

Konflik Kebijakan dalam Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo

Ivan Cahya Putra Bahari^a

^aUniversitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

e-mail : ivan0609202@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika konflik kebijakan dalam proses penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo. Konflik kebijakan muncul akibat perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah yang berupaya menegakkan ketertiban dan estetika kota, dengan PKL yang menggantungkan mata pencaharian di ruang publik tersebut. Berdasarkan tujuan penelitian yang telah ditetapkan, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Data yang diperoleh dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pihak pemerintah, Satpol PP, PKL, dan tokoh masyarakat, serta dokumentasi kebijakan daerah. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan *Policy Conflict Framework* (PCF) yang menyoroti aspek struktur kebijakan, aktor, isu, dan dinamika konflik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik terjadi karena lemahnya komunikasi antaraktor, rendahnya partisipasi PKL dalam proses perumusan kebijakan, serta ketidaksesuaian implementasi dengan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan perlunya pendekatan partisipatif dan kebijakan penataan berbasis dialog untuk mengurangi potensi konflik di masa mendatang, khususnya bagi para stakholder di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo.

Kata Kunci: konflik kebijakan; penataan pkl; gading fajar; policy conflict framework.

Abstract

This study aims to analyze the dynamics of policy conflict in the process of organizing street vendors (PKL) in the Gading Fajar area of Sidoarjo Regency. The policy conflict arises due to differences in interests between the local government, which seeks to maintain order and aesthetics of the city, and the street vendors who depend on the public space for their livelihoods. Based on the established research objectives, this study uses a qualitative approach with a case study method. Data obtained were collected through in-depth interviews with government officials, Public Order Agency (Satpol PP), street vendors, and community leaders, as well as regional policy documentation. The collected data were then analyzed using the Policy Conflict Framework (PCF), which highlights aspects of policy structure, actors, issues, and conflict dynamics. The results show that the conflict occurred due to weak communication between actors, low participation of street vendors in the policy formulation process, and a mismatch between implementation and the socio-economic needs of the community. This study recommends the need for a participatory approach and dialogue-based arrangement policies to reduce the potential for future conflict, especially for stakeholders in the Gading Fajar area of Sidoarjo Regency.

Keywords: policy conflict; street vendors regulation; gading fajar; policy conflict framework.

A. PENDAHULUAN

Pedagang Kaki Lima ialah pelaku usaha yang melakukan aktivitas jual beli dengan memanfaatkan sarana yang ada di ruang publik, baik di lahan bangunan milik pemerintah maupun swasta, biasanya dilakukan secara sementara atau tidak menetap (Pitaloka et al., 2021). Tingginya jumlah PKL di kawasan Gading Fajar membawa dampak negatif yang perlu dicermati, antara lain pengaruh negatif terhadap arus lalu lintas yang disebabkan oleh pedagang dan pembeli yang menggunakan bahu jalan sebagai tempat untuk bertransaksi. Selain itu, muncul beragam masalah sosial, seperti kebersihan yang terganggu akibat sampah, kabel listrik yang tidak teratur, dan potensi kriminalitas yang meningkat mengingat banyaknya jumlah pedagang sertatidak ada izin resmi untuk berjualan di area tersebut (Jainuri & Hendra Sukmana, 2022).

Salah satu persoalan yang sedang dihadapi adalah banyaknya jumlah pkl serta minimnya tempat yang disediakan untuk mereka menjadi tantangan utama bagi Pemkab Sidoarjo dalam upaya tata letak kota sehingga isu terkait pkl tidak terus menerus. Sebagai bentuk respons terhadap permasalahan ini, Pemkab Sidoarjo menempuh langkah-langkah dengan mengeluarkan kebijakan penataan bagi PKL. Kebijakan ini tercantum di Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang menjadi dasar hukum mengenai penataan dan pemberdayaan pkl, sedangkan Perbup Nomor 84 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang memberikan petunjuk teknis untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Fortunella, 2017).

