

Analisis Diskresi Administrasi Publik Dalam Penyelesaian Konflik Relokasi Pedagang Kaki Lima di Jalan Karang Menjangan Surabaya

**Alifia Siddiqyas Putri¹, Ananda Nurkhasasih², Azi Hermawan³, Hanif Nanda Tri A⁴,
Mei Enggar Iis Estikomah⁵, Rr. Tyara Zettira Hidayat⁶, Shabrina Afifah Nabila⁷**

¹⁻⁷Program Studi Administrasi Publik, Universitas Hang Tuah

Email korespondensi: alifiasiddiqyas@gmail.com

Abstract

Street Vendors (PKL) are part of the informal economic sector that plays an important role in providing employment opportunities and meeting the needs of urban communities. However, the use of public spaces by street vendors often creates various urban management problems, leading local governments to implement relocation policies. In practice, relocation policies frequently trigger conflicts due to differences in interests between the government and street vendors. This study aims to analyze the use of public administrative discretion in resolving conflicts arising from the relocation of street vendors on Karang Menjangan Street, Surabaya. This research employed a qualitative approach through a literature review method by examining relevant books, scientific journals, and previous studies related to public administrative discretion, public policy conflicts, policy implementation, and street vendor management. The findings indicate that administrative discretion plays a significant role in reducing relocation conflicts through direct communication and dialogue, negotiation, adjustment of relocation mechanisms, persuasive approaches by field officers, and the provision of supporting facilities at relocation sites. The effectiveness of discretion is influenced by communication, government flexibility, the competence of field officers, and the availability of resources. Meanwhile, the absence of vendor associations, economic concerns, limited resources, and low public trust become major obstacles. Therefore, the implementation of transparent, accountable, and participatory discretion can support more effective and sustainable conflict resolution in street vendor relocation policies.

Keywords: *Public administrative discretion; street vendors; relocation policy; public policy conflict; Surabaya.*

Abstrak

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan bagian dari sektor ekonomi informal yang memiliki peran penting dalam menyediakan lapangan pekerjaan dan memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan. Namun, pemanfaatan ruang publik oleh PKL sering menimbulkan berbagai permasalahan perkotaan sehingga mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan kebijakan relokasi. Dalam pelaksanaannya, kebijakan relokasi sering memunculkan konflik akibat adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah dan para pedagang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penggunaan diskresi administrasi publik dalam penyelesaian konflik relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Karang Menjangan Surabaya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur melalui pengkajian berbagai buku, jurnal ilmiah, dan penelitian terdahulu yang relevan dengan diskresi administrasi publik, konflik kebijakan publik, implementasi kebijakan, dan pengelolaan PKL. Hasil penelitian menunjukkan bahwa diskresi administrasi publik berperan penting dalam mengurangi konflik relokasi melalui komunikasi dan dialog langsung, negosiasi, penyesuaian mekanisme relokasi, pendekatan persuasif oleh aparat lapangan, serta penyediaan fasilitas pendukung di lokasi relokasi. Keberhasilan penggunaan diskresi dipengaruhi oleh komunikasi yang efektif, fleksibilitas pemerintah, kompetensi aparat, dan ketersediaan sumber daya. Sementara itu, tidak adanya paguyuban pedagang, kekhawatiran terhadap dampak ekonomi, keterbatasan sumber daya, dan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat menjadi faktor penghambat. Oleh karena itu, penerapan diskresi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif dapat mendukung penyelesaian konflik relokasi PKL secara lebih efektif dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Diskresi administrasi publik; pedagang kaki lima; relokasi; konflik kebijakan publik; Surabaya.

