

Konflik Kebijakan Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo

Ivan Cahya¹, Putra², Bahari^{3,*}

¹²³Fakultas Ilmu Sosial Budaya dan Politik, Program Studi Administrasi Publik, UPN Veteran Jawa Timur, Kota Surabaya, Indonesia

Email: ¹ivan0609202@gmail.com

Email Penulis Korespondensi: 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. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan, Satpol PP, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, PKL, dan tokoh masyarakat. Analisis dilakukan 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

Kata Kunci: Konflik Kebijakan, Penataan, Gading Fajar, Pedagang Kaki Lima, Policy Conflict Framework

1. PENDAHULUAN

Seiring dengan perkembangan dan kemajuan suatu daerah, dimana memunculkan berbagai aktivitas masyarakat, salah satunya adalah kegiatan perdagangan dalam skala kecil maupun besar. Kegiatan perdagangan skala kecil diantaranya adalah tumbuhnya para pkL (Sianipar et al., 2020). 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). PKL adalah pengusaha dari sektor tidak resmi Ada penjual di tempat-tempat tertentu, ada yang bergerak dari satu tempat ke tempat lain memakai pikulan, troli atau benda serupa untuk menjual makanan, minuman, dan barang -barang konsumen lainnya (Larasati et al., 2021). Kehadiran aktivitas jual beli informal ini memiliki peranan penting dalam ekonomi masyarakat merupakan respons terhadap keterbatasan sektor formal dalam menyerap tenaga kerja. Dalam konteks ini, peran pemerintah sangat penting, terutama karena Indonesia adalah Negara Hukum yang mengutamakan prinsip kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memiliki tanggung jawab utama untuk memastikan kesejahteraan warganya (Ramadhan 2020).

Manning dan Effendi dalam (Putri & Choiriyah, 2021) menjelaskan bahwa beberapa tahun terakhir ini, sektor informal di daerah perkotaan Indonesia menunjukkan pertumbuhan yang pesat. Membengkaknya sektor informal mempunyai kaitan dengan menurunnya kemampuan sektor formal dalam menyerap pertambahan angkatan kerja di kota. Sedangkan pertambahan angkatan kerja di kota yaitu sebagai akibat imigrasi dari desa ke kota lebih pesat daripada pertumbuhan kesempatan kerja. Akibatnya, terjadi pengangguran dan membengkaknya sektor informal di kota (Putri & Choiriyah 2021). Oleh sebab itu pemerintah terutama pemerintah di tiap daerah perlu melakukan berbagai cara sebagai bentuk perhatian dan juga penanganan terhadap pekerjaan di sektor informal termasuk PKL (Wiyoto, 2024). Berdasarkan data yang diperoleh dari website Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa Kabupaten Sidoarjo memiliki tingkat pengangguran tertinggi di Jawa Timur dan menduduki urutan pertama dengan presentase pengangguran sebanyak 6,49%, data statistik tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Kabupaten/Kota dengan Tingkat Pengangguran Tertinggi di Jawa Timur Tahun 2024

No	Kabupaten/Kota	Presentase
1.	Kabupaten Sidoarjo	6,49%
2.	Kabupaten Gresik	6,45%
3.	Kota Malang	6,10%
4.	Kabupaten Bangkalan	5,35%
5.	Kabupaten Malang	5,13%
6.	Kota Blitar	5,11%
7.	Kabupaten Kediri	5,10%
8.	Kabupaten Pasuruan	5,02%
9.	Kota Surabaya	4,91%
10.	Kabupaten Blitar	4,77%

Pedagang kaki lima di Kabupaten Sidoarjo bermula dari pedagang yang berjualan di alun-alun Sidoarjo, kemudian dikarenakan jumlahnya yang semakin banyak direlokasikan ke GOR Sidaarjo, namun karena Kawasan GOR tidak strategis kemudian perlahan-lahan sebagian PKL tersebut berpindah ke kawasan Gading. Banyaknya jumlah pedagang kaki lima di kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo merupakan fenomena yang terus berkembang dan

menjadi perhatian serius pemerintah daerah (Rozaq & Rodiyah, 2022). Pedagang kaki lima di kawasan Gading Fajar sebagai bagian dari usaha sektor informal memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja, terutama bagi tenaga kerja yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian yang memadai untuk bekerja di sektor formal karena rendahnya tingkat pendidikan yang mereka miliki. Selain tanpa memperhatikan tingkat pendidikan, kemunculan pkl disini dilakukan tanpa mengurus izin atau membayar pajak pada awal berdagang. Kemudahan tersebut juga merupakan faktor penyebab banyaknya pkl di Sidoarjo (Putri & Choiriyah, 2021). Kartini dalam (Jainuri & Hendra Sukmana, 2022) menjelaskan bahwa beragamnya masyarakat yang memilih menjadi pkl juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, seperti masalah keuangan, keterbatasan lapangan pekerjaan dan urbanisasi.

