

KONFLIK DAN AMBIGUITAS PADA PELAKSANAAN RELOKASI PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN BULAK SURABAYA

Yonatha Pambudi¹, Yusuf Hariyoko, S.AP., M.AP², Hasan Ismail, S.AP., M.AP³

¹²³ Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

ARTICLE INFO

Article history:

Received Desember, 2025

Revised Desember, 2025

Accepted Desember, 2025

Available Desember, 2025

yonathapambudi2004@gmail.com

yusufhari@untag-sby.ac.id

hasanismail@untag-sby.ac.id

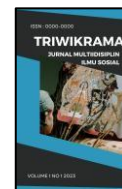
ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis dinamika konflik dan ambiguitas dalam pelaksanaan kebijakan relokasi pedagang kaki lima (PKL) di Kecamatan Bulak, Surabaya. Meskipun kebijakan relokasi bertujuan menata ruang kota dan meningkatkan pengelolaan sektor informal, pelaksanaannya menghadapi berbagai hambatan seperti resistensi pedagang, ketidakjelasan prosedur, serta komunikasi yang tidak efektif antarinstansi dan kepada masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-evaluatif melalui wawancara, observasi, dan telaah dokumen, dengan analisis berbasis Model Ambiguity–Conflict Richard E. Matland. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan relokasi memiliki tingkat ambiguitas yang tinggi, terlihat dari ketidakjelasan tujuan, alur pelaksanaan, dan koordinasi pelaksana. Konflik juga muncul akibat perbedaan kepentingan antara pemerintah dan pedagang yang merasa relokasi mengancam keberlangsungan usaha. Kondisi ini menempatkan implementasi pada kategori symbolic/political implementation, di mana hasil kebijakan lebih ditentukan oleh proses negosiasi dan dinamika kekuasaan. Kesimpulannya, efektivitas kebijakan masih rendah karena kurangnya partisipasi, komunikasi, serta ketidaksiapan lokasi baru. Rekomendasi meliputi peningkatan transparansi informasi, koordinasi antarinstansi, dan pelibatan PKL dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license. Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu Bangsa Institute

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



Kata Kunci: ambiguitas; implementasi; konflik; pedagang kaki lima; relokasi.

ABSTRACT

This study analyzes the dynamics of conflict and ambiguity in the implementation of the street vendor relocation policy in Bulak District, Surabaya. Although relocation aims to improve urban order and support microeconomic development, its implementation often faces resistance, unclear procedures, and inconsistent communication between the government and vendors. Using a qualitative descriptive– evaluative approach, this research draws on interviews, observations, and document reviews to examine the policy process through Matland’s Ambiguity–Conflict Model. The findings reveal that the relocation policy contains high levels of ambiguity—reflected in unclear goals, procedures, and inter-agency coordination—as well as high conflict arising from differing interests between the government and street vendors. These conditions place the implementation in the category of symbolic or political implementation, where outcomes rely heavily on negotiation and power dynamics rather than administrative mechanisms. The study concludes that policy effectiveness is limited by low stakeholder participation, insufficient communication, and inadequate readiness of the new locations. Recommendations include improving transparency, strengthening cross-agency coordination, and enhancing vendor involvement to ensure more sustainable relocation outcomes. **Keywords:** ambiguity; conflict; policy implementation; relocation; street vendors

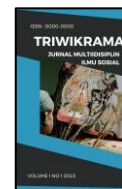
1. PENDAHULUAN

Pertumbuhan sektor informal merupakan fenomena sosial-ekonomi yang mencolok di perkotaan Indonesia, termasuk Surabaya. Sektor ini berperan penting dalam penyerapan tenaga kerja, terutama bagi masyarakat berpendapatan rendah yang kesulitan mengakses pekerjaan formal. Salah satu sektor informal yang paling berkembang adalah pedagang kaki lima (PKL), yang tidak hanya mencerminkan dinamika ekonomi rakyat kecil tetapi juga menunjukkan ketimpangan antara kebutuhan ekonomi masyarakat dengan kapasitas pemerintah dalam menyediakan ruang usaha yang sah dan tertib.

Surabaya, sebagai salah satu kota metropolitan, menghadapi tantangan dalam menyeimbangkan fungsi ekonomi dengan ketertiban ruang publik. Pemerintah Kota Surabaya berupaya menata dan menertibkan keberadaan PKL melalui kebijakan relokasi dan penataan lokasi usaha. Kebijakan ini berlandaskan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 9 Tahun 2014 dan Peraturan Wali Kota Surabaya No. 28 Tahun 2017, yang bertujuan untuk menyediakan ruang usaha yang lebih terorganisir bagi pedagang kaki lima. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut menghadapi kendala yang signifikan, terutama dalam bentuk konflik sosial dan ambiguitas pelaksanaan yang menghambat efektivitasnya.

Konflik yang terjadi antara pemerintah dan pedagang seringkali muncul karena ketidaksesuaian antara kebijakan yang diterapkan dan kebutuhan pedagang. Di sisi lain, ambiguitas dalam kebijakan—seperti ketidakjelasan prosedur dan kurangnya informasi mengenai lokasi relokasi—menambah kesulitan dalam implementasi kebijakan tersebut. Berdasarkan teori Ambiguity-Conflict Model yang diajukan oleh Richard E. Matland, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana kedua faktor ini—konflik dan ambiguitas—memengaruhi pelaksanaan kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak, Surabaya.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan teori Matland, penelitian ini akan mengungkap dinamika antara pemerintah, pedagang kaki lima, dan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan relokasi. Diharapkan, hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi yang berguna untuk meningkatkan efektivitas kebijakan relokasi PKL serta memperbaiki mekanisme komunikasi dan koordinasi antara semua pihak yang terlibat.



TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian Terdahulu

Pertumbuhan sektor informal merupakan fenomena sosial-ekonomi yang mencolok di perkotaan Indonesia, termasuk Surabaya. Sektor ini berperan penting dalam penyerapan tenaga kerja, terutama bagi masyarakat berpendapatan rendah yang kesulitan mengakses pekerjaan formal. Salah satu sektor informal yang paling berkembang adalah pedagang kaki lima (PKL), yang tidak hanya mencerminkan dinamika ekonomi rakyat kecil tetapi juga menunjukkan ketimpangan antara kebutuhan ekonomi masyarakat dengan kapasitas pemerintah dalam menyediakan ruang usaha yang sah dan tertib.

Surabaya, sebagai salah satu kota metropolitan, menghadapi tantangan dalam menyeimbangkan fungsi ekonomi dengan ketertiban ruang publik. Pemerintah Kota Surabaya berupaya menata dan menertibkan keberadaan PKL melalui kebijakan relokasi dan penataan lokasi usaha. Kebijakan ini berlandaskan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 9 Tahun 2014 dan Peraturan Wali Kota Surabaya No. 28 Tahun 2017, yang bertujuan untuk menyediakan ruang usaha yang lebih terorganisir bagi pedagang kaki lima. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut menghadapi kendala yang signifikan, terutama dalam bentuk konflik sosial dan ambiguitas pelaksanaan yang menghambat efektivitasnya.

Konflik yang terjadi antara pemerintah dan pedagang seringkali muncul karena ketidaksesuaian antara kebijakan yang diterapkan dan kebutuhan pedagang. Di sisi lain, ambiguitas dalam kebijakan—seperti ketidakjelasan prosedur dan kurangnya informasi mengenai lokasi relokasi—menambah kesulitan dalam implementasi kebijakan tersebut. Berdasarkan teori Ambiguity-Conflict Model yang diajukan oleh Richard E. Matland, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana kedua faktor ini—konflik dan ambiguitas—memengaruhi pelaksanaan kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak, Surabaya.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan teori Matland, penelitian ini akan mengungkap dinamika antara pemerintah, pedagang kaki lima, dan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan relokasi. Diharapkan, hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi yang berguna untuk meningkatkan efektivitas kebijakan relokasi PKL serta memperbaiki mekanisme komunikasi dan koordinasi antara semua pihak yang terlibat.

