

Relasi Kuasa Dalam Pengelolaan Pasar Tradisional: Studi Kasus Pasar Kranggot Kota Cilegon

Agus Aan Hermawan¹, Yugni Maulana Aziz², Muhamad Suhada³

¹ Universitas Serang Raya, ² Universitas Padjadjaran, ³ Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
e-mail: wanher2024@gmail.com

Abstrak/Abstract

Pasar tradisional tidak hanya berfungsi sebagai ruang ekonomi, tetapi juga sebagai arena sosial-politik yang melibatkan berbagai aktor, kepentingan, dan relasi kekuasaan. Penelitian ini menganalisis relasi kuasa dalam pengelolaan Pasar Kranggot Kota Cilegon menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus melalui wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Analisis menggunakan perspektif relasi kuasa Michel Foucault dan pendekatan public governance. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan pasar berlangsung melalui jejaring aktor formal dan informal yang diwarnai negosiasi, resistensi, kompromi, dan dominasi, terutama dalam penataan pedagang, pengendalian PKL, retribusi, dan parkir. Efektivitas pengelolaan pasar tidak hanya bergantung pada kewenangan pemerintah, tetapi juga pada kemampuan mengelola kepentingan dan distribusi kekuasaan. Kebaruan penelitian terletak pada integrasi perspektif Foucault dan public governance untuk memahami pasar tradisional sebagai arena kontestasi dan negosiasi, sekaligus mendukung pengelolaan yang lebih partisipatif, adaptif, dan berkelanjutan.

Traditional markets function as both economic spaces and socio-political arenas shaped by diverse interests, authorities, and power relations. This study analyzes power relations and their influence on the governance of Kranggot Market in Cilegon City using a qualitative case study approach based on interviews, observation, documentation, and literature review. Drawing on Michel Foucault's perspective on power relations and the public governance framework, the findings show that market governance is shaped by networks of formal and informal actors through negotiation, resistance, compromise, and domination. These dynamics influence trader relocation, street vendor regulation, market levies, and parking management. The study demonstrates that effective market governance depends not only on governmental authority but also on the capacity to manage competing interests and power distribution. Its novelty lies in integrating Foucault's power relations perspective with public governance to conceptualize traditional markets as arenas of contestation and negotiation, providing a basis for more participatory, adaptive, and sustainable governance.

Kata Kunci/Keywords

relasi kuasa; public governance; pengelolaan pasar tradisional; implementasi kebijakan; Pasar Kranggot; Kota Cilegon.

power relations; public governance; traditional market governance; policy implementation; Kranggot Market; Cilegon City

DOI:

<https://doi.org/10.53611/8ge3h921>

Article Info

Received: 04 Maret 2026

Accepted: 19 Juni 2026

Published: 14 Agustus 2026

Copyright © The Author(s). Published by Suwaib Amiruddin Foundation, Indonesia. This is an Open Access article under the CC BY 4.0 license

PENDAHULUAN

Pasar tradisional merupakan institusi ekonomi lokal yang memiliki peran strategis dalam menjaga keberlanjutan ekonomi masyarakat, memperkuat jaringan distribusi komoditas, menciptakan kesempatan kerja, serta menjadi instrumen penting dalam pembangunan ekonomi daerah. Di samping fungsi ekonominya, pasar tradisional juga berperan sebagai ruang sosial yang mempertemukan berbagai aktor dengan kepentingan, nilai, dan sumber daya yang

beragam sehingga membentuk dinamika sosial-politik yang kompleks (Bromley, 1978; Geertz, 1978; Roy et al., 2022). Dalam perspektif administrasi publik kontemporer, pasar tradisional tidak lagi dipahami hanya sebagai fasilitas perdagangan yang memerlukan pengelolaan administratif, tetapi sebagai bagian dari sistem *public governance* yang menuntut kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, komunitas pedagang, dan masyarakat dalam proses perumusan maupun implementasi kebijakan (Osborne, 2010; Pierre & Peters, 2020; Torfing et al., 2021). Perubahan

lingkungan strategis akibat urbanisasi, digitalisasi perdagangan, ekspansi pasar modern, serta meningkatnya tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik telah menempatkan pengelolaan pasar tradisional sebagai isu penting dalam studi administrasi publik dan tata kelola pemerintahan daerah (OECD, 2023; UN-Habitat, 2022). Oleh karena itu, keberhasilan pengelolaan pasar tradisional tidak hanya ditentukan oleh kecukupan regulasi dan kapasitas birokrasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah membangun hubungan yang adaptif dengan berbagai aktor yang memiliki kepentingan berbeda dalam ruang pasar (Kim et al., 2023; Osborne, 2018).

