

Dinamika Konflik antara Pedagang Kaki Lima dan Pemerintah Kota dalam Penataan Kawasan Gembong Surabaya

Angelina Nurmita Amira ^{1*}, Zaskia Naurah Salsabila A. S. ², Eldaffa Zulano Alya³
Farage Alena ⁴, Revienda Anita Fitrie ⁵, Nuh Krama Hadiano ⁶

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

* 24040674314@mhs.unesa.ac.id¹

Abstract

Urgensi penelitian ini adalah untuk memahami dinamika konflik PKL dan pemerintah kota guna merumuskan strategi penataan kawasan yang adil, kolaboratif, serta mendukung keberlanjutan ekonomi perkotaan. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi akar penyebab dan dinamika konflik, memetakan kepentingan setiap aktor yang terlibat, serta menganalisis strategi manajemen konflik yang diterapkan oleh kedua pihak. Penelitian ini menggunakan pendekatan tinjauan pustaka kualitatif dengan menerapkan kerangka model mode konflik Thomas-Kilmann untuk menganalisis strategi konflik serta pendekatan negosiasi berbasis kepentingan Fisher untuk memetakan kepentingan para aktor. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik bersifat siklus dan terus berulang, yang dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu: keterbatasan lokasi alternatif yang layak secara ekonomi, kebijakan yang lebih mengutamakan penertiban dibandingkan pemberdayaan, serta tidak adanya forum dialog yang adil antara pemerintah, PKL, dan masyarakat. Pemerintah kota dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) cenderung menerapkan strategi kompetitif dan bersifat top-down, sedangkan PKL bergantian menggunakan strategi menghindar dan kompromi. Pendekatan kolaboratif, yang sebenarnya paling efektif untuk mencapai penyelesaian jangka panjang, belum diterapkan oleh kedua belah pihak. Implikasi teoritis dari penelitian ini terletak pada pembuktian relevansi integrasi model Thomas-Kilmann dengan pendekatan negosiasi berbasis kepentingan dalam menganalisis konflik sektor informal perkotaan. Secara praktis, hasil penelitian menekankan perlunya pergeseran tata kelola perkotaan dari pendekatan yang berorientasi pada penegakan aturan menuju pendekatan berbasis pemberdayaan. Penelitian ini merekomendasikan pembentukan forum tripartit permanen yang melibatkan pemerintah kota, asosiasi pedagang kaki lima, dan perwakilan masyarakat; pelaksanaan kajian kelayakan ekonomi sebelum pengambilan keputusan relokasi; serta transformasi regulasi tata ruang menuju model pemberdayaan berbasis zonasi. Kesimpulannya, penyelesaian konflik PKL di kawasan Gembong Asih membutuhkan pendekatan tata kelola kolaboratif yang mengakui PKL sebagai aktor ekonomi perkotaan yang sah serta mengintegrasikan kepentingan mereka ke dalam proses perumusan kebijakan.

Kata Kunci: *Pedagang Kaki Lima, Konflik Perkotaan, Manajemen Konflik, Kawasan Gembong, Tata Kelola Kolaboratif.*

Pendahuluan

Urbanisasi merupakan salah satu fenomena penting dalam perkembangan kota-kota besar di Indonesia (Mastory et al., 2025). Pertumbuhan penduduk perkotaan tidak hanya menunjukkan perpindahan penduduk dari desa ke kota, tetapi juga menggambarkan perubahan struktur sosial, ekonomi, dan tata ruang perkotaan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, proporsi penduduk yang tinggal di wilayah perkotaan di Indonesia terus meningkat dan pada tahun 2020 mencapai sekitar 56,7%, serta diproyeksikan terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya (BPS, 2020).

Data tersebut menunjukkan bahwa kota-kota besar di Indonesia menghadapi tekanan yang semakin besar dalam penyediaan lapangan kerja, hunian, pelayanan publik, serta pengelolaan ruang kota secara tertib dan berkeadilan. Urbanisasi yang tidak diimbangi dengan ketersediaan lapangan kerja formal berpotensi memunculkan berbagai persoalan sosial, seperti pengangguran, permukiman kumuh, kemacetan, serta perluasan aktivitas ekonomi informal (Hidayati, 2021; Rahmah et al., 2025).

Salah satu dampak nyata dari urbanisasi adalah berkembangnya sektor informal perkotaan, termasuk Pedagang Kaki Lima (PKL). PKL memiliki peran penting dalam menopang perekonomian masyarakat kecil karena mampu menyediakan lapangan kerja mandiri, mendekatkan akses barang dan jasa kepada masyarakat, serta menjadi sumber penghidupan bagi kelompok yang belum terserap dalam sektor formal. Namun demikian, keberadaan PKL juga sering menimbulkan persoalan dalam penataan ruang kota, terutama ketika aktivitas perdagangan dilakukan di trotoar, bahu jalan, kawasan pasar, atau ruang publik lain yang memiliki fungsi utama bagi mobilitas dan kenyamanan masyarakat. Keberadaan PKL dalam ruang kota sering dipandang ambivalen, yaitu di satu sisi mendukung ekonomi rakyat, tetapi di sisi lain dianggap menimbulkan persoalan ketertiban, kebersihan, estetika kota, keamanan, dan kelancaran lalu lintas (Octaviani & Puspitasari, 2021).

Persoalan PKL tidak dapat dipahami hanya sebagai masalah pelanggaran ketertiban umum, tetapi juga sebagai persoalan sosial yang berkaitan dengan akses terhadap ruang, penghidupan, dan keadilan kebijakan. Penertiban atau relokasi PKL sering kali menimbulkan resistensi karena lokasi berdagang bukan sekadar tempat usaha, melainkan ruang ekonomi yang menentukan keberlangsungan pendapatan harian pedagang. Beberapa kajian menunjukkan bahwa kebijakan relokasi PKL dapat menimbulkan dampak sosial dan ekonomi, terutama apabila lokasi baru kurang strategis, menurunkan jumlah pembeli, atau tidak sesuai dengan pola aktivitas ekonomi pedagang (Aotama & Klavert, 2021). Oleh karena itu, kebijakan penataan PKL perlu ditempatkan dalam kerangka pemberdayaan dan manajemen konflik, bukan semata-mata pendekatan penertiban administratif (Octaviani & Puspitasari, 2021).

Dalam konteks Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya merupakan salah satu kota metropolitan yang menghadapi persoalan kompleks terkait urbanisasi, migrasi penduduk, dan pertumbuhan sektor informal. Sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, pendidikan, jasa, dan aktivitas ekonomi regional, Surabaya menjadi salah satu tujuan migrasi penduduk dari berbagai daerah. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah kota harus mengelola berbagai persoalan kependudukan dan sosial perkotaan, termasuk persoalan PKL sebagai bagian dari dinamika sektor informal. Surabaya sebagai kota besar menghadapi tantangan dalam mengelola perkembangan migrasi penduduk dan masalah sosial yang menyertainya, sehingga dibutuhkan kebijakan perkotaan yang mampu menyeimbangkan kepentingan pembangunan kota dan kebutuhan masyarakat (Indahri, 2017).

