JURNAL SAINS, SOSIAL DAN HUMANIORA
e-ISSN: 2777-015X., DOI: https://doi.org/10.52046/jssh.v6i2.286-295
Web: https://journal.tyarlyta.com/index.php/jssh
E-mail: jurnaljssh.ummu@gmail.com
Supported by :

Legal Conflicts in Implementing Pasuruan Mayor Regulation on Street Vendor Management in the Alun-Alun Area

(Konflik Hukum dalam Implementasi Peraturan Wali Kota Pasuruan tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-Alun)

Mukhammad Yunus Kurniawan [1]✉ dan Agus Prianto [1]

[1] *Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Yudharta Pasuruan, Pasuruan, Indonesia.*

✉ Email: yunuskurniawan.ap@yudharta.ac.id

Info Artikel : ☑ Artikel Penelitian ☐ Artikel Pengabdian ☐ Review Artikel
Diterima : 8 Sept. 2026, Disetujui : 26 okt. 2026, Publikasi On-Line : 6 Nov. 2026

Abstract

This study examines conflict in the implementation of Pasuruan Mayor Regulation Number 62 of 2022 as amended by Regulation Number 12 of 2023 on the arrangement and empowerment of street vendors in the Alun-Alun area of Pasuruan City. It uses a qualitative single-case design. Data were collected from April to June 2026 through in-depth interviews with five purposively selected informants, field observation, and document review, and were analysed with the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña. Edwards III's four implementation dimensions are combined with conflict theory so that non-compliance, a behaviour, is distinguished from conflict, an opposition of interests. The findings show four recurring forms of non-compliance: trading in prohibited locations, violating operating hours, using public facilities as trading spaces, and neglecting cleanliness. The data support latent conflict between vendors' daily economic interests and the government's order objectives, expressed through repeated violations after enforcement, and friction between agencies in scheduling enforcement; open confrontation was not documented. Limited supervisory personnel, predominantly one-way socialization, economically driven vendor dispositions, and inter-agency coordination that is not yet routine interact to sustain this conflict, whereas zoning rules, free carts, the vendors' association, and biweekly dialogue forums mitigate it. The study recommends workload-based supervision planning, routine inter-agency coordination, two-way communication, and collaborative governance. The findings are limited by the small number of informants and the short observation period.

📖Keywords: ***Policy Conflict; Policy Implementation; Street Vendors; Street Vendor Management.***

I. PENDAHULUAN

Pedagang kaki lima (PKL) adalah pelaku usaha sektor informal perkotaan yang berusaha secara mandiri di ruang publik dengan modal terbatas dan umumnya berada di luar pengaturan formal (Bromley, 2000; Roever & Skinner, 2016). Di banyak kota, PKL menyediakan barang dan jasa yang terjangkau sekaligus menjadi sumber penghidupan bagi tenaga kerja yang tidak terserap sektor formal, tetapi keberadaannya di ruang publik menimbulkan tuntutan ketertiban dan kebersihan kota (Roever & Skinner, 2016). Di Kota Pasuruan, jumlah penduduk meningkat dari 208.006 jiwa pada 2020 menjadi 213.469 jiwa pada 2024, dan proporsi pekerja sektor informal tercatat sekitar 44,05 persen pada Agustus 2023 (Badan Pusat Statistik, sebagaimana dikutip Agustina dkk., 2025) [lengkapi: cakupan wilayah angka 44,05 persen (kota, provinsi, atau nasional)

dan sitasi langsung publikasi BPS]. Kedua angka ini menggambarkan konteks umum dan tidak dengan sendirinya menjelaskan pertumbuhan jumlah PKL.

Kawasan Alun-Alun adalah salah satu titik konsentrasi PKL di Kota Pasuruan sekaligus ruang publik strategis pascarevitalisasi. Menurut data Dinas Perindustrian dan Perdagangan, jumlah PKL di kawasan ini tercatat 107 pedagang pada 2021–2022, 146 pedagang pada 2023, dan sekitar 183–186 pedagang pada 2025–2026 [lengkapi: nomor dan tanggal dokumen data, unit hitung, serta penyebab selisih 183–186, misalnya perbedaan waktu pendataan]. Kawasan ini terintegrasi dengan ikon wisata religi Payung Madinah yang dikunjungi lebih dari 1,4 juta orang per tahun [sumber, instansi, dan tahun data kunjungan]. Kunjungan wisata yang tinggi dapat menjadi peluang pasar yang menarik pedagang, tetapi hubungan antara kunjungan wisata dan pertumbuhan jumlah PKL tidak diuji dalam penelitian ini. Kepadatan aktivitas PKL pada ruang yang terbatas menimbulkan tantangan bagi ketertiban, kelancaran lalu lintas, dan kebersihan kawasan.

