

**ADVOKASI KELOMPOK KEPENTINGAN DAN PENATAAN
RUANG: PAGUYUBAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA SEMARANG**

Muhammad Zacky Permana, Laila Kholid Alfirdaus

Email : mzackypermana29@gmail.com

**Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro**

Jl. Prof. Soedarto, Tembalang, Semarang, Kode Pos 50139

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 74654505

Laman : <https://fisip.undip.ac.id/id/> Email : fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik advokasi yang dilakukan paguyuban Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Simpang Lima Kota Semarang dalam konteks penataan ruang. Meskipun penataan PKL telah diatur melalui kebijakan formal seperti Peraturan Daerah dan Surat Keputusan lokasi, dalam praktiknya terdapat dinamika relasi antara paguyuban dan pemerintah yang tidak sepenuhnya berlangsung melalui mekanisme formal. Penelitian ini memposisikan advokasi bukan sekadar sebagai penyampaian aspirasi, melainkan sebagai strategi kekuasaan yang dijalankan dalam arena politik informal.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pengurus paguyuban dan pihak terkait, observasi lapangan, serta dokumentasi kebijakan, kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa paguyuban PKL memanfaatkan kapital sosial berupa jaringan relasi dengan aparat dan aktor birokrasi, serta kapital ekonomi yang bersumber dari kontribusi aktivitas ekonomi kawasan, sebagai instrumen dalam proses negosiasi penataan ruang. Praktik advokasi berlangsung melalui komunikasi informal, negosiasi, dan diskresi implementasi kebijakan. Dalam konteks tersebut, advokasi berfungsi sebagai mekanisme produksi dan reproduksi kekuasaan dalam pengelolaan akses ruang. Implikasinya, ruang publik yang secara normatif bersifat public goods mengalami pergeseran menuju karakteristik club goods, di mana akses dan pengelolaannya dimediasi serta dikontrol melalui struktur paguyuban dan relasi kuasa yang terbangun.

Kata kunci: advokasi kelompok kepentingan, politik informal, paguyuban PKL, penataan ruang, club goods.

ABSTRACT

This study aims to analyze the advocacy practices carried out by the street vendors' association (Paguyuban PKL) in the Simpang Lima area of Semarang City within the context of urban spatial regulation. Although the arrangement of street vendors has been formally regulated through local government policies and designated location decrees, empirical findings reveal that the implementation process involves informal interactions between the association and state actors. This research positions advocacy not merely as an articulation of interests, but as a strategy of power exercised within the arena of informal politics.

This study employs a qualitative approach using a case study method. Data were collected through in-depth interviews with association leaders and relevant stakeholders, field observations, and document analysis of related policies. The data were analyzed using an interactive model consisting of data reduction, data display, and conclusion drawing.

The findings indicate that the street vendors' association mobilizes social capital in the form of networks and informal relations with bureaucratic actors, as well as economic capital derived from their contribution to local economic activities, as instruments in negotiating spatial arrangements. Advocacy practices primarily operate through informal communication, negotiation, and bureaucratic discretion. In this context, advocacy functions as a mechanism for the production and reproduction of power in managing access to urban space. Consequently, public space, which is normatively categorized as a public good, undergoes a transformation toward the characteristics of a club good, where access and control are mediated by the association's internal structure and power relations.

Keywords: *interest group advocacy, informal politics, street vendors' association, spatial governance, club goods.*

PENDAHULUAN

Semakin berkembangnya kota-kota di Indonesia, paradoks antara tuntutan modernisasi tata ruang dan realitas ekonomi kerakyatan semakin terlihat. Di satu sisi, kewajiban pemerintah kota adalah menciptakan lingkungan publik yang aman, indah, dan selaras dengan visi pembangunan berbasis investasi. Sebaliknya, ruang kota juga menjadi tempat hidup ekonomi bagi kelompok masyarakat yang tidak terintegrasi sepenuhnya dalam sektor formal. Salah satu contoh paling jelas dari ketegangan ini adalah hubungan antara kebijakan penataan ruang dan keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL). PKL lebih dari sekadar aktor ekonomi marginal di perkotaan Indonesia. Mereka termasuk dalam struktur ekonomi informal yang menyerap tenaga kerja, memberikan fleksibilitas dalam distribusi barang dan jasa, dan mendukung ekonomi rumah tangga kelas menengah bawah. Sektor informal malah menjadi solusi untuk keterbatasan kapasitas sektor formal di banyak kota, seperti Semarang. Namun, PKL sering