Perkembangan paradigma administrasi publik menunjukkan adanya pergeseran dari model birokrasi Weberian menuju pendekatan *New Public Governance* yang menempatkan pemerintah sebagai bagian dari jaringan aktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Osborne, 2010; Bovaird & Loeffler, 2016). Dalam paradigma ini, kebijakan publik dipandang sebagai hasil interaksi, negosiasi, dan kolaborasi berbagai aktor yang memiliki sumber daya, kewenangan, serta kepentingan yang berbeda-beda (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). Pengelolaan pasar tradisional menjadi salah satu contoh nyata bagaimana pemerintah daerah harus berinteraksi dengan pengelola pasar, pedagang, organisasi pedagang, pelaku usaha informal, aparat keamanan, hingga masyarakat sekitar dalam proses implementasi kebijakan. Hubungan tersebut tidak selalu berjalan harmonis, tetapi sering kali diwarnai oleh proses tawar-menawar, resistensi, kompromi, bahkan konflik kepentingan yang memengaruhi efektivitas kebijakan publik (Klijn & Koppenjan, 2016; Pierre & Peters, 2020; Torfing et al., 2021). Dengan demikian, memahami pengelolaan pasar tradisional memerlukan pendekatan yang tidak hanya menjelaskan mekanisme administratif, tetapi juga mampu mengungkap bagaimana hubungan antaraktor membentuk proses pengambilan keputusan dalam tata kelola publik (Bevir, 2013; Kim et al., 2023).

Perspektif relasi kuasa yang dikembangkan oleh Michel Foucault menawarkan kerangka analisis yang komprehensif untuk memahami dinamika tersebut. Menurut Foucault, kekuasaan bukan merupakan sesuatu yang dimiliki secara eksklusif oleh negara atau institusi tertentu, melainkan tersebar dalam jaringan hubungan sosial dan diproduksi melalui praktik, diskursus, pengetahuan, serta mekanisme pengaturan yang membentuk perilaku individu maupun kelompok (Foucault, 1980; Foucault, 1991). Kekuasaan bekerja secara produktif melalui proses normalisasi, pengawasan, dan pembentukan kepatuhan, bukan semata-mata melalui tindakan koersif (Dean, 2010; Gordon, 1991). Oleh karena itu, kebijakan publik tidak dapat dipahami hanya

sebagai instrumen hukum yang bersifat netral, tetapi juga sebagai manifestasi relasi kuasa yang memengaruhi distribusi sumber daya, akses terhadap ruang publik, dan legitimasi pengambilan keputusan (Jessop, 2016; Bevir, 2013). Dalam konteks pengelolaan pasar tradisional, perspektif Foucault memungkinkan peneliti untuk melihat bahwa kebijakan relokasi pedagang, penataan ruang usaha, pengelolaan retribusi, pengawasan aktivitas perdagangan, maupun penyelesaian konflik merupakan praktik-praktik kekuasaan yang melibatkan proses dominasi, negosiasi, resistensi, dan reproduksi kepentingan di antara aktor formal maupun informal (Pierre & Peters, 2020; Torfing et al., 2021).

Dalam konteks Indonesia, dinamika pengelolaan pasar tradisional semakin kompleks sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan perdagangan sebagai bagian dari pelayanan publik. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pasar rakyat. Selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Perdagangan menegaskan pentingnya tata kelola pasar yang mampu meningkatkan daya saing pasar rakyat sekaligus memberikan perlindungan terhadap pelaku usaha mikro dan pedagang tradisional. Namun demikian, implementasi berbagai kebijakan tersebut menunjukkan bahwa persoalan pengelolaan pasar tidak hanya berkaitan dengan pembangunan fisik, pelayanan administrasi, maupun peningkatan pendapatan daerah, tetapi juga dipengaruhi oleh konfigurasi kepentingan politik, ekonomi, dan sosial yang membentuk relasi kuasa antaraktor dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan (Kementerian Perdagangan RI, 2023; Pierre & Peters, 2020; Torfing et al., 2021). Oleh sebab itu, analisis terhadap pengelolaan pasar tradisional memerlukan perspektif yang mampu menjelaskan bagaimana kekuasaan diproduksi, didistribusikan, dan dinegosiasikan dalam implementasi kebijakan publik sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap keberhasilan maupun kegagalan tata kelola pasar di tingkat lokal.

