

Pertentangan Kepentingan dalam Tata Kelola Pedagang Kaki Lima (PKL) di Alun-Alun Jember

Supriyono

Universitas Bakti Indonesia, Banyuwangi

Abstrak

Implementasi kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Alun-Alun Jember diwarnai oleh konflik kepentingan antaraktor pada tingkat pelaksanaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika konflik kepentingan dalam implementasi kebijakan tersebut menggunakan pendekatan implementasi kebijakan hibrida yang memadukan perspektif top-down dan bottom-up. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan desain studi kasus melalui wawancara, observasi, dan analisis dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik kepentingan muncul akibat ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan formal dengan kepentingan ekonomi PKL serta perbedaan orientasi antaraktor implementasi. Diskresi pelaksana menjadi ruang kontestasi kepentingan yang memengaruhi konsistensi implementasi kebijakan. Penelitian ini menegaskan bahwa konflik kepentingan merupakan bagian inheren dari implementasi kebijakan penataan PKL dan perlu dikelola melalui pendekatan tata kelola yang lebih integratif.

Kata Kunci: *implementasi kebijakan, konflik kepentingan, pkl*

Abstract

The implementation of street vendor (Pedagang Kaki Lima/PKL) management policy in the Jember Town Square is characterized by conflicts of interest among actors at the implementation level. This study aims to analyze the dynamics of conflicts of interest in the implementation of the policy using a hybrid policy implementation approach that integrates top-down and bottom-up perspectives. A qualitative case study design was employed, with data collected through interviews, field observations, and document analysis. The findings indicate that conflicts of interest arise from the misalignment between formal policy objectives and the economic interests of street vendors, as well as differing orientations among implementing actors. Implementers' discretion becomes a key arena of interest contestation, influencing the consistency of policy implementation. This study highlights that conflicts of interest are inherent in street vendor management policy implementation and should be addressed through a more integrative governance approach

Keywords: *implementation policy, conflict of interest, pkl*

Copyright (c) 2025 Supriyono

Corresponding author :

Email Address : supriyono@ubibanyuwangi.ac.id

PENDAHULUAN

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan persoalan klasik dalam kebijakan publik perkotaan di Indonesia yang hingga kini belum menemukan solusi yang bersifat

komprehensif dan berkelanjutan (Siregar, 2025). Fenomena PKL tidak hanya muncul di kota-kota besar, tetapi juga di kota-kota menengah dan kecil, sehingga menjadikannya sebagai isu nasional yang berulang dan persisten. Dalam konteks kebijakan publik, penataan PKL berada dalam ranah tata kelola perkotaan (*urban governance*) yang mempertemukan berbagai kepentingan, mulai dari kepentingan ketertiban dan estetika kota hingga kepentingan ekonomi masyarakat sektor informal (Sawir & Idris, 2024). Kompleksitas persoalan ini menyebabkan kebijakan penataan PKL kerap mengalami kegagalan implementasi, meskipun telah didukung oleh berbagai regulasi dan program penertiban.

Pemerintah daerah memiliki mandat normatif untuk menjaga ketertiban umum, kebersihan, keindahan, serta fungsi ruang publik sebagai bagian dari pelayanan publik dan pembangunan kota. Ruang publik memiliki karakteristik penting, antara lain sebagai arena interaksi sosial antarindividu dan komunitas, memiliki tingkat aksesibilitas yang terbuka bagi masyarakat luas, bersifat universal tanpa membedakan latar belakang sosial, serta memiliki dimensi kepublikan (*publicness*) yang menjamin ruang tersebut dapat digunakan secara adil dan setara (Maharani, Chrisna, Hadi Permana, & Utomo, 2024). Dalam praktiknya, idealitas ruang publik tersebut sering berhadapan dengan realitas sosial-ekonomi masyarakat, khususnya keberadaan PKL yang memanfaatkan ruang publik sebagai sumber penghidupan.

Di sisi lain, PKL menggantungkan keberlangsungan hidupnya pada akses terhadap ruang-ruang strategis perkotaan yang memiliki nilai ekonomi tinggi (Putri, Khatussolikah, Nabila, & Shafrani, 2025). Lokasi seperti trotoar, kawasan pusat kota, dan alun-alun menjadi ruang yang sangat vital bagi aktivitas ekonomi informal (Arlelian, 2025). Ketegangan antara kepentingan penataan kota dan kebutuhan ekonomi PKL menjadikan kebijakan penataan PKL sebagai arena konflik kepentingan yang bersifat struktural dan berulang (Podungge, Rachman, & Hasan, 2025). Konflik ini tidak jarang memunculkan resistensi, kompromi informal, hingga praktik toleransi selektif dalam implementasi kebijakan di tingkat lapangan.