Model Implementasi Richard E. Matland

Penelitian ini menggunakan Ambiguity-Conflict Model yang dikembangkan oleh Richard E. Matland pada tahun 1995. Matland menggabungkan dua pendekatan utama dalam studi implementasi kebijakan: pendekatan top-down yang menekankan kerelasan aturan dan pendekatan bottom-up yang menyoroti peran aktor lokal. Menurut Matland, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada struktur kebijakan, tetapi juga pada tingkat konflik dan ambiguitas yang ada dalam kebijakan tersebut.

Matland mengidentifikasi dua faktor utama yang mempengaruhi implementasi kebijakan: konflik dan ambiguitas. Konflik muncul karena perbedaan nilai, tujuan, atau prioritas antaraktor kebijakan, sementara ambiguitas berkaitan dengan ketidakjelasan mengenai tujuan, cara penerapan, dan makna kebijakan. Kombinasi dari kedua faktor ini menghasilkan empat jenis implementasi kebijakan:

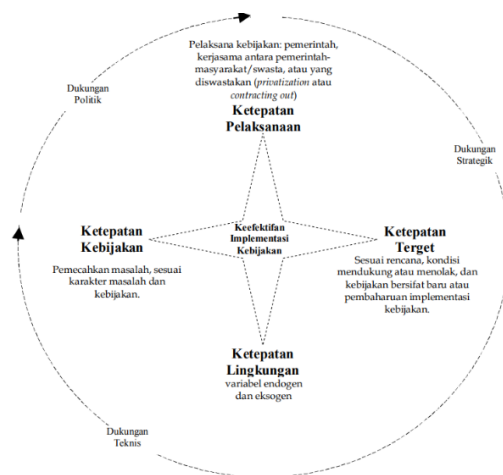
- Implementation Administratif: Konflik rendah, ambiguitas rendah; hasilnya ditentukan oleh birokrasi dan ketaatan terhadap prosedur.
- Implementation Politik: Konflik tinggi, ambiguitas rendah; hasilnya ditentukan oleh kekuatan politik dan proses negosiasi antaraktor.
- Implementation Eksperimental: Konflik rendah, ambiguitas tinggi; hasilnya bergantung pada proses belajar dan penyesuaian di lapangan.

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com

- Implementation Simbolis: Konflik tinggi, ambiguitas tinggi; hasilnya cenderung tidak pasti dan hanya bersifat simbolis tanpa perubahan nyata.

Dalam konteks relokasi PKL di Kecamatan Bulak, Surabaya, kebijakan ini termasuk dalam kategori Implementation Politik, karena tingkat konflik dan ambiguitas yang tinggi. Konflik muncul antara pemerintah yang berusaha menata kota dan pedagang yang mempertahankan sumber pendapatan mereka. Ambiguitas timbul dari ketidakjelasan sosialisasi kebijakan, perbedaan penafsiran antarinstansi, dan ketidakpastian mengenai manfaat relokasi bagi pedagang. Oleh karena itu, hasil implementasi lebih dipengaruhi oleh proses negosiasi dan kekuatan aktor di lapangan, bukan hanya oleh kejelasan dokumen kebijakan.



Gambar 1 Model Keefektifan Implementasi Kebijakan menurut Richard Matland

Matland juga menekankan empat aspek utama yang menjadi penanda keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

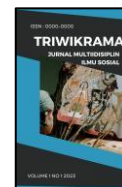
- Ketepatan Kebijakan: Apakah kebijakan benar-benar menyelesaikan masalah yang ada dan sesuai dengan karakteristik masalah para pedagang.
- Ketepatan Pelaksanaan: Bagaimana kebijakan dilaksanakan dan siapa yang bertanggung jawab. Keberhasilan pelaksanaan bergantung pada komunikasi dan kerjasama antarinstansi serta partisipasi masyarakat dan pedagang.
- Ketepatan Target: Apakah tujuan kebijakan sesuai dengan pihak yang menerima manfaatnya, seperti pedagang yang dipindahkan ke lokasi baru yang mendukung usaha mereka.
- Ketepatan Lingkungan: Sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi, dan politik mendukung kebijakan tersebut. Jika lingkungan tidak mendukung, penolakan dan konflik dapat menghalangi pencapaian tujuan kebijakan.

Selain itu, keberhasilan implementasi kebijakan juga memerlukan tiga jenis dukungan: dukungan politik, dukungan strategik, dan dukungan teknis.

Dengan menggunakan model ini, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana konflik dan ambiguitas dalam kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak, Surabaya mempengaruhi implementasi kebijakan dan memberikan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas kebijakan tersebut.

2. METODE

Metode penelitian yang digunakan peneliti adalah metode penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Metode penelitian kualitatif bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami makna



yang muncul dari permasalahan sosial dan kemanusiaan. Penelitian kualitatif mengumpulkan data dalam bentuk kata-kata, kalimat, maupun gambar yang bermakna dan dapat menghasilkan pemahaman yang mendalam. Penekanannya terletak pada uraian yang rinci, lengkap, dan komprehensif untuk mendukung penyajian informasi (Nugrahani, 2014). Menurut Yin (dalam Nugrahani, 2014), dalam studi kasus peneliti dapat terus-menerus berinteraksi antara permasalahan teoritis yang sedang diselidiki dengan data yang dikumpulkan, serta dapat memanfaatkan bukti-bukti dari kejadian nyata untuk menghasilkan uraian yang mendalam mengenai kondisi di lapangan.

Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian kualitatif, sumber data sangat penting untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai fenomena yang diteliti. Sumber data dapat dibedakan menjadi dua jenis utama, yaitu data primer dan data sekunder, yang keduanya berperan untuk mendapatkan informasi yang lebih lengkap, tepat, dan dapat dipercaya secara ilmiah.

Data Primer

Data primer diperoleh secara langsung dari informan melalui metode seperti wawancara, pengamatan, dan pencatatan dokumentasi. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari dua kelompok utama:

1. Pedagang kaki lima yang akan direlokasi di Kecamatan Bulak, Surabaya.
2. Pihak yang bertugas mengeksekusi kebijakan, seperti Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah dan Perdagangan Kota Surabaya, serta Satpol PP Kasitantrib Kecamatan Bulak.

Data primer ini digunakan untuk memahami bentuk konflik, tingkat ketidakjelasan, komunikasi antar pihak, dan proses pelaksanaan kebijakan relokasi di lapangan.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen, arsip, dan literatur terkait topik penelitian, yang memperkuat temuan data primer serta memberikan konteks teori dan kebijakan. Sumber data sekunder dalam penelitian ini meliputi:

- a) Dokumen resmi pemerintah daerah terkait kebijakan penataan dan relokasi PKL.
- b) Laporan evaluasi dan peraturan daerah.
- c) Jurnal ilmiah, buku, skripsi, tesis, dan disertasi yang membahas teori pelaksanaan kebijakan publik, khususnya Model Ambiguity–Conflict oleh Richard E. Matland (1995).
- d) Berita media massa dan data statistik dari instansi pemerintah yang berkaitan dengan kondisi sosial-ekonomi pedagang kaki lima.

Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, keberhasilan penelitian sangat bergantung pada kecukupan dan kedalaman data yang diperoleh di lapangan. Oleh karena itu, pengumpulan data dilakukan dengan hati-hati, dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti fokus penelitian, subjek penelitian, lokasi, waktu, dan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data.

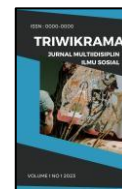
Creswell (2014) menjelaskan bahwa pengumpulan data dalam penelitian kualitatif melibatkan interaksi antara peneliti dan sumber data untuk memperoleh pemahaman mendalam tentang fenomena yang diteliti. Sugiyono (2015) menyebutkan bahwa teknik pengumpulan data yang umum digunakan adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi. Untuk memastikan kevalidan data, digunakan metode triangulasi sumber dan metode.