Berdasarkan data Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dan Perdagangan Kota Surabaya pada September 2022, jumlah PKL di Kota Surabaya tercatat sebanyak 7.817 pedagang yang tersebar di lima wilayah kota. Data tersebut menunjukkan bahwa keberadaan PKL merupakan fenomena perkotaan yang tersebar luas dan memerlukan kebijakan penataan yang sistematis, terutama pada kawasan-kawasan dengan aktivitas ekonomi tinggi.

Tabel 1. *Jumlah PKL di kota surabaya berdasarkan wilayah tahun 2022*

No.	Nama Wilayah	Jumlah PKL
1	Surabaya Barat	1.268
2	Surabaya Timur	1.257
3	Surabaya Utara	1.473
4	Surabaya Pusat	1.569
5	Surabaya Selatan	2.250
Total	Keseluruhan PKL di Surabaya	7.817

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa jumlah PKL di Kota Surabaya pada tahun 2022 mencapai 7.817 pedagang yang tersebar di lima wilayah kota. Jumlah PKL tertinggi terdapat di wilayah Surabaya Selatan sebanyak 2.250 pedagang, sedangkan Surabaya Pusat menempati posisi kedua dengan jumlah 1.569 pedagang. Kondisi ini menunjukkan bahwa kawasan pusat kota masih menjadi salah satu ruang penting bagi aktivitas perdagangan informal karena memiliki tingkat mobilitas masyarakat, aksesibilitas, dan potensi ekonomi yang tinggi. Keberadaan PKL di wilayah pusat kota, termasuk kawasan Gembong Asih, memperlihatkan bahwa persoalan PKL tidak hanya berkaitan dengan aktivitas ekonomi masyarakat kecil, tetapi juga berkaitan erat dengan pemanfaatan ruang publik dan kebijakan penataan kota.

Salah satu kawasan yang menjadi titik penting dalam persoalan PKL di Kota Surabaya adalah kawasan Gembong Asih. Kawasan ini dikenal sebagai salah satu ruang perdagangan informal yang padat dan memiliki nilai ekonomi tinggi bagi para pedagang. Di satu sisi, Gembong Asih menjadi sumber mata pencaharian bagi PKL, tetapi di sisi lain kawasan tersebut juga sering menjadi objek penertiban karena berkaitan dengan kepadatan aktivitas, penggunaan ruang publik, dan tuntutan ketertiban kota. Penertiban PKL di kawasan Gembong Asih melibatkan sejumlah aktor, seperti Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Kota Surabaya, Satuan Polisi Pamong Praja, serta para PKL yang terdampak kebijakan penataan dan relokasi (Tjahyadi, 2024).

Penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Surabaya telah memiliki dasar hukum melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Peraturan tersebut menjadi dasar bagi pemerintah kota dalam mengatur keberadaan PKL, baik melalui penataan lokasi, pembinaan, maupun pemberdayaan usaha. Namun, keberadaan regulasi tidak selalu menjamin penyelesaian konflik secara efektif apabila pelaksanaan kebijakan belum sepenuhnya memperhatikan kepentingan, persepsi, dan kebutuhan ekonomi pedagang. Dalam praktiknya, kebijakan penertiban yang terlalu menekankan aspek ketertiban dapat memunculkan ketegangan sosial apabila tidak diimbangi dengan komunikasi, partisipasi, dan penyediaan solusi ekonomi yang layak bagi PKL (Maya & Harianto, 2023).

Konflik antara PKL dan Pemerintah Kota Surabaya di kawasan Gembong Asih menunjukkan bahwa persoalan penataan ruang tidak hanya berkaitan dengan aspek fisik kota, tetapi juga berkaitan dengan relasi kekuasaan, kepentingan ekonomi, legitimasi kebijakan, dan pengakuan terhadap kelompok masyarakat kecil. Pemerintah kota memiliki kepentingan untuk menjaga ketertiban, keindahan, kelancaran lalu lintas, dan fungsi ruang publik. Sementara itu, PKL memiliki kepentingan untuk mempertahankan sumber pendapatan, lokasi strategis, jaringan pelanggan, serta keberlanjutan usaha. Perbedaan kepentingan tersebut dapat memunculkan konflik apabila tidak dikelola melalui mekanisme komunikasi dan negosiasi yang memadai. Dalam konteks ini, manajemen konflik menjadi pendekatan penting untuk memahami akar konflik, posisi para aktor, serta strategi penyelesaian yang lebih adil dan berkelanjutan.

Penelitian-penelitian sebelumnya telah banyak membahas persoalan PKL dari aspek implementasi kebijakan, relokasi, penertiban, dampak sosial ekonomi, dan pemberdayaan.

Penataan dan pemberdayaan sektor informal dapat dilakukan melalui relokasi, sosialisasi, pembentukan paguyuban, pemenuhan sarana prasarana, serta kerja sama dengan berbagai pihak (Octaviani & Puspitasari, 2021). Relokasi PKL juga dapat membawa dampak sosial bagi pedagang, sehingga penataan tidak cukup hanya berhenti pada pemindahan lokasi, tetapi perlu disertai pengelolaan yang berkelanjutan (Aotama & Klavert, 2021). Sementara itu, kajian mengenai Gembong Asih lebih banyak menyoroti pelaksanaan penertiban dan relokasi, tetapi belum secara mendalam mengkaji dinamika konflik melalui perspektif manajemen konflik dan negosiasi berbasis kepentingan (Tjahyadi, 2024).

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini penting dilakukan karena konflik antara PKL dan pemerintah kota merupakan persoalan yang terus berulang, tetapi belum banyak dianalisis secara komprehensif melalui pendekatan manajemen konflik. Penelitian ini menggunakan model manajemen konflik Thomas dan Kilmann yang memetakan lima gaya penyelesaian konflik, yaitu *competing*, *collaborating*, *compromising*, *avoiding*, dan *accommodating*. Model ini relevan karena mampu menjelaskan kecenderungan perilaku aktor dalam menghadapi konflik berdasarkan dimensi ketegasan kepentingan dan kerja sama antaraktor (Shell, 2001). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan negosiasi berbasis kepentingan yang menekankan pentingnya memisahkan orang dari masalah, berfokus pada kepentingan bukan posisi, mengembangkan pilihan yang saling menguntungkan, dan menggunakan kriteria objektif dalam penyelesaian konflik.

Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan dua pendekatan teori yang saling melengkapi dalam menganalisis konflik penataan PKL di kawasan Gembong Asih. Model Thomas-Kilmann digunakan untuk membaca strategi atau gaya penyelesaian konflik yang muncul di antara aktor, sedangkan pendekatan negosiasi berbasis kepentingan digunakan untuk memetakan kepentingan dasar masing-masing pihak. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya melihat konflik sebagai bentuk penolakan terhadap kebijakan penertiban, tetapi juga sebagai proses interaksi sosial yang dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi, kebutuhan ruang, legitimasi kebijakan, dan pola komunikasi antara pemerintah dan PKL.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi akar dan dinamika konflik antara PKL dan Pemerintah Kota Surabaya di kawasan Gembong Asih, memetakan kepentingan masing-masing aktor dalam konflik penataan kawasan tersebut, serta menganalisis strategi manajemen konflik yang digunakan dalam proses penertiban dan relokasi PKL. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan kajian manajemen konflik perkotaan, serta memberikan kontribusi praktis bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam merumuskan kebijakan penataan PKL yang lebih partisipatif, manusiawi, dan berkeadilan.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi literatur (*literature review*). Pendekatan ini dipilih karena bertujuan memahami secara mendalam fenomena konflik antara PKL dan Pemerintah Kota Surabaya sebagai persoalan sosial yang kompleks dan kontekstual, dengan menafsirkan makna, pola hubungan, serta dinamika sosial yang muncul berdasarkan data deskriptif dan interpretatif (Creswell & Creswell, 2023). Studi literatur digunakan karena penelitian ini tidak mengumpulkan data lapangan secara langsung, melainkan menganalisis berbagai sumber tertulis yang relevan untuk membangun pemahaman konseptual dan empiris mengenai konflik PKL, kebijakan penataan, serta strategi manajemen konflik (Snyder, 2019).

Fokus penelitian diarahkan pada konflik PKL dan Pemerintah Kota Surabaya di kawasan Gembong Asih yang dipilih secara purposif karena merupakan kawasan perdagangan informal strategis yang pernah menjadi lokus penertiban dan relokasi PKL, serta menunjukkan ketegangan antara kepentingan penataan ruang kota dan kepentingan ekonomi pedagang (Maya et al., 2023; Tjahyadi, 2024).

Sumber data diperoleh melalui penelusuran berbagai database jurnal ilmiah nasional dan internasional, dengan menggunakan kata kunci tunggal maupun kombinasi seperti "pedagang kaki lima", "konflik perkotaan", "manajemen konflik PKL", "relokasi PKL Surabaya", "Gembong Asih", "*collaborative governance* PKL", dan "*urban informal sector conflict*", yang dikombinasikan menggunakan operator Boolean (AND, OR). Literatur yang digunakan mencakup artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional, buku referensi akademik, dokumen kebijakan, laporan resmi pemerintah, serta pemberitaan media yang relevan, dengan rentang tahun publikasi 2015–2025, kecuali karya teori dasar seperti temuan terdahulu yang tetap digunakan karena nilai teoritis yang bertahan (Fisher et al., 1991; Shell (2001)).

Proses pengumpulan literatur dilakukan dengan memperhatikan relevansi sumber terhadap tema konflik PKL, kebijakan penataan ruang kota, relokasi, pemberdayaan sektor informal, serta teori manajemen konflik. Kriteria inklusi meliputi literatur yang membahas PKL, konflik perkotaan, manajemen konflik, atau relokasi PKL dalam konteks kota besar di Indonesia, sedangkan literatur tanpa kepengarangan yang jelas dan tidak relevan dengan topik dikecualikan (Xiao & Watson, 2019). Dari proses seleksi tersebut, diperoleh 23 sumber literatur yang sebagian besar berasal dari jurnal ilmiah nasional dan internasional bereputasi yang diterbitkan dalam sepuluh tahun terakhir yang jelas dalam memilih dan menilai sumber kajian (Xiao & Watson, 2019).

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis kualitatif yang terdiri atas empat tahapan utama. Tahap pertama adalah reduksi data, yaitu proses memilih, menyederhanakan, dan memfokuskan data dari berbagai sumber literatur yang relevan dengan konflik PKL dan Pemerintah Kota Surabaya. Tahap kedua adalah penyajian data, yaitu mengorganisasikan data yang telah direduksi ke dalam bentuk uraian naratif, kategori tematik, dan pemetaan aktor agar lebih mudah dipahami. Tahap ketiga adalah interpretasi data, yaitu memberikan makna terhadap data dengan menggunakan kerangka teori manajemen konflik Thomas dan Kilmann serta pendekatan negosiasi berbasis kepentingan dari Fisher, Ury, dan Patton. Tahap keempat adalah penarikan kesimpulan, yaitu merumuskan temuan penelitian berdasarkan pola, hubungan, dan kecenderungan yang ditemukan dalam literatur. Model analisis ini sejalan dengan tahapan analisis data kualitatif yang menekankan proses kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara berkelanjutan.

Kerangka teori Thomas dan Kilmann digunakan untuk menganalisis kecenderungan strategi manajemen konflik yang muncul dalam hubungan antara PKL dan Pemerintah Kota Surabaya. Model ini memetakan lima gaya penyelesaian konflik, yaitu *competing*, *collaborating*, *compromising*, *avoiding*, dan *accommodating*. Sementara itu, pendekatan negosiasi berbasis kepentingan digunakan untuk memahami kepentingan dasar para aktor, bukan hanya posisi formal yang tampak dalam konflik. Dengan menggunakan kedua kerangka tersebut, penelitian ini berupaya membaca konflik PKL tidak hanya sebagai bentuk pelanggaran ketertiban kota, tetapi sebagai proses sosial yang melibatkan kebutuhan ekonomi, akses terhadap ruang, legitimasi kebijakan, dan relasi antara negara dengan kelompok masyarakat sektor informal.

Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dengan membandingkan informasi dari berbagai jenis literatur, seperti jurnal ilmiah, dokumen kebijakan, laporan pemerintah, dan

pemberitaan media. Triangulasi dilakukan agar data yang digunakan tidak bergantung pada satu sumber tunggal, sehingga hasil analisis lebih dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, peneliti juga melakukan pembacaan berulang terhadap sumber data untuk memastikan konsistensi temuan, kesesuaian interpretasi, dan keterkaitan antara data dengan kerangka teori yang digunakan. Dalam penelitian kualitatif, upaya menjaga keterpercayaan data penting dilakukan melalui proses analisis yang transparan, sistematis, dan dapat ditelusuri (Nowell et al., 2017).

Dengan metode tersebut, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai akar konflik, kepentingan para aktor, serta strategi manajemen konflik dalam penataan PKL di kawasan Gembong Asih Kota Surabaya. Hasil analisis diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian manajemen konflik perkotaan, sekaligus menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan penataan PKL yang lebih partisipatif, adil, dan berorientasi pada keberlanjutan sosial ekonomi masyarakat.

Results

Gambaran Konflik PKL di Kawasan Gembong Asih Surabaya

Berdasarkan hasil telaah literatur, konflik antara Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Pemerintah Kota Surabaya di kawasan Gembong Asih merupakan konflik sosial perkotaan yang berkaitan erat dengan persoalan penataan ruang, ketertiban umum, dan keberlanjutan ekonomi masyarakat sektor informal. Kawasan Gembong Asih dikenal sebagai salah satu kawasan perdagangan informal yang memiliki aktivitas ekonomi cukup tinggi, sehingga keberadaan PKL di wilayah tersebut tidak hanya berfungsi sebagai kegiatan jual beli, tetapi juga menjadi sumber penghidupan bagi para pedagang dan keluarganya. Namun, dari sudut pandang pemerintah kota, aktivitas PKL di ruang publik sering dipandang mengganggu fungsi jalan, menimbulkan kepadatan, mengurangi estetika kota, serta menyulitkan pengawasan ketertiban umum. Penelitian Tjahyadi menunjukkan bahwa penertiban PKL di kawasan Gembong Asih dilakukan dalam rangka relokasi dan penataan kawasan agar aktivitas perdagangan menjadi lebih tertib dan terarah (Tjahyadi, 2024).

