat	BRIDA, Bappeda, DPRD

Sumber: Hasil olahan kajian, 2026.

Peta jalan tersebut perlu diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan dan penganggaran daerah. Rencana fisik dan nonfisik pasar wajib disusun dalam RPJMD dan renstra perangkat daerah, lalu dijabarkan dalam rencana kerja sebagai dasar penyusunan APBD[362]. Keterkaitan dengan program prioritas optimalisasi PAD dan Smart City memungkinkan kegiatan persiapan BLUD dimasukkan dalam agenda prioritas daerah[363]. Evaluasi pada tahap akhir perlu menilai apakah status BLUD

[362]Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat, Pasal 15.
[363]Solopos, “Pidato Pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi Ungkap 8 Program Prioritas” (21 Februari 2025).

memberi perbaikan nyata pada layanan dan keuangan. Apabila tidak, pemerintah kota perlu melakukan penyesuaian pola tata kelola sesuai ketentuan yang berlaku[364].

[364]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

BAB VI
PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan terhadap tiga tujuan kajian, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Pengelolaan 43 pasar rakyat di Kota Surakarta saat ini masih dilaksanakan oleh perangkat daerah dengan pola keuangan daerah biasa, di mana pengelola pasar merupakan pegawai yang ditunjuk kepala perangkat daerah dan seluruh pendapatan pasar disetor ke kas daerah. Kondisi ini menghadapi enam permasalahan pokok, yaitu menurunnya porsi retribusi terhadap PAD menjadi 9,96 persen, rendahnya capaian retribusi pemakaian kekayaan daerah pada Dinas Perdagangan sebesar 29,13 persen, belum terintegrasinya data aset dan objek retribusi, tidak responsifnya belanja pemeliharaan sarana, kerentanan terhadap krisis, serta tekanan persaingan ritel modern dan daring. Di sisi lain, Kota Surakarta memiliki modal kuat berupa pengalaman e-retribusi, pasar ikonik bernilai budaya, dan payung peraturan daerah yang menekankan profesionalisme pengelolaan pasar.
2. Pembentukan BLUD Pasar Kota Surakarta dinilai layak dengan syarat. Secara yuridis, kewenangan dan dasar hukumnya tersedia, dengan prasyarat pembentukan UPTD Pengelolaan Pasar dan harmonisasi peraturan wali kota. Persyaratan substantif telah terpenuhi, persyaratan teknis berpotensi terpenuhi, sedangkan keenam dokumen persyaratan administratif belum tersedia dan harus disiapkan. Analisis SWOT menempatkan gagasan ini pada Kuadran I dengan skor IFAS 2,70 dan EFAS 2,72 sehingga strategi yang tepat bersifat agresif namun disertai pembenahan internal. Skoring multikriteria menunjukkan opsi UPTD yang menerapkan PPK-BLUD memperoleh skor tertinggi sebesar 4,35, mengungguli opsi pengelolaan dinas biasa sebesar 3,90 dan perusahaan umum daerah sebesar 3,30.
3. Model kelembagaan yang paling tepat adalah UPTD Pengelolaan Pasar di bawah Dinas Perdagangan yang menerapkan PPK-BLUD, dengan pejabat pengelola yang terdiri atas pemimpin, pejabat keuangan, dan pejabat teknis, serta pengawasan melalui dewan pengawas, satuan pengawas internal, dan inspektorat sesuai ketentuan. Pelaksanaannya memerlukan kolaborasi pentahelix yang menempatkan Wali Kota, Sekretariat Daerah, Dinas Perdagangan, pengelola keuangan daerah, DPRD, dan pedagang sebagai aktor kunci. Pembentukan BLUD Pasar dapat ditempuh melalui lima tahap selama periode 2026–2030, mulai dari pembentukan UPTD, penyusunan dokumen persyaratan, penilaian dan penetapan, pilot pada pasar kelas I, hingga perluasan dan evaluasi, dengan perangkat daerah pengampu yang jelas pada setiap tahap.

6.2 Rekomendasi

6.2.1 Rekomendasi Penelitian

Kajian ini masih memiliki keterbatasan karena seluruhnya menggunakan data sekunder. Agar kajian berikutnya lebih sempurna, peneliti lanjutan disarankan melakukan hal-hal berikut.