1. Wawancara

Wawancara dilakukan secara mendalam dan terbuka dengan informan yang memiliki pengalaman langsung dalam kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak. Teknik wawancara yang digunakan adalah semi-

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



terstruktur, memungkinkan peneliti menyesuaikan pertanyaan dengan konteks pembicaraan informan. Informan utama dalam penelitian ini terdiri dari:

- Pedagang kaki lima yang direlokasi
- Aparatur pemerintah daerah, seperti Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah dan Perdagangan Kota Surabaya, serta Satpol PP Kasitantrib Kecamatan Bulak

Wawancara bertujuan untuk menggali informasi mengenai bentuk konflik, persepsi terhadap kebijakan, komunikasi antar aktor, dan ambiguitas dalam penerapan kebijakan.

2. Observasi

Observasi dilakukan dengan mengamati langsung kondisi di lapangan, baik sebelum maupun setelah relokasi pedagang kaki lima. Peneliti berperan sebagai pengamat yang juga berinteraksi dengan pedagang untuk memahami perilaku, komunikasi, dan dinamika sosial mereka. Observasi ini memungkinkan peneliti untuk melihat secara langsung bagaimana kebijakan dijalankan dan bagaimana para pedagang merespons relokasi. Selain itu, observasi juga membantu memverifikasi data yang diperoleh dari wawancara.

3. Dokumentasi

Metode dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dari berbagai dokumen resmi dan tidak resmi terkait pelaksanaan relokasi PKL. Dokumen yang dikumpulkan meliputi:

- Surat keputusan, peraturan daerah, dan laporan kegiatan pemerintah
- Data jumlah pedagang yang direlokasi, peta lokasi, serta catatan hasil rapat koordinasi antarinstansi
- Artikel berita, publikasi ilmiah, foto, serta catatan lapangan

Dokumen-dokumen ini memperkuat temuan dari wawancara dan observasi, serta berfungsi sebagai bukti tertulis yang dapat diverifikasi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

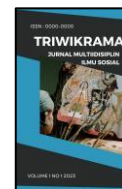
Deskripsi Objek Penelitian

Relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Bulak Surabaya terus menimbulkan dinamika. Meskipun aktivitas jual beli masih berlangsung, lokasi baru yang disiapkan oleh pemerintah tidak sepopuler lokasi lama di sekitar kawasan pesisir Bulak. Lokasi relokasi ini dianggap kurang strategis oleh sebagian besar pedagang, yang menganggapnya jauh dari arus wisatawan dan membutuhkan usaha ekstra agar pembeli mengetahui keberadaannya. Hal ini menyebabkan penurunan pendapatan bagi banyak pedagang yang sebelumnya mendapatkan pengunjung yang ramai.

Kawasan Bulak telah lama dikenal sebagai pusat wisata pesisir dan ekonomi informal, dengan berbagai jenis dagangan yang laris. Namun, seiring perkembangan kota dan kebijakan penataan ruang, lokasi lama PKL dianggap mengganggu tata ruang. Pemerintah akhirnya memutuskan relokasi PKL ke lokasi baru yang lebih tertata, dengan fasilitas seperti ruang stand, toilet, listrik, sumber air, dan lahan parkir. Namun, sebagian besar pedagang mengeluhkan bahwa lokasi baru ini mengurangi perputaran ekonomi mereka.

Salah satu keluhan utama pedagang adalah tentang kurangnya penertiban terhadap PKL yang masih berjualan di pinggir jalan, yang justru lebih ramai pembeli dibandingkan di area relokasi. Beberapa pihak pemerintah bahkan berencana untuk memperbaiki dan menambah fasilitas di lokasi relokasi agar lebih menarik.

Meskipun tidak ada biaya sewa, kebersihan, atau perawatan yang dikenakan pada pedagang di lokasi



relokasi, masalah utama tetap pada kurangnya arus pembeli. Pemerintah berusaha mendorong pedagang untuk beradaptasi dengan pemasaran digital guna memperluas jangkauan pembeli. Pendampingan dalam hal pemasaran digital diharapkan dapat membantu pedagang bertahan dan berkembang, meskipun relokasi ini belum sepenuhnya memenuhi harapan mereka dalam meningkatkan pendapatan.

Relokasi PKL Bulak bertujuan untuk menciptakan kawasan pesisir yang tertata dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang lebih terorganisir, meskipun implementasinya menghadapi sejumlah tantangan.

Penyajian Data

Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan hasil pengumpulan informasi melalui observasi dan wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Sentra Ikan Bulak (SIB) Surabaya. Informan yang terlibat meliputi Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya, Satpol PP Kasitantrib Kecamatan Bulak, serta para PKL yang telah direlokasi ke SIB.

Data yang diperoleh menunjukkan bahwa jumlah pedagang yang terdaftar di Kecamatan Bulak mencapai 41 orang, namun hanya sekitar 13 pedagang yang aktif beroperasi. Ini menunjukkan bahwa tidak semua pedagang yang tercatat dapat beroperasi secara optimal di lokasi relokasi, yang juga terjadi di Sentra Ikan Bulak.

Untuk memahami pelaksanaan kebijakan relokasi PKL, penelitian ini menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan dari Richard E. Matland. Model Ambiguity-Conflict yang dikemukakan oleh Matland dipilih karena relevansinya dalam menjelaskan proses implementasi yang dipengaruhi oleh dua variabel utama, yaitu tingkat konflik dan tingkat ambiguitas. Kedua variabel ini sangat dominan dalam pelaksanaan relokasi PKL Bulak, yang diwarnai oleh ketidakjelasan arah kebijakan, perbedaan interpretasi antar pelaksana kebijakan, dan resistensi dari para pedagang.

Penelitian ini fokus pada empat aspek ketepatan implementasi kebijakan:

1. Ketepatan Kebijakan: Mengkaji apakah relokasi PKL sesuai dengan kebutuhan dan kondisi ekonomi pedagang.
2. Ketepatan Pelaksanaan: Menilai kesesuaian proses implementasi di lapangan, mulai dari penertiban hingga pembinaan pedagang.
3. Ketepatan Target: Mengevaluasi apakah PKL yang direlokasi benar-benar mendapat manfaat dari kebijakan tersebut.
4. Ketepatan Lingkungan: Melihat bagaimana kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungan fisik SIB mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

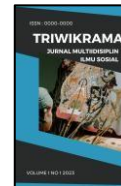
Dalam teori Ambiguity-Conflict Model, Matland menjelaskan bahwa tinggi rendahnya konflik dan ambiguitas mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Ketika keduanya tinggi, kebijakan cenderung menghasilkan symbolic implementation, di mana kebijakan tampak baik secara formal tetapi tidak efektif dalam praktik.

Data di lapangan menunjukkan bahwa konflik dan ambiguitas sangat dominan dalam implementasi relokasi PKL di Kecamatan Bulak. Konflik muncul karena ketidakselarasan kepentingan antara pemerintah, Satpol PP, dan PKL, sementara ambiguitas terlihat pada ketidakjelasan tujuan kebijakan dan kurangnya pemahaman dari PKL. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penataan PKL di Surabaya tidak selalu efektif dan seringkali tidak berkelanjutan, seperti yang terjadi pada relokasi PKL Bulak.

Wawancara mendalam dilakukan dengan tiga kelompok informan utama: PKL di SIB, perwakilan Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan, serta Kasitantrib Kecamatan Bulak. Temuan dari wawancara ini akan

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



dianalisis menggunakan teori Matland untuk memahami bagaimana konflik dan ambiguitas tercermin dalam praktik implementasi kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak.

Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan menurut Richard E. Matland (1995) berhubungan dengan sejauh mana isi kebijakan sesuai dengan karakteristik masalah yang ingin diselesaikan. Sebuah kebijakan dapat dikatakan tepat jika tujuan, instrumen, dan substansinya benar-benar dapat menjawab permasalahan yang ada di lapangan. Dalam konteks relokasi PKL di Kecamatan Bulak, ketepatan kebijakan dievaluasi berdasarkan kesesuaian aturan relokasi dengan kebutuhan pedagang, kondisi ruang publik, serta permasalahan ketertiban yang ingin dibenahi pemerintah.