Konflik yang terjadi di kawasan Gembong Asih dapat dipahami sebagai konflik yang bersifat berulang atau siklis. Pola konflik tersebut tampak dari adanya tindakan penertiban oleh Satuan Polisi Pamong Praja, respons penolakan atau perlawanan dari pedagang, pemindahan sementara ke lokasi relokasi, serta kembalinya sebagian pedagang ke lokasi semula ketika lokasi baru dianggap tidak mampu mendukung keberlanjutan usaha mereka. Temuan Lutfiana dan Rahaju menunjukkan bahwa penataan PKL dari kawasan Gembong ke Sentra PKL Gembong Asih memberi dampak positif bagi pemerintah kota, seperti kondisi jalan yang lebih tertata, bersih, rapi, serta berkurangnya kemacetan, tetapi pada saat yang sama masih terdapat persoalan pengawasan karena sebagian pedagang dapat kembali berjualan di pinggir jalan (Lutfiana & Rahaju, 2022).

Akar konflik di kawasan Gembong Asih dapat dijelaskan melalui tiga faktor utama. Pertama, adanya keterbatasan ruang alternatif yang layak secara ekonomi bagi PKL. Bagi pedagang, lokasi berdagang bukan hanya berfungsi sebagai tempat menjalankan aktivitas ekonomi, tetapi juga menentukan kemudahan akses konsumen, keberlangsungan jaringan pelanggan, serta stabilitas pendapatan harian. Apabila lokasi relokasi memiliki tingkat kunjungan yang rendah atau kurang strategis, pedagang berpotensi kehilangan pelanggan tetap, mengalami penurunan volume penjualan, dan pada akhirnya menghadapi penurunan pendapatan yang dapat memengaruhi keberlanjutan usaha mereka. Kondisi ini sejalan dengan kajian relokasi PKL di beberapa kota

yang menunjukkan bahwa lokasi baru yang kurang strategis sering kali menimbulkan resistensi karena berdampak terhadap pendapatan pedagang. Studi relokasi PKL di Alun-Alun Jombang menunjukkan bahwa relokasi berdampak terhadap pendapatan pedagang sebelum dan sesudah relokasi (Sa'adah, 2022).

Kedua, konflik juga dipengaruhi oleh pendekatan kebijakan yang masih dominan berorientasi pada penertiban. Secara normatif, Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki dasar hukum berupa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Peraturan ini menjadi dasar bagi pemerintah kota dalam melakukan penataan, pengaturan, dan pemberdayaan PKL. Namun, dalam praktiknya, aspek penertiban lebih sering terlihat dibandingkan aspek pemberdayaan. Hal ini dapat menimbulkan persepsi di kalangan PKL bahwa kebijakan pemerintah lebih menekan keberadaan mereka daripada memberikan solusi ekonomi yang berkelanjutan. Kajian Octaviani dan Puspitasari menegaskan bahwa penataan PKL idealnya tidak hanya dilakukan melalui relokasi, tetapi juga melalui pemberdayaan, sosialisasi, penyediaan sarana prasarana, dan pembentukan kelembagaan pedagang (Octaviani & Puspitasari, 2021).

Ketiga, konflik dipengaruhi oleh belum optimalnya ruang dialog yang setara antara pemerintah, PKL, dan masyarakat. Dalam konteks konflik sosial perkotaan, keterlibatan aktor terdampak menjadi penting karena kebijakan penataan ruang tidak hanya menyangkut aspek fisik, tetapi juga menyangkut mata pencaharian, identitas sosial, dan rasa keadilan. Apabila PKL hanya ditempatkan sebagai objek kebijakan, maka keputusan relokasi berpotensi menimbulkan penolakan. Penelitian Maya, Harianto, dan Setyowati mengenai penertiban Satpol PP terhadap PKL di kawasan Gembong Asih menunjukkan bahwa praktik penertiban dapat menimbulkan persoalan relasi antara aparat dan pedagang apabila tidak dilakukan secara humanis dan partisipatif (Maya et al., 2023).

Dengan demikian, konflik PKL di kawasan Gembong Asih tidak dapat dipahami semata-mata sebagai pelanggaran terhadap ketertiban umum. Konflik tersebut merupakan pertemuan antara kepentingan pemerintah dalam menata kota dan kepentingan PKL dalam mempertahankan ruang ekonomi. Oleh karena itu, penyelesaian konflik tidak cukup dilakukan melalui penertiban, tetapi perlu diarahkan pada pendekatan manajemen konflik yang mampu mempertemukan kepentingan para aktor secara lebih adil.

Pemetaan Posisi dan Kepentingan Aktor Berdasarkan Pendekatan Fisher

Pendekatan negosiasi berbasis kepentingan dari Fisher, Ury, dan Patton digunakan untuk membedakan antara posisi dan kepentingan para aktor. Posisi merupakan tuntutan atau sikap yang tampak di permukaan, sedangkan kepentingan merupakan kebutuhan mendasar yang melatarbelakangi posisi tersebut. Dalam konflik PKL di kawasan Gembong Asih, posisi pemerintah tampak pada keinginan untuk menata dan merelokasi PKL, sedangkan posisi PKL tampak pada keinginan untuk tetap berdagang di lokasi yang dianggap strategis.

Apabila konflik hanya dibaca dari posisi masing-masing pihak, maka konflik akan tampak sebagai pertentangan antara "menertibkan" dan "menolak ditertibkan". Namun, apabila dianalisis dari kepentingan yang lebih mendasar, terdapat peluang untuk menemukan titik temu. Prinsip negosiasi berbasis kepentingan menekankan pentingnya memisahkan orang dari masalah, berfokus pada kepentingan bukan posisi, menciptakan pilihan yang saling menguntungkan, dan menggunakan kriteria objektif dalam penyelesaian konflik (Fisher et al., 1991).

Tabel 2. *Pemetaan posisi dan kepentingan aktor konflik di kawasan gembong asih*

Dimensi	Pemerintah Kota Surabaya	Pedagang Kaki Lima	Masyarakat/Publik
Posisi	Menata dan merelokasi PKL dari kawasan yang dianggap mengganggu ketertiban	Tetap berjualan di kawasan Gembong Asih karena dinilai strategis	Menginginkan ruang publik yang tertib, nyaman, dan tetap mudah mengakses barang kebutuhan
Kepentingan material	Penataan kawasan, kelancaran lalu lintas, estetika kota, serta potensi penerimaan retribusi	Keberlanjutan pendapatan, akses terhadap pembeli, dan pemenuhan kebutuhan keluarga	Akses terhadap barang yang terjangkau dan kemudahan bertransaksi
Kepentingan prosedural	Penerapan peraturan daerah secara konsisten dan terkendali	Proses penertiban yang adil, transparan, dan tidak sepihak	Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan ruang publik
Kepentingan psikologis	Penguatan legitimasi pemerintah sebagai pengelola kota	Pengakuan sebagai pelaku ekonomi informal yang sah	Rasa aman, nyaman, dan tertib dalam menggunakan ruang publik
Potensi titik temu	PKL tertata, mudah diawasi, dan berkontribusi pada pendapatan daerah	Tetap dapat berdagang di lokasi yang layak secara ekonomi	Ruang publik tertib tanpa menghilangkan akses terhadap aktivitas ekonomi rakyat