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sempat mendapat penolakan dari para pedagang kaki lima, yang memicu aksi unjuk rasa hingga penyegelan Kantor Bupati Sidoarjo. Aksi protes yang digelar oleh para pkl Gading Fajar tersebut akhirnya menghasilkan penandatanganan surat kesepakatan yang memuat poin-poin tuntutan mereka. Sebagai tanggapan, pemerintah setempat menyediakan lahan relokasi seluas 1 hektar, dengan meminjam lahan Mahkamah Agung yang terletak di seberang SMAN 2 Sidoarjo (Kusumawardani & Kriswibowo, 2024). Diharapkan, Peraturan Daerah ini dapat terlaksana dengan baik dan menjadi dasar hukum yang kokoh dalam penataan pkl. Oleh karena itu, diperlukan tindakan yang tegas dalam pelaksanaan kebijakan Perda dari semua komponen masyarakat agar permasalahan ini dapat teratasi dan tercapai kesejahteraan bagi semua pihak.

Penelitian ini memfokuskan pada isu konflik kebijakan yang muncul dari upaya penataan Pedagang Kaki Lima (PKL), pelaku usaha yang memanfaatkan ruang publik untuk aktivitas jual beli secara temporer (Pitaloka dkk., 2021), khususnya di Kawasan Gading Fajar, Kabupaten Sidoarjo. Tingginya konsentrasi PKL di lokasi tersebut telah memicu dampak negatif yang multidimensional, termasuk gangguan pada arus lalu lintas, masalah kebersihan, potensi kriminalitas, dan isu ketidaktertiban karena sebagian besar beroperasi tanpa izin resmi (Jainuri & Hendra Sukmana, 2022). Kompleksitas masalah ini menjadi tantangan utama bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam mewujudkan tata ruang kota yang teratur. Berbagai literatur telah menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemerintah daerah, baik terkait optimalisasi pendapatan daerah (Ramdani,

Abubakar, & Dawud, 2021) maupun pemungutan pajak spesifik (Abubakar & Ginka, 2024), seringkali dihadapkan pada realitas yang rumit. Dalam konteks penataan PKL, kebijakan yang dirancang untuk mencapai ketertiban harus mampu beradaptasi dengan kebutuhan keberlanjutan ekonomi para pedagang, jika tidak, potensi konflik kebijakan akan meningkat.

Sementara keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada partisipasi publik dan model kolaborasi yang efektif (Abubakar & Nurhaliza, 2023; Maharani et al., 2023). Ketika pemerintah daerah berupaya mewujudkan pemerataan pembangunan dan ketertiban (Nurparikha et al., 2023), kegagalan dalam membangun kolaborasi yang inklusif dapat menjadi akar konflik, sebagaimana tantangan yang muncul dalam upaya pemberdayaan masyarakat (Hisanah et al., 2024; Taryono et al., 2025) atau mengatasi hambatan birokratis program pemerintah (Ummah dkk., 2024).

Konflik yang terjadi di Kawasan Gading Fajar dapat dikategorikan sebagai ketegangan antara otoritas regulasi pemerintah dan aspirasi ekonomi masyarakat informal. Kebijakan yang dikeluarkan, meskipun bertujuan untuk ketertiban, dinilai tidak memadai atau merugikan bagi para pedagang, yang kemudian memicu aksi kolektif sebagai bentuk penolakan. Situasi ini menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk membangun keberlanjutan inovasi layanan publik (Sufianti, Jubaedah, & Abdullah, 2021) dan implementasi kebijakan yang ideal (seperti standar layanan publik dalam kasus lain, Sudrajat & Rahayu, 2025) sangat rentan terhadap kegagalan jika tidak diiringi mekanisme konsultasi dan *bottom-up planning* yang kuat. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi krusial untuk menganalisis secara mendalam bentuk konflik

kebijakan yang terjadi, faktor-faktor pemicunya—baik dari aspek substansi regulasi maupun proses implementasi—serta bagaimana Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengelola resolusi konflik dalam upaya menata PKL.

B. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena relevan dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu mengkaji dan menganalisis konflik dalam kebijakan penataan pedagang kaki lima di kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo dengan menggunakan konsep Policy Conflict Framework. Metode deskriptif dianggap tepat karena pertama data yang diperoleh bersifat mendasar, berlandaskan pada fakta, peristiwa, dan realitas yang ada, tanpa ada rekayasa dari peneliti. Kedua, hasil penelitian dan analisis yang dihasilkan sangat mendalam dan terfokus, mengingat pengumpulan data dieksplorasi secara menyeluruh. Ketiga, sifat penelitian ini terbuka, menyangkutkan beragam pandangan, dengan informasi yang dikumpulkan dari partisipan.