dianggap sebagai masalah tata ruang, terutama ketika bisnis mereka berlangsung di lingkungan publik yang secara normatif dirancang untuk fungsi ekologis dan simbolik.

Kawasan Simpang Lima Kota Semarang secara nyata menggambarkan dialektika tersebut. Kawasan ini ditetapkan secara resmi sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan landmark kota dengan tujuan ekologis, sosial, dan simbolik. Meskipun demikian, Simpang Lima berkembang menjadi pusat ekonomi informal terbesar di Kota Semarang, terutama di malam hari. Aktivitas kuliner, permainan, dan layanan hiburan membentuk konfigurasi ruang yang berbeda dari desain perencanaan formal. Pasar malam menjadi rumah bagi ratusan bisnis kecil, meskipun sebenarnya dimaksudkan untuk menghindari aktivitas ekonomi tetap. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Keputusan Wali Kota Nomor 500.3.10/735 Tahun 2025 tentang Penetapan Lokasi Tempat Usaha PKL dibuat dengan

tujuan untuk menyelaraskan fungsi tata ruang dengan aktivitas ekonomi informal melalui penetapan lokasi dan pengaturan operasional. Namun, pelaksanaan kebijakan menunjukkan bahwa PKL masih ada di Semarang.

Satu komponen struktural yang menambah kompleksitas ini adalah kurangnya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang menyeluruh untuk wilayah Semarang Tengah dan Semarang Selatan. RDTR seharusnya menjadi alat teknis untuk mengatur zonasi dari level mikro hingga blok. Karena ketiadaan dokumen tersebut, ada ruang interpretasi yang luas untuk menentukan batas legalitas ruang tersebut. Akibatnya, penerapan kebijakan tidak dilakukan dalam kerangka hitam-putih; sebaliknya, itu dilakukan melalui jalur negosiasi. Prakteknya menunjukkan bahwa pendekatan antar-aktor negara berbeda-beda. Memandang lokasi di luar ketentuan sebagai pelanggaran yang harus ditertibkan, Satpol PP menjalankan fungsi penegakan Perda dengan pendekatan legalistik dan normatif. Bahkan di wilayah yang secara tata ruang diperdebatkan,

penarikan retribusi menimbulkan legitimasi administratif yang ambigu. Sebaliknya, Dinas Perdagangan melihat PKL sebagai potensi ekonomi yang harus dikelola melalui pendataan dan penarikan retribusi. Kondisi ini menunjukkan bahwa ada dua kebijakan yang berbeda dalam pengelolaan ruang publik.

Tabel 1. Konfigurasi Ketegangan untuk Kebijakan Penataan PKL di Simpang Lima

Dimensi	Kerangka Regulatif	Praktik Lapangan
Zonasi Ruang	Mengacu pada RTRW dan SK Wali Kota	RDTR belum rinci; zonasi bersifat lentur
Legalitas	Lokasi resmi ditetapkan melalui SK	Operasional meluas di zona abu-abu

Penegakan	Satpol PP menegakkan Perda	Penertiban situasional
Pengelolaan Ekonomi	Penataan berbasis regulasi	Retribusi tetap berjalan
Status Ruang	RTH sebagai public goods	Berfungsi ganda sebagai ruang ekonomi

Sumber: Diolah dari temuan penelitian

Ketidaksinkronan ini menunjukkan bahwa pengelolaan ruang publik Simpang Lima bukan hanya masalah penerapan kebijakan yang tidak efektif. Sebaliknya, ia menunjukkan bagaimana negara dan kelompok kepentingan informal berbagi kuasa. Paguyuban PKL Simpang Lima telah berkembang dari komunitas ekonomi menjadi aktor kolektif dengan struktur organisasi, mekanisme keamanan mandiri, dan kemampuan untuk mendukung.