Untuk mengatur kondisi tersebut, Pemerintah Kota Pasuruan menetapkan Peraturan Wali Kota (Perwali) Nomor 62 Tahun 2022 tentang Penataan Kawasan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (Pemerintah Kota Pasuruan, 2022a), yang kemudian diubah dengan Perwali Nomor 12 Tahun 2023 (Pemerintah Kota Pasuruan, 2023) [verifikasi judul resmi dan lembaran/berita daerah pada teks resmi kedua Perwali]. Keduanya mengacu pada kerangka nasional penataan PKL, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 (Kementerian Dalam Negeri, 2012), dan dalam artikel ini dibaca sebagai satu naskah konsolidasi yang selanjutnya disebut Perwali 62/2022 jo. 12/2023. Ketentuan yang dianalisis mencakup pendataan, zonasi dan penetapan Alun-Alun sebagai lokasi resmi, jam operasional PKL pukul 15.00–23.00 WIB, serta pemberdayaan, termasuk pembagian gerobak [sebutkan pasal untuk setiap ketentuan, termasuk pasal yang diubah oleh Perwali 12/2023]. Dalam praktik, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) bertanggung jawab atas penertiban dan penegakan ketertiban umum, sedangkan Dinas Tenaga Kerja, Koperasi, dan Perdagangan (Disnakerkopum) berperan dalam pendataan, zonasi, dan pembinaan PKL [verifikasi nomenklatur dinas dan pasal pembagian kewenangan]. Payung koordinasi lintas-instansi adalah Instruksi Wali Kota Pasuruan Nomor 1738 Tahun 2022 (Pemerintah Kota Pasuruan, 2022b) [ringkas isi instruksi setelah diverifikasi].

Keberhasilan kebijakan tidak berhenti pada penetapan regulasi, tetapi bergantung pada proses pelaksanaannya di lapangan (Agustino, 2006; Wahab, 2008). Edwards III (1980) menunjuk empat dimensi yang memengaruhi implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Kerangka ini menjelaskan faktor implementasi, bukan konflik. Karena itu, artikel ini memadukannya dengan teori konflik untuk menelaah bagaimana kondisi implementasi berhubungan dengan pertentangan kepentingan antara pemerintah dan PKL.

Kajian terdahulu menyoroti koordinasi dan konsistensi pengawasan dalam penataan PKL (Sudrajat, 2020), peran Satpol PP (Damara, 2020), resiliensi usaha pedagang (Bakhri, 2021), serta implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 di kawasan Alun-Alun Kota Pasuruan (Agustina dkk., 2025). Studi-studi tersebut tampak belum menempatkan konflik sebagai kerangka analitis utama dan belum menelaah Perwali 62/2022 jo. 12/2023. Kebaruan artikel ini terletak pada pemilahan eksplisit antara ketidakpatuhan sebagai perilaku dan konflik sebagai pertentangan kepentingan, serta pada penelusuran keterkaitan empat dimensi implementasi dalam membentuk konflik tersebut.

Penelitian ini menjawab tiga pertanyaan. (1) Bagaimana Perwali 62/2022 jo. 12/2023 diimplementasikan di kawasan Alun-Alun dan bentuk ketidakpatuhan apa yang muncul? (2) Bentuk konflik apa yang dapat diidentifikasi dari ketidakpatuhan dan relasi antaraktor tersebut? (3) Faktor pendukung dan penghambat apa, menurut empat dimensi Edwards III, yang membentuk dinamika konflik itu? Definisi operasional konflik, ketidakpatuhan, serta faktor pendukung dan penghambat disajikan pada Bagian II. Secara teoretis, artikel ini mempertemukan teori implementasi dengan teori konflik dalam kajian administrasi publik. Secara praktis, hasilnya menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam menyusun penataan PKL yang lebih partisipatif dan berkelanjutan.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal (Yin, 2018) dalam paradigma interpretif. Unit analisisnya adalah implementasi Perwali 62/2022 jo. 12/2023 di kawasan Alun-Alun Kota Pasuruan, dengan sub-unit aktor pelaksana (Satpol PP dan Disnakerkopum) serta kelompok sasaran (paguyuban dan PKL). Pendekatan kualitatif dipilih karena ketidakpatuhan dan konflik perlu dipahami melalui alasan, makna, dan interaksi

antaraktor yang sulit ditangkap dengan ukuran kuantitatif (Sugiyono, 2019).

Lokasi dipilih secara purposif karena Alun-Alun ditetapkan sebagai lokasi PKL resmi dan merupakan titik konsentrasi PKL di Kota Pasuruan. Area pengamatan mencakup [batas area pengamatan, misalnya sisi/jalan yang diamati]. Penelitian berlangsung pada April–Juni 2026. Observasi dilakukan pukul 15.00–23.00 WIB sesuai jam operasional resmi agar pelaksanaan dan pelanggaran jam operasional dapat diamati langsung, sebanyak [jumlah kunjungan] kali pada [tanggal observasi], mencakup hari kerja dan akhir pekan [konfirmasi], menggunakan lembar observasi [konfirmasi]. Periode tiga bulan memadai untuk memotret pelaksanaan kebijakan saat penelitian, tetapi tidak untuk menelusuri perubahan jangka panjang.

Informan dipilih secara purposif dengan kriteria terlibat langsung dalam pelaksanaan atau penerimaan kebijakan dan memahami proses penataan di Alun-Alun [tambahkan kriteria lama bertugas/berjualan]. Lima informan terdiri atas dua pejabat Satpol PP (Kasi dan Tantrib), satu Kepala Bidang Disnakerkopum, satu ketua paguyuban PKL, dan satu PKL (Tabel 1) [konfirmasi susunan dan jumlah informan]. Karena hanya satu PKL di luar ketua paguyuban, perspektif pedagang dalam studi ini terbatas dan tidak mewakili keragaman PKL menurut lokasi, jam berdagang, kepemilikan gerobak, atau gender. Kecukupan data dinilai dari keterulangan informasi pada kelompok aparat; pada kelompok PKL titik jenuh tidak dapat diklaim.