Fenomena tersebut tercermin secara nyata dalam pengelolaan Pasar Kranggol Kota Cilegon sebagai pasar induk terbesar yang menjadi pusat aktivitas perdagangan masyarakat di Kota Cilegon dan wilayah sekitarnya. Secara normatif, pengelolaan pasar berada di bawah kewenangan Pemerintah Kota Cilegon melalui perangkat daerah yang membidangi urusan perdagangan dengan tujuan mewujudkan pasar yang tertib, aman, bersih, dan mampu meningkatkan kesejahteraan pedagang. Namun demikian, realitas di lapangan menunjukkan

bahwa implementasi kebijakan pengelolaan pasar masih menghadapi berbagai persoalan yang bersifat multidimensional. Beberapa isu yang berkembang antara lain penolakan terhadap kebijakan relokasi pedagang, keberadaan pedagang kaki lima (PKL) yang memanfaatkan ruang publik di luar area resmi pasar, praktik parkir yang belum tertata, pengelolaan retribusi yang belum optimal, hingga munculnya dugaan keterlibatan aktor-aktor informal dalam proses penguasaan ruang ekonomi pasar. Berbagai fenomena tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan Pasar Kranggot tidak hanya dipengaruhi oleh aspek administratif, tetapi juga dibentuk oleh hubungan kekuasaan yang berkembang di antara pemerintah daerah, pengelola pasar, pedagang, organisasi pedagang, aparat keamanan, serta kelompok-kelompok informal yang memiliki kepentingan terhadap aktivitas ekonomi pasar. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan publik berlangsung melalui proses negosiasi, kompromi, dan kontestasi yang tidak selalu sejalan dengan desain kebijakan formal (Pierre & Peters, 2020; Torfing et al., 2021; Kim et al., 2023). Fakta empiris mengenai relokasi pedagang, keberadaan PKL, parkir ilegal, persoalan retribusi, serta indikasi keterlibatan aktor informal dalam pengelolaan Pasar Kranggot memperkuat asumsi bahwa pasar merupakan arena kontestasi kepentingan dan relasi kuasa yang kompleks.

Kompleksitas tersebut menunjukkan adanya *phenomenon gap*, yaitu ketidaksesuaian antara tujuan normatif kebijakan pengelolaan pasar dengan praktik implementasinya di lapangan. Secara regulatif, pemerintah daerah diharapkan mampu mewujudkan tata kelola pasar yang efektif, transparan, akuntabel, partisipatif, dan berkeadilan. Akan tetapi, dalam praktiknya, proses implementasi kebijakan masih diwarnai oleh resistensi sebagian pedagang terhadap kebijakan penataan, konflik pemanfaatan ruang usaha, lemahnya kepatuhan terhadap pengaturan zonasi, serta adanya kepentingan ekonomi yang memengaruhi proses pengambilan keputusan. Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi maupun kapasitas birokrasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah mengelola konfigurasi relasi kuasa yang berkembang di antara para pemangku kepentingan. Dengan demikian, persoalan utama pengelolaan Pasar Kranggot bukan hanya terletak pada aspek teknis penyelenggaraan pelayanan publik, melainkan pada bagaimana berbagai aktor memanfaatkan sumber daya, otoritas, jaringan sosial, dan pengaruh politik untuk mempertahankan maupun memperluas kepentingannya dalam arena pengelolaan pasar (Foucault, 1980; Dean, 2010; Bevir, 2013).

Di sisi lain, kajian akademik mengenai pengelolaan pasar tradisional selama ini masih

didominasi oleh perspektif manajemen pasar, revitalisasi fisik, pelayanan publik, pemberdayaan pedagang, serta implementasi kebijakan daerah. Berbagai penelitian menjelaskan bahwa keberhasilan pengelolaan pasar dipengaruhi oleh kualitas pelayanan, kapasitas kelembagaan, partisipasi masyarakat, dan dukungan infrastruktur. Penelitian lain lebih menitikberatkan pada strategi revitalisasi pasar rakyat, digitalisasi perdagangan, maupun peningkatan daya saing pasar tradisional dalam menghadapi ekspansi pasar modern. Meskipun memberikan kontribusi yang penting, penelitian-penelitian tersebut cenderung memandang pasar sebagai objek administrasi dan ekonomi sehingga belum banyak mengkaji bagaimana relasi kuasa antaraktor memengaruhi proses implementasi kebijakan, distribusi kewenangan, maupun praktik pengambilan keputusan dalam pengelolaan pasar. Akibatnya, dimensi politik yang melekat dalam tata kelola pasar tradisional masih relatif kurang memperoleh perhatian dalam literatur administrasi publik, khususnya pada konteks pasar rakyat di tingkat pemerintah daerah.