Berdasarkan Tabel 2, dapat dilihat bahwa konflik antara pemerintah dan PKL tidak sepenuhnya bersifat buntu. Pemerintah memiliki kepentingan terhadap ketertiban, kebersihan, kelancaran lalu lintas, estetika kota, dan pengawasan ruang publik. Sementara itu, PKL memiliki kepentingan terhadap pendapatan, lokasi strategis, keberlanjutan usaha, dan pengakuan sosial. Masyarakat sebagai pengguna ruang publik juga memiliki kepentingan ganda, yaitu menginginkan ruang kota yang tertib, tetapi tetap membutuhkan akses terhadap barang dan jasa yang mudah dijangkau. Pemetaan aktor dan kepentingan penting dilakukan karena konflik ruang kota umumnya tidak hanya muncul akibat perbedaan aturan, tetapi juga karena perbedaan kebutuhan ekonomi, sosial, dan simbolik dari masing-masing pihak (Rahayu, 2025).

Pemetaan tersebut menunjukkan bahwa titik temu dapat dibangun apabila pemerintah tidak hanya menekankan kepatuhan PKL terhadap aturan, tetapi juga mempertimbangkan kelayakan ekonomi lokasi relokasi. Sebaliknya, PKL juga perlu ditempatkan sebagai mitra dalam penataan kawasan, bukan semata-mata sebagai pihak yang melanggar aturan. Dalam konteks penataan PKL, pendekatan kolaboratif menjadi penting karena proses kebijakan yang melibatkan pemerintah, pedagang, dan masyarakat dapat meningkatkan penerimaan terhadap kebijakan serta mengurangi potensi konflik lanjutan (Cantika & Eprilianto, 2024).

Dalam konteks kawasan Gembong Asih, kriteria objektif yang dapat digunakan dalam proses negosiasi antara lain tingkat keramaian lokasi relokasi, potensi pendapatan pedagang, aksesibilitas konsumen, kapasitas tempat usaha, biaya operasional, keamanan, kebersihan, dan pengaturan zonasi. Apabila indikator-indikator tersebut disepakati bersama, proses relokasi tidak lagi dipahami sebagai pemindahan paksa, tetapi sebagai bagian dari penataan bersama yang mempertimbangkan kepentingan pemerintah, PKL, dan masyarakat. Hal ini sejalan dengan temuan kajian kebijakan penataan PKL yang menunjukkan bahwa keberhasilan penataan sangat dipengaruhi oleh kesesuaian lokasi, dukungan fasilitas, komunikasi kebijakan, dan keterlibatan kelompok sasaran (Rohman, 2023).

Analisis Strategi Manajemen Konflik Berdasarkan Thomas-Kilmann

Analisis berikutnya dilakukan dengan menggunakan model Thomas-Kilmann. Model ini memetakan strategi manajemen konflik ke dalam lima gaya, yaitu *competing*, *collaborating*, *compromising*, *avoiding*, dan *accommodating*. Kelima gaya tersebut dibedakan berdasarkan dua

dimensi utama, yaitu tingkat ketegasan dalam memperjuangkan kepentingan sendiri dan tingkat kerja sama dalam memperhatikan kepentingan pihak lain.

Dalam konflik PKL di kawasan Gembong Asih, Pemerintah Kota Surabaya cenderung menunjukkan strategi *competing* atau kompetitif. Strategi ini terlihat dari dominannya pendekatan penertiban dan relokasi melalui kewenangan formal pemerintah. Strategi kompetitif dapat dipahami sebagai upaya pemerintah untuk menegakkan aturan, menjaga fungsi ruang publik, dan memastikan kebijakan penataan berjalan sesuai ketentuan. Namun, apabila strategi ini dilakukan secara dominan tanpa dialog dan keterlibatan substantif PKL, maka kebijakan berpotensi menimbulkan resistensi. Dalam konteks Gembong Asih, penertiban yang dilakukan pemerintah memang dapat membuat kawasan menjadi lebih tertata, tetapi belum sepenuhnya menghilangkan potensi kembalinya pedagang ke lokasi semula apabila kebutuhan ekonomi mereka belum terpenuhi. Studi mengenai penertiban PKL di kawasan Gembong Asih menunjukkan bahwa penataan memang dapat membuat aktivitas PKL lebih tertib, tetapi tetap memerlukan pengawasan dan pendekatan yang berkelanjutan agar hasil penataan tidak bersifat sementara (Tjahyadi, 2024).

Sementara itu, PKL cenderung menggunakan strategi *avoiding* dan *compromising* secara bergantian. Strategi *avoiding* terlihat ketika pedagang menghindari konflik langsung dengan aparat pada saat penertiban berlangsung, tetapi kemudian kembali berdagang ketika situasi dianggap lebih aman. Strategi *compromising* terlihat ketika sebagian pedagang bersedia mengikuti relokasi atau penataan, tetapi penerimaan tersebut tidak selalu bersifat permanen apabila lokasi baru tidak memberikan jaminan pendapatan yang memadai. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kepatuhan PKL terhadap kebijakan penataan sangat dipengaruhi oleh kelayakan ekonomi lokasi dan kualitas komunikasi antara pemerintah dan pedagang. Kajian tentang dampak penataan PKL di kawasan Gembong menunjukkan bahwa penataan berdampak pada PKL, organisasi, masyarakat, dan sistem sosial sehingga prosesnya perlu memperhatikan kepentingan berbagai pihak (Lutfiana & Rahaju, 2022).

Tabel 3. Analisis strategi manajemen konflik pada konflik PKL di kawasan gembong asih

Aktor	Strategi Dominan	Bentuk Perilaku	Dampak terhadap Konflik
Pemerintah Kota Surabaya	Competing	Penertiban, relokasi, dan penegakan aturan secara top-down	Kawasan dapat menjadi lebih tertib, tetapi resistensi PKL masih berpotensi muncul
Satpol PP	Competing	Melaksanakan penertiban berdasarkan kewenangan hukum	Menjaga ketertiban, tetapi berisiko menimbulkan ketegangan jika pendekatan kurang humanis
PKL	Avoiding	Menghindar saat penertiban, lalu kembali ke lokasi semula	Konflik menjadi berulang karena akar masalah belum terselesaikan
PKL	Compromising	Sebagian pedagang menerima relokasi atau penataan tertentu	Konflik mereda sementara, tetapi belum tentu berkelanjutan
Masyarakat	Accommodating atau pasif	Menyesuaikan diri dengan kondisi ruang publik yang ada	Kepentingan masyarakat sering tidak terakomodasi secara langsung
Pemerintah, PKL, dan masyarakat	Collaborating belum optimal	Forum dialog dan perencanaan bersama belum menjadi mekanisme utama	Penyelesaian konflik belum mencapai solusi jangka panjang