Advokasi paguyuban tidak dilakukan melalui mobilisasi agresif.

Sebaliknya, itu dilakukan melalui lobi kuat, komunikasi informal dengan pejabat dinas, dan negosiasi tentang jam kerja dan dispensasi khusus. Paguyuban menawarkan stabilitas sosial, pengamanan wilayah, dan ketertiban internal melalui pertukaran politik dalam proses ini. Relasi yang terbentuk sekarang bersifat timbal balik dan saling membutuhkan, bukan lagi antagonistik. Secara analitis, praktik tersebut menunjukkan proses konversi modal. Modal sosial, yang terdiri dari jaringan hubungan dengan birokrasi dan solidaritas internal anggota, dan modal ekonomi, yang berasal dari kontribusi retribusi dan aktivitas komunitas, diubah menjadi akses ke ruang usaha. Proses ini menghasilkan legalitas *de facto* yang diakui di dunia nyata, meskipun tidak sepenuhnya tercantum dalam undang-undang.

Dengan demikian, ruang publik di Simpang Lima mengalami transformasi. Secara konvensional, ruang tersebut dianggap sebagai barang publik yang terbuka bagi semua orang. Namun, dalam praktiknya, pengelolaan dan akses ke ruang tersebut dimediasi oleh struktur

paguyuban, yang menunjukkan ciri-ciri barang klub, di mana akses terstruktur dan kolektif. Studi ini mengambil posisi berbeda dengan menempatkan Paguyuban PKL sebagai subjek politik yang aktif membentuk konfigurasi kebijakan penataan ruang.

Penelitian sebelumnya cenderung memposisikan PKL sebagai objek kebijakan dalam kerangka evaluasi regulasi maupun dampak ekonomi. Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari bagaimana paguyuban melakukan advokasi dan negosiasi di tengah ketidakpastian zonasi dan dualisme kebijakan serta bagaimana hubungan kuasa membentuk tata kelola ruang publik yang negosiatif. Oleh karena itu, penataan PKL di Simpang Lima harus dilihat sebagai dinamika politik informal dalam pengelolaan dan produksi ruang kota, bukan sebagai masalah ketertiban administratif.

KERANGKA TEORI

Kelompok Kepentingan (Interest Group)

Dalam ilmu politik, istilah "kelompok kepentingan" mengacu pada bagaimana orang-orang dengan kepentingan yang sama membentuk organisasi untuk memengaruhi kebijakan publik. Menurut Almond dan Powell (1978), kelompok kepentingan berfungsi sebagai cara bagi masyarakat untuk menyampaikan kepentingannya kepada pemerintah. Kelompok ini tidak duduk di jabatan pemerintahan secara langsung, tetapi mereka berusaha memengaruhi proses pengambilan keputusan dengan menggunakan berbagai strategi, baik formal maupun informal. Secara tipologis, kelompok kepentingan dapat dibedakan menjadi beberapa bentuk, antara lain:

1. Anomic group
2. Non-associational group
3. Institutional group
4. Associational group

Kelompok asosiasional (associational group) memiliki struktur kepemimpinan, aturan internal, dan mekanisme representasi yang jelas, yang menjadikannya bentuk yang paling terorganisir. Dalam penelitian ini, Paguyuban

Pedagang Kaki Lima Simpang Lima dianggap sebagai kelompok kepentingan asosiasional. Paguyuban memiliki struktur organisasi, kepemimpinan, dan sistem pengaturan internal yang memungkinkannya menyuarakan kepentingan kolektif pedagang dalam menghadapi kebijakan penataan ruang. Teori ini digunakan untuk menjelaskan bagaimana kekuatan politik kolektif dapat terbentuk dari kepentingan ekonomi individu.