Tabel 1. Profil Informan (Dianonimkan)

Kode	Peran	Alasan dipilih	Data utama yang diperoleh
SP-01	Kasi Satpol PP	Menangani penertiban dan sosialisasi di lapangan	Sosialisasi, personel, penindakan
SP-02	Tantrib Satpol PP	Pelaksana pengawasan dan penertiban	Pola pelanggaran, penindakan
DK-01	Kabid Disnakerkopum	Penanggung jawab pendataan, zonasi, dan pembinaan	Petugas, gerobak, forum musyawarah
PG-01	Ketua paguyuban PKL	Perantara komunikasi PKL dan pemerintah	Aspirasi PKL, komunikasi
PKL-01	PKL di Alun-Alun	Pengalaman langsung sebagai kelompok sasaran	Jam operasional, pendapatan, kepatuhan

Sumber: *data primer penelitian (2026). [cantumkan tanggal dan durasi wawancara setiap informan, serta lama pengalaman]*

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam semi-terstruktur, observasi, dan dokumentasi. Pedoman wawancara disusun dari empat dimensi Edwards III dan indikator konflik pada Tabel 2. Wawancara [jumlah sesi dan durasi] direkam dan ditranskripsi [konfirmasi]. Dokumen yang dikaji meliputi Perwali 62/2022, Perwali 12/2023, Instruksi Wali Kota Nomor 1738 Tahun 2022, data PKL dari dinas terkait, dan data BPS [tambahkan dokumen lain, misalnya laporan penertiban, daftar penerima gerobak, atau notulen forum]. Foto pada Gambar 1 diambil oleh [peneliti/Satpol PP].

Triangulasi dilakukan antarsumber, dengan membandingkan keterangan aparat dan PKL atas isu yang sama, dan antarteknik, dengan mencocokkan hasil wawancara dengan observasi dan dokumen. Bila terdapat perbedaan antarsumber, perbedaan itu dilaporkan dan ditafsirkan, bukan diseragamkan. Keabsahan data juga dijaga melalui *member checking* [konfirmasi] dan jejak audit berupa catatan lapangan, transkrip, dan matriks kode. Dari sisi etika, informan memperoleh penjelasan tujuan penelitian dan memberikan persetujuan [lisan/tertulis]; identitas dianonimkan dengan kode (Tabel 3); izin dokumentasi foto diperoleh [konfirmasi]. Peneliti berposisi sebagai pengamat non-partisipan [konfirmasi].

Analisis mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Pada tahap kondensasi data, transkrip dan catatan lapangan dikode secara deduktif menurut empat dimensi Edwards III dan indikator Tabel 2, serta secara induktif untuk tema yang muncul dari data, misalnya pengawasan reaktif. Kode dikelompokkan menjadi kategori bentuk ketidakpatuhan, bentuk konflik, serta faktor pendukung dan penghambat, lalu dipetakan ke dalam matriks sumber–dimensi yang menjadi dasar Tabel 4 dan Tabel 5. Kesimpulan diverifikasi dengan membandingkan antarsumber dan antarteknik. Perbedaan penafsiran dicatat dalam memo analitik dan diselesaikan melalui diskusi penulis dengan pembimbing [konfirmasi].

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Hasil Penelitian

3.1.1 Pelaksanaan Perwali dan Pola Ketidakpatuhan

Data wawancara dan dokumen menunjukkan bahwa kebijakan telah dilaksanakan melalui pendataan, penetapan zonasi, pengaturan jam operasional, pemberdayaan, serta pengawasan dan penindakan. Pemerintah juga menyediakan lokasi usaha pengganti, membagikan 124 unit gerobak gratis, menerbitkan kartu identitas PKL, dan menyelenggarakan forum musyawarah PKL–pemerintah setiap dua minggu [sumber angka 124 unit dan kode informan/dokumen]. Penilaian bahwa pelaksanaan belum optimal bersifat kualitatif dan bertumpu pada tiga indikator: keberulangan empat bentuk ketidakpatuhan yang teramati dan dilaporkan informan, pemahaman PKL atas zonasi dan jam operasional yang belum merata, serta pengawasan yang bersifat reaktif. Penelitian ini tidak mengukur frekuensi pelanggaran secara kuantitatif [cantumkan hasil hitung observasi bila ada, misalnya jumlah PKL yang melanggar per kunjungan].

Empat bentuk ketidakpatuhan yang berulang adalah berjualan di lokasi terlarang, melewati jam operasional, menggunakan fasilitas umum sebagai tempat berdagang, dan mengabaikan kebersihan lingkungan. Gambar 1 memperlihatkan salah satu bentuk penindakan terhadap PKL yang berjualan di luar zona.



Gambar 1. Penindakan Satpol PP terhadap PKL yang Berjualan di Luar Zona di Kawasan Alun-Alun Kota Pasuruan.
Sumber: *dokumentasi [peneliti/Satpol PP], [tanggal], [lokasi spesifik dan konteks kejadian]; identitas individu pada foto [telah dianonimkan/izin diperoleh].*

3.1.2 Ketidakpatuhan dan Bentuk Konflik

Tabel 2 memilah perilaku ketidakpatuhan dari bentuk konflik yang dapat dibuktikan dengan data penelitian. Tidak semua ketidakpatuhan diperlakukan sebagai konflik. Kurangnya pemahaman atas zonasi, misalnya, lebih tepat dibaca sebagai persoalan komunikasi daripada pertentangan kepentingan.