Banyaknya lokasi publik di Kabupaten Sidoarjo yang berpotensi menarik keramaian penduduk menjadi alasan bagi banyak orang untuk berjualan di daerah tersebut. Salah satu contohnya adalah Gading Fajar Sidoarjo, yang merupakan pusat kegiatan di Kabupaten Sidoarjo, sehingga menjadikannya area yang strategis untuk kalangan ekonomi. Dengan tata letak yang menguntungkan, Gading Fajar menjadi pilihan utama bagi pedagang kaki lima untuk menjualkandagangannya. Kehadiran banyak pedagang di sepanjang jalan Gading Fajar juga berimbas ke arus lalu lintas di kawasan itu (Putri et al., 2023). Kabupaten Sidoarjo, yang terletak dekat dengan Kota Surabaya, juga menghadapi tantangan serupa terkait kebijakan penataan PKL. Kedua kota ini menjadi tujuan para migran yang mencari peluang. Kelompok pedagang kaki lima yang berada di sektor informal, menunjukkan keunggulan bersaing yang cukup menonjol dibandingkan dengan kelompok lain di sektor serupa. Keunggulan ini terletak pada ketahanan mereka untuk bertahan dalam kondisi ekonomi yang sulit. Sayangnya, keberadaan mereka sering kali tidak teratur dan tidak mendapat perlindungan yang mencukupi dari pemerintah (Hatta, 2020).

Aktivitas yang dilakukan para pkl sering kali memakai fasilitas publik, yang menyebabkan fasilitas tersebut tidak dapat dimanfaatkan dengan baik sesuai fungsinya. Berdasarkan data yang diperoleh penulis tentang jumlah PKL di berbagai wilayah Kabupaten Sidoarjo, informasi berikut dapat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Jumlah PKL Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2023

No	Wilayah	Jumlah
1.	Gading Fajar	1.210
2.	Taman Pinang	341
3.	Jl Majapahit & Gajahmada	60
4.	Graha Kota	59

Dari tabel diatas pedagang kaki lima di Kabupaten Sidoarjo menempati sejumlah area tertentu, seperti Jalan Majapahit dan Gajah Mada yang berjumlah 60 pkl, kawasan Taman Pinang Indah dengan jumlah 341 pkl, wilayah Gading Fajar yang berjumlah 1.210 pkl, serta di lingkungan Graha Kota yang terdapat sebanyak 59 pkl. Menurut Kusumawardani and Kriswibowo (2024) selain kawasan Jalan Majapahit, Gajah Mada, dan Taman Pinang Indah, wilayah Gading Fajar menjadi salah satu titik konsentrasi tertinggi pedagang kaki lima di Sidoarjo, dengan jumlah mencapai sekitar 1.210 pedagang. Pesatnya peningkatan jumlah PKL di sepanjang Jalan Gading Fajar dipicu oleh keterbatasan area resmi yang disediakan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo bagi para pedagang tersebut. Gading Fajar sendiri merupakan kawasan permukiman lama yang cukup dikenal masyarakat dan memiliki aksesibilitas yang relatif mudah.

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. Sayangnya, tindakan pemerintah terkait penegakan peraturan terkait penataan pedagang kaki lima di Gading Fajar tampak kurang jelas, sehingga mereka terus memanfaatkan fasilitas umum yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk berjualan. Di sisi lain, terdapat paguyuban atau kelompok yang mendukung dan mengatur keberadaan para pedagang kaki lima di kawasan tersebut (Jainuri & Sukmana, 2022)

Salah satu persoalan yang sedang dihadapi adalah meningkatnya jumlah pedagang kaki lima yang berdagang di area yang tidak diperuntukkan untuk aktivitas tersebut. 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. Fenomena ini menunjukkan betapa pentingnya bagi pemerintah untuk segera melakukan penataan pkl, mengingat banyaknya jumlah mereka di beberapa wilayah Sidoarjo, terutama di Gading Fajar, yang berdampak pada kelancaran lalu lintas, estetika, dan kebersihan prasarana kawasan. 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)