Berbagai studi sebelumnya menunjukkan bahwa kebijakan penataan PKL sering kali dipahami dan dianalisis melalui pendekatan implementasi kebijakan top-down (Abang Zainudin, 2017; Ramadan, Uceng, & Muhammad, 2025; Zalvia, 2025). Pendekatan ini menekankan pentingnya kejelasan tujuan kebijakan, konsistensi regulasi, koordinasi antarlembaga, serta kapasitas birokrasi dalam menegakkan aturan. Dalam kerangka ini, kegagalan penataan PKL kerap dijelaskan sebagai akibat dari lemahnya sumber daya, kurangnya pengawasan, atau rendahnya kepatuhan pelaksana dan kelompok sasaran (Agustina, Radjikan, & Basyar, 2025). Meskipun memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan aspek administratif kebijakan, pendekatan top-down cenderung mengabaikan dinamika konflik dan relasi kekuasaan yang terjadi di tingkat lokal.

Sebaliknya, pendekatan *bottom-up* memandang implementasi kebijakan sebagai proses sosial dan politik yang berlangsung di tingkat akar rumput (Arlelian, 2025). Perspektif ini menekankan peran aktor lapangan, seperti aparat penegak peraturan dan kelompok sasaran kebijakan, dalam menafsirkan dan membentuk praktik implementasi kebijakan. Dalam konteks penataan PKL, pendekatan *bottom-up* membantu menjelaskan mengapa kebijakan sering diterapkan secara tidak konsisten, serta bagaimana negosiasi informal, relasi personal, dan diskresi aparat menjadi bagian dari praktik sehari-hari. Namun demikian, pendekatan ini memiliki

keterbatasan karena berisiko merelatifkan tujuan kebijakan dan mengaburkan persoalan akuntabilitas publik.

Keterbatasan kedua pendekatan tersebut mendorong berkembangnya pendekatan hibrida dalam studi implementasi kebijakan kontemporer. Pendekatan hibrida mengintegrasikan struktur kebijakan yang bersifat hierarkis dengan dinamika aktor, kepentingan, dan konflik yang terjadi di tingkat bawah. Pendekatan ini relevan untuk menganalisis kebijakan yang ditandai oleh tingkat konflik yang tinggi dan ambiguitas tujuan yang besar, seperti kebijakan penataan PKL (Muhaling, Sukristyanto, & Basyar, 2025). Dalam kebijakan semacam ini, implementasi tidak semata-mata merupakan persoalan teknis-administratif, melainkan proses politik yang melibatkan negosiasi kepentingan antaraktor.

Alun-Alun Jember merupakan contoh konkret ruang publik perkotaan yang menjadi locus konflik dalam implementasi kebijakan penataan PKL. Sebagai ruang kota yang memiliki nilai simbolik, sosial, dan ekonomi, Alun-Alun Jember tidak hanya berfungsi sebagai ruang terbuka hijau dan ruang interaksi sosial masyarakat, tetapi juga sebagai sumber penghidupan bagi PKL. Upaya penataan PKL di kawasan ini melibatkan berbagai aktor, seperti pemerintah daerah, aparat penegak peraturan, PKL, serta masyarakat pengguna ruang publik (Ramadan et al., 2025). Interaksi antaraktor tersebut mencerminkan pertentangan kepentingan yang tidak selalu dapat diselesaikan melalui pendekatan administratif formal.

Sejauh ini, kajian mengenai penataan PKL di tingkat lokal di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan deskriptif yang menilai keberhasilan kebijakan berdasarkan tingkat kepatuhan terhadap regulasi atau efektivitas penertiban (Afrita, Endah, & Nurwanda, 2025). Pendekatan tersebut belum sepenuhnya mampu menjelaskan mekanisme konflik kepentingan yang terjadi dalam proses implementasi, serta bagaimana konflik tersebut membentuk hasil kebijakan di lapangan (Nazila, Sari, Mulyana, Ridhoansyah, & Nasor, 2025). Dengan demikian, terdapat celah penelitian dalam memahami penataan PKL sebagai proses implementasi kebijakan yang sarat konflik kepentingan dan relasi kekuasaan, bukan sekadar persoalan ketertiban kota.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis pertentangan kepentingan dalam implementasi kebijakan penataan PKL di Alun-Alun Jember dengan menggunakan pendekatan hibrida implementasi kebijakan. Fokus analisis diarahkan pada interaksi antara desain kebijakan, praktik pelaksana lapangan, serta kepentingan aktor-aktor yang terlibat. Artikel ini berargumen bahwa kegagalan penataan PKL yang berulang bukan terutama disebabkan oleh kelemahan teknis atau kurangnya regulasi, melainkan oleh absennya konsensus kebijakan yang mampu menjembatani kepentingan pemerintah dan PKL dalam pengelolaan ruang publik.