Keterbatasan tersebut menunjukkan adanya *research gap* yang menjadi dasar penting bagi penelitian ini. Pertama, sebagian besar penelitian terdahulu masih menggunakan perspektif *good governance*, implementasi kebijakan, atau manajemen pelayanan publik sehingga belum mampu menjelaskan bagaimana relasi kuasa diproduksi, dinegosiasikan, dan direproduksi dalam praktik pengelolaan pasar tradisional. Kedua, studi yang menggunakan perspektif teori relasi kuasa Michel Foucault dalam menganalisis tata kelola pasar tradisional di Indonesia masih sangat terbatas, terlebih pada konteks pemerintah daerah yang memiliki karakteristik politik, sosial, dan ekonomi lokal yang berbeda. Ketiga, belum banyak penelitian yang secara komprehensif mengintegrasikan teori relasi kuasa dengan pendekatan *public governance* untuk menjelaskan interaksi antara aktor formal dan informal dalam pengelolaan pasar rakyat. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk mengisi kekosongan literatur tersebut melalui analisis yang lebih mendalam mengenai konfigurasi relasi kuasa yang membentuk tata kelola Pasar Kranggot Kota Cilegon.

Berdasarkan *phenomenon gap* dan *research gap* tersebut, penelitian ini menawarkan novelty berupa pengembangan perspektif analitis mengenai tata kelola pasar tradisional melalui integrasi teori relasi kuasa Michel Foucault dengan pendekatan *public governance*. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menempatkan pasar sebagai objek administrasi atau ekonomi semata, penelitian ini memandang Pasar Kranggot sebagai arena produksi, distribusi, negosiasi, dan reproduksi kekuasaan yang melibatkan interaksi dinamis antara pemerintah daerah, pengelola pasar, pedagang, organisasi pedagang, pedagang kaki lima, aparat keamanan, dan aktor-aktor informal. Melalui

perspektif tersebut, penelitian ini diharapkan menghasilkan model konseptual relasi kuasa dalam pengelolaan pasar tradisional yang menjelaskan bagaimana konfigurasi aktor, kepentingan, sumber daya, dan jaringan kekuasaan memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan pasar rakyat.

Sejalan dengan kebaruan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis relasi kuasa dalam pengelolaan Pasar Kranggot Kota Cilegon, mengidentifikasi aktor-aktor yang berperan dalam proses pengambilan keputusan, menjelaskan mekanisme distribusi dan negosiasi kekuasaan antaraktor, serta menganalisis implikasi relasi kuasa terhadap efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjelaskan fenomena empiris yang terjadi di Pasar Kranggot, tetapi juga mengembangkan perspektif teoritis yang memperkaya kajian administrasi publik, khususnya pada bidang tata kelola pasar rakyat dan implementasi kebijakan publik berbasis relasi kuasa.

Berdasarkan tujuan tersebut, pertanyaan penelitian yang diajukan adalah: (1) bagaimana konfigurasi relasi kuasa terbentuk dalam pengelolaan Pasar Kranggot Kota Cilegon; (2) siapa saja aktor formal dan informal yang berperan dalam membentuk relasi kuasa tersebut; (3) bagaimana mekanisme negosiasi, dominasi, resistensi, dan kompromi berlangsung dalam implementasi kebijakan pengelolaan pasar; serta (4) bagaimana implikasi relasi kuasa terhadap efektivitas tata kelola Pasar Kranggot. Jawaban atas pertanyaan tersebut diharapkan memberikan kontribusi teoretis berupa pengayaan perspektif relasi kuasa dalam kajian administrasi publik melalui integrasi teori Michel Foucault dengan pendekatan *public governance*, serta memberikan kontribusi praktis berupa rekomendasi bagi Pemerintah Kota Cilegon dalam merumuskan model pengelolaan pasar tradisional yang lebih kolaboratif, adaptif, transparan, partisipatif, dan mampu mengakomodasi kepentingan seluruh pemangku kepentingan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*) untuk menganalisis relasi kuasa dalam pengelolaan Pasar Kranggot Kota Cilegon. Pendekatan ini dipilih karena relasi kuasa merupakan fenomena sosial yang kompleks, kontekstual, dan dinamis sehingga memerlukan pemahaman secara mendalam terhadap interaksi antaraktor dalam implementasi kebijakan pengelolaan pasar (Yin, 2018; Creswell & Poth, 2018). Penelitian dilakukan di Pasar Kranggot Kota Cilegon yang dipilih secara purposif karena

merupakan pasar tradisional terbesar di Kota Cilegon dengan berbagai persoalan tata kelola, seperti kebijakan relokasi pedagang, penataan pedagang kaki lima (PKL), pengelolaan retribusi, penataan parkir, serta keterlibatan aktor formal dan informal dalam proses pengambilan keputusan. Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling*, meliputi unsur Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Cilegon, UPTD Pasar Kranggot, pengelola pasar, pedagang kios, pedagang los, pedagang kaki lima, organisasi pedagang, aparat keamanan, dan tokoh masyarakat yang dipandang memiliki pengetahuan serta pengalaman terhadap pengelolaan pasar. Jumlah informan ditentukan berdasarkan prinsip data saturation, yaitu pengumpulan data dihentikan ketika informasi yang diperoleh telah menunjukkan pola yang berulang dan tidak ditemukan informasi baru yang signifikan (Patton, 2015; Guest et al., 2020).