Tabel 2. Ketidakpatuhan PKL dan Kategori Konflik

Perilaku ketidakpatuhan	Kepentingan atau isu yang dipersoalkan	Aktor	Kategori konflik	Sumber bukti
Berjualan di lokasi terlarang	Akses ke ruang dagang yang ramai pengunjung dan ketertiban zonasi	PKL – Satpol PP	Laten: pelanggaran berulang setelah penertiban tanpa penolakan terbuka	Observasi; wawancara aparat
Melewati jam operasional	Peluang pendapatan pada jam ramai dan batas jam 15.00–23.00 WIB	PKL – Pemerintah daerah	Laten: keberatan disampaikan dalam wawancara, belum berbentuk aksi terbuka	Wawancara PKL dan paguyuban
Menggunakan fasilitas umum	Ketersediaan ruang dagang dan fungsi ruang publik	PKL – Satpol PP	Ketidakpatuhan; bukti pertentangan kepentingan belum memadai	Observasi
Mengabaikan kebersihan	Tanggung jawab kebersihan kawasan	PKL – Pemerintah daerah	Ketidakpatuhan; belum cukup bukti sebagai konflik	Observasi; wawancara aparat

Perilaku ketidakpatuhan	Kepentingan atau isu yang dipersoalkan	Aktor	Kategori konflik	Sumber bukti
Jadwal penertiban yang belum sinkron (bukan perilaku PKL)	Koordinasi jadwal Disnakerkopum dan Satpol PP	Antarinstansi	Internal: friksi koordinasi, ditangani dengan notifikasi lintas-instansi minimal 3×24 jam	Wawancara aparat

Sumber: *analisis data penelitian (2026). [cocokkan kolom sumber dengan kode informan dan catatan lapangan]*

Dengan pemilahan ini, bentuk konflik yang didukung data adalah konflik laten antara kepentingan ekonomi PKL dan tujuan ketertiban pemerintah, serta friksi koordinasi antarinstansi sebagai konflik internal. Data penelitian ini tidak memuat peristiwa demonstrasi atau konfrontasi terbuka dengan pihak, waktu, dan respons pemerintah yang terdokumentasi, serta tidak memuat bukti memadai tentang perebutan lokasi antar-PKL. Karena itu, kedua bentuk tersebut tidak dijadikan temuan [bila penulis memiliki bukti, tambahkan dengan rincian pihak, tanggal, isu, bentuk tindakan, respons pemerintah, dan akibatnya].

3.1.3 Temuan menurut Empat Dimensi Implementasi

Hasil temuan menurut Dimensi Implementasi Edwards III dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Ringkasan Temuan menurut Dimensi Implementasi Edwards III (1980)

Dimensi	Temuan utama	Sumber bukti	Tafsir analitis
Komunikasi	Sosialisasi melalui empat saluran dan dua pertemuan formal; sebagian PKL belum memahami zonasi dan ketentuan teknis; miskomunikasi jadwal antarinstansi pada tahap awal.	Wawancara SP-01 [dan informan lain]; [dokumen sosialisasi]	Kesenjangan pemahaman dan komunikasi yang dominan satu arah; menjadi konflik hanya bila disertai pertentangan kepentingan.
Sumber daya	6–10 personel Satpol PP (tiga shift) dan 8 petugas Disnakerkopum untuk lebih dari 180 PKL; 124 gerobak gratis; pembinaan dan bantuan modal terbatas.	Wawancara aparat; [dokumen]	Kapasitas pengawasan terbatas; pengawasan cenderung reaktif.
Disposisi	Aparat menempuh pendekatan humanis dan persuasif; dua pernyataan PKL menunjukkan pengakuan kurangnya kesadaran dan alasan pendapatan.	Wawancara PKL dan aparat; observasi	Pertimbangan ekonomi harian menjadi salah satu alasan pelanggaran jam; tidak digeneralisasi.
Struktur birokrasi	Pembagian peran Disnakerkopum dan Satpol PP; irisan fungsi pada retribusi dan pengawasan batas zona; Instruksi 1738/2022 belum menjadi forum koordinasi rutin.	Wawancara aparat; Instruksi Wali Kota 1738/2022	Koordinasi lapangan belum sinkron; tumpang tindih kewenangan formal belum terbukti.

Sumber: *analisis data penelitian (2026).*

- *Sumber daya.* Satpol PP menugaskan 6–10 personel dalam tiga shift untuk mengawasi lebih dari 180 PKL di kawasan Alun-Alun, sedangkan Disnakerkopum memiliki 8 petugas lapangan untuk pendampingan dan pembinaan ([kode informan/dokumen, tanggal]). Bila 6–10 personel itu merupakan total untuk tiga shift [klarifikasi apakah angka tersebut per shift atau total], rata-rata hanya sekitar dua hingga tiga petugas yang berjaga pada satu waktu. Penilaian kecukupan yang utuh memerlukan data luas area, frekuensi patroli, anggaran, dan kompetensi petugas, yang belum tersedia dalam penelitian ini. Pengawasan yang bersifat reaktif, yaitu penertiban setelah pelanggaran terjadi, dikaitkan dengan keterbatasan personel; keterkaitan ini merupakan tafsir yang didukung observasi [konfirmasi]. Dari sisi sarana, pemerintah menyediakan lokasi usaha pengganti dan 124

gerobak gratis, tetapi pembinaan dan bantuan modal usaha masih terbatas.