Secara teoretik, penelitian ini berkontribusi dalam memperkuat penggunaan pendekatan hibrida dalam studi implementasi kebijakan publik di tingkat lokal, khususnya untuk kebijakan yang ditandai oleh konflik kepentingan dan ambiguitas tujuan. Secara praktis, temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam merumuskan strategi penataan PKL yang lebih adaptif, partisipatif, dan berkelanjutan, terutama dalam pengelolaan ruang publik perkotaan yang memiliki nilai strategis dan simbolik.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus, dengan fokus pada implementasi kebijakan penataan PKL di Alun-Alun Jember. Studi kasus dipilih karena memungkinkan analisis mendalam terhadap dinamika konflik dan interaksi antaraktor dalam konteks kebijakan yang spesifik. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, analisa dokumen dan observasi. Wawancara mendalam dilakukan kepada Kepala Polisi Pamong Praja, beberapa anggota Polisi Pamong Praja, beberapa PKL, dan perwakilan masyarakat pengguna alun-alun.

Analisis data dilakukan melalui analisis tematik berbasis kerangka teoritik dengan langkah-langkah sebagai berikut: (1) koding teoritik yaitu mengelompokkan data berdasarkan kategori melalui desain kebijakan, praktik implementasi, kepentingan aktor, bentuk konflik dan mekanisme pengelolaan konflik; (2) analisis relasional yaitu menelusuri hubungan antara lain desain kebijakan dan praktik implementasi dan konflik kepentingan dan hasil kebijakan; dan (3) penarikan pola (*pattern matching*), dengan membandingkan temuan empiris dengan kerangka implementasi hibrida dan teori konflik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Desain Kebijakan Penataan PKL: Kejelasan Normatif, Ambiguitas Operasional

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Alun-Alun Jember secara normatif dirumuskan dengan tujuan yang relatif jelas, yakni menciptakan ketertiban, menjaga fungsi ruang publik, serta meningkatkan estetika kawasan pusat kota. Tujuan tersebut secara konsisten tercermin dalam berbagai dokumen kebijakan dan pernyataan resmi pemerintah daerah. Namun, pada level operasional, kebijakan ini mengandung ambiguitas implementatif yang signifikan. Ambiguitas tersebut terutama berkaitan dengan mekanisme relokasi, kriteria PKL yang diperbolehkan beroperasi, serta batas toleransi terhadap aktivitas berdagang di ruang publik. Ketidakjelasan ini membuka ruang interpretasi yang luas bagi aktor pelaksana maupun kelompok sasaran kebijakan. Temuan ini menunjukkan bahwa meskipun desain kebijakan tampak kuat dari perspektif *top-down*, kebijakan tersebut tidak sepenuhnya memberikan panduan implementatif yang mampu mengantisipasi kompleksitas sosial-ekonomi PKL. Dalam kerangka Matland, kondisi ini menempatkan kebijakan penataan PKL pada wilayah ambiguitas menengah-tinggi, yang berimplikasi langsung terhadap dinamika implementasi di lapangan.

Dalam perspektif implementasi hibrida, temuan ini menegaskan bahwa kejelasan tujuan kebijakan tidak secara otomatis menjamin efektivitas implementasi. Ambiguitas operasional justru memperkuat peran aktor lapangan dan membuka ruang negosiasi informal. Hal ini sekaligus mengonfirmasi kritik terhadap pendekatan *top-down* yang terlalu menekankan konsistensi regulatif tanpa mempertimbangkan kompleksitas konteks implementasi.

Praktik Implementasi: Diskresi Pelaksana dan Negosiasi Informal

Temuan lapangan menunjukkan bahwa praktik implementasi kebijakan penataan PKL tidak sepenuhnya mengikuti desain kebijakan formal. Aparat pelaksana di tingkat lapangan khususnya petugas penegak ketertiban secara aktif menggunakan diskresi dalam menafsirkan dan menerapkan kebijakan. Diskresi

tersebut tampak dalam bentuk toleransi waktu berdagang, pembiaran terhadap jenis PKL tertentu, serta penegakan aturan yang bersifat situasional. Diskresi ini tidak semata-mata mencerminkan kelemahan aparat, melainkan strategi adaptif dalam menghadapi resistensi PKL dan tekanan sosial dari masyarakat. Dalam banyak kasus, implementasi kebijakan berlangsung melalui negosiasi informal, baik antara aparat dan PKL maupun antaraktor pemerintah sendiri. Praktik ini menghasilkan pola implementasi yang tidak konsisten, di mana kebijakan tampak tegas pada waktu dan lokasi tertentu, tetapi longgar pada konteks yang lain. Pola ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan lebih menyerupai proses kompromi sosial dibandingkan pelaksanaan administratif yang linier.