PENDAHULUAN

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan bagian dari sektor ekonomi informal yang memiliki peran penting dalam menyediakan lapangan pekerjaan dan memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan. Keberadaan PKL menjadi alternatif sumber pendapatan bagi masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap sektor formal. Selain memberikan kontribusi terhadap perekonomian masyarakat, keberadaan PKL juga menjadi salah satu bentuk aktivitas ekonomi yang mudah dijangkau oleh berbagai kalangan. Namun, aktivitas PKL yang memanfaatkan ruang publik seperti trotoar, bahu jalan, dan fasilitas umum sering menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain kemacetan lalu lintas, gangguan ketertiban umum, serta penurunan kualitas tata ruang kota. Kondisi tersebut mendorong pemerintah daerah untuk melakukan penataan melalui kebijakan relokasi guna menciptakan lingkungan perkotaan yang lebih tertib, bersih, dan nyaman (Sudariyanto & Manggalou, 2024).

Meskipun demikian, pelaksanaan relokasi PKL tidak selalu berjalan dengan mudah. Kebijakan relokasi sering kali memunculkan konflik karena adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah dan pedagang. Pemerintah berupaya mewujudkan ketertiban dan penataan ruang kota, sedangkan para pedagang berusaha mempertahankan lokasi usaha yang selama ini menjadi sumber mata pencaharian mereka. Dalam perspektif konflik kebijakan publik, kondisi tersebut merupakan konsekuensi dari perbedaan tujuan dan kepentingan antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan masyarakat sebagai pihak yang terdampak kebijakan. Oleh karena itu, penyelesaian konflik relokasi tidak cukup hanya dilakukan melalui penegakan aturan, tetapi juga memerlukan pendekatan yang mampu mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, serta kepentingan masyarakat yang terdampak (Rianissaputri et al., 2025; Madani, Iva, & Amiruddin, 2021).

Dalam menghadapi kondisi tersebut, pemerintah tidak selalu dapat mengandalkan aturan yang bersifat normatif dan kaku. Diperlukan adanya fleksibilitas dalam pengambilan keputusan agar penyelesaian masalah dapat dilakukan secara efektif tanpa mengabaikan kepentingan masyarakat. Fleksibilitas tersebut dikenal sebagai diskresi administrasi publik, yaitu kewenangan yang dimiliki pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam kondisi tertentu ketika peraturan yang ada belum mengatur secara rinci, tidak lengkap, atau ketika diperlukan tindakan cepat demi kepentingan umum. Dalam administrasi publik, diskresi menjadi instrumen penting karena berbagai persoalan yang muncul di masyarakat sering berkembang lebih cepat dibandingkan kemampuan regulasi untuk mengaturnya. Namun demikian, penggunaan diskresi tetap harus memperhatikan prinsip legalitas, akuntabilitas, transparansi, dan kepentingan umum agar tidak menimbulkan penyalahgunaan wewenang (Aditio, Finaldi, & Roberia, 2025).

Penggunaan diskresi dalam pelaksanaan kebijakan juga tidak dapat dilepaskan dari peran aparat pemerintah yang berinteraksi langsung dengan masyarakat. Menurut teori Street-Level Bureaucracy yang dikemukakan oleh Michael Lipsky, birokrat garis depan memiliki ruang diskresi yang cukup besar karena mereka sering menghadapi situasi yang tidak seluruhnya dapat diatur melalui regulasi formal. Dalam konteks relokasi PKL, aparat lapangan tidak hanya bertugas menjalankan kebijakan pemerintah, tetapi juga harus membangun komunikasi, melakukan negosiasi, serta mencari solusi yang dapat diterima oleh para pedagang. Oleh karena itu, keberhasilan

penyelesaian konflik relokasi tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan aparat dalam menerapkan kebijakan tersebut secara adaptif sesuai dengan kondisi di lapangan.