Penelitian dilaksanakan di Gading Fajar, tepatnya terletak di Jl. Raya Gading Fajar 2, Kabupaten Sidoarjo, karena kawasan ini memiliki potensi jumlah pkl yang cukup tinggi di Kabupaten Sidoarjo, kondisi sosial berbagai pihak, dan pengaruh kebijakan pemerintah bagi keberlangsungan pedagang kaki lima. Informan dalam penelitian terdiri dari lima informan, yaitu pkl gading fajar, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, Dinas Satpol PP Kabupaten Sidoarjo, Koordinator Lapangan Kawasan Gading Fajar, Masyarakat Sekitar Kawasan Gading Fajar.

Pengumpulan data dilakukan melalui observasi partisipatif, wawancara, dan

dokumentasi (Abdussamad, 2021). Observasi partisipatif dilakukan yaitu peneliti ikut terlibat secara menyeluruh dalam berbagai aktivitas yang dilakukan oleh subjek penelitian. Wawancara dilakukan agar pertanyaan yang diajukan peneliti kepada informan tetap relevan dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan. Pada penelitian ini peneliti melakukan wawancara dengan masyarakat sekitar, pkl, diskopum dan satpol pp Kab.Sidoarjo. Selain itu, dokumentasi yang yang bersangkutan dengan Konflik Kebijakan dalam Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles et al., (2014) yang meliputi tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilah dan memfokuskan data penting yang berkaitan dengan Konflik Kebijakan dalam Penataan PKL. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi, tabel, atau matriks untuk memudahkan interpretasi. Sementara itu, penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara mengaitkan temuan lapangan dengan teori konflik kebijakan untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

Untuk memastikan keabsahan data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi baik sumber maupun metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari aparat pemerintah, masyarakat pengguna, dan tokoh masyarakat, sedangkan triangulasi metode dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Dengan demikian, data yang diperoleh menjadi lebih valid, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan.

C. PEMBAHASAN

Untuk mengkaji dan menganalisis dinamika

konflik dalam kebijakan penataan pedagang kaki lima di kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo, analisis dilakukan menggunakan konsep Policy Conflict Framework (PCF) yang memiliki indikator Policy Setting (Setting Kebijakan), Conflict Episodes (Episode Konflik), dan Outcomes and Feedback (Hasil dan Umpan Balik Kebijakan)

1. Policy Setting

a. Struktur Kebijakan

Struktur kebijakan pada kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo secara formal diatur dalam 2 regulasi kebijakan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 84 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

b. Aktor Kebijakan

Aktor yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan penataan pkl di kawasan gading fajar ini meliputi : Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sidoarjo, Paguyuban PKL Kawasan Gading Fajar, Pedagang Kaki Lima Gading Fajar, Tokoh Masyarakat seperti RT/RW

c. Konflik kepentingan

Pada konteks penataan pkl di kawasan gading fajar ini konflik kepentingan terjadi karena perbedaan sudut pandang/persepsi antara pemerintah daerah (Satpol PP Kabupaten Sidoarjo dan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo), pedagang kaki lima gading fajar, ketua paguyuban pkl gading fajar, dan tokoh masyarakat seperti RT/RW

d. Lingkungan sosial dan politik

Lingkungan sosial yang dimaksud meliputi kondisi demografi masyarakat sekitar, interaksi sosial antara pkl dan warga, serta pola aktivitas ekonomi yang berlangsung di kawasan tersebut. Lingkungan politik mencakup dinamika hubungan antara pemerintah daerah, tokoh masyarakat, dan kelompok-kelompok kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan penataan PKL

2. Conflict Episodes

a. Dinamika Konflik

Konflik kebijakan dalam penataan pkl di kawasan gading fajar Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu dinamika kebijakan publik yang mengalami eskalasi dari tahap laten menjadi konfrontasi terbuka, dan hingga kini belum sepenuhnya terselesaikan.