Dasar kebijakan yang digunakan dalam relokasi PKL adalah Perda No. 9 Tahun 2014 dan Perwali No. 28 Tahun 2017, yang memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk melakukan penataan dan pemindahan pedagang. Meskipun regulasi ini memiliki tujuan yang jelas, seperti penataan ruang dan pemberdayaan ekonomi, temuan lapangan menunjukkan bahwa substansi kebijakan belum sepenuhnya menjawab kebutuhan pedagang.

Kutipan Wawancara 1:

Pak Rohman (Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kota Surabaya): "Kalau untuk awal mulanya kebetulan saya ini kan terjun atau megang SIB ini ketika sudah direlokasi mas, jadi mungkin kalau secara saya lihat awamnya itu emang pemerintah kota Surabaya pingin menata lokasi wisata Taman Surabaya ini, jadi mungkin ditamannya mau difokuskan untuk wisata, kalau kuliner nya dialihkan ke SIB ini, jadi lebih tertata lebih tertib dan aman" (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Dari pemaparan tersebut, terlihat bahwa orientasi awal kebijakan relokasi lebih menekankan pada penataan ruang dan penguatan citra kawasan wisata Taman Surabaya, dengan cara memindahkan aktivitas kuliner ke Sentra Ikan Bulak agar lebih tertib dan aman. Namun, fokus pada penataan fisik dan destinasi wisata ini belum sepenuhnya diimbangi dengan pertimbangan mendalam terhadap kebutuhan ekonomi, pola usaha, dan karakteristik pedagang, yang kemudian menyebabkan ketidaksesuaian antara desain kebijakan dan kondisi PKL di lapangan.

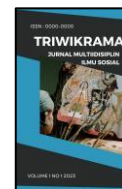
Kutipan Wawancara 2:

Pak Rohman (Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kota Surabaya): "Jadi untuk peran dari Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya ini, lebih tepatnya memberikan fasilitas terkait tempat sarana dan prasarana untuk mendukung relokasi itu dari yang semula jualan dipinggir jalan dipindahkan ke satu titik lokasi, jadi kita berperannya ke lebih setelah direlokasi itu sih mas. Tetapi yang saya tahu penataan ini bukan sekadar memindahkan pedagang, tetapi bagian dari rencana pemerintah untuk menertibkan kawasan pesisir Bulak. Relokasi ini memang diarahkan untuk menata kawasan agar lebih rapi dan mendukung pengembangan kawasan wisata pesisir." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Peran Dinas Perdagangan lebih dominan pada tahap penyediaan fasilitas dan penataan pasca-relokasi, bukan pada proses perumusan kebijakan sejak awal. Hal ini menunjukkan bahwa relokasi lebih didorong oleh agenda penataan kawasan pesisir dan penguatan kawasan wisata, sementara keterlibatan dinas dalam menganalisis kebutuhan spesifik pedagang menjadi kurang optimal. Kondisi ini turut memperkuat temuan bahwa desain kebijakan belum sepenuhnya mempertimbangkan dinamika sosial-ekonomi PKL.

Kutipan Wawancara 3:

Pak Udin (Satpol PP):



"Kita ajak sosialisasi terhadap pedagang, pimpinan, kecamatan dan kelurahan juga. Setelah sosialisasi kita memberikan surat edaran berupa surat peringatan 1-2-3 setelah itu baru kita lakukan penertiban, sebelum itu kita ajak rundingan dulu di kecamatan untuk relokasi di SIB, setelah ada persetujuan dari semua pihak baik pedagang maupun dinas terkait akhirnya deal untuk direlokasikan ke SIB yang bawah, setelah semuanya mau diadakan voting / pembagian pemilihan tempat di SIB dan semuanya sebagian." (Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Pemaparan tersebut menunjukkan bahwa peran Satpol PP tidak hanya sebatas melakukan penertiban, tetapi juga sebagai aktor penting dalam proses sosialisasi dan mediasi antara pemerintah, kecamatan, kelurahan, dan pedagang. Meskipun demikian, proses perumusan kebijakan lebih berorientasi pada penyampaian keputusan relokasi daripada penggalian kebutuhan pedagang secara mendalam. Ini menunjukkan adanya celah antara tujuan kebijakan dan kondisi faktual PKL di lapangan.

Kutipan Wawancara 4:

Bu Afyah (Pedagang PKL):
"Sudah sih tapi apa adanya kaya gini mas, sepi masih ramai di sana karena di sana kan ada lautnya jadi pengunjung lebih tertarik sama pemandangannya, ibu-ibunya bisa makan, anaknya bisa renang kan gitu, tapi kalau disini itu kaya warung-warung biasa kan gitu." (Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)

Tanggapan pedagang ini menunjukkan bahwa meskipun mereka memahami tujuan relokasi, pemahaman mereka masih bersifat sederhana, terutama terkait dengan keramaian dan daya tarik lokasi lama dibandingkan lokasi baru. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun tujuan kebijakan sudah disampaikan, sosialisasi yang dilakukan belum cukup efektif dalam memastikan bahwa pedagang memahami manfaat jangka panjang dari relokasi dan alasan strategis pemerintah.

Kutipan Wawancara 5:

Bu Alifiah (Pedagang PKL):
"Kurang sih mas, kurang banyak kaya permainan tidak ada, jadi pendapatan nya tipis lha, saya disini sudah 2 tahun mas." (Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)

Bu Isma (Pedagang PKL):
"Ya kurang sih mas, ya kaya gini ini mas (sepi), Sabtu Minggu ya hari libur sama aja kalau enggak ada acara, mungkin mas kalau ngadain acara disini baru ramai." (Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Tanggapan pedagang menunjukkan bahwa relokasi belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan mereka, terutama terkait dengan keramaian pengunjung, potensi pendapatan, dan ketersediaan fasilitas pendukung. Minimnya aktivitas seperti wahana permainan atau acara rutin di lokasi baru mengurangi daya tarik tempat tersebut bagi pengunjung, sehingga berdampak pada pendapatan pedagang.

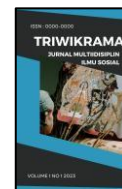
Ketepatan Pelaksanaan

Ketepatan pelaksanaan mengacu pada sejauh mana proses implementasi kebijakan dijalankan sesuai dengan rancangan, prosedur, dan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Matland (1995), ketepatan pelaksanaan sangat dipengaruhi oleh kejelasan peran antaraktor, koordinasi instansi pelaksana, serta tingkat ambiguitas dalam kebijakan. Pada kasus relokasi PKL di Kecamatan Bulak, ketepatan pelaksanaan tidak hanya menyangkut kepatuhan administratif, tetapi juga cara pelaksana kebijakan menerjemahkan aturan ke dalam tindakan langsung di lapangan.

Secara normatif, pelaksanaan relokasi telah memiliki dasar hukum melalui Perda No. 9 Tahun 2014 dan

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



Perwali No. 28 Tahun 2017. Namun, temuan lapangan menunjukkan adanya kesenjangan mendasar antara perencanaan dan implementasi. Dinas Koperasi UKM dan Perdagangan telah menyiapkan lokasi relokasi beserta fasilitas dasar seperti stand, toilet, listrik, dan area parkir. Hal ini sejalan dengan tujuan formal pemerintah untuk menciptakan kawasan pesisir yang tertata.

Kutipan Wawancara 1:

Pak Rohman (Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya): "Jadi setelah relokasi dilaksanakan pengawasan yang dilakukan Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan salah satunya adalah terkait UMKM naik kelas mas, jadi kita memonitoring terkait produk, kualitas produk yang dijual, kami juga membantu dalam memperluas masa pasar, jadi lebih komplis bentuk lah mas ibaratnya sistem dari pengawasan/monitor yang kami lakukan" (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan dinas tidak hanya berfokus pada aspek ketertiban atau kepatuhan administratif, tetapi juga diarahkan pada penguatan kapasitas usaha pedagang, seperti peningkatan kualitas produk dan perluasan pasar. Namun, meskipun terdapat upaya pembinaan, efektivitas pengawasan ini tampak belum sepenuhnya menjawab tantangan utama pedagang, yakni rendahnya jumlah pengunjung dan terbatasnya daya tarik lokasi baru.