Berdasarkan Tabel 3, dapat diketahui bahwa strategi *collaborating* belum menjadi pola dominan dalam penyelesaian konflik PKL di kawasan Gembong Asih. Strategi kolaboratif diperlukan untuk menyelesaikan konflik jangka panjang dengan mengatasi akar permasalahan kedua pihak. Tanpa kolaborasi, penertiban hanya menyelesaikan dampak, bukan penyebab utama konflik. Penelitian tentang manajemen konflik dalam penertiban PKL juga menunjukkan bahwa pendekatan penertiban yang tidak disertai komunikasi dan penyelesaian berbasis

kepentingan cenderung mempertahankan konflik antara aparat dan pedagang (Herliana, 2025). Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa konflik PKL di kawasan Gembong Asih membutuhkan pergeseran pendekatan dari penertiban menuju tata kelola kolaboratif. Studi tentang *collaborative governance* dalam relokasi PKL menunjukkan bahwa kolaborasi antaraktor penting karena persoalan PKL tidak hanya menyangkut ketertiban kota, tetapi juga berkaitan dengan kemiskinan perkotaan, pekerjaan informal, dan kebutuhan ruang ekonomi masyarakat kecil (Cantika & Eprilianto, 2024).

Pembahasan: Konflik sebagai Persoalan Tata Kelola Ruang dan Keadilan Ekonomi

Hasil analisis menunjukkan bahwa konflik PKL di kawasan Gembong Asih tidak dapat dilepaskan dari persoalan tata kelola ruang kota. Pemerintah memiliki kewajiban untuk menjaga ketertiban umum, kelancaran lalu lintas, kebersihan, dan estetika kawasan. Namun, pada saat yang sama, pemerintah juga perlu mempertimbangkan bahwa PKL merupakan bagian dari ekonomi rakyat yang berperan dalam menyediakan lapangan kerja informal. Oleh karena itu, kebijakan penataan PKL perlu memperhatikan keseimbangan antara fungsi ruang publik dan keberlanjutan ekonomi kelompok rentan. Penelitian mengenai penggunaan ruang publik oleh pedagang jalanan di Indonesia menunjukkan bahwa kebijakan tata kelola ruang dapat memberikan dampak sosial, ekonomi, dan spasial terhadap pedagang maupun lingkungan perkotaan secara lebih luas (Rahayu, 2025).

Konflik yang berulang menunjukkan bahwa pendekatan penertiban belum cukup efektif apabila tidak diikuti dengan pemberdayaan. Relokasi yang hanya memindahkan pedagang dari satu lokasi ke lokasi lain tanpa memperhitungkan daya tarik ekonomi lokasi baru berpotensi gagal. Bagi PKL, lokasi adalah faktor utama yang menentukan jumlah pembeli dan pendapatan harian. Oleh sebab itu, kelayakan lokasi relokasi harus dinilai tidak hanya dari ketersediaan fisik tempat, tetapi juga dari aksesibilitas, potensi pasar, fasilitas pendukung, keamanan, biaya operasional, dan daya tarik konsumen. Kajian tentang relokasi PKL menunjukkan bahwa perpindahan lokasi usaha dapat memengaruhi pendapatan pedagang, terutama apabila lokasi baru tidak memiliki akses pasar yang sebanding dengan lokasi sebelumnya (Sa'adah, 2022).

Selain itu, konflik ini juga menunjukkan pentingnya pengakuan terhadap PKL sebagai aktor ekonomi perkotaan. Ketika PKL hanya diposisikan sebagai objek penertiban, maka kebijakan pemerintah akan cenderung dipersepsikan sebagai tindakan represif. Sebaliknya, apabila PKL dilibatkan sebagai mitra dalam perumusan kebijakan, maka peluang penerimaan terhadap program penataan akan lebih besar. Penelitian mengenai penertiban Satpol PP di kawasan Gembong Asih menunjukkan bahwa hubungan antara aparat dan PKL dapat menimbulkan persoalan apabila proses penertiban tidak memperhatikan aspek kemanusiaan, komunikasi, dan posisi sosial ekonomi pedagang (Maya et al., 2023).

Dari sisi masyarakat, keberadaan PKL memiliki dua dampak yang saling berlawanan. Di satu sisi, PKL dapat menyediakan barang dengan harga terjangkau dan mudah diakses. Di sisi lain, aktivitas PKL yang tidak tertata dapat mengganggu kenyamanan, mobilitas, dan penggunaan ruang publik. Oleh karena itu, masyarakat perlu ditempatkan sebagai aktor ketiga dalam proses penyelesaian konflik. Keterlibatan masyarakat penting agar kebijakan penataan tidak hanya mempertemukan kepentingan pemerintah dan PKL, tetapi juga memperhatikan kepentingan pengguna ruang publik secara lebih luas. Kajian implementasi kebijakan penataan PKL menunjukkan bahwa keterlibatan pemerintah, pedagang, dan masyarakat dalam perencanaan serta pelaksanaan kebijakan dapat membantu mencapai tujuan penataan yang lebih adil dan diterima oleh kelompok sasaran (Lestari, 2025).

Kajian Kritis Lintas Literatur

Kajian Kritis Lintas Literatur: Semua kajian setuju bahwa penertiban semata-mata tidak efektif dalam menyelesaikan konflik PKL secara berkelanjutan. Penelitian terdahulu menekankan bahwa pengaturan ruang, pemberdayaan usaha, dan kolaborasi multipihak diperlukan untuk penataan PKL yang efektif (Octaviani & Puspitasari, 2021; Cantika & Eprilianto, 2024). Sedangkan penelitian lainnya mengkonfirmasi temuan ini dengan menunjukkan bahwa kepercayaan antarpihak dan mekanisme komunikasi yang terbuka adalah kunci keberhasilan penataan PKL (Zakaria et al., 2025). Sebaliknya, bukti empiris diberikan oleh penelitian lainnya untuk menunjukkan bahwa kondisi pedagang justru diperparah karena relokasi tanpa studi kelayakan ekonomi yang memadai (Sa'adah & Wicoro, 2022; Aotama & Klavert (2021).