- *Disposisi.* Aparat pelaksana mengedepankan pendekatan yang digambarkan humanis dan persuasif ([kode informan]). Dari sisi PKL, dua pernyataan memperlihatkan variasi pandangan. Seorang PKL mengakui bahwa "para pedagang kurang sadar dalam mentaati [*sic*] peraturan yang berlaku, minimnya kesadaran diri" ([kode, tanggal]). PKL lain menyatakan bahwa "kalau tutup sesuai jam yang ditentukan, pendapatan kami berkurang, biasanya pembeli masih ramai malam hari" ([kode, tanggal]). Pernyataan pertama menunjukkan pengakuan atas ketidakpatuhan, dan pernyataan kedua menunjukkan alasan ekonomi. Dua pernyataan tidak cukup untuk menggeneralisasi sikap seluruh PKL; keduanya hanya menunjukkan bahwa pertimbangan pendapatan harian merupakan salah satu alasan pelanggaran jam operasional menurut informan [tambahkan pandangan informan lain dan hasil observasi].
- *Struktur birokrasi.* Disnakerkopum berperan dalam pendataan dan pembinaan, sedangkan Satpol PP dalam penertiban. Irisan fungsi muncul pada mekanisme retribusi dan pengawasan PKL di batas zona ([kode informan]). Berdasarkan data yang tersedia, kondisi ini lebih tepat disebut koordinasi lapangan yang belum sinkron, karena jadwal penertiban kedua instansi belum sepenuhnya selaras, daripada tumpang tindih kewenangan formal. Pembuktian tumpang tindih kewenangan memerlukan analisis mandat setiap instansi pada pasal Perwali atau SOP [pasal/SOP]. Instruksi Wali Kota Nomor 1738 Tahun 2022 menyediakan payung koordinasi lintas-instansi, tetapi belum diterjemahkan menjadi forum koordinasi rutin di lapangan. Naskah ini juga menemukan indikasi kesenjangan antara legalitas formal Perwali dan klaim bahwa PKL telah lama menempati kawasan sebelum penetapan resmi, disertai persepsi kebijakan yang bersifat *top-down*. Klaim historis tersebut belum diverifikasi dengan dokumen [tambahkan dokumen atau keterangan informan yang membuktikannya], sehingga diperlakukan sebagai perspektif aktor, bukan fakta sejarah.

3.1.4 Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor pendukung yang meredam potensi konflik meliputi (1) ketentuan teknis zonasi dalam Perwali 62/2022 jo. 12/2023; (2) pemberdayaan berupa 124 gerobak gratis, lokasi usaha pengganti, dan kartu identitas PKL; (3) peran paguyuban sebagai jembatan komunikasi; dan (4) forum musyawarah PKL–pemerintah setiap dua minggu.

Faktor penghambat meliputi (1) pemahaman PKL atas ketentuan zonasi dan operasional yang belum merata; (2) sanksi administratif yang belum mencegah pengulangan, ditunjukkan oleh PKL yang kembali melanggar setelah ditertibkan ([kode informan]); (3) pengawasan yang reaktif akibat keterbatasan personel; (4) batas jam operasional 15.00–23.00 WIB yang menurut PKL berbenturan dengan jam ramai pengunjung; dan (5) koordinasi lapangan antarinstansi yang belum rutin. Istilah kesadaran hukum rendah dan efek jera lemah tidak dipakai sebagai temuan karena memerlukan indikator tersendiri yang tidak diukur dalam penelitian ini.

3.1.5 Dampak dan Persepsi Ekonomi

Informan menyampaikan bahwa ketidakpatuhan berdampak pada ketertiban umum, kemacetan di sekitar kawasan, dan berkurangnya fungsi ruang publik [dukung dengan catatan observasi atau dokumen: titik, jam, dan bentuk gangguan]. Pernyataan ini dibaca sebagai persepsi sampai didukung data observasi atau dokumen. Mengenai pendapatan, [jumlah PKL yang ditanya] menyatakan bahwa omzet rata-rata semula berkisar Rp150.000–Rp300.000 per hari pada sistem lapak menyebar dan kini Rp450.000 hingga lebih dari Rp1.000.000 per hari setelah relokasi ke sentra kuliner terpusat [periode, cara perhitungan (estimasi informan atau catatan penjualan), dan variasi jenis usaha]. Angka ini merupakan persepsi informan, bukan hasil pengukuran sebelum–sesudah. Karena itu, hasil ini tidak dapat dipakai untuk menyimpulkan bahwa kebijakan menyebabkan kenaikan omzet; meningkatnya kunjungan wisata Payung Madinah dan faktor lain mungkin ikut berperan.