Street-Level Bureaucracy

Lipsky(1980) mengemukakan teori bureaucracy tingkat jalan bahwa keputusan dan kehendak birokrat tingkat lapangan selain regulasi formal menentukan kebijakan publik. Birokrat yang berhubungan langsung dengan masyarakat memiliki kesempatan untuk menafsirkan dan mengubah kebijakan sesuai dengan keadaan praktis. Faktor-faktor seperti keterbatasan sumber daya, kompleksitas masalah sosial, dan ambiguitas regulasi adalah penyebab diskresi. Dalam situasi seperti itu, birokrat sering kali membuat keputusan pragmatis untuk

memastikan pelaksanaan kebijakan tetap stabil dan efektif.

Dalam konteks penataan PKL di Simpang Lima, teori ini digunakan untuk menjelaskan adanya perbedaan pendekatan antara Satpol PP dan Dinas Perdagangan dalam implementasi kebijakan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan tidak selalu berjalan secara seragam sesuai teks regulasi, melainkan dipengaruhi oleh interpretasi dan diskresi aparat di lapangan.

Politik Informal

Penelitian ini menggunakan pendekatan politik informal karena advokasi tidak selalu dilakukan melalui jalur formal (seperti Rapat Dengar Pendapat di Dewan Perwakilan). Politik informal mencakup praktik lobi, negosiasi di belakang layar, dan perjanjian tak tertulis antara aktor negara dan non-negara. Kerangka kerja advokasi kebijakan yang menekankan posisi tawar atau kekuatan perundingan akan digunakan untuk menganalisis strategi advokasi paguyuban. Dalam

kasus ini, paguyuban menggunakan "modalitas" mereka, yaitu massa, kontribusi retribusi, dan keamanan mandiri, untuk menekan atau memaksa pemerintah untuk memberikan konsesi kebijakan, seperti lokasi atau jam operasional yang lebih lama.

Praktik Sosial dan Modal

Pierre Bourdieu (1986) menjelaskan bahwa dalam suatu arena sosial (field), aktor berkompetisi menggunakan berbagai bentuk modal. Modal tidak terbatas pada aspek ekonomi, tetapi juga mencakup modal sosial dan modal simbolik.

1. **Modal ekonomi** merujuk pada sumber daya finansial atau material.
2. **Modal sosial** merujuk pada jaringan relasi, kepercayaan, dan solidaritas yang dapat dimobilisasi.
3. **Modal simbolik** merujuk pada legitimasi, pengakuan, dan reputasi yang diakui oleh pihak lain.

Dalam penelitian ini, teori modal digunakan untuk menjelaskan

bagaimana paguyuban mengakumulasi modal sosial melalui jaringan relasi dengan birokrasi dan solidaritas internal, serta modal ekonomi melalui aktivitas kolektif dan kontribusi retribusi. Modal tersebut kemudian dikonversi menjadi daya tawar dalam proses advokasi kebijakan penataan ruang. Teori ini membantu menjelaskan bagaimana sumber daya non-formal dapat menghasilkan pengaruh politik dalam konteks kebijakan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan memahami secara mendalam dinamika advokasi Paguyuban Pedagang Kaki Lima (PKL) dalam konteks penataan ruang, serta relasi kuasa yang terbentuk antara aktor negara dan aktor non-negara. Studi kasus digunakan untuk mengeksplorasi fenomena secara kontekstual dan komprehensif dalam satu lokasi spesifik, yaitu kawasan Simpang Lima Kota Semarang. Desain ini memungkinkan peneliti

menangkap praktik advokasi, negosiasi, serta interaksi informal yang tidak sepenuhnya tercermin dalam dokumen kebijakan formal.

Penelitian dilaksanakan di kawasan Simpang Lima, Kota Semarang. Lokasi ini dipilih karena merupakan pusat aktivitas PKL terbesar di kota sekaligus kawasan yang secara normatif dirancang sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan landmark kota. Simpang Lima menjadi ruang yang memperlihatkan secara jelas ketegangan antara fungsi tata ruang formal dan praktik ekonomi informal. Selain di lapangan kawasan Simpang Lima, penelitian juga melibatkan instansi pemerintah terkait, seperti Dinas Perdagangan, Satpol PP, serta BAPPEDA/Dinas Tata Ruang Kota Semarang yang memiliki kewenangan dalam perencanaan dan implementasi kebijakan penataan PKL.