Data penelitian diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi lapangan, dan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen Pemerintah Kota Cilegon, laporan Dinas Perindustrian dan Perdagangan, arsip pengelolaan Pasar Kranggot, serta berbagai literatur ilmiah yang relevan (Bowen, 2009). Untuk menjamin kredibilitas penelitian, dilakukan triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan triangulasi waktu, yang diperkuat melalui *member checking* kepada informan kunci serta pencatatan proses penelitian (*audit trail*) sehingga hasil penelitian memiliki tingkat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan keterkonfirmasi (*confirmability*) yang memadai (Lincoln & Guba, 1985).

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2020) yang meliputi tahapan kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (*conclusion drawing and verification*) yang dilakukan secara berulang selama proses penelitian. Data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi dianalisis melalui proses *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding* untuk mengidentifikasi tema-tema utama mengenai relasi kuasa dalam pengelolaan pasar. Selanjutnya, hasil analisis diinterpretasikan menggunakan Teori Relasi Kuasa Michel Foucault (Foucault, 1980; Foucault, 1991) yang dipadukan dengan perspektif New Public Governance (Osborne, 2010; Pierre & Peters, 2020) untuk menjelaskan bagaimana kekuasaan diproduksi, didistribusikan, dinegosiasikan, dan direproduksi melalui interaksi antara aktor formal dan informal dalam pengelolaan Pasar Kranggot. Integrasi kedua perspektif tersebut menjadi dasar dalam merumuskan model konseptual relasi kuasa yang menjelaskan dinamika implementasi kebijakan serta implikasinya terhadap tata kelola pasar tradisional di Kota Cilegon.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konfigurasi Aktor dalam Pengelolaan Pasar Kranggot Kota Cilegon

Pengelolaan Pasar Kranggot Kota Cilegon memperlihatkan bahwa tata kelola pasar tradisional tidak hanya dijalankan melalui mekanisme birokrasi formal, tetapi juga dibentuk oleh interaksi berbagai aktor yang memiliki kewenangan, kepentingan, dan sumber daya yang berbeda. Secara formal, Pemerintah Kota Cilegon melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan memiliki otoritas dalam merumuskan kebijakan, menyusun regulasi, menetapkan mekanisme pengelolaan, serta mengawasi penyelenggaraan pasar. Pelaksanaan kebijakan tersebut kemudian dijalankan oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pasar Kranggot yang bertanggung jawab terhadap operasional pasar, penataan pedagang, pemungutan retribusi, pengelolaan fasilitas umum, dan penyelesaian berbagai persoalan administratif. Di sisi lain, terdapat aktor non-pemerintah seperti organisasi pedagang, pedagang kios, pedagang los, pedagang kaki lima (PKL), pengelola parkir, tokoh masyarakat, hingga aparat keamanan yang turut memengaruhi dinamika pengelolaan pasar. Keberadaan berbagai aktor tersebut menunjukkan bahwa tata kelola Pasar Kranggot berlangsung dalam suatu jaringan (*governance network*) yang ditandai oleh hubungan saling bergantung (*interdependence*) antarpemangku kepentingan, sehingga efektivitas pengelolaan pasar tidak hanya ditentukan oleh kapasitas pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan membangun koordinasi, komunikasi, dan kolaborasi dengan seluruh aktor yang terlibat (Osborne, 2010; Pierre & Peters, 2020; Torfing et al., 2021).

Dalam perspektif relasi kuasa Michel Foucault, konfigurasi aktor tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan tidak terpusat pada pemerintah sebagai pemegang otoritas formal, melainkan tersebar dalam berbagai hubungan sosial yang berlangsung secara terus-menerus melalui praktik, diskursus, dan mekanisme kelembagaan (Foucault, 1980; Foucault, 1991). Pemerintah memang memiliki legitimasi hukum untuk mengatur aktivitas perdagangan melalui regulasi, namun dalam implementasinya kebijakan tersebut selalu berhadapan dengan kepentingan pedagang, organisasi pedagang, maupun aktor informal yang memiliki kemampuan memengaruhi proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, pengelolaan Pasar Kranggot memperlihatkan bahwa distribusi kekuasaan berlangsung secara dinamis melalui proses negosiasi, kompromi, dan adaptasi antarpemangku kepentingan. Temuan ini memperkuat pandangan bahwa tata kelola publik dalam konteks pasar tradisional lebih tepat dipahami sebagai proses interaksi

berbagai aktor daripada sekadar implementasi kebijakan secara hierarkis.