3.2 Pembahasan

3.2.1 Dari Ketidakpatuhan ke Konflik Laten

Pola yang paling kuat dalam data adalah konflik laten. Pelanggaran yang berulang setelah penertiban, tanpa penolakan terbuka, menunjukkan pertentangan antara kepentingan pendapatan harian PKL dan tujuan ketertiban pemerintah yang belum diekspresikan secara terbuka. Pola ini sejalan dengan gambaran perluasan penggunaan ruang secara perlahan oleh pedagang kecil (*quiet encroachment*; Bayat, 2000). Artikel ini memposisikan konflik tersebut sebagai dinamika proses kebijakan, bukan semata kegagalan implementasi (Coser, 1956). Konflik laten menandakan bahwa sebagian ketentuan, khususnya batas jam operasional, bersinggungan

dengan kepentingan ekonomi kelompok sasaran. Tanpa kanal dialog yang efektif, konflik semacam ini berisiko menjadi kronis dan berpindah menjadi konflik terbuka (Pondy, 1967).

3.2.2 Interaksi Empat Dimensi

Data memungkinkan tafsir tentang bagaimana keempat dimensi berinteraksi. Pertama, keterbatasan personel membuat pengawasan bersifat reaktif, dan petugas garis depan harus memilih prioritas penindakan dengan sumber daya terbatas (Lipsky, 1980). Kedua, penegakan yang reaktif dan jadwal penertiban antarinstansi yang belum sinkron membuat konsistensi aturan sulit dirasakan PKL. Ketiga, sosialisasi yang dominan satu arah menyisakan kesenjangan pemahaman. Keempat, pada ruang yang longgar itu, orientasi PKL pada pendapatan harian, terutama pada jam ramai, mendorong pelanggaran berulang. Kelima, pelanggaran berulang dijawab dengan penertiban yang kembali reaktif sehingga siklus berlanjut dan konflik laten bertahan. Rangkaian ini merupakan tafsir analitis atas data, bukan hubungan sebab-akibat yang diuji.

Faktor pendukung bekerja pada titik-titik yang sama. Paguyuban dan forum dua mingguan menyediakan saluran komunikasi, tetapi inisiatif penyampaian informasi masih lebih banyak datang dari pemerintah. Tata kelola kolaboratif menekankan dialog tatap muka dan pembagian peran yang jelas antara pemerintah dan pemangku kepentingan (Ansell & Gash, 2008). Forum yang sudah ada dapat menjadi dasar, asalkan fungsinya bergeser dari penyampaian informasi menjadi pengambilan keputusan bersama.

3.2.3 Kapasitas Pemerintah Daerah dan Pembagian Fungsi

Pemerintah daerah menjalankan fungsi regulasi, melalui penertiban oleh Satpol PP, sekaligus fungsi pelayanan dan pemberdayaan, melalui pembinaan dan bantuan sarana oleh Disnakerkopum. Pembagian dua fungsi ini ke dua instansi menuntut koordinasi. Bila koordinasi tidak rutin, PKL dapat menerima pesan yang tidak selaras, yaitu penertiban pada satu sisi dan pembinaan pada sisi lain. Instruksi Wali Kota Nomor 1738 Tahun 2022 menyediakan payung koordinasi, tetapi temuan penelitian ini menunjukkan bahwa payung tersebut belum menjadi mekanisme kerja rutin di lapangan.

3.2.4 Perspektif yang Berlawanan

Bagi pemerintah, zonasi dan jam operasional adalah instrumen ketertiban ruang publik. Bagi PKL, jam ramai pengunjung adalah peluang pendapatan utama. Roever dan Skinner (2016) menunjukkan bahwa penataan PKL menyentuh hak atas penghidupan dan akses ke ruang kota, sehingga ketentuan yang disusun tanpa partisipasi mudah dipersepsikan kurang adil secara prosedural. Dampak penertiban kemungkinan berbeda antarkelompok PKL, misalnya pemilik gerobak bantuan dan pedagang tanpa gerobak, tetapi variasi ini belum terjangkau oleh data penelitian. Perspektif warga dan pengunjung sebagai pengguna ruang publik juga belum dikumpulkan.

3.2.5 Dialog dengan Literatur dan Kontribusi

Temuan tentang pengawasan yang reaktif dan koordinasi yang belum sinkron sejalan dengan Sudrajat (2020), yang mengaitkan koordinasi lemah dan pengawasan tidak konsisten dengan munculnya kembali PKL pascapenertiban. Peran Satpol PP sebagai penegak ketertiban yang dikaji Damara (2020) tampak pada pola penindakan di Alun-Alun. Dibandingkan dengan Agustina dkk. (2025), yang meneliti kawasan yang sama di bawah Perda Nomor 2 Tahun 2013, [bandingkan temuan: apa yang berubah atau tetap setelah Perwali 62/2022 jo. 12/2023]. Berbeda dari gambaran konfrontasi dan penggusuran yang kerap diangkat dalam literatur global (Bromley, 2000; Roever & Skinner, 2016), data penelitian ini tidak memuat konfrontasi terbuka. Hal ini mungkin berkaitan dengan pendekatan persuasif aparat dan program pemberdayaan seperti gerobak dan kartu identitas, tetapi dugaan tersebut memerlukan penelitian lanjutan. Koordinasi yang lemah diposisikan sebagai salah satu faktor yang berkontribusi, bukan akar struktural tunggal, karena bukti kausal dalam penelitian ini terbatas. Kontribusi artikel ini adalah pemilahan analitis antara ketidakpatuhan dan konflik serta pembacaan keterkaitan empat dimensi Edwards III dalam membentuk konflik laten pada penataan PKL.