Tabel 4. Daftar Literatur Berdasarkan Aspek yang Dibahas

Sumber	Aspek Kajian	Temuan/Kontribusi Utama
Tjahyadi (2024)	PKL & Kebijakan Penataan	Mengkaji pelaksanaan penertiban PKL di kawasan Gembong Asih dalam upaya relokasi dan penataan. Menemukan bahwa penataan dapat membuat kawasan lebih tertib namun memerlukan pengawasan berkelanjutan.
Lutfiana & Rahaju (2022)	PKL & Kebijakan Penataan	Menganalisis dampak penataan PKL di Kawasan Gembong. Penataan berdampak positif pada ketertiban kawasan namun sebagian pedagang kembali ke lokasi semula.
Maya et al. (2023)	PKL & Kebijakan Penataan	Mengkaji dehumanisasi penertiban Satpol PP terhadap PKL di Gembong Asih. Menekankan perlunya pendekatan humanis dan partisipatif dalam penertiban.
Octaviani & Puspitasari (2021)	PKL & Kebijakan Penataan	Studi literatur tentang penataan dan pemberdayaan PKL. Merekomendasikan kombinasi relokasi, sosialisasi, fasilitas, dan kelembagaan pedagang.
Sa'adah & Wicoro (2022)	PKL & Relokasi	Mengkaji dampak relokasi PKL di Alun-Alun Jombang. Relokasi berdampak pada penurunan pendapatan ketika lokasi baru kurang strategis.
Aotama & Klavert (2021)	PKL & Relokasi	Menganalisis dampak sosial relokasi PKL di kawasan wisata kuliner Tomohon. Menekankan perlunya pengelolaan berkelanjutan pasca relokasi.
Cantika & Eprilianto (2024)	Collaborative Governance	Mengkaji collaborative governance dalam relokasi PKL di Sentra Digital Ketintang Surabaya. Kolaborasi antaraktor penting untuk persoalan kemiskinan dan ruang ekonomi informal.
Zakaria et al. (2025)	Collaborative Governance	Mengkaji collaborative governance dalam penataan PKL di Pasar Kordon Bandung. Komunikasi, kepercayaan, dan kesepakatan bersama merupakan unsur penting keberhasilan penataan.
Rohman & Prathama (2023)	Kebijakan PKL	Mengkaji implementasi kebijakan penataan PKL di kawasan Museum Tugu Pahlawan Surabaya. Keberhasilan penataan dipengaruhi kesesuaian lokasi, fasilitas, dan komunikasi kebijakan.
Herliana (2025)	Manajemen Konflik	Mengkaji manajemen konflik penertiban PKL di Kota Samarinda. Penertiban tanpa komunikasi berbasis kepentingan cenderung mempertahankan konflik antara aparat dan pedagang.
Rahayu et al. (2025)	Tata Kelola Ruang	Menganalisis paradoks ruang publik dalam tata kelola pedagang jalanan di Indonesia. Kebijakan tata kelola ruang berdampak sosial, ekonomi, dan spasial terhadap pedagang.
Lestari et al. (2025)	Kebijakan PKL	Mengkaji implementasi kebijakan penataan PKL di Kota Singkawang. Keterlibatan pemerintah, pedagang, dan masyarakat menghasilkan penataan yang lebih adil.
Fisher et al. (1991)	Teori Negoisasi	Kerangka negosiasi berbasis kepentingan: memisahkan orang dari masalah, berfokus pada kepentingan bukan posisi, menciptakan pilihan saling menguntungkan.
Shell (2001)	Teori Konflik	Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument: competing, collaborating, compromising, avoiding, accommodating dalam pelatihan negosiasi.

Penelitian saat ini mengisi celah yang signifikan dalam literatur yang ada, sebagian besar penelitian berkonsentrasi pada aspek implementasi kebijakan atau dampak sosial ekonomi relokasi secara parsial, tetapi sedikit yang menggabungkan analisis strategi konflik dan pemetaan kepentingan. Penelitian ini berusaha mengisi celah ini dengan menggunakan dua kerangka teori yang saling melengkapi, yakni model Thomas-Kilmann dan pendekatan negosiasi berbasis kepentingan Fisher.

Rekomendasi Strategi Penyelesaian Konflik

Berdasarkan hasil analisis, strategi penyelesaian konflik PKL di kawasan Gembong Asih perlu diarahkan pada pendekatan kolaboratif. Pendekatan ini tidak menghilangkan fungsi pemerintah sebagai pengatur dan penegak kebijakan, tetapi mengubah cara penyelesaian konflik dari pendekatan sepihak menjadi pendekatan dialogis dan partisipatif. Pemerintah tetap memiliki kewenangan untuk mengatur ruang kota, tetapi proses pengaturan perlu dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan ekonomi, sosial, dan psikologis PKL. Rekomendasi ini sejalan dengan kajian *collaborative governance* dalam penataan dan pembinaan PKL yang menunjukkan bahwa komunikasi, kepercayaan, kesepakatan bersama, dan keterlibatan pemangku kepentingan merupakan unsur penting dalam keberhasilan penataan PKL (Zakaria, 2025).

Rekomendasi utama penelitian ini adalah perlunya pembentukan forum tripartit yang melibatkan Pemerintah Kota Surabaya, paguyuban PKL, dan perwakilan masyarakat. Forum ini dapat berfungsi sebagai ruang dialog, mediasi, evaluasi kebijakan, serta penyusunan kesepakatan bersama mengenai penataan kawasan. Melalui forum tersebut, pemerintah dapat menyampaikan kebutuhan penataan ruang, PKL dapat menyampaikan kebutuhan ekonomi, dan masyarakat dapat menyampaikan harapan terhadap kenyamanan ruang publik. Penelitian tentang tata kelola kolaboratif dalam relokasi PKL menunjukkan bahwa forum komunikasi dan kolaborasi antaraktor dapat membantu mempertemukan kepentingan pemerintah, PKL, dan masyarakat dalam proses kebijakan (Cantika & Eprilianto, 2024).

Selain itu, relokasi perlu didasarkan pada studi kelayakan ekonomi. Lokasi relokasi tidak cukup hanya tersedia secara fisik, tetapi harus memiliki potensi pasar yang memadai. Studi kelayakan perlu mencakup aksesibilitas lokasi, jumlah calon pembeli, jarak dari pusat aktivitas, biaya sewa atau retribusi, sarana prasarana, keamanan, dan kemungkinan promosi kawasan. Dengan demikian, relokasi dapat dipahami sebagai proses peningkatan kualitas usaha, bukan sekadar pemindahan pedagang dari ruang publik. Kajian tentang dampak relokasi PKL memperlihatkan bahwa perubahan lokasi berdagang dapat memengaruhi kondisi usaha dan pendapatan pedagang, sehingga aspek ekonomi perlu menjadi pertimbangan utama dalam kebijakan relokasi (Sa'adah, 2022).

Rekomendasi berikutnya adalah transformasi pendekatan regulasi dari penertiban menuju pemberdayaan. Pemerintah dapat menerapkan sistem zonasi PKL yang jelas, menetapkan jam operasional, menyediakan fasilitas dasar, membangun sistem retribusi yang transparan, serta memberikan pendampingan usaha. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah tetap menjaga ketertiban kota, sekaligus memberikan ruang legal dan layak bagi PKL untuk menjalankan aktivitas ekonominya. Penataan dan pemberdayaan sektor informal perlu dilakukan melalui kombinasi kebijakan relokasi, pembinaan, penyediaan fasilitas, serta kerja sama antaraktor agar penataan PKL tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mendukung keberlanjutan ekonomi pedagang (Octaviani & Puspitasari, 2021).

Dengan demikian, penyelesaian konflik PKL di kawasan Gembong Asih perlu diarahkan pada model manajemen konflik kolaboratif. Strategi ini lebih sesuai karena konflik yang terjadi bukan

hanya persoalan pelanggaran aturan, tetapi juga menyangkut keberlanjutan hidup masyarakat sektor informal. Apabila pemerintah, PKL, dan masyarakat dapat membangun kesepakatan berdasarkan kepentingan bersama, maka penataan kawasan Gembong Asih berpeluang menjadi lebih tertib, manusiawi, dan berkelanjutan. Pendekatan kolaboratif dalam penataan PKL juga dapat memperkuat legitimasi kebijakan karena kelompok terdampak tidak hanya menjadi objek penertiban, tetapi ikut terlibat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan (Zakaria, 2025).