Produksi Relasi Kuasa dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pasar

Relasi kuasa dalam pengelolaan Pasar Kranggot diproduksi melalui berbagai instrumen kebijakan, mekanisme administratif, dan praktik kelembagaan yang mengatur aktivitas perdagangan sehari-hari. Pemerintah daerah memproduksi kekuasaan melalui penyusunan regulasi mengenai penataan pasar, penempatan pedagang, pengelolaan kios dan los, penarikan retribusi, serta pengawasan terhadap pemanfaatan ruang publik. Regulasi tersebut menjadi dasar legitimasi bagi pemerintah untuk mengendalikan aktivitas ekonomi pasar sekaligus menjaga ketertiban dan pelayanan publik. Namun demikian, praktik di lapangan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak berlangsung secara linear sebagaimana dirancang dalam regulasi, melainkan dipengaruhi oleh berbagai kepentingan ekonomi dan sosial yang berkembang di antara para aktor. Setiap kebijakan yang berkaitan dengan relokasi pedagang, penertiban PKL, maupun pengaturan zonasi selalu memunculkan proses komunikasi, negosiasi, bahkan penyesuaian kebijakan sesuai kondisi empiris di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya menjadi instrumen administratif, tetapi juga merupakan medium produksi kekuasaan yang membentuk perilaku dan hubungan antaraktor (Dean, 2010; Jessop, 2016).

Menurut Foucault (1980), kekuasaan bekerja melalui produksi pengetahuan (*power/knowledge*) dan mekanisme disiplin yang membentuk kepatuhan individu terhadap aturan. Dalam konteks Pasar Kranggot, pemerintah memanfaatkan data pedagang, sistem administrasi pasar, mekanisme perizinan, serta prosedur pemungutan retribusi sebagai instrumen untuk mengatur aktivitas perdagangan. Namun pada saat yang sama, pedagang juga memproduksi bentuk pengetahuan dan strategi kolektif melalui organisasi pedagang, komunikasi informal, maupun jaringan sosial yang memungkinkan mereka melakukan negosiasi terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian, relasi kuasa yang terbentuk tidak bersifat satu arah, melainkan berlangsung secara timbal balik karena setiap aktor memiliki sumber daya tertentu yang dapat digunakan untuk memengaruhi proses implementasi kebijakan. Temuan ini memperlihatkan bahwa kekuasaan dalam pengelolaan pasar bersifat produktif, tersebar, dan terus mengalami reproduksi melalui praktik-praktik sosial yang berlangsung dalam aktivitas perdagangan sehari-hari.

Negosiasi, Resistensi, dan Kontestasi Kepentingan

Salah satu karakteristik utama pengelolaan Pasar Kranggot adalah munculnya proses negosiasi dan resistensi terhadap berbagai kebijakan

pemerintah. Kebijakan relokasi pedagang, penataan PKL, maupun pengaturan ruang usaha sering kali memunculkan perbedaan kepentingan antara pemerintah dengan pedagang karena masing-masing memiliki orientasi yang berbeda. Pemerintah berupaya menciptakan ketertiban, meningkatkan pelayanan publik, serta mengoptimalkan penerimaan retribusi daerah, sedangkan pedagang lebih berorientasi pada keberlangsungan usaha, akses terhadap konsumen, dan stabilitas pendapatan. Perbedaan kepentingan tersebut menyebabkan implementasi kebijakan sering kali memerlukan proses dialog, kompromi, maupun penyesuaian kebijakan agar dapat diterima oleh seluruh pemangku kepentingan. Dalam kondisi tertentu, resistensi pedagang terhadap kebijakan pemerintah menjadi bentuk respons atas kebijakan yang dipandang belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan mereka.

Perspektif Foucault menjelaskan bahwa di mana terdapat kekuasaan, di situ selalu terdapat resistensi (Foucault, 1980). Resistensi dalam pengelolaan Pasar Kranggut bukan semata-mata dipahami sebagai penolakan terhadap pemerintah, tetapi merupakan bagian dari dinamika relasi kuasa yang memungkinkan terjadinya proses negosiasi kebijakan secara berkelanjutan. Organisasi pedagang, komunikasi informal, serta jaringan sosial menjadi media bagi pedagang untuk menyampaikan aspirasi dan memengaruhi arah kebijakan pemerintah. Sebaliknya, pemerintah juga melakukan berbagai pendekatan persuasif melalui sosialisasi, koordinasi, serta dialog dengan organisasi pedagang guna memperoleh legitimasi terhadap kebijakan yang diambil. Dengan demikian, implementasi kebijakan pengelolaan pasar tidak hanya mencerminkan dominasi pemerintah, tetapi juga merupakan hasil kompromi antara berbagai aktor yang memiliki kepentingan berbeda.