1. Menyusun studi kelayakan finansial rinci per pasar yang memuat realisasi retribusi lima tahun terakhir per jenis, jumlah kios, los, dan pelataran yang aktif dan tidak aktif, biaya operasional dan pemeliharaan, serta kebutuhan investasi sarana. Data tersebut perlu diminta secara resmi dari Dinas Perdagangan, BPKAD, dan perangkat daerah pengelola pendapatan.
2. Perlu dilakukan survei kemampuan membayar pedagang dan tingkat kunjungan pada sampel pasar kelas I, II, dan III agar rancangan tarif dan standar pelayanan minimal berbasis bukti.
3. Melakukan wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah dengan Dinas Perdagangan, Bagian Organisasi, Bagian Hukum, BPKAD, Inspektorat, DPRD, dan paguyuban pedagang untuk memvalidasi bobot dan peringkat pada analisis SWOT serta skoring multikriteria.
4. Melakukan penilaian kesesuaian sarana setiap Pasar Rakyat dan memetakannya secara spasial menggunakan sistem informasi geografis agar prioritas perbaikan dapat ditetapkan secara objektif.
5. Melakukan studi banding terstruktur ke daerah yang telah menerapkan PPK-BLUD pada pengelolaan pasar, seperti Kota Banda Aceh, untuk mempelajari pola tata kelola, remunerasi, tarif layanan, dan kinerja keuangannya.
6. Menyusun penelitian lanjutan tentang model perhitungan biaya satuan layanan pasar dan desain dasbor kinerja pasar yang terintegrasi dengan sistem Smart City Kota Surakarta.

6.2.2 Rekomendasi Kebijakan

Sepanjang penelusuran terhadap dokumen publik, belum ditemukan penetapan BLUD pada unit pengelola pasar di Kota Surakarta sehingga rekomendasi berikut bersifat baru. Adapun untuk kebijakan yang telah berjalan, seperti e-retribusi, rekomendasi diarahkan pada peningkatan kualitas dan cakupannya. Rekomendasi disusun per pemangku kepentingan beserta langkah operasionalnya.

Wali Kota Surakarta

1. Menetapkan kebijakan pembentukan BLUD Pasar sebagai bagian dari program prioritas optimalisasi PAD dan Surakarta Smart City dalam Asta Cita Surakarta.
2. Menerbitkan keputusan pembentukan tim percepatan lintas perangkat daerah yang diketuai Sekretaris Daerah dengan target kerja sesuai peta jalan.
3. Menandatangani perjanjian kinerja dengan pemimpin BLUD setelah status ditetapkan, yang memuat target layanan, keuangan, dan manfaat.

Sekretariat Daerah (Bagian Organisasi dan Bagian Hukum)

1. Bagian Organisasi menyusun analisis beban kerja dan rancangan perubahan peraturan wali kota tentang susunan organisasi untuk membentuk UPTD Pengelolaan Pasar pada Dinas Perdagangan, termasuk melakukan konsultasi sesuai ketentuan pembentukan UPTD.
2. Bagian Hukum melakukan harmonisasi rancangan peraturan wali kota tentang pola tata kelola BLUD Pasar, tarif layanan non-retribusi, remunerasi, dan pengelolaan keuangan BLUD dengan Perda Nomor 2 Tahun 2024 dan Perda Nomor 14 Tahun 2023.
3. Sekretaris Daerah memimpin tim penilai kelayakan BLUD dan memastikan penilaian dilaksanakan secara objektif dan terdokumentasi.

Dinas Perdagangan

1. Membangun basis data tunggal aset pasar, kios, los, pelataran, dan pedagang yang terhubung dengan sistem e-retribusi paling lambat pada tahap pertama peta jalan.
2. Menyusun enam dokumen persyaratan administratif BLUD, yaitu pernyataan kesanggupan, pola tata kelola, rencana strategis, standar pelayanan minimal, laporan keuangan atau prognosis, dan pernyataan bersedia diaudit.
3. Memperluas pembayaran nontunai ke seluruh pasar kelas II dan III serta menambahkan kanal QRIS dan virtual account untuk meningkatkan cakupan e-retribusi yang telah berjalan.
4. Menetapkan pasar kelas I sebagai lokasi uji coba BLUD dan menyusun laporan kinerja per pasar yang dipublikasikan secara berkala.