Temuan ini memperkuat argumen Lipsky mengenai peran street-level bureaucrats dalam membentuk hasil kebijakan. Namun, dalam kerangka hibrida, diskresi tidak dipahami sebagai penyimpangan kebijakan, melainkan sebagai mekanisme implementasi yang muncul akibat ambiguitas kebijakan dan konflik kepentingan. Dengan demikian, implementasi kebijakan penataan PKL tidak dapat dinilai hanya dari kepatuhan terhadap aturan, tetapi harus dianalisis sebagai praktik sosial yang dinegosiasikan.

Pengelolaan Konflik: Absennya Konsensus Kebijakan

Temuan kunci penelitian ini adalah bahwa konflik kepentingan dalam penataan PKL tidak dikelola melalui mekanisme konsensus kebijakan yang formal dan berkelanjutan. Dialog antara pemerintah dan PKL cenderung bersifat ad hoc, reaktif, dan tidak terinstitusionalisasi. Akibatnya, kesepakatan yang tercapai bersifat sementara dan mudah runtuh ketika konteks politik atau ekonomi berubah. Absennya konsensus ini menyebabkan kebijakan penataan PKL beroperasi dalam kondisi ketidakpastian implementatif, di mana semua aktor memahami bahwa kebijakan dapat berubah tergantung situasi. Kondisi ini mendorong PKL untuk terus menguji batas kebijakan, sementara aparat pelaksana memilih pendekatan kompromistis untuk menjaga stabilitas sosial.

Temuan ini menguatkan tesis utama penelitian bahwa kegagalan penataan PKL bukan terutama disebabkan oleh lemahnya regulasi, melainkan oleh ketiadaan mekanisme pengelolaan konflik yang terinstitusionalisasi. Dalam perspektif implementasi hibrida, kebijakan tanpa konsensus yang kuat akan cenderung menghasilkan implementasi yang inkonsisten dan rentan konflik berulang.

Implikasi Teoretik dan Refleksi Implementasi

Secara teoretik, temuan penelitian ini menegaskan relevansi pendekatan hibrida dalam menganalisis kebijakan publik yang bersifat konflikual. Penelitian ini menunjukkan bahwa pendekatan top-down dan bottom-up tidak dapat dipertentangkan secara dikotomis, melainkan perlu dipahami sebagai elemen yang saling berinteraksi dalam proses implementasi. Secara praktis, temuan ini memberikan refleksi bahwa upaya penataan PKL memerlukan pergeseran dari pendekatan penertiban menuju tata kelola konflik, di mana dialog, negosiasi, dan konsensus menjadi bagian integral dari desain kebijakan.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa konflik kepentingan dalam implementasi kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Alun-Alun Jember merupakan

konsekuensi dari interaksi yang tidak selaras antara desain kebijakan yang bersifat top-down dan praktik implementasi di tingkat lapangan yang dipengaruhi oleh kepentingan aktor lokal. Kebijakan penataan yang dirancang untuk menciptakan ketertiban ruang publik belum sepenuhnya terinternalisasi sebagai tujuan bersama, sehingga memunculkan resistensi, negosiasi informal, dan praktik kompromi dalam pelaksanaannya. Temuan menunjukkan bahwa konflik kepentingan tidak semata-mata bersumber dari penolakan PKL terhadap kebijakan, tetapi juga dari perbedaan orientasi dan kepentingan antaraktor implementasi, termasuk pemerintah daerah, aparat penegak kebijakan, dan pemangku kepentingan lokal lainnya. Dalam konteks implementasi hibrida, diskresi aktor pelaksana menjadi ruang kontestasi kepentingan, yang pada satu sisi memungkinkan fleksibilitas kebijakan, namun pada sisi lain berpotensi melemahkan konsistensi dan kepastian implementasi apabila tidak dikelola secara institusional. Penelitian ini juga menemukan bahwa lemahnya mekanisme koordinasi dan komunikasi lintas aktor memperbesar eskalasi konflik kepentingan, terutama ketika kebijakan tidak disertai dengan skema insentif, perlindungan sosial, dan partisipasi yang bermakna bagi PKL. Akibatnya, implementasi kebijakan cenderung berlangsung secara parsial, temporer, dan situasional, bergantung pada tekanan sosial dan politik yang berkembang di ruang publik Alun-Alun Jember. Secara teoretik, studi ini menegaskan bahwa konflik kepentingan perlu dipahami sebagai elemen inheren dalam implementasi kebijakan publik, khususnya dalam konteks kebijakan penataan sektor informal di ruang publik. Pendekatan hibrida memberikan kerangka analitis yang lebih memadai untuk menjelaskan kompleksitas tersebut dibandingkan pendekatan implementasi yang bersifat linear. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan penataan PKL tidak hanya ditentukan oleh kejelasan regulasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola konflik kepentingan melalui tata kelola kolaboratif dan mekanisme integrasi kebijakan yang berkelanjutan.