Pada permasalahan diatas maka sudah seharusnya untuk pemerintah Kabupaten Sidoarjo memberikan solusi agar Pedagang Kaki Lima tetap bisa menjalankan usahanya tanpa mengganggu aktivitas masyarakat lainnya. Hal ini sesuai

dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Dengan berlandaskan Perda tersebut maka sudah seharusnya menjadi tugas dan kewajiban Pemkab Sidoarjo dalam mengatur keberadaan PKL ini. Selain itu hal ini juga menjadi hak PKL untuk mendapatkan pengaturan, penataan, pembinaan, supervisi, dan pendampingan, dalam pengembangan usahanya (Saputra & Martini, 2025).

2. METODE PENELITIAN

2.1 Kerangka Dasar Penelitian

Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan metode purposive sampling, yaitu penetapan informan secara terencana berdasarkan kriteria tertentu. Menurut (Abdussamad 2021) purposive sampling merupakan teknik pengambilan sampel yang dilakukan berdasarkan penilaian khusus. Adapun informan dalam penelitian ini adalah PKL Gading Fajar, Dinas Koperasi Kabupaten Sidoarjo, Satpol PP Kabupaten Sidoarjo, dan Tokoh Masyarakat. Lokasi yang digunakan pada penelitian ini terletak di Gading Fajar, tepatnya terletak di Jl. Raya Gading Fajar 2, Kabupaten Sidoarjo. Alasan peneliti melakukan penelitian di kawasan ini karena memiliki potensi jumlah pkl yang cukup tinggi di Kabupaten Sidoarjo, kondisi sosial berbagai pihak, dan pengaruh kebijakan pemerintah bagi keberlangsungan pkl. Penelitian ini dilakukan dengan menerapkan metode kualitatif. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami makna, pengalaman, dan realitas sosial para aktor kebijakan, terutama dalam konteks dinamika konflik sosial antara pelaku kebijakan dan warga masyarakat yang diteliti (Lim, 2025) Tujuannya untuk menggali fenomena konflik kebijakan dalam penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Gading Fajar, Kabupaten Sidoarjo.

2.2 Tahapan Penelitian

Penelitian juga dapat didefinisikan sebagai proses penyelidikan secara sistematis yang ditujukan untuk penyediaan informasi untuk menyelesaikan masalah. Ini juga dapat didefinisikan sebagai usaha yang secara sadar diarahkan untuk mengetahui atau mempelajari informasi baru, serta sebagai penyebaran hasrat ingin tahu manusia (Warahmah et al., 2023). Tahapan awal penelitian mencakup perumusan masalah dan pengembangan fokus kasus yang jelas untuk memastikan bahwa fenomena konflik kebijakan dapat dianalisis secara komprehensif dalam konteks kehidupan nyata aktor terkait (Annasthasya et al., 2025). Tahapan berikutnya adalah penentuan lokasi dan informan penelitian melalui teknik purposive sampling, yaitu memilih partisipan yang dianggap paling relevan dan memiliki pengalaman langsung terhadap konflik kebijakan PKL di wilayah studi (Elva & Murhayati, 2025). Tahapan selanjutnya dalam metode penelitian adalah analisis data secara kualitatif yang meliputi reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo belum berjalan secara optimal dan masih memunculkan konflik kebijakan. Berdasarkan analisis menggunakan Policy Conflict Framework (PCF), konflik yang terjadi dapat dipahami melalui tiga indikator utama, yaitu policy setting, conflict episodes, dan outcomes/feedback. Ketiga indikator tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya memenuhi tujuan penataan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

3.1 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

Dalam kerangka policy conflict framework, indikator struktur kebijakan pada policy setting mengacu pada tujuan dan orientasi kebijakan yang menjadi acuan para aktor dalam proses implementasi. 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.

- (2) Penataan dan pemberdayaan PKL bertujuan untuk:
 - a. memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui penetapan lokasi sesuai dengan peruntukannya;
 - b. menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri; dan
 - c. mewujudkan kawasan yang bersih, indah, tertib dan aman dengan sarana dan prasarana kawasan yang memadai dan berwawasan lingkungan.