Kutipan Wawancara 2:

Pak Rohman (Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya): "Tentunya ada, sempat ada demo dari pihak pedagang melakukan penyampaian aspirasinya, jadi gini mas untuk PKL/asongan yang berjualan di sini itu emang terdiri dari 2 gelombang, yang satu adalah warga sekitar sini/warga kecamatan bulak, yang kedua adalah warga luar kecamatan bulak jadi memang ranah dari kami adalah ketika pendataan itu dilakukan oleh kewilayahan setelah data itu ada kebijakan kewilayahan memasukkan ke Sentral Ikan Bulak ini, mungkin diprioritaskan untuk warga yang Kecamatan Bulak, jadi kami memang tidak hadir dalam pendataan dan lain-lain." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Dari penjelasan tersebut, tampak bahwa salah satu kendala utama berasal dari perbedaan kepentingan antara pedagang lokal dan pedagang dari luar Kecamatan Bulak. Konflik yang muncul, termasuk aksi demonstrasi, menunjukkan bahwa proses pendataan dan penetapan prioritas penerima lapak belum sepenuhnya transparan dan inklusif. Hal ini mengarah pada ketegangan antar kelompok pedagang dan memperlihatkan kesenjangan koordinasi antar instansi.

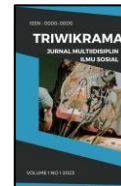
Kutipan Wawancara 3:

Pak Udin (Satpol PP): "Ya kita pihak Satpol PP mengajak diskusi yang tertuanya mas atau perwakilan supaya meredah amarahnya" (Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Pendekatan persuasif melalui dialog dengan tokoh atau perwakilan pedagang digunakan Satpol PP untuk meredakan ketegangan. Pendekatan ini penting untuk menjaga stabilitas selama proses penertiban, namun sekaligus menegaskan bahwa relokasi memerlukan komunikasi yang intensif dan terstruktur untuk mencegah konflik terbuka. Hal ini kembali mengarah pada temuan bahwa komunikasi antar pihak masih perlu diperkuat agar kesepahaman antara petugas dan pedagang dapat tercapai.

Kutipan Wawancara 4:

Bu Isma (Pedagang PKL): "Tidak ada mas, ya pindah tapi ya orang lain rasanya tidak mau, kan disitu menghasilkan uang kalau disini engg ada, kurang."



(Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Meskipun secara administratif kebijakan relokasi dijalankan sesuai prosedur, implementasinya tidak sepenuhnya diterima oleh pedagang karena kondisi ekonomi di lokasi baru tidak sebanding dengan lokasi sebelumnya. Perbedaan antara aturan di atas kertas dan kenyataan di lapangan, khususnya turunnya pendapatan akibat rendahnya jumlah pengunjung, menjadi hambatan utama yang dirasakan pedagang.

Ketepatan Target

Ketepatan target dalam implementasi kebijakan relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Bulak merupakan aspek penting untuk menilai apakah sasaran kebijakan telah ditentukan dan dicapai sesuai tujuan yang dirumuskan pemerintah. Menurut teori Ambiguity–Conflict Model oleh Matland (1995), ketepatan target tidak hanya dilihat dari keberhasilan administratif dalam memindahkan PKL, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan mampu memberikan dampak substantif bagi kelompok sasaran. Pemerintah mengarahkan relokasi kepada PKL yang menempati area publik di kawasan pesisir Bulak dan Pantai Kenjeran, dengan data menunjukkan bahwa dari 41 pedagang yang terdaftar, hanya 13 pedagang yang aktif setelah relokasi.

Kutipan Wawancara 1:

Pak Rohman (Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya):
"Jadi memang untuk dampaknya plus minus ya mas, mungkin namanya tempat baru itu pasti (babat alas) pasti, jadi omset dari penjualan para pedagang memang turun gitu, cuma dari Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan tidak menutup kesempatan atau mendiam hal itu terjadi jadi kita lakukan berbagai upaya gitu"
(Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Dari penjelasan tersebut, tampak bahwa meskipun relokasi dilakukan sesuai prosedur, dampak terhadap pendapatan pedagang menunjukkan penurunan signifikan. Pemerintah melalui Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan mengakui bahwa meskipun ada penurunan omset, mereka tidak menutup kesempatan untuk meningkatkan kondisi ekonomi pedagang, namun strategi yang dilakukan belum sepenuhnya efektif dalam mengatasi masalah utama, yaitu rendahnya pengunjung di lokasi baru.

Kutipan Wawancara 2:

Pak Rohman (Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya):
"Tentunya ada mas, jadi setiap bulan atau hari kami memonitoring terkait keadaan yang ada di SIB terkait produk dan terkait omset juga itu kami memonitoring hampir setiap hari, tentunya untuk meningkatkan dari yang semula babat alas tadi kita terus berusaha untuk meningkatkan omset atau penjualan dari para pedagang ini. Cuma memang diawal kami tidak terlalu fokus terhadap omsetnya itu, karena memang awal itu untuk 1 tahun pertama kami lebih fokus pada bagaimana mengenalkan bahwa di SIB ini ada makanan minuman dari pedagang hasil relokasi itu tadi ke masyarakat luas, jadi contohnya kami mengadakan event-event lomba gambar, kami juga koordinasi dengan dinas Pendidikan Kerjasama untuk mengundang dari berbagai sekolahan TK atau playgroup gitu, kami juga mengadakan pasar murah disini."
(Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

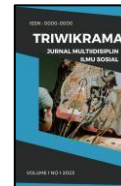
Meskipun ada upaya untuk meningkatkan omset melalui berbagai kegiatan promosi seperti event lomba dan pasar murah, masalah utama tetap pada rendahnya arus pengunjung, yang berdampak langsung pada pendapatan pedagang. Temuan ini menunjukkan bahwa meskipun evaluasi dilakukan secara rutin, tantangan struktural terkait dengan daya tarik lokasi baru tetap perlu ditangani secara lebih komprehensif.

Kutipan Wawancara 3:

Pak Udin (Satpol PP):
"Kita selalu melakukan patroli hampir setiap hari pagi, siang, sore, malam. Jika ada terdapat pedagang melanggar kita obrak."

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



(Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Patroli intensif oleh Satpol PP memastikan bahwa pedagang tidak kembali ke lokasi lama. Namun, meskipun pengawasan represif dilakukan, hal ini tidak cukup untuk mengatasi masalah utama yaitu kurangnya pengunjung di lokasi relokasi yang mempengaruhi keberlanjutan pendapatan pedagang.

Kutipan Wawancara 4:

Bu Isma (Pedagang PKL):
"Tidak ada mas, ya pindah tapi ya orang lain rasanya tidak mau, kan disitu menghasilkan uang kalau disini engg ada, kurang."

(Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Pendapatan pedagang menurun drastis setelah relokasi. Meskipun secara administratif kebijakan relokasi dijalankan sesuai prosedur, implementasi tidak sepenuhnya diterima oleh pedagang karena lokasi baru tidak mendatangkan pengunjung yang cukup, yang berdampak langsung pada pendapatan mereka.

Kutipan Wawancara 5:

Pedagang PKL:
"Menurun, menurun mas, ya saat disana 100% disini anjlok, kadang sehari dapat 5 ribu ae untung mas, bawa 5 ribu ae alhamdulillah, kalau disana ya hampir 1 juta ada jualannya sabtu minggu aja, Cuma 2 hari tapi sudah dapat segitu, sedangkan disini buka setiap hari paling untung ya 5 ribu kalau lumayan ya 50 ribu ya tergantung, pasang surut."

(Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Tanggapan ini menggambarkan penurunan pendapatan yang sangat signifikan, hingga lebih dari 90% dibandingkan dengan pendapatan sebelum relokasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun ada mekanisme pengawasan, faktor ekonomi yang mendasari keputusan pedagang untuk tetap berjualan di lokasi lama tetap menjadi tantangan besar dalam keberhasilan relokasi.

Kutipan Wawancara 6:

Pedagang PKL:
"Engga ada mas hilang semua, kalau disini kan tidak mau ya mas pasti lebih nyaman disana karna lihat pemandangannya langsung kan enak. Paling ya orang nyasar mas yang singgah atau engga yang pas habis beli ikan asap nunggunya disini sambil beli minum sambil nunggu ikan asapnya."

(Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)

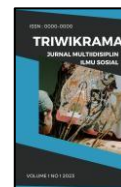
Pendapat ini menunjukkan hilangnya pelanggan tetap sebagai dampak utama dari relokasi. Lokasi baru tidak memiliki daya tarik yang sama dengan lokasi sebelumnya, yang menyebabkan pedagang kehilangan basis pelanggan tetap.

Ketepatan Lingkungan

Ketepatan lingkungan dalam konteks implementasi kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak merujuk pada sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi, dan politik mendukung terlaksananya kebijakan sesuai tujuan. Menurut Matland (1995), ketepatan lingkungan menjadi faktor penting karena dinamika sosial dan kesiapan ruang publik sangat mempengaruhi penerimaan kelompok sasaran terhadap kebijakan. Jika lingkungan tidak kondusif dari sisi fasilitas fisik, akses ekonomi, dan dukungan sosial, hasil implementasi cenderung mengalami hambatan meskipun kebijakan secara administratif sudah tepat.

Kutipan Wawancara 1:

Informan (Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya):
"Tentunya untuk fasilitas atau sarana dan prasarananya yang dikelola oleh Pemkot harapan kami seperti itu"



mas, tapi kembali lagi untuk peningkatan omset atau kemajuan suatu usaha itu juga harus dilandasi dari pedagangnya sendiri atau pelaku usahanya sendiri." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Pernyataan ini menunjukkan bahwa pemerintah menilai fasilitas fisik di lokasi relokasi telah disiapkan sebagai dukungan bagi pedagang, tetapi keberhasilan peningkatan pendapatan tetap bergantung pada inisiatif dan strategi pedagang. Temuan ini mengindikasikan bahwa meskipun lingkungan fisik dianggap memadai, lingkungan ekonomi belum sepenuhnya terbentuk karena arus pelanggan yang masih rendah.

Kutipan Wawancara 2:

Informan (Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya): "Jadi untuk dari instansi lain atau dari pihak-pihak yang masih dalam satu naungan Pemkot, kami bekerja sama untuk mengadakan acara, terus banyak sih sebenarnya mas, jadi kami melakukan pemasaran juga kami menawari produk-produk dari pedagang-pedagang yang ada ke pihak luar juga, bahkan untuk suatu komunitas atau yang pengen mengadakan acara disini kita fasilitasi juga tanpa dipungut biaya sama sekali." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa pemerintah kota berupaya memberikan dukungan melalui kegiatan promosi, fasilitasi acara komunitas, serta pemasaran produk pedagang. Meskipun ada dukungan ini, efektivitasnya masih bergantung pada kemampuan acara-acara tersebut untuk mendatangkan pengunjung secara konsisten, bukan hanya sesekali.

Kutipan Wawancara 3:

Pak Udin (Satpol PP): "Pasti ada, tapi kami selalu mengupayakan supaya tidak adanya konflik di mana kami selalu berkoordinasi dari perwakilan masyarakat atau pedagang kewilayahan." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Peran Satpol PP dalam mengelola resistensi sosial melalui koordinasi dengan perwakilan pedagang penting untuk menjaga keharmonisan di lapangan. Meskipun demikian, adanya resistensi menunjukkan bahwa lingkungan sosial belum sepenuhnya mendukung implementasi kebijakan dengan lancar.

Kutipan Wawancara 4:

Pedagang PKL: "Tidak mas menurut saya kurang strategis dan tidak mudah dijangkau pengunjung." (Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)
Pedagang PKL: "Kebanyakan sentral itu ga tau mas, taman Surabaya tuh mana, sentral ikan bulak mana mereka tidak tau mas." (Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Tanggapan ini menunjukkan bahwa pedagang menilai lokasi relokasi kurang strategis dan sulit dijangkau. Banyak masyarakat yang tidak mengetahui keberadaan Sentra Ikan Bulak, yang memperburuk kondisi ekonomi pedagang karena minimnya pengunjung.

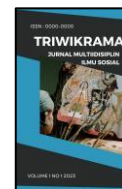
Kutipan Wawancara 5:

Pedagang PKL: "Ga bayar sih mas lancar disini, gratis semua seperti listrik air ga bayar bahkan dapat rombongan." (Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)

Ketersediaan fasilitas dasar seperti listrik, air, dan rombongan yang diberikan tanpa biaya memberikan

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



kenyamanan bagi pedagang, meskipun kondisi ini belum cukup untuk mendukung kelangsungan ekonomi mereka di lokasi baru.

Kutipan Wawancara 6:

Pedagang

"Dibilang ga betah ya eman mas karna kan serba gratis disini, takutnya besok-besoknya ramai, soalnya kalau disana sudah engga punya tempat, kan disana kaya dulu dulunan yawes disini aja disyukuri apa adanya, pasrah aja mas."

(Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)

Meskipun fasilitas yang diberikan membuat pedagang bertahan, kenyamanan mereka masih bercampur dengan rasa pasrah karena kondisi pengunjung yang sepi. Pedagang cenderung tetap berada di lokasi relokasi bukan karena sepenuhnya merasa nyaman, tetapi karena tidak lagi memiliki pilihan tempat di lokasi lama.

Kesimpulan: Dalam perspektif Ambiguity–Conflict Model, ketepatan lingkungan dalam implementasi kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak belum optimal. Meskipun ada dukungan pemerintah melalui fasilitas fisik dan kegiatan promosi, ketidakstabilan kondisi ekonomi di lokasi baru—seperti rendahnya jumlah pengunjung dan kurangnya daya tarik—menghambat keberhasilan kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa ketepatan lingkungan, baik dalam aspek sosial maupun ekonomi, menjadi faktor penting yang harus diperbaiki agar tujuan kebijakan relokasi dapat tercapai secara optimal.

Pembahasan

Pembahasan ini bertujuan untuk menganalisis dinamika konflik dan ambiguitas yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Bulak Surabaya melalui kerangka Ambiguity–Conflict Model yang dikembangkan oleh Richard E. Matland (1995). Model ini dipilih karena mampu menjelaskan hubungan antara ketidakjelasan tujuan kebijakan, perbedaan kepentingan antaraktor, serta bagaimana kedua faktor ini memengaruhi hasil implementasi kebijakan di lapangan. Analisis ini mengaitkan temuan empiris yang diperoleh melalui wawancara dan observasi dengan dimensi-dimensi utama implementasi, seperti kejelasan tujuan, komunikasi kebijakan, koordinasi antarinstansi, dan dampaknya terhadap kepatuhan pedagang.

Melalui teori Matland, pembahasan ini mengidentifikasi apakah proses relokasi PKL di Kecamatan Bulak mencerminkan symbolic implementation, yaitu kondisi ketika kebijakan tampak dilaksanakan dengan baik secara administratif namun tidak memberikan perubahan substantif di lapangan, seperti yang dipengaruhi oleh tingkat konflik dan ambiguitas yang tinggi.

Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak dilihat dari kesesuaian antara tujuan kebijakan dengan masalah riil yang dihadapi pedagang. Meskipun Perda No. 9 Tahun 2014 dan Perwali No. 28 Tahun 2017 memberikan dasar hukum yang kuat untuk relokasi, temuan lapangan menunjukkan bahwa kebijakan ini belum sepenuhnya menjawab kebutuhan ekonomi pedagang, terutama terkait pendapatan dan pasar.

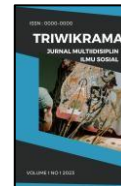
Menurut Richard E. Matland (1995), ambiguitas tujuan terlihat jelas dalam perbedaan interpretasi antara pemerintah yang menekankan penataan kota dan pengembangan kawasan wisata, dan pedagang yang lebih memprioritaskan keberlanjutan ekonomi mereka. Konflik ini muncul karena pemerintah fokus pada aspek fisik, sementara pedagang lebih mengutamakan keberlanjutan pendapatan.