Referensi :

- Abang Zainudin, S. (2017). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA. *Fokus*, 15(1), 55–74.
- Afrita, Y. N., Endah, K., & Nurwanda, A. (2025). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM PENATAAN DAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA OLEH SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DI CIHIDEUNG K.H ZAINAL MUSTOFA KOTA TASIKMALAYA. *Jurnal Sains Student Research*, 3(5), 61722.
- Agustina, E. E. P., Radjikan, & 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>
- Arelia, R. A. Q. (2025). Evaluasi Kualitas Alun-Alun Cicendo sebagai Ruang Terbuka Publik dengan Pendekatan UN Habitat. *Prosiding (SIAR) Seminar Ilmiah Arsitektur*.
- Maharani, B., Chrisna, R., Hadi Permana, T., & Utomo, R. P. (2024). Faktor-Faktor yang Mendorong Penggunaan Ruang Publik bagi Warga di Permukiman Padat (Studi Kasus Lingkungan Rusunawa Begalon I & II, Kota Surakarta) Factors Driving the Use of Public Spaces for Residents in Dense Settlements (Case Study of Begalon I & II Low-Cost Apartment, Surakarta City), 6, 14. Retrieved from <http://jurnal.uns.ac.id/jdk>
- Muhaling, T. N., Sukristyanto, A., & Basyar, M. R. (2025). Konflik dan Ambiguitas Implementasi Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 84 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya , Indonesia

- beralih pada sektor informal , termasuk dalam hal ini ialah menjadi ped. *Konstitusi: Jurnal Hukum, Administrasi Publik, Dan Ilmu Komunikasi*, 2(2024), 92–101.
- Nazila, K., Sari, A. R., Mulyana, S., Ridhoansyah, N., & Nasor, M. (2025). Pendekatan Proses Dan Model-Model Kebijakan. *UNISAN JURNAL: Jurnal Manajemen Dan Pendidikan Islam*, 4(8), 43–154. Retrieved from <https://journal.an-nur.ac.id/index.php/unisanjournal>
- Podungge, D., Rachman, E., & Hasan, K. K. (2025). Penataan Pedagang Kaki Lima Di Area Taman Kota Oleh Dinas Pariwisata Kota Gorontalo. *Jambura*, 7(3), 2025. Retrieved from <http://ejurnal.ung.ac.id/index.php/JIMB>
- Putri, N. N., Khatussolikhah, F., Nabila, N. Z. A., & Shafrani, Y. S. (2025). PERAN STRATEGIS ALUN-ALUN PURWOKERTO DALAM MENINGKATKAN AKTIVITAS EKONOMI DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT SEKITAR. *Jurnal Akademik Ekonomi Dan Manajemen*, 2(3).
- Ramadan, A., Uceng, A., & Muhammad, N. (2025). Terhadap Efektivitas Penataan Pedagang Kaki Lima Rappang. *JANE (Jurnal Administrasi Negara)*, 17(1), 114–123.
- Sawir, M., & Idris, M. F. (2024). Implementasi Kebijakan Penataan Dan Strategi Inovasi Penertiban Pedagang Kaki Lima Kota Jayapura. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (JISIP)*, 13(1), 136–148. <https://doi.org/10.33366/jisip.v13i1.2910>
- Siregar, D. (2025). Kebijakan Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (Pkl) Di Kota Medan: Menuju Ruang Kota Yang Inklusif Dan Berdaya. *Journal of Innovative and Creativity (Joecy)*, 5(2), 9952–9974. <https://doi.org/10.31004/joecy.v5i2.1705>
- Zalvia, E. T. A. F. (2025). Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Pantai Purus Dalam Mewujudkan Fungsi Tata Ruang Kota Padang. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 8(2), 55–68.