Penelitian yang dilakukan Alaydrus (2025) menunjukkan bahwa sistem pengelolaan PKL di Jalan Karang Menjangan Surabaya lebih banyak berlangsung secara informal melalui hubungan sosial dan koordinasi dengan lingkungan setempat. Kawasan ini merupakan salah satu pusat aktivitas ekonomi informal yang telah berkembang cukup lama dan menjadi sumber penghidupan bagi banyak pedagang. Selain itu, para pedagang tidak memiliki paguyuban resmi yang dapat menjadi wadah komunikasi dengan pemerintah. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kendala dalam proses komunikasi dan negosiasi apabila dilakukan penataan atau relokasi oleh pemerintah daerah. Situasi ini menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam mengelola konflik tidak hanya terletak pada penegakan aturan, tetapi juga pada kemampuan membangun pendekatan yang mampu menjembatani kepentingan pemerintah dan para pedagang.

Penelitian terdahulu telah membahas pengelolaan serta aktivitas ekonomi PKL di Jalan Karang Menjangan Surabaya. Namun, kajian yang secara khusus membahas penggunaan diskresi administrasi publik dalam penyelesaian konflik relokasi PKL di kawasan tersebut masih terbatas. Padahal, pemahaman mengenai penggunaan diskresi penting untuk mengetahui bagaimana pemerintah mengelola konflik yang muncul, faktor-faktor yang memengaruhinya, serta dampaknya terhadap keberlangsungan usaha para pedagang. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penggunaan diskresi administrasi publik dalam penyelesaian konflik relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Karang Menjangan Surabaya. Adapun pertanyaan penelitian yang diajukan meliputi bagaimana bentuk diskresi administrasi publik yang digunakan pemerintah dalam penyelesaian konflik relokasi PKL, faktor-faktor apa yang memengaruhi keberhasilan penggunaan diskresi tersebut, dan bagaimana dampak penggunaan diskresi terhadap penyelesaian konflik serta keberlangsungan usaha para pedagang.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur (*literature review*) dengan pendekatan kualitatif untuk menganalisis penggunaan diskresi administrasi publik dalam penyelesaian konflik relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Karang Menjangan Surabaya. Studi literatur dipilih karena penelitian ini berfokus pada pengkajian berbagai konsep, teori, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan diskresi administrasi publik, konflik kebijakan publik, implementasi kebijakan, serta pengelolaan PKL. Data penelitian diperoleh dari berbagai sumber pustaka yang relevan, seperti jurnal ilmiah, buku, artikel akademik, dan dokumen pendukung lainnya yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan hasil penelitian terdahulu mengenai kondisi pengelolaan PKL di Jalan Karang Menjangan Surabaya untuk memahami konteks permasalahan yang menjadi fokus kajian.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran, pemilihan, dan pengkajian literatur yang sesuai dengan tujuan penelitian. Literatur yang digunakan

dipilih berdasarkan relevansi pembahasan, kredibilitas sumber, serta keterkaitannya dengan fokus penelitian. Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif dengan cara mengidentifikasi, mengelompokkan, dan menginterpretasikan informasi yang berkaitan dengan bentuk penggunaan diskresi administrasi publik, faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya, serta dampaknya terhadap penyelesaian konflik relokasi PKL. Hasil analisis tersebut selanjutnya disusun secara sistematis untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai peran diskresi administrasi publik dalam mendukung penyelesaian konflik relokasi PKL di Jalan Karang Menjangan Surabaya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pedagang kaki lima (PKL) merupakan bagian dari sektor ekonomi informal yang memiliki kontribusi signifikan terhadap penyediaan lapangan kerja dan pemenuhan kebutuhan masyarakat perkotaan. Di sisi lain, keberadaan PKL sering menimbulkan persoalan dalam penataan ruang kota karena penggunaan fasilitas umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah daerah di berbagai kota, termasuk Surabaya, menerapkan kebijakan penataan dan relokasi sebagai upaya menciptakan ketertiban, kelancaran lalu lintas, serta meningkatkan kualitas ruang publik.