Jaringan Relasi Kuasa antara Aktor Formal dan Informal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan Pasar Kranggut berlangsung melalui jaringan relasi kuasa yang melibatkan aktor formal maupun informal. Aktor formal memiliki legitimasi berdasarkan kewenangan hukum dan struktur organisasi pemerintahan, sedangkan aktor informal memperoleh pengaruh melalui jaringan sosial, pengalaman, kepemimpinan komunitas, maupun kedekatan dengan kelompok pedagang. Kedua kelompok aktor tersebut saling berinteraksi dalam berbagai proses pengambilan keputusan sehingga membentuk pola hubungan yang bersifat dinamis. Dalam banyak situasi, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan membangun

komunikasi dengan aktor informal yang memiliki legitimasi sosial di lingkungan pasar.

Pendekatan *New Public Governance* menjelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik pada era kontemporer lebih banyak berlangsung melalui jejaring (*network governance*) daripada struktur birokrasi yang bersifat hierarkis (Osborne, 2010; Torfing et al., 2021). Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa Pasar Kranggut merupakan ruang interaksi yang mempertemukan berbagai kepentingan sehingga pengelolaan pasar memerlukan tata kelola kolaboratif yang mampu mengakomodasi kepentingan seluruh aktor. Oleh karena itu, relasi kuasa dalam pengelolaan pasar tidak dapat dipahami sebagai hubungan dominasi pemerintah terhadap masyarakat, melainkan sebagai proses pertukaran pengaruh, sumber daya, dan legitimasi yang berlangsung secara terus-menerus dalam jaringan tata kelola pasar.

Implikasi Relasi Kuasa terhadap Tata Kelola Pasar Tradisional

Konfigurasi relasi kuasa yang berkembang di Pasar Kranggut memberikan implikasi yang signifikan terhadap efektivitas tata kelola pasar tradisional. Di satu sisi, hubungan yang bersifat kolaboratif antara pemerintah dan pedagang dapat meningkatkan kepatuhan terhadap kebijakan, memperkuat partisipasi masyarakat, serta mendukung terciptanya pelayanan publik yang lebih responsif. Namun di sisi lain, apabila relasi kuasa didominasi oleh kepentingan tertentu atau tidak dikelola secara seimbang, maka berpotensi menimbulkan konflik, menurunkan tingkat kepercayaan pedagang terhadap pemerintah, serta menghambat implementasi kebijakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan pasar tidak cukup hanya mengandalkan kewenangan formal pemerintah, tetapi juga memerlukan tata kelola yang adaptif, partisipatif, dan berbasis dialog antarpemangku kepentingan.

Temuan penelitian ini memperluas hasil penelitian terdahulu yang umumnya menjelaskan pengelolaan pasar dari perspektif manajemen pelayanan, revitalisasi fisik, atau implementasi kebijakan. Penelitian ini menunjukkan bahwa dimensi relasi kuasa memiliki pengaruh yang sama pentingnya dalam menentukan keberhasilan pengelolaan pasar tradisional. Dengan demikian, efektivitas kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh kualitas regulasi dan kapasitas birokrasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah mengelola hubungan kekuasaan yang berkembang di antara berbagai aktor dalam jaringan tata kelola pasar.

Model Relasi Kuasa dalam Pengelolaan Pasar Kranggut Kota Cilegon

Berdasarkan hasil penelitian, dapat dirumuskan bahwa relasi kuasa dalam pengelolaan Pasar Kranggut berlangsung melalui proses yang bersifat

dinamis dan sirkular. Regulasi pemerintah menjadi titik awal produksi kekuasaan, namun implementasinya selalu dipengaruhi oleh proses negosiasi dengan pedagang, organisasi pedagang, dan aktor informal. Hasil negosiasi tersebut kemudian membentuk pola kolaborasi maupun resistensi yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan pasar. Dengan demikian, relasi kuasa tidak berhenti pada hubungan antara pemerintah dan masyarakat, tetapi terus direproduksi melalui interaksi sosial, komunikasi, dan praktik kelembagaan yang berlangsung dalam aktivitas perdagangan sehari-hari.