Gambar 1. Perda Kab.Sidoarjo No. 3 Tahun 2016

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 ini ditetapkan pada tanggal 2 Mei 2016 dan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 84 Tahun 2017 ini ditetapkan pada tanggal 8 Desember 2017. Regulasi ini mengatur seperti: ketentuan umum, asas dan tujuan, pendataan pkl, pendaftaran pkl, penetapan lokasi, zona larangan, pemberdayaan pkl, monitoring, evaluasi, dan sanksi administratif. Secara normatif, kebijakan tersebut bertujuan menciptakan keteraturan lalu lintas, menjaga kebersihan lingkungan, serta memberikan ruang usaha yang layak bagi PKL. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa pada struktur kebijakan ini menimbulkan perbedaan persepsi antara pemerintah daerah, pkl, dan masyarakat sekitar.

b. Aktor Kebijakan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 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, Pedagang Kaki Lima Gading Fajar, Tokoh Masyarakat seperti RT/RW.

1. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo

Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo memiliki peran strategis dalam penataan PKL di Kawasan Gading Fajar karena tugas mereka tidak hanya mengatur keberadaan pedagang secara fisik, tetapi juga memastikan keberlangsungan usaha mikro yang menjadi sumber mata pencaharian utama para PKL

2. Satpol PP Kabupaten Sidoarjo

Satpol PP Kabupaten Sidoarjo memiliki peran penting dalam kebijakan penataan PKL Gading Fajar, khususnya pada aspek penegakan aturan dan penertiban. Partisipasi mereka dimulai sejak tahap perumusan kebijakan hingga pelaksanaan penertiban saat di lapangan.



Gambar 2. Penertiban PKL di Gading Fajar

3. Pedagang Kaki Lima

Dalam proses penataan pedagang kaki lima (PKL) di kawasan Gading Fajar, tingkat partisipasi para pedagang cenderung minim. Para PKL mengaku tidak dilibatkan secara langsung dalam proses perencanaan maupun penentuan lokasi jualan baru. Keputusan mengenai zonasi berdagang, pengaturan lapak, hingga penetapan area yang dilarang ditempati lebih banyak ditentukan oleh pihak pemerintah tanpa adanya forum konsultasi yang melibatkan pedagang sebagai pihak yang terdampak langsung. Ketiadaan ruang partisipasi ini menjadi salah satu pemicu munculnya konflik antara PKL dan pemerintah daerah. Para pedagang merasa bahwa kebijakan penataan dibuat secara sepihak sehingga tidak mencerminkan kebutuhan dan kondisi lapangan yang mereka hadapi setiap hari.

4. Tokoh Masyarakat

Di kawasan Gading Fajar, keterlibatan tokoh masyarakat seperti Ketua RT dan RW tidak hanya sebatas hadir di rapat resmi, tetapi juga menjadi bagian dari mekanisme terkait perizinan berjualan di wilayah RW masing masing. Partisipasi ini terlihat pada RW 06 yang wilayahnya di sebelah barat bundaran gading fajar. Beberapa PKL yang berjualan didalam lingkup RW masuk kedalam binaan pkl tiap RW, binaan PKL RW 06 yang memiliki 60 pkl yang dikelola oleh RW 06. Pihak RW 06 juga berpartisipasi menjadi penengah antara warga RW 06 dengan para pkl.



Gambar 3. Plank Himbauan RW 06 di Gading Fajar

Pihak RW 06 mengambil langkah preventif dengan memasang sebuah plang bertuliskan “Dilarang Berjualan di Area Sini” didalam wilayah RW 06. Upaya ini dilakukan sebagai bentuk penegasan wilayah sekaligus menjaga ketertiban lingkungan

c. Konflik Kepentingan

Dalam Policy Conflict Framework, konflik kepentingan terjadi ketika aktor-aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan memiliki tujuan atau kepentingan yang berbeda, bahkan saling bertentangan. Kawasan gading fajar merupakan pusat aktivitas ekonomi yang cukup ramai di Kabupaten Sidoarjo, 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, dan tokoh masyarakat seperti RT/RW

d. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik memiliki pengaruh yang signifikan dalam kebijakan penataan pkl di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo. Lingkungan sosial yang dimaksud meliputi kondisi demografi masyarakat sekitar, interaksi sosial antara pkl dan warga, serta pola aktivitas ekonomi yang berlangsung di kawasan tersebut. Sementara itu, lingkungan politik mencakup dinamika hubungan antara pemerintah daerah, pkl, dan tokoh masyarakat yang terlibat dalam perumusan kebijakan penataan PKL. Secara sosial dan ekonomi, kawasan Gading Fajar merupakan area komersial yang berkembang pesat, di mana pertumbuhan pusat perbelanjaan, ruko, dan perumahan menimbulkan peningkatan arus lalu lintas manusia maupun kendaraan. Salah satunya perkembangan jumlah pkl yang menjadi bagian dinamika sosial-ekonomi kawasan ini karena menyediakan kebutuhan cepat dan terjangkau bagi pekerja, pengunjung, serta warga sekitar.

