

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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. Istilah PKL umumnya merujuk pada pedagang yang memakai gerobak, di mana istilah ini muncul karena menyangkut lima kaki, dua kaki manusia, dan tiga kaki lainnya, yang sesungguhnya terdiri dari dua roda dan satu kaki kayu (Pitaloka et al., 2021). Penjual jalanan (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).

Seluruh warga negara Indonesia, termasuk pedagang kaki lima, memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui kegiatan ekonomi informal seperti jual beli. Hak ini dijamin oleh konstitusi yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 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 penambahan angkatan kerja di kota. Sedangkan penambahan 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.

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 1.1 Kabupaten/Kota dengan Tingkat Pengangguran Tertinggi di Jawa Timur

No	Kabupaten/Kota	Tahun 2024
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 %

No	Kabupaten/Kota	Tahun 2024
9.	Kota Surabaya	4,91 %
10.	Kabupaten Blitar	4,77 %

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2024

Menurut data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo, kabupaten ini memiliki sekitar 2 juta jiwa penduduk per tahun. Pada tahun 2024, jumlah penduduknya diperkirakan mencapai 2.002.830 jiwa, dengan kepadatan penduduk sekitar 2.776 jiwa per kilometer persegi dan luas wilayah sekitar 714,24 kilometer persegi. Angka-angka tersebut menempatkan Kabupaten Sidoarjo tergolong sebagai salah satu wilayah dengan populasi terbesar di Jawa Timur, dengan mayoritas warganya berprofesi sebagai pedagang kaki lima (PKL).

Tabel 1.2 Jumlah Penduduk Kabupaten Sidoarjo

Tahun	Jumlah Penduduk
2021	2.238.069
2022	2.266.533
2023	1.996.825
2024	2.002.830

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo, 2025

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 menjual kandagannya. Kehadiran banyak pedagang di sepanjang jalan Gading Fajar juga berimbas ke arus lalu lintas di kawasan itu (Putri et al., 2023).

Berdasarkan statistik yang diperoleh dari website Satu Data Kabupaten Sidoarjo, Gading Fajar yang terletak di Kecamatan Candi, termasuk dalam lima kecamatan tertinggi dari total 18 kecamatan di Sidoarjo, dengan jumlah usaha mikro terbanyak di Kabupaten Sidoarjo dengan jumlah 10.247 pada tahun 2023, data statistik tersebut bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.3 Jumlah Pedagang Kaki Lima Tiap Kecamatan di Sidoarjo

Tahun 2023		
No	Kecamatan	Jumlah
1.	Sidoarjo	21.503
2.	Krian	13.016
3.	Tanggulangin	11.647
4.	Krembung	10.329
5.	Candi	10.247

Sumber: Satu Data Kabupaten Sidoarjo, 2025

Perkembangan Pedagang Kaki Lima (PKL) di kota-kota besar menjadi isu yang hangat diperbincangkan di berbagai media. 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. Pedagang kaki lima di Kabupaten Sidoarjo bermula dari pedagang yang berjualan di alun-alun Sidoarjo, kemudian dikarenakan jumlahnya yang semakin banyak direlokasikan ke GOR Sidoarjo, 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 (L. S. Y. Putri & Choiriyah, 2021).

Kartini dalam Jainuri & Sukmana (2022) menjelaskan bahwa beragamnya masyarakat yang memilih menjadi PKL juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, seperti masalah keuangan, keterbatasan lapangan pekerjaan, dan urbanisasi. Berdasarkan data yang diperoleh penulis tentang jumlah PKL di berbagai wilayah Kabupaten Sidoarjo, informasi berikut dapat disajikan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1.4 Jumlah PKL Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2023

Tahun 2023		
No	Nama Wilayah	Jumlah
1.	Gading Fajar	1.210
2.	Taman Pinang	341
3.	Jl Majapahit dan GajahMada	60
4.	Graha Kota	59

Sumber: Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, 2024

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 & 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 (Fortunella, 2017).

Sebagai bentuk respons terhadap permasalahan ini, Pemkab Sidoarjo menempuh langkah-langkah dengan mengeluarkan kebijakan penataan bagi PKL. Kebijakan ini tercantum di Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang menjadi dasar hukum mengenai penataan dan pemberdayaan PKL, sedangkan Perbup Nomor 84 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang memberikan petunjuk teknis untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Keduanya saling melengkapi dalam rangka mewujudkan penataan PKL yang tertib dan teratur di Kabupaten Sidoarjo. Namun faktanya menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan ini masih belum memuaskan banyak orang seperti masyarakat sekitar dan para PKL.

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).