Informan penelitian dipilih secara purposive, yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa mereka memiliki pengetahuan dan keterlibatan langsung dalam proses penataan PKL di Simpang Lima.

Informan utama dalam penelitian ini meliputi:

1. Ketua Paguyuban PKL Simpang Lima
2. Anggota Paguyuban PKL
3. Pejabat Dinas Perdagangan Kota Semarang
4. Aparat Satpol PP Kota Semarang
5. Perwakilan BAPPEDA/Dinas Tata Ruang

Pemilihan informan tersebut bertujuan memperoleh perspektif dari aktor negara dan aktor non-negara secara seimbang, sehingga dapat menggambarkan dinamika advokasi dan implementasi kebijakan secara komprehensif

Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui beberapa teknik, yaitu:

1. Wawancara Mendalam

Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk menggali informasi mengenai praktik advokasi paguyuban, pola komunikasi dengan pemerintah, serta implementasi kebijakan penataan PKL. Teknik ini memungkinkan peneliti memperoleh narasi langsung dari para aktor yang terlibat.

2. Observasi

Observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung aktivitas PKL di kawasan Simpang Lima, pola pengaturan lapak, interaksi antara paguyuban dan aparat, serta dinamika operasional di lapangan

3. Dokumentasi

Dokumentasi meliputi pengumpulan regulasi terkait, seperti Perda Nomor 3 Tahun 2018 dan Keputusan Wali Kota Nomor 500.3.10/735 Tahun 2025, serta dokumen perencanaan tata ruang yang relevan. Dokumen tersebut digunakan untuk memahami kerangka normatif kebijakan.

Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (1994), yang terdiri atas tiga tahapan utama:

1. Reduksi Data

Proses seleksi, pemfokusan, dan penyederhanaan data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi sesuai dengan fokus penelitian.

2. Penyajian Data (Data Display)

Penyusunan data dalam bentuk narasi sistematis untuk

mempermudah pemahaman pola hubungan antar-aktor dan dinamika advokasi.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Proses interpretasi data untuk menemukan pola, hubungan, dan makna yang relevan dengan kerangka teori penelitian, serta melakukan verifikasi melalui triangulasi sumber.

Triangulasi dilakukan dengan membandingkan informasi dari berbagai informan dan dokumen kebijakan guna memastikan validitas data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketidaksesuaian Kebijakan Tata Ruang dan Praktik Lapangan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Simpang Lima berada dalam posisi ambivalen antara praktik ekonomi informal praktis dan desain normatif tata ruang. Simpang Lima telah ditetapkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) oleh undang-undang dan memiliki tujuan ekologis, sosial, dan simbolik sebagai bagian dari sistem ruang Kota Semarang.

Penetapan tersebut mencerminkan orientasi kebijakan yang menempatkan wilayah ini sebagai representasi wajah kota yang tertib, estetik, dan sesuai dengan prinsip perencanaan tata ruang yang berkelanjutan. Ruang tidak boleh terlibat dalam aktivitas ekonomi yang bersifat permanen atau terstruktur. Namun, pada kenyataannya, Simpang Lima berkembang menjadi pusat bisnis informal terbesar di Kota Semarang, terutama pada waktu malam. Aktivitas Pedagang Kaki Lima (PKL) tidak hanya bersifat sporadis atau temporer; sebaliknya, mereka membentuk pola operasional yang sistematis dan berulang. Keberadaan ratusan pedagang yang bekerja secara kolektif menunjukkan bahwa ruang kota dibuat oleh praktik sosial yang terus-menerus dan undang-undang formal.