Jalan Karang Menjangan merupakan salah satu kawasan perdagangan informal yang berkembang secara organik dan menjadi pusat aktivitas ekonomi masyarakat, terutama pada pagi hari. Keberadaan PKL di kawasan ini telah membentuk ekosistem ekonomi lokal yang melibatkan pedagang, konsumen, pemasok, serta masyarakat sekitar. Oleh karena itu, setiap kebijakan penataan maupun relokasi tidak hanya berdampak pada aspek tata ruang, tetapi juga terhadap keberlangsungan ekonomi para pedagang.

Kajian terdahulu menunjukkan bahwa sistem pengelolaan PKL di Jalan Karang Menjangan berkembang secara informal tanpa adanya paguyuban resmi. Kondisi tersebut tidak menimbulkan persoalan yang berarti ketika hubungan antara pedagang dan pemerintah relatif kondusif. Solidaritas antar pedagang terbentuk melalui norma sosial yang berkembang secara alami sehingga mampu menggantikan fungsi organisasi formal dalam menjaga ketertiban internal.

Namun demikian, perkembangan kebijakan penataan kawasan pada tahun 2026 menunjukkan adanya dinamika baru berupa pembatasan jam operasional serta rencana relokasi yang memunculkan keberatan dari para pedagang. Pedagang berpendapat bahwa pembatasan waktu berdagang dan pemindahan lokasi berpotensi menurunkan jumlah pembeli serta mengurangi pendapatan mereka. Sebaliknya, pemerintah memandang kebijakan tersebut sebagai bagian dari upaya penataan kawasan agar lebih tertib dan mendukung fungsi ruang kota. Perbedaan kepentingan inilah yang kemudian menjadi sumber konflik administrasi antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam perspektif administrasi publik, konflik tersebut merupakan konsekuensi dari adanya dua kepentingan yang sama-sama memiliki legitimasi. Pemerintah berkewajiban menjaga ketertiban umum dan tata ruang kota, sedangkan masyarakat memiliki hak untuk mempertahankan mata pencaharian. Oleh karena itu, penyelesaian konflik tidak cukup dilakukan melalui pendekatan penegakan hukum, tetapi juga memerlukan mekanisme administrasi yang adaptif melalui dialog, negosiasi, dan kebijakan yang responsif terhadap

kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Karang Menjangan Surabaya merupakan bagian penting dari aktivitas ekonomi masyarakat perkotaan. Selain menjadi sumber mata pencaharian bagi banyak warga, keberadaan PKL juga membantu memenuhi kebutuhan masyarakat dengan harga yang relatif terjangkau. Namun, penggunaan ruang publik sebagai lokasi berdagang sering menimbulkan berbagai persoalan, seperti gangguan lalu lintas, berkurangnya fungsi trotoar, serta permasalahan kebersihan dan ketertiban lingkungan. Kondisi tersebut menjadi salah satu alasan pemerintah melakukan penataan melalui kebijakan relokasi. Akan tetapi, relokasi PKL bukan hanya persoalan memindahkan lokasi berdagang, melainkan juga menyangkut keberlangsungan ekonomi masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada aktivitas tersebut. Oleh karena itu, kebijakan relokasi sering menimbulkan perbedaan kepentingan antara pemerintah dan pedagang yang pada akhirnya berpotensi memunculkan konflik.

Dalam konteks Jalan Karang Menjangan Surabaya, potensi konflik tersebut semakin besar karena pengelolaan PKL masih berlangsung secara informal. Penelitian Alaydrus (2025) menunjukkan bahwa para pedagang belum memiliki paguyuban resmi yang dapat menjadi sarana komunikasi dengan pemerintah. Ketidadaan wadah organisasi ini menyebabkan proses penyampaian informasi maupun aspirasi berjalan kurang efektif. Pemerintah kesulitan memperoleh representasi yang dapat mewakili kepentingan seluruh pedagang, sementara pedagang juga mengalami kesulitan dalam menyampaikan kebutuhan dan keberatan mereka secara terorganisir. Kondisi tersebut membuat proses sosialisasi kebijakan relokasi berpotensi menimbulkan kesalahpahaman yang pada akhirnya dapat berkembang menjadi konflik. Situasi ini menunjukkan bahwa permasalahan relokasi PKL tidak hanya berkaitan dengan penataan ruang kota, tetapi juga berkaitan dengan aspek komunikasi, partisipasi, dan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang terdampak kebijakan.