BPKAD selaku PPKD dan Perangkat Daerah Pengelola Pendapatan

1. Menyusun pedoman teknis RBA, penatausahaan, akuntansi, dan pelaporan keuangan BLUD Pasar yang terintegrasi dengan laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Memfasilitasi pembukaan rekening kas BLUD dan kerja sama dengan bank mitra untuk pencatatan transaksi nontunai secara langsung.
3. Menetapkan target pendapatan pasar berbasis potensi dan rasio cakupan objek, tidak hanya berbasis capaian tahun sebelumnya.

Bappeda dan BRIDA

1. Bappeda memasukkan kegiatan persiapan BLUD Pasar ke dalam rencana kerja pemerintah daerah dan renstra Dinas Perdagangan agar memperoleh dukungan anggaran transisi.
2. BRIDA melaksanakan kajian lanjutan kelayakan finansial dan survei kepuasan pedagang serta melakukan evaluasi kinerja setelah tahun pertama operasional BLUD.

Inspektorat Daerah

1. Melakukan reviu kesiapan dokumen dan sistem pengendalian internal sebelum penetapan status BLUD.
2. Mendampingi pembentukan satuan pengawas internal dan melakukan audit kinerja berkala terhadap BLUD Pasar.

Diskominfo SP

1. Mengembangkan aplikasi terpadu pengelolaan pasar yang memuat data pedagang, pembayaran, pengaduan, dan dasbor kinerja.
2. Mengintegrasikan dasbor kinerja pasar dengan pusat data Surakarta Smart City agar dapat dipantau pimpinan daerah dan masyarakat.

BKPSDM

1. Menyusun rencana pengembangan kompetensi pejabat pengelola BLUD, khususnya di bidang keuangan, pengadaan, dan manajemen pasar.
2. Menyiapkan skema penilaian kinerja pegawai yang selaras dengan indikator kinerja BLUD Pasar sesuai ketentuan kepegawaian yang berlaku.

DPRD Kota Surakarta

1. Memberikan dukungan penganggaran untuk tahap persiapan kelembagaan, basis data, dan pelatihan SDM.
2. Melakukan pengawasan berkala atas kinerja BLUD Pasar, termasuk dampaknya terhadap pedagang kecil dan pendapatan daerah.

Pedagang, Paguyuban, Perguruan Tinggi, Perbankan, dan Media

1. Paguyuban pedagang berpartisipasi aktif dalam forum konsultasi dan menyampaikan usul serta saran tertulis atas rancangan tarif dan layanan.
2. Perguruan tinggi di Kota Surakarta menjadi mitra pendampingan penyusunan dokumen BLUD, pelatihan SDM, dan survei kepuasan.
3. Perbankan mitra menyediakan kanal pembayaran nontunai, edukasi keuangan, dan akses pembiayaan bagi pedagang pasar.
4. Media massa menyebarluaskan informasi kebijakan dan kinerja pasar serta menjadi saluran aspirasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Agustina, E. S. (2024). Analisis SWOT untuk merumuskan strategi pemasaran pada usaha mikro, kecil dan menengah Locy Cahaya Bersaudara menggunakan matriks IFAS, EFAS, SFAS, dan grand strategy. *Jurnal Bisnis dan Pembangunan, 13*(3), 266–274. Diakses 17 September 2026, dari https://journalmab.ulm.ac.id/index.php/jbp/article/view/53

ANTARA Jateng. (2021, 23 Juli). *Pemerintah Kota Surakarta bebaskan retribusi pedagang terdampak PPKM*. Diakses 17 September 2026, dari https://jateng.antaranews.com/berita/393658/pemerintah-kota-surakarta-bebaskan-retribusi-pedagang-terdampak-ppkm

Aryani, Y. A., Sutaryo, S., Arifin, T., Setiawan, D., Gantyowati, E., Payamta, P., Rahmawati, I. P., Nurrahmawati, A., & Perwitasari, D. (2024). Systematic literature review riset pelaporan keuangan BLUD. *Journal of Business, Finance, and Economics, 5*(2), 1–13. https://doi.org/10.32585/jbfe.v5i2.5524

Badan Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta. (2025). *Policy brief: Optimalisasi potensi pendapatan retribusi daerah dalam mendukung kemandirian fiskal Kota Surakarta*. Diakses 17 September 2026, dari https://brida.surakarta.go.id/e-riset/uploads/riset//2025_Policy_Brief_Kajian_Potensi_Retribusi_Kota_Surakarta.pdf

Badan Standardisasi Nasional. (2021). *SNI 8152:2021 Pasar Rakyat*. Badan Standardisasi Nasional.