Pelanggaran administratif tidak dapat direduksi menjadi ketidaksesuaian antara kebijakan dan praktik tersebut. Studi menunjukkan bahwa ada kekosongan teknis dalam pengaturan zonasi mikro karena Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang belum dibuat secara menyeluruh

di wilayah Semarang Tengah dan Semarang Selatan. RDTR seharusnya menjadi alat operasional untuk mengatur batas penggunaan ruang hingga tingkat blok atau koordinat spasial. Dengan adanya alat ini, batas-batas legalitas menjadi lebih fleksibel, yang memungkinkan interpretasi dalam implementasi kebijakan. Dalam situasi seperti ini, legalitas berada dalam ruang lingkup toleransi administratif yang disepakati, dan tidak lagi bergantung pada perbedaan antara "legal" dan "ilegal". Oleh karena itu, ketidaksesuaian tata ruang di Simpang Lima dapat dipahami sebagai akibat dari kompleksitas tata kelola ruang perkotaan yang melibatkan hubungan antara standar hukum, prosedur birokrasi, dan tuntutan ekonomi masyarakat.

Dinamika Implementasi Antar-Instansi

Ketidaksinkronan antara kebijakan dan praktik lapangan diperkuat oleh dinamika implementasi yang tidak seragam antar-instansi pemerintah kota. Penelitian menunjukkan bahwa Satpol PP, Dinas Perdagangan, dan BAPPEDA/Distaru memiliki

orientasi kebijakan yang berbeda dalam menangani PKL di kawasan Simpang Lima. Perbedaan orientasi ini bukan sekadar pembagian tugas administratif, tetapi memengaruhi secara langsung pola operasional dan keberlangsungan aktivitas PKL. Perbedaan pendekatan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel. Perbedaan Pendekatan Antar-Instansi dalam Penataan PKL Simpang Lima

Instansi	Orientasi Kebijakan	Praktik Implementasi di Lapangan
Satpol PP	Penegakan Perda dan ketertiban umum	Penertiban berbasis regulasi dan interpretasi norma
Dinas Perdagangan	Pengelolaan dan pembinaan PKL	Pendataan, pembinaan, dan penarikan

		n retribusi
BAPPEDA/ Distaru	Konsistensi RTRW dan fungsi RTH	Penekanan pada kesesuaian tata ruang

Sumber: Hasil Wawancara dengan Satpol-PP, Dinas Perdagangan, BAPPEDA, Dinas Penataan Ruang

Tabel tersebut menunjukkan bahwa negara tidak hadir sebagai entitas yang sepenuhnya homogen dalam implementasi kebijakan. Satpol PP cenderung memandang keberadaan PKL dalam kerangka ketertiban dan kepatuhan terhadap regulasi. Sebaliknya, Dinas Perdagangan memposisikan PKL sebagai bagian dari aktivitas ekonomi yang perlu dikelola melalui mekanisme pendataan dan retribusi. Sementara itu, BAPPEDA atau dinas tata ruang tetap menekankan pentingnya konsistensi terhadap desain RTRW dan fungsi RTH sebagai ruang publik. Perbedaan orientasi tersebut menghasilkan kondisi implementasi kebijakan yang

bersifat fragmentatif. Penertiban tidak dilakukan secara total dan permanen, sementara pada saat yang sama mekanisme retribusi tetap berjalan sebagai bentuk pengakuan administratif terhadap keberadaan PKL. Dalam perspektif Street-Level Bureaucracy, kondisi ini mencerminkan praktik diskresi birokrasi. Aparat di lapangan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan dengan mempertimbangkan stabilitas sosial dan implikasi ekonomi dari setiap tindakan. Diskresi tersebut menjadi mekanisme adaptif dalam mengelola ketegangan antara norma hukum dan realitas sosial.