b. Koalisi antar aktor

Terdapat dua koalisi yang terbentuk, yaitu koalisi pro penertiban yang dipelopori oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Satpol PP dan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, serta koalisi anti penertiban yang berisikan para pkl, paguyuban pkl, dan kelompok masyarakat seperti mahasiswa.

c. Strategi Para Aktor

Strategi ini mencerminkan bagaimana masing-masing pihak memanfaatkan posisi, sumber daya, serta jaringan sosial dan politiknya untuk mempertahankan kepentingannya. Strategi para aktor menjadi bagian penting untuk melihat bagaimana konflik berkembang, mengendur, atau bahkan bertransformasi.

3. Outcomes and Feedback

a. Hasil Kebijakan

Outcomes atau hasil kebijakan ini terlihat pada

aspek ketertiban ruang publik, kelancaran lalu lintas, serta dampak sosial-ekonomi bagi para pedagang. Namun, hasil-hasil tersebut tidak serta-merta dipandang positif oleh semua pihak. Dari sisi pemerintah, outcomes kebijakan dianggap sebagai keberhasilan dalam menegakkan ketertiban umum.

b. Reaksi Para Aktor Terhadap Kebijakan

Dari sisi pemerintah, terutama Satpol PP Kabupaten Sidoarjo, outcomes/hasil berupa ketertiban lalu lintas dan penataan ruang publik dianggap cukup memuaskan. Dinas Koperasi menilai bahwa outcomes kebijakan penertiban PKL Gading Fajar masih timpang karena terlalu menekankan pada aspek regulatif, sementara aspek pemberdayaan belum berjalan optimal.

Reaksi pedagang kaki lima terhadap kebijakan penataan di kawasan Gading Fajar menunjukkan kerumitan hubungan antara kepentingan ekonomi dan ketertiban publik. Setelah implementasi kebijakan, pedagang merespons secara beragam, mulai dari kepatuhan terbatas, adaptasi strategis, hingga protes pasif yang bersifat simbolis.

Paguyuban PKL Gading Fajar menjadi aktor kunci yang menunjukkan reaksi terhadap kebijakan pemerintah. Reaksi ini tidak hanya bersifat formal, melalui dialog dengan aparat pemerintah, tetapi juga bersifat simbolik dan strategis. Tokoh masyarakat, khususnya Ketua RT dan RW di kawasan Gading Fajar, memainkan peran ganda sebagai mediator sekaligus pengawas pelaksanaan kebijakan. Mereka menyadari bahwa penataan PKL membawa dampak positif bagi ketertiban dan kenyamanan lingkungan.

D. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil penelitian mengenai konflik kebijakan dalam penataan Pedagang Kaki Lima

(PKL) di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo, dapat disimpulkan bahwa proses kebijakan tersebut memunculkan berbagai bentuk ketegangan antara pemerintah daerah dan para PKL. Konflik ini terjadi akibat adanya perbedaan kepentingan, persepsi, serta ketimpangan komunikasi dalam proses implementasi kebijakan. Di satu sisi, pemerintah berupaya menata kawasan agar lebih tertib dan estetik, selaras dengan visi tata ruang kota. Di sisi lain, para PKL mempertahankan lokasi berdagang karena alasan ekonomi dan keterjangkauan konsumen yang sudah terbentuk.

Menyikapi temuan dan hasil penelitian di lapangan, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat diajukan untuk mengatasi konflik dan meningkatkan efektivitas penataan PKL. Rekomendasi pertama adalah peningkatan komunikasi dan partisipasi publik dalam setiap tahapan kebijakan, guna menjembatani perbedaan persepsi dan kepentingan. Kedua, pemerintah perlu fokus pada penyediaan lokasi relokasi yang layak dan strategis, memastikan lokasi baru tersebut tetap mendukung kelangsungan usaha para PKL. Terakhir, sangat penting untuk melaksanakan pendampingan dan pemberdayaan ekonomi bagi PKL terdampak, sebagai upaya mitigasi dampak negatif relokasi dan membantu peningkatan kesejahteraan mereka.