Badan Standardisasi Nasional. (2025, 7 Juli). *Workshop SNI 8152:2021 Pasar Rakyat* [Video]. Diakses 17 September 2026, dari https://www.bsn.go.id/main/video/detail/446/workshop-sni-81522021-pasar-rakyat

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta. (2025). *Buku profil perkembangan kependudukan Kota Surakarta tahun 2024*. Diakses 17 September 2026, dari https://dispendukcapil.surakarta.go.id/wp-content/uploads/2025/06/Final_Buku-Profil-Kependudukan-Tahun-2024.pdf

Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik Kota Banda Aceh. (2025, 14 Mei). *Sekdako Banda Aceh pimpin rapat pembentukan BLUD penuh untuk pasar*. Diakses 17 September 2026, dari https://diskominfo.bandaacehkota.go.id/2025/05/14/sekdako-banda-aceh-pimpin-rapat-pembentukan-blud-penuh-untuk-pasar/

Dinas Perdagangan Kota Surakarta. (t.t.-a). *Sejarah pasar*. Diakses 17 September 2026, dari https://dinasperdagangan.surakarta.go.id/sejarah-pasar/

Dinas Perdagangan Kota Surakarta. (t.t.-b). *Beranda: Daftar pasar rakyat Kota Surakarta*. Diakses 17 September 2026, dari https://dinasperdagangan.surakarta.go.id/

Dinas Perdagangan Kota Surakarta. (t.t.-c). *Visi misi Dinas Perdagangan*. Diakses 17 September 2026, dari https://dinasperdagangan.surakarta.go.id/visi-misi-dpp/

Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri. (t.t.). *Implementasi PPK-BLUD dan peningkatan kualitas pelayanan publik*. Diakses 17 September 2026, dari http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/28-implementasi-ppk-blud-dan-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik

DPRD Kota Surakarta. (2025). *Wali Kota Surakarta paparkan lima misi pembangunan dalam Ranwal RPJMD 2025–2029*. Diakses 17 September 2026, dari https://dprd.surakarta.go.id/wali-kota-surakarta-paparkan-lima-misi-pembangunan-dalam-ranwal-rpjmd-2025-2029/

Fatihah, R. P., & Purwanto, D. (2025). Peran modal sosial memperkuat eksistensi Pasar Gede Hardjonagoro sebagai destinasi wisata kuliner. *Titian: Jurnal Ilmu Humaniora, 9*(1). Diakses 17 September 2026, dari https://online-journal.unja.ac.id/titian/article/download/43997/20900/136939

Faturochman, F., Saputra, N., Raditian, R., & Panorama, M. (2025). Strategi adaptasi pedagang pasar tradisional terhadap persaingan dengan pasar modern di Kota Palembang. *VALUE, 6*(1), 214–228. https://doi.org/10.36490/value.v6i1.1756

Ibrahim, A. H. H., Satispi, E., Andriansyah, A., Szczepanska-Woszczyna, K., & Kot, S. (2023). New public management rhetoric in developing country: Will agencification and management control lead to organisational culture transformation? *Administratie si Management Public, 41*, 73–90. https://doi.org/10.24818/amp/2023.41-04

JDIH Kota Banda Aceh. (t.t.). *Peraturan Wali Kota Banda Aceh tentang tata kelola PPK-BLUD UPTD Pasar* [Dokumen hukum]. Diakses 17 September 2026, dari https://jdih.bandaacehkota.go.id/

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah*.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah*.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 277.