Dalam menghadapi kondisi tersebut, penggunaan diskresi administrasi publik menjadi salah satu instrumen yang relevan untuk digunakan pemerintah. Diskresi memberikan ruang bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan tertentu ketika peraturan yang ada belum mampu mengakomodasi seluruh persoalan yang muncul di lapangan. Pada kasus relokasi PKL, penggunaan diskresi dapat dilakukan melalui berbagai cara, seperti membangun dialog dengan pedagang, memberikan kesempatan untuk menyampaikan aspirasi, menyediakan masa transisi sebelum relokasi dilakukan, maupun memberikan fasilitas pendukung di lokasi baru. Langkah-langkah tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya berorientasi pada penegakan aturan, tetapi juga berusaha mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi yang mungkin dirasakan oleh para pedagang. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa tujuan utama diskresi adalah menciptakan penyelesaian yang lebih efektif tanpa mengabaikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan diskresi dalam pelaksanaan kebijakan relokasi juga tidak dapat dipisahkan dari peran aparatur pemerintah yang berinteraksi langsung dengan masyarakat.

Dalam teori Street-Level Bureaucracy, Lipsky menjelaskan bahwa birokrat garis depan memiliki ruang diskresi yang cukup besar karena mereka sering menghadapi situasi yang tidak sepenuhnya dapat diatur melalui regulasi formal. Dalam konteks relokasi PKL, aparat lapangan seperti Satpol PP, perangkat kecamatan, kelurahan, dan dinas terkait menjadi pihak yang berhadapan langsung dengan para pedagang selama proses penataan berlangsung. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan yang dibuat pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan aparaturnya dalam menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam tindakan yang dapat diterima masyarakat. Pendekatan persuasif, komunikasi yang intensif, serta kemampuan membangun kepercayaan menjadi bagian penting dalam upaya mengurangi resistensi pedagang terhadap kebijakan relokasi.

Selain bentuk penggunaan diskresi, penelitian ini juga menunjukkan adanya sejumlah faktor yang mendukung keberhasilan penyelesaian konflik relokasi PKL. Salah satu faktor yang paling penting adalah komunikasi yang efektif antara pemerintah dan pedagang. Komunikasi yang terbuka memungkinkan pemerintah menjelaskan tujuan relokasi secara lebih jelas sekaligus memberikan kesempatan kepada pedagang untuk menyampaikan berbagai kekhawatiran yang mereka miliki. Faktor pendukung lainnya adalah fleksibilitas pemerintah dalam menyesuaikan pelaksanaan kebijakan dengan kondisi yang terjadi di lapangan. Fleksibilitas ini memungkinkan pemerintah mengambil langkah-langkah yang lebih adaptif sesuai kebutuhan masyarakat tanpa mengabaikan tujuan utama kebijakan. Selain itu, kompetensi aparaturnya dalam melakukan komunikasi, negosiasi, dan mediasi juga menjadi faktor penting karena aparaturnya merupakan pihak yang berperan langsung dalam menjembatani kepentingan pemerintah dan pedagang. Dukungan sumber daya yang memadai, seperti ketersediaan lokasi relokasi dan fasilitas pendukung usaha, turut memperbesar peluang keberhasilan implementasi kebijakan relokasi.