Kutipan

Wawancara

1:

Pak Rohman (Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kota Surabaya): "Kalau untuk awal mulanya kebetulan saya ini kan terjun atau megang SIB ini ketika sudah direlokasi mas, jadi mungkin kalau secara saya lihat awamnya itu emang pemerintah kota Surabaya pingin menata lokasi



wisata Taman Surabaya ini, jadi mungkin ditamannya mau difokuskan untuk wisata, kalau kuliner nya dialihkan ke SIB ini, jadi lebih tertata lebih tertib dan aman." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah lebih menekankan pada estetika dan ketertiban kawasan wisata, namun belum sepenuhnya memperhatikan kebutuhan ekonomi pedagang.

Ketepatan Pelaksanaan

Pelaksanaan kebijakan relokasi menunjukkan adanya perbedaan antara prosedur administratif dan kenyataan di lapangan. Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan telah menyediakan sarana fisik sesuai ketentuan Perda dan Perwali, namun pengawasan yang dilakukan lebih berfokus pada peningkatan kualitas produk dan pasar, bukan pada solusi utama terkait rendahnya pengunjung dan daya tarik lokasi baru.

Kutipan Wawancara 2:
Pak Rohman (Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kota Surabaya):
"Jadi untuk dari instansi lain atau dari pihak-pihak yang masih dalam satu naungan Pemkot, kami bekerja sama untuk mengadakan acara, terus banyak sih sebenarnya mas, jadi kami melakukan pemasaran juga kami menawarkan produk-produk dari pedagang-pedagang yang ada ke pihak luar juga." (Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Meskipun pemerintah telah melakukan berbagai promosi dan acara, hasilnya masih belum mampu mendatangkan pengunjung secara konsisten, yang mengarah pada kegagalan kebijakan dalam meningkatkan pendapatan pedagang.

Ketepatan Target

Meskipun sasaran administratif relokasi tercapai—yakni pemindahan pedagang ke Sentra Ikan Bulak (SIB)—hanya sekitar 13 pedagang yang tetap aktif dan berjualan. Ini menunjukkan ketidaktepatan target substantif, karena meskipun pedagang dipindahkan sesuai aturan, keberlanjutan usaha mereka terganggu.

Kutipan Wawancara 3:
Pedagang PKL:
"Menurun, menurun mas, ya saat disana 100% disini anjlok, kadang sehari dapat 5 ribu ae untung mas, bawa 5 ribu ae alhamdulillah, kalau disana ya hampir 1 juta ada jualan nya sabtu minggu aja." (Wawancara dilakukan pada 17 November 2025)

Penurunan pendapatan yang sangat signifikan ini mencerminkan ketidaksesuaian antara kebijakan yang ditetapkan dan kondisi nyata yang dihadapi pedagang.

Ketepatan Lingkungan

Lingkungan yang mendukung menjadi faktor kunci dalam keberhasilan kebijakan relokasi. Namun, temuan lapangan menunjukkan bahwa meskipun pemerintah telah menyediakan fasilitas dasar, lokasi baru tidak memiliki daya tarik yang cukup untuk mendatangkan pengunjung.

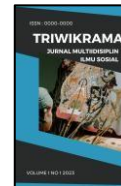
Kutipan Wawancara 4:
Pedagang PKL:
"Tidak mas menurut saya kurang strategis dan tidak mudah dijangkau pengunjung." (Wawancara dilakukan pada 20 November 2025)

Masalah aksesibilitas dan tidakstrategisan lokasi memperburuk efektivitas kebijakan, sehingga pedagang mengalami kesulitan untuk bertahan.

Konflik dan Ambiguitas

*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



Dalam konteks implementasi kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak, konflik muncul karena adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah dan pedagang, di mana pemerintah berusaha menata ruang dan meningkatkan ketertiban, sementara pedagang merasa dirugikan dengan pemindahan lokasi yang dianggap kurang menguntungkan secara ekonomi. Ambiguitas terjadi karena ketidakjelasan mengenai tujuan dan pelaksanaan kebijakan tersebut, seperti ketidakjelasan informasi terkait proses relokasi, fasilitas yang disediakan, serta potensi pendapatan setelah relokasi.

Kutipan Wawancara 5:
Pak Udin (Satpol PP):
"Pasti ada, tapi kami selalu mengupayakan supaya tidak adanya konflik di mana kami selalu berkoordinasi dari perwakilan masyarakat atau pedagang kewilayahan."
(Wawancara dilakukan pada 23 November 2025)

Pendekatan persuasif digunakan untuk meredam konflik, namun ketegangan antar-pedagang menunjukkan bahwa komunikasi yang lebih efektif dan transparan masih dibutuhkan untuk memastikan implementasi yang lebih lancar.

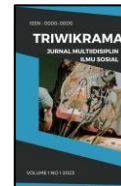
Kesimpulan Pembahasan

Berdasarkan pembahasan ini, kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak dapat dikategorikan sebagai implementasi yang simbolik, dengan konflik dan ambiguitas tinggi. Meskipun kebijakan administrasi dijalankan sesuai prosedur, ketidaktepatan dalam pelaksanaan kebijakan terkait lingkungan sosial-ekonomi, aksesibilitas lokasi, dan ketidakjelasan tujuan kebijakan menyebabkan kegagalan kebijakan dalam mencapai dampak substantif bagi pedagang. Hal ini memperkuat karakter implementasi yang lebih bersifat administratif daripada efektif, sesuai dengan Ambiguity–Conflict Model yang dijelaskan oleh Matland. Ke depannya, kebijakan ini memerlukan evaluasi lebih lanjut dan perbaikan dalam hal komunikasi, koordinasi antarinstansi, dan penyesuaian dengan kebutuhan sosial-ekonomi para pedagang.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Bulak, dapat disimpulkan bahwa meskipun kebijakan ini telah dilaksanakan sesuai prosedur administratif dan ketentuan hukum yang berlaku, kebijakan tersebut belum sepenuhnya tepat dalam mencapai tujuan penataan ruang dan pemberdayaan ekonomi PKL. Secara normatif, kebijakan relokasi yang didasarkan pada Perda No. 9 Tahun 2014 dan Perwali No. 28 Tahun 2017 sudah memberikan dasar hukum yang jelas. Namun, temuan lapangan menunjukkan bahwa kebijakan ini belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan ekonomi pedagang, khususnya terkait dengan potensi pasar, pendapatan, dan fasilitas pendukung yang memadai.

- Ketepatan Kebijakan: Tujuan relokasi belum dipahami dengan jelas oleh PKL, dengan sebagian besar pedagang menilai lokasi relokasi tidak mendukung usaha mereka. Pemerintah lebih fokus pada penataan ruang dan estetika kawasan wisata, sedangkan pedagang menilai keberhasilan kebijakan berdasarkan peningkatan pendapatan dan keberlanjutan usaha mereka.
- Ketepatan Pelaksanaan: Pelaksanaan relokasi mengikuti prosedur administratif yang tepat, namun di lapangan terjadi resistensi dan ketegangan antar-pedagang. Koordinasi antar instansi yang kurang efektif dan tidak adanya konsistensi dalam pengawasan menjadi faktor penghambat.
- Ketepatan Target: Meskipun sasaran kebijakan secara administratif tercapai (pemindahan pedagang), realitas lapangan menunjukkan penurunan pendapatan yang drastis setelah relokasi. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun target administratif tercapai, target substantif terkait kesejahteraan pedagang tidak tercapai.