Meskipun pedagang kaki lima di kawasan Gading Fajar semula mendapatkan dukungan dari pemerintah dengan relokasi ke lahan kosong di depan SMA Negeri 2 Sidoarjo, lokasi tersebut tidak dapat menjadi tempat usaha yang baik. Para pedagang menganggap area tersebut kurang strategis dan sepi

pengunjung, sehingga tidak memenuhi harapan mereka untuk berjualan, akibatnya mereka memilih untuk kembali berjualan di ruang publik sekitar Gading Fajar. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pedagang pentol yaitu Pak Rusbi, beliau mengungkapkan kerisauannya terkait kebijakan relokasi ini sebagai berikut:

“Kami pernah ditempatkan di lahan kosong di depan SMA 2, tetapi sayangnya, tidak ada pelanggan yang datang. Kami tidak memiliki pilihan lain selain menjadi pedagang kaki lima. Jika lokasi relokasi sepi, kami harus mencari tempat lain yang lebih mudah dijangkau pembeli” (Hasil Wawancara, Selasa 8 Oktober 2024).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, bahwa lokasi relokasi yang pernah disediakan oleh pemerintah belum mampu menarik minat pembeli sehingga tidak mendukung keberlangsungan usaha para pedagang. Kondisi tersebut membuat para PKL kesulitan memperoleh penghasilan ketika berjualan di lokasi relokasi yang dianggap kurang strategis. Oleh karena itu, sebagian pedagang akhirnya memilih kembali mencari lokasi lain yang lebih mudah dijangkau oleh pembeli agar aktivitas usaha mereka dapat tetap berjalan. Hal ini menunjukkan bahwa faktor lokasi yang strategis menjadi pertimbangan utama bagi para PKL dalam menjalankan aktivitas berdagang.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo hingga saat ini masih menghadapi tantangan dalam menemukan lokasi berjualan yang tepat bagi para pedagang kaki lima di kawasan tersebut. Di sinilah pentingnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 sebagai landasan hukum yang kuat untuk penataan dan penertiban pedagang kaki lima. Oleh karena itu, penting untuk segera mengimplementasikan dengan baik kebijakan yang telah ditetapkan untuk mengatasi permasalahan ini dan mendorong kesejahteraan Bersama baik para PKL dan warga sekitar.

Mengacu pada tujuan penerbitan Perda Kabupaten Sidoarjo No. 3 Tahun 2016, langkah ini dimaksudkan untuk menata keberadaan PKL agar tidak mengganggu ketertiban umum serta fungsi dari fasilitas publik. Selain itu, peraturan ini juga bertujuan untuk memberdayakan PKL melalui penyediaan lokasi yang terorganisir dan fasilitas pendukung, serta memberikan pelatihan untuk meningkatkan kualitas usaha mereka. Dalam Pasal 20 Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2016, diatur mengenai kewajiban pedagang kaki lima untuk tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum (Fortunella, 2017).

Fenomena ini dapat diatasi jika pemerintah mengambil langkah untuk membatasi jumlah pedagang yang beroperasi di sekitar kawasan Gading Fajar Sidoarjo serta menyediakan lokasi strategis bagi mereka. Dengan demikian, diharapkan tidak akan timbul kemacetan lalu lintas bagi pengguna jalan. Di sisi lain, keberadaan PKL di kawasan Gading Fajar Sidoarjo juga didukung oleh sebuah paguyuban dan koordinator lapangan yang mengatur aktivitas para pedagang agar tetap dapat berjualan. Paguyuban ini terdiri dari individu-individu yang mempertahankan keberadaan PKL dengan menganggap bahwa mereka tidak melanggar aturan, melainkan berusaha mencari nafkah.

Namun, terdapat penolakan dari masyarakat yang tinggal di sekitar Gading Fajar. Mereka berpendapat bahwa pemanfaatan area publik oleh pedagang kaki lima ini melanggar perundang-undangan, mengingat lahan yang digunakan hampir menutupi separuh badan jalan dan menyulitkan arus lalu lintas kendaraan (Bilqisa, 2014). Fenomena terkait penataan pedagang kaki lima ini menunjukkan bahwa bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penataan dan

Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima pada Pasal 20 (E) dan Pasal 21 (H). Pasal 20 melarang pedagang kaki lima untuk tidak mengganggu arus lalu lintas dan ketertiban umum dan Pasal 21 menegaskan larangan bagi pedagang kaki lima untuk memanfaatkan badan jalan sebagai lokasi berjualan. Aturan ini seharusnya diimbangi dengan penegakan hukum yang jelas terhadap pelanggaran terkait penggunaan fasilitas umum (Fortunella, 2017).

Diharapkan, Peraturan Daerah ini dapat terlaksana dengan baik dan menjadi dasar hukum yang kokoh dalam penataan PKL. Oleh karena itu, diperlukan tindakan yang tegas dalam pelaksanaan kebijakan Perda dari semua komponen masyarakat agar permasalahan ini dapat teratasi dan tercapai kesejahteraan bagi semua pihak. Mengacu pada uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis kemudian menetapkan judul **“Konflik Kebijakan Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo”**.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan, dapat dirumuskan permasalahan utama yang menjadi fokus dalam penelitian ini: Bagaimana dinamika konflik dalam kebijakan penataan PKL di kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo ditinjau dari konsep *policy conflict framework*?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis dinamika konflik dalam kebijakan penataan pedagang kaki lima di kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo berdasarkan konsep *policy conflict framework*.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi kontribusi dalam pengembangan kajian ilmu administrasi publik, khususnya dalam memahami konflik kebijakan publik melalui pendekatan *policy conflict framework*.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi pada pengembangan teori, tetapi juga memiliki implikasi praktis yang signifikan bagi berbagai pihak yang terlibat dalam penataan PKL di kawasan Gading Fajar Kabupaten Sidoarjo.

- a. Memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan penataan PKL yang lebih efektif dan responsif terhadap dinamika sosial.
- b. Menjadi bahan pertimbangan bagi pemangku kepentingan, termasuk organisasi PKL dan masyarakat sekitar, dalam merumuskan solusi konflik yang lebih partisipatif dan berkeadilan.