Meskipun demikian, penggunaan diskresi administrasi publik juga menghadapi berbagai hambatan yang dapat memengaruhi efektivitasnya. Salah satu hambatan utama adalah tidak adanya paguyuban atau organisasi resmi yang dapat mewakili para pedagang. Kondisi ini menyebabkan pemerintah harus berkomunikasi dengan banyak individu yang memiliki kepentingan dan pandangan yang berbeda sehingga proses negosiasi menjadi lebih kompleks. Selain itu, kekhawatiran pedagang terhadap kemungkinan penurunan pendapatan setelah relokasi juga menjadi faktor yang cukup signifikan. Banyak pedagang menganggap lokasi lama memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan lokasi relokasi sehingga mereka cenderung menolak kebijakan yang diterapkan pemerintah. Hambatan lainnya adalah keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah, baik dalam bentuk anggaran, fasilitas, maupun dukungan kelembagaan. Di samping itu, rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah juga dapat memperbesar potensi konflik karena pedagang cenderung meragukan manfaat yang akan diperoleh setelah relokasi dilakukan.

Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan, bentuk diskresi yang paling relevan dalam penyelesaian konflik relokasi PKL di Jalan Karang Menjangan Surabaya meliputi komunikasi dan dialog secara langsung dengan pedagang, pemberian ruang

negosiasi dan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, penyesuaian mekanisme relokasi sesuai kondisi lapangan, penggunaan pendekatan persuasif oleh aparat pemerintah, serta penyediaan fasilitas pendukung di lokasi relokasi. Berbagai bentuk diskresi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana aturan, tetapi juga sebagai fasilitator yang berupaya menciptakan titik temu antara kepentingan penataan kota dan kepentingan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, penggunaan diskresi yang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mengurangi konflik relokasi. Upaya tersebut perlu didukung dengan penguatan komunikasi, pembentukan paguyuban pedagang sebagai mitra pemerintah, serta penyediaan fasilitas yang mampu mendukung keberlangsungan usaha para pedagang setelah relokasi dilakukan. Dengan demikian, tujuan penataan kota dapat tercapai tanpa mengabaikan aspek sosial dan ekonomi masyarakat sehingga tercipta hubungan yang lebih harmonis antara pemerintah dan pedagang dalam mewujudkan tata kelola perkotaan yang tertib, adil, dan berkelanjutan.

Diskresi Administrasi sebagai Instrumen Penyelesaian Konflik

Diskresi merupakan salah satu instrumen penting dalam administrasi publik modern karena memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan ketika peraturan belum mengatur secara rinci atau ketika penerapan aturan secara kaku justru berpotensi menimbulkan dampak yang lebih besar. Menurut Davis (1969), diskresi merupakan kebebasan pejabat administrasi dalam memilih alternatif tindakan yang paling tepat untuk mencapai tujuan kebijakan. Konsep tersebut kemudian diperkuat oleh Lipsky (1980) melalui teori *street-level bureaucracy* yang menjelaskan bahwa aparatur pelaksana kebijakan pada tingkat lapangan selalu menghadapi kondisi yang membutuhkan pertimbangan profesional di luar ketentuan administratif yang bersifat formal.

Dalam konteks relokasi PKL di Jalan Karang Menjangan, diskresi menjadi relevan karena karakteristik pedagang, kondisi ekonomi, serta tingkat ketergantungan masyarakat terhadap aktivitas perdagangan tidak selalu dapat diakomodasi melalui regulasi yang bersifat umum. Penerapan aturan secara seragam berpotensi menimbulkan resistensi apabila tidak mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi yang dihadapi para pedagang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan dasar hukum bagi pejabat pemerintahan untuk menggunakan diskresi sepanjang bertujuan memperlancar penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan demi kepentingan umum. Dengan demikian, penggunaan diskresi dalam penyelesaian konflik relokasi PKL bukan merupakan bentuk penyimpangan terhadap hukum, melainkan instrumen legal untuk menghasilkan kebijakan yang lebih efektif dan berkeadilan.

Bentuk diskresi yang dapat diterapkan dalam penyelesaian konflik relokasi antara lain berupa penyesuaian waktu pelaksanaan relokasi, pemberian masa transisi kepada pedagang, penyediaan lokasi pengganti yang memiliki potensi ekonomi setara, pemberian pendampingan usaha, serta penyusunan mekanisme komunikasi yang lebih partisipatif. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa diskresi tidak hanya berfungsi sebagai alat

penyelesaian masalah administratif, tetapi juga sebagai sarana membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat.