REFERENSI

- Abubakar, R. R. T. , Nurhaliza, G.A.(2023). Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan Aplikasi Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat di Kota Cimahi. *Ministrate: Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, 5 (2), 82 – 92.
- Abubakar, R. R. T. , Ginka, K.R. (2024). Implementasi Kebijakan Pemungutan Pajak Hotel Atas Kamar Kos di Kota Bandung. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja dan Administrasi Pelayanan Publik*, 27 (1), 45– 64.
- Abdussamad, Z. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif* (P. Rapanna (ed.); Cetakan Pe). CV Syakir Media Press.
- Anggraeni, H. N., Nurliawati, N., Sufianti, E., & Taryono, O. (2023). Collaborative Strategies in Efforts to Increase the Innovation Index in Cimahi City Government. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 20(1), 11-28. <https://doi.org/10.31113/jia.v20i1.891>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. 2018. *Research Design - Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: California.
- Fortunella, G. C. (2017). *Keabsahan Perjanjian Perkawinan Yang Dibuat Di Luar Negeri Ditinjau Dari Hukum Perdata Internasional Indonesia (Skripsi, Dipublikasikan)*. Universitas Brawijaya.
- Hisanah, F.A., Ramdani, E.M., Rahmawati, A., Ramdani, D.F. (2024). Pemberdayaan Masyarakat Dalam Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Lamajang Kecamatan Pangalengan Kabupaten Bandung. *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, 8 (1), 430-438.
- Jainuri, M., & Hendra Sukmana. (2022). Evaluasi Kebijakan Relokasi Pedagang Kaki Lima Di Sentra Kuliner Gajah Mada Sidoarjo. *Publikauma : Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 10(2), 107–115.
- Kusumawardani, E., & Kriswibowo, A. (2024). Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 3 Tahun 2016. *Jdp (Jurnal Dinamika Pemerintahan)*, 7(1), 58–69.
- Maharani, H.K., Abubakar, R. R. T. , Sufianti, E., Rahmawati, A. (2023). Collaboration Model of Masagi Bersih Program in Supporting the Village Sustainable Development (Study Case: Ciburial Village, Cimenyan District, Bandung

- Regency, West Java). *Fourth International Conference on Administrative Science (ICAS 2022)*, 71-82.
- Miles, M. B., et al. (2014). *Qualitative Data Analysis - A Methods Sourcebook*. Thousand Oaks: California.
- Nurparikha, D. A., Ramdani, E. M., Sudrajat, A. S., & Novira, A. (2023). Pemerataan pembangunan melalui kebijakan pemekaran wilayah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(4), 407-413.
<http://dx.doi.org/10.31258/jkp.v14i4.8340>
- Ramdani, D.F., Abubakar, R.R.T., Dawud, J. (2021). Studi Kebijakan dalam Optimalisasi Pajak dan Retribusi Parkir dalam Mendongkrak PAD di Kota Bandung. *Ekonomi, Keuangan, Investasi Dan Syariah (EKUITAS)*, 3 (2), 263-269.
- Ramdani, D.F., Abubakar, R.R.T., Dawud, J. (2021). Studi Kebijakan dalam Optimalisasi Pajak dan Retribusi Parkir dalam Mendongkrak PAD di Kota Bandung. *Ekonomi, Keuangan, Investasi Dan Syariah (EKUITAS)*, 3 (2), 263-269.
- Ummah, A.J., Nurliawati, N., Sudrajat, A.S., Novira, A. (2024). hambatan proses akselerasi penerbitan sertifikat rechts cadaster:program pendaftaran tanah sistematis lengkap di kabupaten bandung *Creative Research Journal*, 10(01), 27-40. <https://doi.org/10.34147/crj.v10i1.340>
- Sufianti, E., Jubaedah, E., Abdullah, S. (2021). Building Sustainability of Public Service Innovation in Bandung City, West Java, Indonesia. *Proceedings of the 2nd International Conference on Administration Science 2020 (ICAS 2020)*, pp. 19 – 24. [10.2991/assehr.k.210629.005](https://doi.org/10.2991/assehr.k.210629.005)
- Taryono, O., Sufianti, E., & Jubaedah, E. (2025). How do Stakeholders Participate in Waste and Water Security Management? Insights from West Java Province, Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 21(1), 75-90. <https://doi.org/10.24258/jba.v21i1.1588>