Di sisi lain, dari segi lingkungan politik, kebijakan penataan PKL di Gading Fajar tidak lepas dari pengaruh kekuatan dan kepentingan berbagai aktor seperti pemerintah daerah, pkl, tokoh masyarakat, dan pengelola kawasan. Realitas politik di lapangan memperlihatkan adanya pertentangan antara pedagang dan pengelola Kawasan. Konflik dengan pengelola kawasan juga menciptakan ketidaknyamanan bagi PKL dalam menjalankan usaha. Pedagang terkadang menghadapi masalah dengan pengelola kawasan berupa larangan berjualan, penertiban, maupun ancaman pemindahan lokasi yang berdampak langsung pada stabilitas ekonomi mereka. Lingkungan politik seperti ini menunjukkan bahwa relasi kekuasaan dan kebijakan pengelolaan kawasan sangat berpengaruh terhadap ruang gerak PKL di Gading Fajar, sehingga berpotensi memicu konflik berkepanjangan apabila tidak disertai dengan komunikasi dan kebijakan yang lebih partisipatif.

2. Conflict Episodes

a. Dinamika Konflik

Dinamika konflik menggambarkan rangkaian peristiwa ketika perbedaan kepentingan antar aktor yang terlibat menjadi interaksi yang bersifat konfrontatif. Awal mula konflik dalam penataan pkl di kawasan Gading Fajar berawal dari penumpukan keluhan warga, perubahan fungsi ruang publik (trotoar dan bahu jalan), perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah, pedagang kaki lima, tokoh masyarakat, dan masyarakat sekitar. Pada fase laten ini, ketegangan belum meledak menjadi konfrontasi terbuka, pemerintah menekankan keteraturan dan keselamatan berlalu-lintas, sedangkan pkl menggantungkan keberlanjutannya pada arus lalu-lintas dan keramaian lokasi. Aktivitas pkl di kawasan Gading Fajar telah muncul sejak lama dan sekarang menjamur seiring pertumbuhan hunian dan aktivitas komersial di sekitar kawasan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mulai melaksanakan penertiban dan relokasi PKL untuk mendukung visi lingkungan yang lebih tertib, bersih, sehat, rapi, dan indah.

Ketegangan antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan pkl di kawasan Gading Fajar mulai menunjukkan eskalasi atau perkembangan setelah Satpol PP memberikan peringatan sesuai Standar Operasional dari Satpol PP. Ketegangan ini terus berlanjut ditandai para pedagang masih terus berjualan walaupun sudah diberikan himbauan oleh satpol pp. Pihak satpol pp tetap pada posisi melaksanakan penertiban sesuai dengan aturan yang ada, sedangkan pedagang bersikeras menolak sebelum ada jaminan lokasi baru yang strategis.



Gambar 4. Proses Penertiban PKL Gading Fajar

Setelah diberikan beberapa teguran maupun peringatan, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Satpol PP akhirnya memutuskan untuk mengambil langkah tegas ketika melakukan patroli. Satpol pp melakukan patroli di sepanjang koridor Gading Fajar, terutama di area yang dilarang untuk berjualan para pedagang. Peran Satpol PP Kabupaten Sidoarjo terlihat melalui kegiatan patroli yang dilakukan pada malam hari di kawasan Gading Fajar. Patroli tersebut bertujuan untuk mengawasi aktivitas PKL yang masih berjualan di area terlarang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kegiatan ini dilakukan sebagai bentuk upaya penegakan peraturan daerah sekaligus pengendalian pemanfaatan ruang publik agar tidak menimbulkan gangguan ketertiban dan kenyamanan lingkungan sekitar. Dalam pelaksanaannya, Satpol PP menindak beberapa PKL yang kedapatan tetap berjualan di lokasi yang telah ditetapkan sebagai area terlarang untuk memberikan efek jera kepada pkl agar mematuhi aturan yang ada.



Gambar 5. Patroli Satpol PP Kabupaten Sidoarjo

b. Koalisi Antar Aktor

Koalisi ini berdasarkan dari kesamaan kepentingan dan persepsi masing-masing aktor. Terdapat dua koalisi yang terbentuk, yaitu koalisi pro penertiban yang terdiri dari Satpol PP dan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, serta koalisi anti penertiban yang terdiri dari para pkl, paguyuban pkl, dan tokoh masyarakat.