VI. PENUTUP

4.1 Simpulan

Pertama, Perwali 62/2022 jo. 12/2023 telah dilaksanakan melalui pendataan, zonasi, pengaturan jam operasional, pemberdayaan, serta pengawasan dan penindakan, tetapi pelaksanaannya di Alun-Alun masih ditandai empat bentuk ketidakpatuhan yang berulang, yaitu berjualan di lokasi terlarang, melewati jam operasional, menggunakan fasilitas umum, dan mengabaikan kebersihan. Kedua, ketidakpatuhan

tersebut tidak seluruhnya berarti konflik. Data mendukung konflik laten antara kepentingan ekonomi PKL dan tujuan ketertiban pemerintah, serta friksi koordinasi antarinstansi sebagai konflik internal. Konflik terbuka dan konflik antar-PKL belum dibuktikan oleh data. Ketiga, konflik laten tersebut terbentuk oleh interaksi keterbatasan personel pengawasan, komunikasi yang masih dominan satu arah, pertimbangan ekonomi PKL, dan koordinasi lapangan yang belum rutin, sedangkan zonasi, bantuan gerobak, kartu identitas, paguyuban, dan forum dua mingguan berfungsi sebagai faktor pendukung.

4.2. Rekomendasi

1. Analisis beban kerja pengawasan. Satpol PP dan Disnakerkopum bersama perangkat daerah yang membidangi organisasi dan kepegawaian menghitung kebutuhan personel per shift berdasarkan luas area, jumlah PKL, dan frekuensi patroli sebelum menambah personel. Target jumlah personel ditetapkan dari hasil analisis tersebut. Indikator: rasio personel terhadap PKL per shift dan proporsi penertiban preventif terhadap reaktif.
2. Forum koordinasi rutin dan SOP bersama. Disnakerkopum dan Satpol PP, dengan fasilitasi Sekretaris Daerah sesuai Instruksi Wali Kota Nomor 1738 Tahun 2022, menetapkan pertemuan berkala (misalnya bulanan), SOP pembagian tugas retribusi dan pengawasan batas zona, serta kalender penertiban bersama. Indikator: tidak ada jadwal penertiban ganda dan jumlah pertemuan yang terlaksana.
3. Komunikasi dua arah. Disnakerkopum dan paguyuban memanfaatkan forum dua mingguan untuk menguji pemahaman PKL atas zonasi dan jam operasional, menampung keberatan, dan mengkaji kemungkinan penyesuaian jam pada waktu ramai tertentu. Indikator: tingkat pemahaman PKL melalui survei sederhana dan jumlah masukan yang ditindaklanjuti.
4. Penegakan berjenjang dan konsisten. Satpol PP menerapkan sanksi berjenjang dan mencatat pelanggaran berulang per pedagang agar penindakan lebih terarah. Indikator: penurunan pelanggaran berulang pada periode berikutnya.
5. Tata kelola kolaboratif. Pemerintah Kota Pasuruan bersama paguyuban, pengelola kawasan wisata, dan warga menyusun kesepakatan kebersihan dan penggunaan fasilitas umum serta memantaunya bersama. Indikator: dokumen kesepakatan dan laporan pemantauan bersama.

4.3 Keterbatasan dan Penelitian Lanjutan

Penelitian ini terbatas pada lima informan dengan hanya satu PKL di luar ketua paguyuban, sehingga perspektif pedagang belum mewakili keragaman PKL. Periode pengamatan tiga bulan tidak memungkinkan penelusuran perubahan jangka panjang. Data kuantitatif tentang frekuensi pelanggaran dan pendapatan tidak dikumpulkan secara sistematis, dan klaim historis tentang keberadaan PKL sebelum regulasi belum diverifikasi dengan dokumen. Konflik terbuka dan konflik antar-PKL tidak terdokumentasi. Penelitian lanjutan disarankan memperluas informan (PKL menurut lokasi, jam berdagang, kepemilikan gerobak, dan gender, serta warga, pengunjung, dan petugas lapangan), menggunakan data sebelum–sesudah untuk menilai dampak penataan terhadap pendapatan, menganalisis mandat formal setiap instansi, dan mengkaji model partisipasi PKL dalam perumusan kebijakan.

Pernyataan Penulis

Kontribusi Penulis

Seluruh penulis berkontribusi dalam penyelesaian naskah akhir. Kontribusi masing-masing penulis adalah sebagai berikut: [Inisial penulis 1]; merumuskan gagasan, mengumpulkan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, menganalisis data, serta menyusun draf naskah. [Inisial penulis 2]; merumuskan kerangka konseptual, membimbing proses penelitian, serta melakukan revisi kritis terhadap naskah. Seluruh penulis mendiskusikan hasil penelitian dan menyetujui naskah akhir.

Konflik Kepentingan

Para penulis menyatakan bahwa penelitian ini dilaksanakan tanpa adanya hubungan komersial atau finansial yang dapat dianggap sebagai potensi konflik kepentingan.

Penggunaan Kecerdasan Buatan (AI)

Penulis mengakui penggunaan Claude (Anthropic) untuk penyempurnaan bahasa dan penyuntingan naskah dalam penyusunan naskah ini. Seluruh konten yang dihasilkan AI telah ditinjau, disunting, dan divalidasi secara ketat oleh penulis untuk memastikan keakuratan serta orisinalitasnya. Penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas isi akhir naskah.

Informasi Pendanaan

Penelitian ini tidak menerima pendanaan khusus dari lembaga pemerintah, swasta, maupun

nirlaba. Seluruh biaya penelitian ditanggung secara mandiri oleh penulis.