Analisis Diskresi Berdasarkan Perspektif Street-Level Bureaucracy

Teori *street-level bureaucracy* yang dikembangkan Lipsky (1980) menjelaskan bahwa aparatur pelaksana kebijakan merupakan aktor yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat sehingga memiliki peran strategis dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam praktiknya, aparat seperti Satpol PP, perangkat kecamatan, kelurahan, maupun dinas teknis sering menghadapi situasi yang tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan normatif.

Konflik relokasi PKL memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh isi regulasi, tetapi juga oleh kemampuan aparatur dalam mengelola komunikasi, membangun negosiasi, serta mereduksi potensi konflik sosial. Berbagai penelitian mengenai relokasi PKL menunjukkan bahwa pendekatan represif cenderung meningkatkan resistensi masyarakat, sedangkan pendekatan persuasif melalui dialog, sosialisasi, dan pendampingan menghasilkan tingkat penerimaan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, penggunaan diskresi oleh aparatur lapangan seharusnya diarahkan pada upaya penyelesaian konflik secara kolaboratif. Aparatur tidak hanya menjalankan fungsi penegakan peraturan, tetapi juga berperan sebagai mediator yang mampu menjembatani kepentingan pemerintah dan masyarakat. Peran tersebut menjadi penting mengingat keberhasilan relokasi tidak hanya diukur dari berpindahnya lokasi pedagang, tetapi juga dari terjaganya keberlangsungan usaha dan terciptanya ketertiban kota secara berkelanjutan.

Tata Kelola Adaptif dalam Penyelesaian Konflik Relokasi PKL

Literatur mengenai *adaptive governance* menekankan bahwa penyelesaian persoalan publik memerlukan kemampuan institusi untuk belajar, beradaptasi, dan membangun kolaborasi lintas aktor. Konflik relokasi PKL merupakan persoalan yang bersifat multidimensional karena melibatkan aspek hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Oleh sebab itu, penyelesaiannya memerlukan tata kelola yang adaptif, bukan sekadar penegakan regulasi secara formal.

Dalam konteks Jalan Karang Menjangan, tata kelola adaptif dapat diwujudkan melalui pembentukan forum komunikasi antara pemerintah, perwakilan pedagang, masyarakat sekitar, akademisi, dan pelaku usaha. Forum tersebut berfungsi sebagai media konsultasi publik untuk membahas alternatif penataan kawasan, lokasi relokasi, mekanisme kompensasi, hingga strategi pemberdayaan ekonomi pascarelokasi.

Pendekatan kolaboratif juga penting untuk meningkatkan legitimasi kebijakan. Ketika pedagang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, tingkat kepercayaan terhadap pemerintah cenderung meningkat sehingga potensi konflik dapat diminimalkan. Sebaliknya, kebijakan yang dirumuskan secara sepihak berisiko memunculkan resistensi karena dianggap mengabaikan aspirasi masyarakat.

Sintesis Pembahasan

Berdasarkan telaah berbagai literatur, penyelesaian konflik relokasi PKL di Jalan Karang Menjangan tidak dapat hanya mengandalkan pendekatan legalistik maupun penertiban administratif. Konflik yang muncul merupakan refleksi dari perbedaan kepentingan antara pemerintah sebagai penyelenggara tata ruang kota dengan pedagang sebagai pelaku ekonomi informal yang menggantungkan mata pencaharian pada ruang publik. Oleh karena itu, keberhasilan penyelesaian konflik sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah menerapkan diskresi administrasi yang akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan umum.