Temuan tersebut menghasilkan suatu model konseptual yang dapat disebut sebagai Dynamic Power Relations Model in Traditional Market Governance, yaitu model yang menjelaskan bahwa tata kelola pasar tradisional merupakan hasil interaksi berkelanjutan antara regulasi pemerintah, distribusi kewenangan, jaringan aktor formal dan informal, proses negosiasi, resistensi, kolaborasi, serta legitimasi sosial. Model ini menjadi kebaruan (novelty) penelitian karena mengintegrasikan perspektif Teori Relasi Kuasa Michel Foucault dengan pendekatan New Public Governance dalam menjelaskan tata kelola pasar tradisional di tingkat pemerintah daerah. Secara teoretis, model ini memperkaya kajian administrasi publik mengenai hubungan antara kekuasaan dan tata kelola kolaboratif, sedangkan secara praktis dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Kota Cilegon dalam merancang kebijakan pengelolaan pasar yang lebih adaptif, partisipatif, transparan, dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan Pasar Kranggut Kota Cilegon tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses administratif dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melainkan merupakan arena relasi kuasa yang melibatkan interaksi berbagai aktor formal dan informal dengan kepentingan, sumber daya, dan legitimasi yang berbeda. Pemerintah Kota Cilegon melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta UPTD Pasar memiliki legitimasi formal dalam penyelenggaraan kebijakan pengelolaan pasar, namun implementasinya sangat dipengaruhi oleh proses negosiasi, kompromi, dan resistensi yang dibangun oleh pedagang, organisasi pedagang, pedagang kaki lima, serta aktor informal lainnya. Temuan penelitian mengonfirmasi perspektif Michel Foucault bahwa kekuasaan tidak bersifat hierarkis dan terpusat pada negara, tetapi tersebar melalui jaringan hubungan sosial yang terus diproduksi, dinegosiasikan, dan direproduksi dalam praktik keseharian. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan pengelolaan pasar tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi dan

kapasitas birokrasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah membangun komunikasi, kolaborasi, dan kepercayaan dengan seluruh pemangku kepentingan dalam tata kelola pasar.

Penelitian ini juga menghasilkan kebaruan konseptual berupa Dynamic Power Relations Model in Traditional Market Governance, yaitu model yang menjelaskan bahwa tata kelola pasar tradisional merupakan hasil interaksi dinamis antara regulasi pemerintah, distribusi kewenangan, jejaring aktor formal dan informal, proses negosiasi, resistensi, kolaborasi, serta legitimasi sosial dalam implementasi kebijakan. Model tersebut memperluas kajian administrasi publik dengan mengintegrasikan Teori Relasi Kuasa Michel Foucault dan pendekatan *New Public Governance* dalam menjelaskan dinamika pengelolaan pasar tradisional pada tingkat pemerintah daerah. Secara teoretis, penelitian ini memperkaya literatur mengenai relasi kuasa dalam tata kelola publik yang selama ini lebih banyak didominasi oleh perspektif manajemen pelayanan publik dan implementasi kebijakan. Secara praktis, hasil penelitian memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kota Cilegon untuk memperkuat tata kelola pasar melalui pendekatan kolaboratif, peningkatan partisipasi pedagang dalam proses pengambilan keputusan, transparansi pengelolaan retribusi, penguatan kapasitas kelembagaan UPTD Pasar, serta pembangunan mekanisme penyelesaian konflik yang berbasis dialog dan kemitraan. Penelitian selanjutnya disarankan mengembangkan analisis pada beberapa pasar tradisional di daerah lain melalui pendekatan komparatif sehingga diperoleh model relasi kuasa yang lebih komprehensif dalam konteks tata kelola pasar tradisional di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. University of California Press.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2016). *Public management and governance* (3rd ed.). Routledge.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Bromley, R. J. (1978). *Market-place trade and the transformation of urban space in developing countries*. Pergamon Press.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972–1977*. Pantheon Books.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect*:

- Studies in governmentality* (pp. 87–104). University of Chicago Press.
- Geertz, C. (1978). *The bazaar economy: Information and search in peasant marketing*. American Economic Review, 68(2), 28–32.
- Guest, G., Namey, E., & Chen, M. (2020). *A simple method to assess and report thematic saturation in qualitative research*. PLoS ONE, 15(5), e0232076.
- Jessop, B. (2016). *The state: Past, present, future*. Polity Press.
- Kim, S., Andrews, R., & Walker, R. M. (2023). Collaborative governance and public value: A systematic review. *Public Management Review*, 25(8), 1507–1530.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- OECD. (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). SAGE Publications.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Roy, A., Chatterjee, S., & Das, P. (2022). Traditional markets, urban governance and local economic resilience: A systematic literature review. *Cities*, 129, 103823.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2021). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 53(5), 795–825.
- UN-Habitat. (2022). *World cities report 2022: Envisaging the future of cities*. United Nations Human Settlements Programme.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.