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2025). *RPJMN 2025–2029: Fondasi awal wujudkan visi Indonesia Emas 2045*. Diakses 17 September

2026, dari https://www.setneg.go.id/baca/index/rpjmn_2025_2029_fondasi_awal_wujudkan_visi_indonesia_emas_2045

Novianti, L., & Suhanda, S. (2023). Badan layanan umum: Sebuah inovasi kelembagaan pemerintahan. *Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi, 7*(2), 1490–1502. https://doi.org/10.33395/owner.v7i2.1306

Nteseo, Y., & Kushendar, D. H. (2023). Governance of the Kosambi traditional market in Bandung City. *Economics and Digital Business Review, 4*(2), 299–306. https://doi.org/10.37531/ecotal.v4i2.888

Pemerintah Kota Surabaya. (2025, 26 September). *Pertumbuhan ekonomi Surabaya tembus 5,24 persen, pasar tradisional jadi penggerak*. Diakses 17 September 2026, dari https://www.surabaya.go.id/id/berita/24227/pertumbuhan-ekonomi-surabaya-tembus-5-24-persen-pasar-tradisional-jadi-penggerak

Pemerintah Kota Surakarta. (2023a). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2023 Nomor 14. Diakses 17 September 2026, dari https://peraturan.bpk.go.id/Details/281315/perda-kota-surakarta-no-14-tahun-2023

Pemerintah Kota Surakarta. (2023b). *Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Daerah Kota Surakarta*.

Pemerintah Kota Surakarta. (2024). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Rakyat*. Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2024 Nomor 2. Diakses 17 September 2026, dari https://peraturan.bpk.go.id/Details/290246/perda-kota-surakarta-no-2-tahun-2024

Pemerintah Kota Surakarta. (2025). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029*. Diakses 17 September 2026, dari https://jdih.surakarta.go.id/visi_misi

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2026). *Data jumlah sarana perdagangan dan harga komoditas TW II 2025* [Dataset]. Portal Data Jawa Tengah. Diakses 17 September 2026, dari https://data.jatengprov.go.id/dataset/9748c468-ac22-4ccb-a44f-18b2c8505f44/resource/ee4fe0c7-38d9-4c68-866c-ee33c6f4f88d

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (t.t.). *Luncurkan e-retribusi, upaya Pemkot Surakarta wujudkan transparasi keuangan*. Diakses 17 September 2026, dari https://jatengprov.go.id/beritadaerah/luncurkan-e-retribusi-upaya-pemkot-surakarta-wujudkan-transparasi-keuangan/

Pemerintah Republik Indonesia. (2005). *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum* (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012).

Pemerintah Republik Indonesia. (2016). *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah* (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019).

Pemerintah Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 85.

PPID Kota Surakarta. (2019, 2 Desember). *Menuju 100% e-retribusi*. Diakses 17 September 2026, dari https://devppid.surakarta.go.id/menuju-100-e-retribusi/

Presiden Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029*.

Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan* (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45.

Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4.

Republik Indonesia. (2023b). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 58.

Rohman, A., & Larasati, D. C. (2023). Revitalisasi pasar rakyat sebagai upaya menjaga eksistensi pasar tradisional. *Anterior Jurnal, 22*(2), 69–75. https://doi.org/10.33084/anterior.v22i2.4597

Solopos. (2025, 21 Februari). *Pidato pertama di DPRD, Wali Kota Solo Respati Ardi ungkap 8 program prioritas*. Diakses 17 September 2026, dari https://solopos.espos.id/pidato-pertama-di-dprd-wali-kota-solo-respati-ardi-ungkap-8-program-prioritas-2063091

Sutaryo, S., Arifin, T., Aryani, Y. A., Rahmawati, I. P., & Nurrahmawati, A. (2024). Evaluation of local public service agency financial management pattern (PPK-BLUD) implementation at Puskesmas in Karanganyar Regency. *International Journal of Economics, Business and Accounting Research, 8*(3), 749–756. https://doi.org/10.29040/ijebar.v8i3.14134

Wibawa, S., Mashita Firdaus, R. S., Indroyono, P., Dumairy, & Savitri, L. A. (2024). Preserving traditional market in Indonesia based on the new public governance perspective. *International Journal of Asian Business and Information Management, 15*(1), 1–14. https://doi.org/10.4018/IJABIM.349223