Sintesis penelitian ini menunjukkan bahwa diskresi administrasi merupakan mekanisme yang menjembatani tujuan kebijakan dengan realitas implementasi di lapangan. Ketika dikombinasikan dengan prinsip tata kelola adaptif, diskresi mampu menghasilkan proses relokasi yang lebih partisipatif, mengurangi resistensi masyarakat, serta meningkatkan legitimasi kebijakan pemerintah. Dengan demikian, penyelesaian konflik relokasi PKL sebaiknya diarahkan pada model **collaborative adaptive governance**, yaitu tata kelola yang mengintegrasikan kepastian hukum, fleksibilitas administrasi, partisipasi masyarakat, dan kolaborasi antar pemangku kepentingan sebagai fondasi utama implementasi kebijakan publik.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa diskresi administrasi publik memiliki peran penting dalam penyelesaian konflik relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Karang Menjangan Surabaya. Penggunaan diskresi memberikan ruang bagi pemerintah untuk mengambil langkah yang lebih fleksibel dalam menghadapi berbagai persoalan yang muncul selama proses relokasi. Dalam konteks ini, diskresi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga menjadi sarana untuk menjembatani kepentingan pemerintah yang berorientasi pada penataan ruang kota dengan kepentingan pedagang yang berupaya mempertahankan keberlangsungan usahanya. Bentuk diskresi yang dapat digunakan meliputi komunikasi dan dialog langsung dengan pedagang, pemberian ruang negosiasi dan partisipasi, penyesuaian mekanisme relokasi sesuai kondisi lapangan, penggunaan pendekatan persuasif oleh aparatur pemerintah, serta penyediaan fasilitas pendukung pada lokasi relokasi.

Keberhasilan penggunaan diskresi dalam penyelesaian konflik relokasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya komunikasi yang efektif antara pemerintah dan pedagang, fleksibilitas dalam pengambilan keputusan, kompetensi aparatur pelaksana kebijakan, serta ketersediaan sumber daya yang memadai. Di sisi lain, tidak adanya paguyuban pedagang, kekhawatiran terhadap dampak ekonomi relokasi, keterbatasan sumber daya, dan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah menjadi faktor yang dapat menghambat efektivitas penggunaan diskresi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian konflik relokasi tidak hanya bergantung pada kebijakan yang diterapkan, tetapi juga pada kemampuan pemerintah dalam membangun komunikasi, partisipasi, dan kepercayaan dengan masyarakat yang terdampak.

Penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan diskresi yang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik dapat membantu mengurangi potensi konflik sekaligus mendukung keberlangsungan usaha para pedagang setelah relokasi dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengedepankan pendekatan yang lebih partisipatif dengan melibatkan pedagang dalam proses pengambilan keputusan serta memperkuat sarana komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Untuk penelitian selanjutnya, disarankan dilakukan penelitian lapangan secara langsung agar diperoleh gambaran yang lebih mendalam mengenai praktik penggunaan diskresi administrasi publik dan dampaknya terhadap penyelesaian konflik relokasi PKL di berbagai daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Birchall, J. (2011). *People-Centred Businesses: Co-operatives, Mutuals and the Idea of Membership*. Palgrave Macmillan.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (5th ed.). John Wiley & Sons.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Louisiana State University Press.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473.
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (4th ed.). Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2018). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Westview Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Suparto. (2024). Administrative discretion in Indonesia and the Netherlands: Administrative

- court authorities and regulations. *Journal of Law and Sustainable Development*.
- Murti, A. B. (2022). Effectiveness of development of culinary PKL center in Surabaya City. *MediaTrend*, 17(2).
- Utomo, F. R., & Triana, R. W. (2014). Descriptive study: Failure factors contributing to program area relocation PKL in Stadium Tambaksari Surabaya. *Kebijakan dan Manajemen Publik*, 2(2), 115–126.
- Musafak, M. N., & Lovisonnya, I. (2025). Penerapan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 18 Tahun 2023 terhadap penertiban pedagang kaki lima di luar tempat usaha. *Indonesian Journal of Contemporary Law*, 2(1).
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung*.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2023). *Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 18 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum*.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Sage Publications.