1. Koalisi Pro Penertiban

Pada sisi Satpol PP. Mereka menjadi aktor utama dalam pelaksanaan penertiban PKL di Kawasan Gading Fajar karena sesuai dengan peraturan yang ada seperti Perda No. 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Dalam konteks ini, Satpol PP menganggap keberadaan PKL yang menggunakan bahu jalan, trotoar, dan area parkir sebagai bentuk pelanggaran tata ruang yang harus segera ditangani. Pada sisi Dinas Koperasi Dinas Koperasi melihat persoalan PKL di Gading Fajar bukan hanya soal pelanggaran aturan tata ruang, tetapi juga terkait kerentanan ekonomi masyarakat yang bergantung pada usaha mikro. Dinas Koperasi menjadi bagian dari koalisi pro-penertiban dengan berpendapat bahwa penataan tidak boleh berhenti pada aspek penertiban fisik, melainkan juga harus dibarengi dengan solusi relokasi, pembinaan, dan legalisasi usaha.

2. Koalisi Anti Penertiban

PKL merupakan pihak yang paling terdampak langsung oleh kebijakan penertiban. Bagi mereka, keberadaan di kawasan Gading Fajar bukan sekadar ruang usaha, melainkan sumber utama penghidupan keluarga. Ketika pemerintah melakukan penertiban tanpa memberi alternatif tempat berjualan, para PKL merasa keberadaannya diabaikan. Hal ini menjadi latar belakang mengapa PKL kemudian bersatu untuk menolak penertiban. Kelompok masyarakat seperti RT/RW berada di tengah antara koalisi pro penertiban dan anti penertiban terkait adanya kebijakan penataan pkl di gading fajar. RT/RW mendukung adanya penertiban karena memiliki tujuan yang baik untuk membuat kawasan gading fajar lebih bersih, rapi, dan tertata. Disatu sisi juga memikirkan para

pedagang jika ada penertiban, karena pedagang berjualan itu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan menghidupi keluarga mereka.

3. Outcomes and Feedback

a. Outcomes

Berdasarkan indikator hasil kebijakan dalam teori Policy Conflict Framework, bahwa implementasi kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Gading Fajar hingga saat ini belum menghasilkan capaian yang memuaskan. Hasil kebijakan yang muncul masih bersifat sementara dan belum mampu menyelesaikan konflik secara menyeluruh. Hal ini terlihat dari pola penanganan yang lebih menitikberatkan pada tindakan jangka pendek dibandingkan solusi berkelanjutan. Satpol PP secara rutin melakukan operasi penertiban sebagai bentuk penegakan aturan dan pengendalian ketertiban kawasan. Di sisi lain, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro juga melaksanakan kegiatan pembinaan dan pelatihan secara berkala kepada PKL di Kabupaten Sidoarjo terutama di kawasan gading fajar.



Gambar 6. Pelatihan PKL Gading Fajar



Gambar 7. Penertiban PKL Gading Fajar

Upaya tersebut menunjukkan adanya perhatian pemerintah terhadap penataan dan pemberdayaan PKL, hasil yang dicapai belum berdampak signifikan dalam mengurangi konflik yang terjadi di lapangan. Untuk jangka panjang, kebijakan yang bersifat struktural seperti relokasi atau penyediaan lokasi berjualan yang strategis dan layak bagi PKL hingga saat ini belum terealisasi. Ketiadaan langkah konkret tersebut menyebabkan PKL tetap kembali berjualan di lokasi semula setelah penertiban dilakukan. Dengan demikian, hasil kebijakan penataan PKL di kawasan Gading Fajar belum mampu menjawab akar konflik secara berkelanjutan, sehingga konflik kebijakan masih terus berlangsung dan berulang.

b. Feedback

1. Satpol PP Kabupaten Sidoarjo

Reaksi Satpol PP terhadap hasil kebijakan lebih bersifat normatif dan administrative yaitu sesuai aturan yang berlaku dan prosedur yang ada. Dengan demikian Satpol PP menganggap bahwa keberhasilan kebijakan belum dapat diukur secara menyeluruh melainkan hanya dari aspek ketertiban. Masih diperlukan rekomendasi kebijakan lanjutan berupa penyediaan lokasi alternatif yang strategis agar penataan PKL lebih tertata dan mengurangi konflik antara pembuat, pelaksana, dan penerima kebijakan.

2. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo

Reaksi Dinas Koperasi terhadap hasil kebijakan tersebut menunjukkan adanya kesadaran bahwa kebijakan penataan PKL yang dilaksanakan belum mampu menyelesaikan konflik secara menyeluruh. Hal ini tercermin dari masih berulangnya permasalahan PKL yang kembali berjualan di area terlarang setelah dilakukan penertiban. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan yang diterapkan lebih menekankan pada aspek pengendalian jangka pendek dibandingkan dengan upaya penyelesaian konflik secara berkelanjutan. Dengan demikian, reaksi Dinas Koperasi terhadap hasil implementasi kebijakan penataan PKL di Kawasan Gading Fajar menunjukkan adanya kebutuhan untuk melakukan evaluasi kebijakan secara menyeluruh. Dinas Koperasi menilai bahwa kebijakan penataan PKL ke depan harus diarahkan pada pendekatan yang lebih partisipatif, berkelanjutan, dan berorientasi pada penyelesaian konflik, sehingga tidak hanya menghasilkan ketertiban sesaat, tetapi juga mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekonomi PKL dan tata kelola ruang kawasan Gading Fajar.

3. Pedagang Kaki Lima

Sebagian besar PKL menilai bahwa kebijakan penataan yang dilakukan lebih berorientasi pada penertiban dan pengosongan ruang publik dibandingkan pada upaya perlindungan dan keberlanjutan usaha mereka. Reaksi tersebut tercermin dari munculnya rasa ketidakpastian usaha, terutama terkait lokasi berjualan yang disarankan dan tidak menjamin kelangsungan pendapatan. Kondisi ini mendorong PKL untuk tetap kembali berjualan di kawasan yang telah ditertibkan, sehingga konflik antara PKL dan pemerintah daerah terus berulang. PKL juga menunjukkan reaksi resistif terhadap kebijakan penataan karena mereka merasa tidak dilibatkan secara aktif dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan kebijakan. Minimnya partisipasi PKL menyebabkan kebijakan yang diimplementasikan tidak sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi riil para pedagang di lapangan. Akibatnya, kebijakan yang dihasilkan cenderung dipandang sebagai kebijakan sepihak yang lebih mengutamakan aspek ketertiban kawasan dibandingkan kesejahteraan PKL.

4. Tokoh Masyarakat

Dalam kondisi tersebut, pihak RW berada pada posisi yang cukup sulit karena harus menjaga ketertiban lingkungan sekaligus menghadapi tuntutan ekonomi para PKL. Sebagai bentuk reaksi atas kebijakan yang ada, Ketua RW tidak hanya menunggu tindakan dari pemerintah, tetapi juga mengambil inisiatif di tingkat lingkungan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah memasang papan larangan berjualan di beberapa titik wilayah RW yang dianggap rawan menimbulkan konflik. Tindakan ini dilakukan untuk menegaskan sikap warga sekaligus mencegah eskalasi konflik yang lebih besar.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap konflik kebijakan dalam penataan pedagang kaki lima di kawasan gading fajar kabupaten sidoarjo, dapat disimpulkan bahwa terdapat konsekuensi dari perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah dan PKL dalam pemanfaatan ruang publik. Pemerintah daerah memprioritaskan aspek ketertiban, kenyamanan, dan estetika kawasan, sementara PKL menempatkan ruang tersebut sebagai sarana utama untuk mempertahankan keberlangsungan ekonomi. Perbedaan orientasi tersebut memicu ketegangan yang berulang, khususnya pada tahap implementasi kebijakan penataan di lapangan. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa konflik kebijakan tidak hanya disebabkan oleh substansi aturan, tetapi juga dipengaruhi oleh lemahnya komunikasi dan koordinasi antaraktor kebijakan. Minimnya pelibatan PKL dalam proses perumusan kebijakan menyebabkan rendahnya tingkat penerimaan terhadap kebijakan yang diterapkan. Selain itu, pendekatan penertiban yang lebih dominan dibandingkan upaya dialog dan pemberdayaan turut memperkuat persepsi ketidakadilan di kalangan PKL. Penelitian ini juga menemukan bahwa kebijakan penataan PKL di Kawasan Gading Fajar belum sepenuhnya responsif terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat. Ketiadaan solusi jangka panjang, seperti penyediaan lokasi relokasi yang layak dan strategis, membuat konflik cenderung bersifat berulang. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan pentingnya penerapan pendekatan kebijakan yang partisipatif, kolaboratif, dan berbasis dialog agar proses penataan PKL tidak hanya menegakkan aturan, tetapi juga mampu mengakomodasi kebutuhan ekonomi masyarakat. Pendekatan tersebut diharapkan dapat mengurangi potensi konflik serta menciptakan penataan kawasan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