- **Ketepatan Lingkungan:** Meskipun lokasi relokasi dilengkapi dengan fasilitas dasar, faktor ekonomi seperti rendahnya jumlah pengunjung dan ketidaksesuaian karakteristik lokasi dengan usaha pedagang menjadi hambatan utama. Selain itu, lokasi yang kurang strategis dan rendahnya daya tarik sosial-ekonomi juga memperburuk implementasi kebijakan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian serta analisis menggunakan Model Ambiguity–Conflict Richard E. Matland (1995), berikut adalah beberapa saran untuk meningkatkan efektivitas kebijakan relokasi PKL di Kecamatan Bulak:

A. Ketepatan Kebijakan

1. **Memperjelas Tujuan Relokasi:** Pemerintah Kota Surabaya perlu memperjelas tujuan relokasi melalui dokumen operasional yang lebih rinci dan mudah dipahami oleh para pedagang, untuk menghindari perbedaan tafsir antara pedagang, Satpol PP, dan Dinas Koperasi & Perdagangan.
2. **Evaluasi Lokasi Relokasi:** Penetapan lokasi relokasi perlu dievaluasi kembali dengan mempertimbangkan faktor arus pengunjung, aksesibilitas, dan potensi ekonomi. Pemerintah harus memastikan bahwa lokasi relokasi dapat mendukung kelangsungan usaha pedagang.
3. **Penyusunan Pedoman Teknis:** Pemerintah perlu menyusun pedoman teknis (SOP) yang lebih jelas mengenai tahapan implementasi, pembagian peran antarinstansi, serta mekanisme pendampingan pedagang untuk mengurangi ketidakpastian saat kebijakan dilaksanakan.

B. Ketepatan Pelaksanaan

1. **Memperkuat Koordinasi Antarinstansi:** Koordinasi antara Dinas Koperasi & Perdagangan dan Satpol PP Kasitrantrib Kecamatan Bulak perlu diperkuat agar instruksi, tindakan lapangan, dan prosedur penertiban sejalan dan tidak menimbulkan kesan kebijakan berubah-ubah.
2. **Sosialisasi yang Dialogis:** Sosialisasi kebijakan harus dilakukan secara berulang dan bersifat dialogis, bukan hanya satu arah. Pedagang perlu diberikan informasi yang lebih mendalam mengenai waktu relokasi, fasilitas yang tersedia, serta kewajiban dan hak mereka.
3. **Pengawasan yang Konsisten:** Pengawasan harus dilakukan secara konsisten, terutama terhadap pedagang yang kembali berjualan di bahu jalan, untuk menghindari kecemburuan dan ketimpangan antar-pedagang yang sudah masuk ke lokasi relokasi.

C. Ketepatan Target

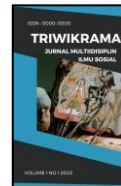
1. **Memastikan Keseluruhan Pedagang Terdampak:** Pemerintah perlu memastikan bahwa seluruh pedagang yang terdampak benar-benar termasuk dalam kategori PKL yang menjadi sasaran relokasi, agar tidak ada ketidaksinkronan antara daftar pedagang, jumlah lapak, dan kapasitas lokasi baru.
2. **Pendampingan Pasca-Relokasi:** Pendampingan pasca-relokasi perlu ditingkatkan, misalnya melalui promosi lokasi, pelatihan manajemen usaha, dan dukungan pemasaran digital, agar pedagang memiliki peluang untuk pulih secara ekonomi.
3. **Pemetaan Karakteristik Pedagang:** Pemetaan karakteristik pedagang (jenis dagangan, jam operasional, kebutuhan fasilitas) perlu diperbarui agar penyediaan sarana prasarana sesuai dengan kebutuhan aktual.

D. Ketepatan Lingkungan

1. **Perbaikan Fasilitas Fisik:** Pemerintah perlu memperbaiki fasilitas fisik di lokasi relokasi, seperti papan penunjuk arah, penerangan, area parkir, dan kebersihan lingkungan untuk meningkatkan kenyamanan dan menarik lebih banyak pembeli.

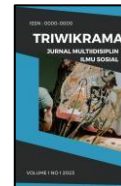
*Corresponding author

E-mail addresses: yonathapambudi2004@gmail.com



-
2. Penguatan Lingkungan Sosial: Lingkungan sosial perlu diperkuat melalui kemitraan antara pemerintah, komunitas pedagang, dan pengelola wisata pesisir Bulak, sehingga relokasi tidak hanya terlihat sebagai kewajiban administratif, tetapi sebagai gerakan bersama untuk menata kawasan.
 3. Strategi Komunikasi yang Persuasif: Pemerintah perlu mengembangkan strategi komunikasi publik yang lebih persuasif dan humanis untuk mengurangi resistensi pedagang dan membangun kepercayaan bahwa relokasi membawa manfaat jangka panjang.

Dengan meningkatkan kejelasan kebijakan, memperkuat koordinasi antarinstansi, serta memastikan target dan lingkungan pendukung yang tepat, pelaksanaan relokasi PKL di Kecamatan Bulak memiliki peluang besar untuk menjadi lebih efektif dan adaptif. Upaya ini memerlukan komitmen bersama antara Pemerintah Kota Surabaya, pelaksana kebijakan di tingkat kecamatan, serta para pedagang itu sendiri. Jika sinergi ini terbangun, maka relokasi tidak hanya akan menghasilkan ketertiban ruang publik, tetapi juga memberikan dampak ekonomi dan sosial yang lebih berkelanjutan bagi masyarakat pesisir.



- Creswell, J. W. (2020). Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran. In *Studi Interaksi Simbolik Pada Anggota Komunitas Fast Rider di Bandung*. 56-64
- Guntur Setiawan. (2004). Impelementasi dalam Birokrasi Pembangunan. In *Balai Pustaka*. 104-1155
- Haerul, Akib, H., & Hamdan. (2002). Implementasi kebijakan dan politik. *PT. Mutiara Sumber Widya*. 78-101
- Ishtiaq, M. (2019). Creswell, J. W. (2014). *English Language Teaching*, 12(5).
- Kurhayadi, & Effendi, S. (2017). Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung. *Jurnal Bina Administrasi*, 4(1).
- Kurhayadi, K. (2023). Public Policy Implementation: A Theoretical Review. *Ministrate: Jurnal Birokrasi Dan Pemerintahan Daerah*, 5(1). 98-150 <https://doi.org/10.15575/jbpd.v5i1.23742>
- Kusumastuti, R., Safitri, N., & Rusmaningsih, P. N. (2017). Towards Research University through Ambidexterity Practice: A Lecturer Perspective. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 20(2). 120-150 <https://doi.org/10.22146/jsp.24800>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2). 38-53. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Moleong, L. J. (2021). *Metodologi Penelitian Kualitatif*.
- Nurdin Usman. (2002). Nurdin Usman, 'Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum.' *Grasindo*.
- Sahid, R. (2011). ANALISIS DATA PENELITIAN KUALITATIF MODEL MILES DAN HUBERMAN. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, 2(1).
- Sugiono. (2015). Metode Penelitian Kualitatif Sugiyono. *Mode Penelitian Kualitatif*, 5(January).
- Sugiyatno, Syafrianto, A., & Falahi, Z. (2023). Sistem Informasi Manajemen Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat menggunakan frame work Laravel di Stmik El Rahma. *Jurnal Informatika Komputer, Bisnis Dan Manajemen*, 21(1). <https://doi.org/10.61805/fahma.v21i1.26>
- Sugiyono. (2015). Sugiyono, Metode Penelitian dan Pengembangan Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D , (Bandung: Alfabeta, 2015), 407 1. *Metode Penelitian Dan Pengembangan Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Dan R&D*, 2015.
- Sugiyono. (2022). Pengertian Penelitian Kualitatif Menurut Sugiyono. <https://Pengayaan.Com/Pengertian-Penelitian-Kualitatif-Menurut-Sugiyono/Index.Html>.
- Surabaya, P. K. (2016). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya 2016 – 2021. *RPJMD Kota Surabaya 2016 - 2021*.
- Tangkilisan. (2003). Kebijakan Publik. *Kebijakan Publik*, 1993.
- Tsabit, K. (2013). Analisis risiko pembiayaan syariah pada sektor pertanian kasus: bprs amanah ummah, leuwiliang, bogor khonsa tsabita. *Analisis Risiko Pembiayaan Syariah Pada Sektor Pertanian Kasus : Bprs Amanah Ummah, Leuwiliang, Bogor Khonza Tsabita*.
- Wahab, S. A. (2018). Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. In *Hukum Perumahan*. 45-58
- Wibisono, R., & Tukiman, T. (2017). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI SENTRA IKAN BULAK KENJERAN KECAMATAN BULAK KOTA SURABAYA. *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)*, 1(2). 55-58 <https://doi.org/10.26740/jpsi.v1n2.p55-58>