Poin-Poin Utama Penelitian

Penulis mencantumkan 3 poin utama hasil penelitiannya sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Perwali 62/2022 jo. 12/2023 di kawasan Alun-Alun Kota Pasuruan masih ditandai empat bentuk ketidakpatuhan yang berulang, yaitu berjualan di lokasi terlarang, melewati jam operasional, menggunakan fasilitas umum sebagai tempat berdagang, dan mengabaikan kebersihan lingkungan.
2. Ketidakpatuhan tidak otomatis berarti konflik. Data mendukung adanya konflik laten antara kepentingan ekonomi PKL dan tujuan ketertiban pemerintah serta friksi koordinasi antarinstansi, sedangkan konflik terbuka tidak terdokumentasi.
3. Konflik laten tersebut dibentuk oleh keterbatasan personel pengawasan, komunikasi yang dominan satu arah, disposisi ekonomi PKL, dan koordinasi lapangan yang belum rutin, serta dimitigasi oleh zonasi, gerobak gratis, paguyuban, dan forum dialog dua mingguan.

Ketersediaan Data dan Bahan

Data primer berupa transkrip wawancara dan catatan observasi disimpan oleh penulis dan tidak dipublikasikan secara penuh demi menjaga kerahasiaan identitas informan; permintaan akses dapat diajukan kepada penulis. Dokumen yang dianalisis (Perwali Nomor 62 Tahun 2022, Perwali Nomor 12 Tahun 2023, Instruksi Wali Kota Nomor 1738 Tahun 2022, serta data PKL dan data BPS) dapat diakses melalui Pemerintah Kota Pasuruan dan Badan Pusat Statistik sesuai ketentuan yang berlaku.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Agus Prianto, M.PA selaku dosen pembimbing atas bimbingan dan arahan yang diberikan selama proses penelitian ini. Terima kasih juga disampaikan kepada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Yudharta Pasuruan, serta kepada Satuan Polisi Pamong Praja dan Disnakerkopum Kota Pasuruan atas kesediaannya menjadi informan penelitian. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada para pedagang kaki lima di kawasan Alun-Alun Kota Pasuruan yang telah berpartisipasi dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

Agustina, E. E. P., Radjikan, R., & Basyar, M. R. (2025). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL) di kawasan Alun-Alun Kota Pasuruan Jawa Timur. Kajian Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi, 2(2), 81–95. https://doi.org/10.62383/kajian.v2i2.370

Agustino, L. (2006). Dasar-dasar kebijakan publik. Bandung: Alfabeta.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Badan Pusat Statistik Kota Pasuruan. ([tahun]). [judul publikasi BPS yang memuat data penduduk dan ketenagakerjaan]. Pasuruan: BPS Kota Pasuruan.

Bakhri, S. (2021). Penataan pedagang kaki lima: Resiliensi usaha di masa pandemi. Al-Mustashfa: Jurnal Penelitian Hukum Ekonomi Syariah, 6(2), 147–161. https://doi.org/10.24235/jm.v6i2.8878

Bayat, A. (2000). From ‘dangerous classes’ to ‘quiet rebels’: Politics of the urban subaltern in the global south. International Sociology, 15(3), 533–557.

Bromley, R. (2000). Street vending and public policy: A global review. International Journal of Sociology and Social Policy, 20(1/2), 1–29.

Coser, L. A. (1956). The functions of social conflict. New York: Free Press.

Damara, W. (2020). Implementasi kebijakan tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat: Studi penertiban pedagang kaki lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Jurnal Tatapamong, 2(2), 1–16. https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v2i2.1244

Edwards III, G. C. (1980). Implementing public policy. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Kementerian Dalam Negeri. (2012). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Pemerintah Kota Pasuruan. (2022a). Peraturan Wali Kota Pasuruan Nomor 62 Tahun 2022 tentang Penataan Kawasan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima [lengkapi nomor Berita Daerah].

Pemerintah Kota Pasuruan. (2022b). Instruksi Wali Kota Pasuruan Nomor 1738 Tahun 2022 [lengkapi perihal].

Pemerintah Kota Pasuruan. (2023). Peraturan Wali Kota Pasuruan Nomor 12 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Nomor 62 Tahun 2022 [verifikasi judul resmi dan nomor Berita Daerah].

Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. Administrative Science Quarterly, 12(2), 296–320. https://doi.org/10.2307/2391553

Roever, S., & Skinner, C. (2016). Street vendors and cities. Environment and Urbanization, 28(2), 359–374.

Sudrajat, D. (2020). Implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima (Studi tentang penataan pedagang kaki lima Jalan Cihideung Kota Tasikmalaya). JAK (Jurnal Administrasi & Kebijakan Publik), 5(1), 58–65. [verifikasi nama jurnal dan tambahkan DOI/URL]

Sugiyono. (2019). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.

Wahab, S. A. (2008). Analisis kebijaksanaan: Dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara (Edisi kedua). Jakarta: Bumi Aksara.

Wirawan. (2010). Konflik dan manajemen konflik: Teori, aplikasi, dan penelitian. Jakarta: Salemba Humanika.

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Copyright© 2026. This is an open access article un-der the CC BY-NC-SA license (https://creativecommons.org/li-censes/by-nc-sa/4.0/)