REFERENCES

- Abdussamad, Zuchri. 2021. *Metode Penelitian Kualitatif*. Cetakan Pe. edited by P. Rapanna. CV Syakir Media Press.
- Annasthasya, Dellia, Isnaeni Alfindoria, Suciati Rahayu, and Oki Iqbal Khair. 2025. "Metodologi Penelitian Kualitatif: Tinjauan Literatur Dalam Konteks Pendidikan." *Jurnal Ilmiah Multidisipin* 3(7):423–29. doi: 10.60126/jim.v3i7.1070.
- Elva, Hengki Yulhafiz, and Sri Murhayati. 2025. "Penelitian Studi Kasus Kualitatif." *Jurnal Pendidikan Tambusai* 9(2):13087–98.
- Hatta, Muhammad. 2020. "Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo Dalam Penertiban Dan Penataan Pedagang Kaki Lima."
- Jainuri, Muhammad, and Hendra Sukmana. 2022. "Evaluasi Kebijakan Relokasi Pedagang Kaki Lima Di Sentra Kuliner Gajah Mada Sidoarjo." *Publikauma : Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area* 10(2):107–15. doi: 10.31289/publika.v10i2.7751.
- Kusumawardani, Estu, and Arimurti Kriswibowo. 2024. "Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 3 Tahun 2016." *Jdp (Jurnal Dinamika Pemerintahan)* 7(1):58–69. doi: 10.36341/jdp.v7i1.3909.
- Larasati, Dewi Citra, Zusana S. N, and Maramba Djua. 2021. "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL)." *JISIP : Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 10(3):193–201. doi: 10.33366/jisip.v10i3.2313.
- Lim, Weng Marc. 2025. "What Is Qualitative Research? An Overview and Guidelines." *Australasian Marketing Journal* 33(2):199–229. doi: 10.1177/14413582241264619.
- Pitaloka, Aenida Fatma, A. Heru Nuswanto, and Amri Panahatan Sihotang. 2021. "Implementasi Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Semarang." *Semarang Law Review (SLR)* 2(3):176–89.

Prosiding Seminar Nasional Inovasi dan Riset Multidisiplin

Vol 1, No 1, Februari 2026, Hal 503-511

ISSN XXXX-XXXX (Media Online)

Website : <https://journal.hdgi.org/index.php/sinergi/>

- Putri, Elsa Regitha Aura, Anggraeny Puspaningtyas, and Adi Soesiantoro. 2023. "EVALUASI PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL) PADA RUANG TERBUKA HIJAU (RTH) DI KOTA SURABAYA (Studi Kasus: Taman Bungkul Kota Surabaya)." *Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 3(5):76–88.
- Putri, Lusya Sari Yudi, and Ilmi Usrotin Choiriyah. 2021. "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Keberadaan Pedagang Kaki Lima." *Indonesia Journal of Public Policy Review* 14.
- Ramadhan, Bayu Ariefka. 2020. "Penataan Dan Pengendalian Pedagang Kaki Lima Di Sidoarjo Dalam Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan." 105(3):129–33.
- Rozaq, Muhammad Abdur, and Isnaini Rodiyah. 2022. "Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Sidoarjo." *Indonesia Journal of Public Policy Review* 20.
- Saputra, Firmansyah Rafly, and Rina Martini. 2025. "Kabupaten Sidoarjo Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima." (3).
- Sianipar, Rico Menanti, Robert Tua Siregar, Marihot Manullang, and Sarintan E. Damanik. 2020. "KEBIJAKAN PENATAAN RUANG PEDAGANG KAKI LIMA EKS PASAR AKSARA DI KOTA MEDAN." *Jurnal Regional Planning* 2(2).
- Warahmah, Mawaddah, Risnita, and M. Syahrani Jailani. 2023. "Pendekatan Dan Tahapan Penelitian Dalam Kajian Pendidikan Anak Usia Dini." *Jurnal DZURRIYAT Jurnal Pendidikan Islam Anak Usia Dini* 1(2):72–81. doi: 10.61104/jd.v1i2.32.
- Wiyoto, Aji Agus. 2024. "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI TAMAN BUNGKUL KOTA SURABAYA." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 4(2):121–32.