Kesimpulan

Penelitian ini mengkaji dinamika konflik antara Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Pemerintah Kota Surabaya di kawasan Gembong Asih melalui kerangka manajemen konflik Thomas-Kilmann dan pendekatan negosiasi berbasis kepentingan Fisher et al. Hasil analisis menunjukkan bahwa konflik bersifat siklikal dan dipicu oleh tiga akar masalah utama, minimnya ruang alternatif yang layak secara ekonomi, orientasi kebijakan yang lebih menekankan penertiban daripada pemberdayaan, serta absennya forum dialog yang setara antarpihak. Pemetaan kepentingan mengungkapkan adanya titik temu potensial antara kepentingan pemerintah, PKL, dan masyarakat yang selama ini tertutup oleh perbedaan posisi permukaan. Sementara itu, pemerintah dan Satpol PP cenderung menggunakan strategi competing melalui penertiban top-down, PKL merespons dengan avoiding dan compromising, dan strategi collaborating yang seharusnya menjadi solusi berkelanjutan belum diterapkan secara optimal oleh kedua pihak.

Penelitian ini masih terbatas pada data sekunder sehingga temuan bersifat konseptual dan interpretatif. Penelitian lanjutan disarankan menggunakan pendekatan lapangan seperti wawancara mendalam atau observasi langsung terhadap aktor-aktor yang terlibat, termasuk PKL, Satpol PP, pengelola sentra, dan masyarakat sekitar, serta dapat diperluas ke kawasan PKL lain di Indonesia untuk memperoleh perbandingan pola konflik yang lebih komprehensif.

Secara praktis, diperlukan tiga langkah strategis, yaitu pembentukan forum tripartit permanen sebagai ruang dialog dan mediasi kebijakan, penyusunan studi kelayakan ekonomi sebagai dasar setiap keputusan relokasi, serta transformasi regulasi dari pendekatan penertiban menuju pemberdayaan berbasis zonasi agar penataan kawasan Gembong Asih dapat berjalan lebih tertib, manusiawi, dan berkelanjutan.

Acknowledgment

-

References

- Aotama, R. C., & Klavert, D. R. H. (2021). Dampak sosial relokasi pedagang kaki lima di kawasan wisata kuliner Kota Tomohon. *SOCIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 18(1), 1–9. <https://doi.org/10.21831/socia.v18i1.37719>
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Persentase penduduk daerah perkotaan hasil proyeksi penduduk menurut provinsi, 2015–2035*. BPS.
- Cantika, A. B. M., & Eprilianto, D. F. (2024). Collaborative Governance dalam Relokasi Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus ada Sentra Digital Ketintang (Sdk) Telkom Ketintang). *Publika*, 182–197. <https://doi.org/10.26740/publika.v12n1.p182-197>

- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2023). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (6th ed.). SAGE Publications.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in* (2nd ed.). Houghton Mifflin.
- Herliana. (2025). Manajemen konflik penertiban pedagang kaki lima (PKL) di Kota Samarinda. *eJournal Pemerintahan Integratif*, 12(2), 162–174.
- Hidayati, I. (2021). Urbanisasi dan dampak sosial di kota besar Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 7(2), 212–221. <https://doi.org/10.23887/jjis.v7i2.40517>
- Indahri, Y. (2017). Tantangan pengelolaan penduduk di Kota Surabaya. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 8(1), 1–11. <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v8i1.1251>
- Lestari, Y., Redjo, S. I., & Yuningsih, N. Y. (2025). Implementation of Policy for Arranging Street Vendors in Singkawang City. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 5(6), 4425-4434. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i6.2182>
- Lutfiana, A. N., & Rahaju, T. (2022). Dampak Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Gembong Kota Surabaya. *Publika*, 381-390. <https://doi.org/10.26740/publika.v10n2.p381-390>
- Mastory, B., Kamaruddin, S. A., & Awaru, A. O. T. (2025). Dinamika Sosial di Perbatasan: Adaptasi Masyarakat Sebatik dalam Arus Urbanisasi. *Journal Social Society*, 5(1), 46–55. <https://doi.org/10.54065/jss.5.1.2025.612>
- Maya, M. D. S., & Harianto, S. (2023). Dehumanisasi penertiban Satpol PP pada pedagang kaki lima: Studi di kawasan Gembong Asih Kota Surabaya. *Jurnal Neo Societal*, 8(2), 121–130. <https://doi.org/10.52423/jns.v8i2.4>
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1–13. <https://doi.org/10.1177/1609406917733847>
- Octaviani, S. L., & Puspitasari, A. Y. (2021). Studi literatur: Penataan dan pemberdayaan sektor informal: Pedagang kaki lima. *Jurnal Kajian Ruang*, 1(1), 130–146. <https://doi.org/10.30659/jkr.v1i1.19991>
- Rahayu, N. W. I., Sawir, M., Melawati, F., & Mu'is, A. (2025). The public space Paradox: Balancing governance and street vending in urban Indonesia. *Social Sciences & Humanities Open*, 11, 101559. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2025.101559>
- Rahmah, H. A., Tamamudin, T., & Sadali, A. (2025). Analisis Proyeksi Tingkat Pengangguran Terbuka di 38 Provinsi Periode 2021-2025. *Journal Social Society*, 5(1), 241–259. <https://doi.org/10.54065/jss.5.1.2025.674>
- Rohman, M. R. A., & Prathama, A. (2023). Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Wilayah Museum Tugu Pahlawan Kota Surabaya (Studi Pada Dinas Koperasi Dan Umkm Kota Surabaya). *Irpia: Jurnal Ilmiah Riset dan Pengembangan*, 31-41. <https://doi.org/10.71040/irpia.v8i7.236>
- Sa'adah, L., & Wicoro, A. (2022). Dampak Relokasi Pedagang Kaki Lima Alun-Alun Jombang:(Studi Kasus Pedagang Kaki Lima Di Jalan Dr. Soetomo Dan Jalan Kusuma Bangsa). *Economicus: Jurnal Ekonomi dan Manajemen*, 12(2), 90-99. <https://doi.org/10.47860/economicus.v12i2.54>

- Shell, G. R. (2001). Bargaining styles and negotiation: The Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument in negotiation training. *Negotiation Journal*, 17(2), 155–174. <https://doi.org/10.1023/A:1013280109471>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Tjahyadi, B. N. (2024). Pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima dalam upaya relokasi penataan di kawasan Gembong Asih Kota Surabaya. *PRAJA Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 4(5), 1–9. <https://doi.org/10.69957/praob.v4i05.1626>
- Xiao, Y., & Watson, M. (2019). Guidance on conducting a systematic literature review. *Journal of Planning Education and Research*, 39(1), 93–112. <https://doi.org/10.1177/0739456X17723971>
- Zakaria, M., Setiawati, I. E., & Kadarusman, S. D. (2025). Collaborative Governance dalam Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Kordon Kota Bandung. *Jipolis: Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Sosial*, 2(1).