Peran dan Strategi Paguyuban PKL Simpang Lima

Paguyuban PKL Simpang Lima memainkan peran penting dalam kebijakan yang belum pasti. Studi menunjukkan bahwa paguyuban memiliki struktur organisasi yang relatif mapan, dengan kepengurusan yang jelas, mekanisme pengaturan lapak, dan sistem keamanan internal. Paguyuban dapat membangun solidaritas sosial dan menjaga stabilitas operasi di Simpang

Lima berkat struktur ini. Paguyuban membantu pedagang menyampaikan kepentingannya terhadap kebijakan penataan ruang. Kepemimpinan paguyuban mewakili kepentingan ekonomi individu. Anggota dan pemerintah kota berbicara melalui ketua paguyuban. Peran mediasi menunjukkan bahwa paguyuban tidak pasif; mereka secara aktif membangun ruang komunikasi yang memungkinkan negosiasi kebijakan. Kehadiran paguyuban mengubah pola relasi antara pedagang dan pemerintah. Jika sebelumnya pedagang berhadapan langsung secara individual dengan aparat, maka melalui paguyuban komunikasi dan advokasi dilakukan secara terpusat dan terstruktur. Hal ini memperkuat posisi tawar kolektif dalam arena kebijakan.

Advokasi dan Negoisasi Kebijakan

Paguyuban menggunakan strategi advokasi yang tidak konfrontatif dan berbasis komunikasi informal. Mobilisasi konflik terbuka tidak digunakan untuk advokasi. Sebaliknya, advokasi dilakukan melalui lobi personal dan negosiasi

dengan pejabat dinas terkait, terutama mengenai jam operasional dan potensi penertiban. Pola ini menunjukkan bahwa paguyuban memilih cara untuk mempertahankan hubungan daripada cara konfrontatif. Dalam proses advokasi, politik informal memainkan peran penting. Kesepakatan yang terbentuk tidak selalu dicatat dalam undang-undang formal, tetapi mereka berdampak pada praktik operasional di lapangan secara nyata. Pemerintah kota dan paguyuban berhubungan satu sama lain. Grup memberikan stabilitas sosial, pengamanan wilayah, dan kepatuhan anggota. Sebaliknya, pemerintah menghasilkan wilayah yang kondusif dan penerimaan retribusi yang lancar. Ini adalah hubungan yang saling menguntungkan yang menunjukkan bahwa kebijakan publik di Simpang Lima dibuat oleh praktik interaksi informal yang berulang dan secara hukum terinstitusionalisasi.

Konversi Modal dan Implikasi terhadap Tata Kelola Ruang Publik

Menurut analisis, kemampuan untuk mengelola modal sosial dan

ekonomi dalam konteks kebijakan adalah sumber kekuatan paguyuban. Modal ekonomi berasal dari kontribusi retribusi dan aktivitas ekonomi lokal yang menguntungkan pemerintah daerah. Modal sosial dibangun melalui jaringan relasi yang kuat dengan birokrasi dan solidaritas internal. Pengakuan informal sebagai entitas yang memiliki kemampuan untuk menjaga stabilitas wilayah menghasilkan modal simbolik. Selanjutnya, dana tersebut ditukar menjadi akses ke ruang usaha. Legalitas *de facto* adalah jenis pengakuan administratif yang diakui dalam praktik implementasi kebijakan meskipun tidak sepenuhnya diatur dalam peraturan formal sebagai hasil dari proses konversi ini. Negara tetap memiliki otoritas formal, tetapi paguyuban secara tidak langsung mengelola. Dinamika ini menyebabkan tata kelola ruang publik di Simpang Lima berubah. Kawasan ini biasanya merupakan barang publik yang tersedia untuk semua orang. Namun, dalam praktiknya, struktur paguyuban dan mekanisme keanggotaan internal memungkinkan akses ke ruang usaha.

Pergeseran ini tidak terjadi melalui perubahan regulasi formal; sebaliknya, itu terjadi melalui praktik negosiasi berulang antara negara dan kelompok kepentingan informal. Oleh karena itu, tata kelola ruang di Simpang Lima menunjukkan bagaimana norma hukum, diskresi birokrasi, dan strategi kolektif pedagang bekerja sama untuk mempertahankan akses ke ruang ekonomi.

KESIMPULAN

Studi ini menemukan bahwa perubahan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Simpang Lima Kota Semarang bukan hanya masalah pelanggaran tata ruang; itu adalah akibat dari hubungan yang kompleks antara desain normatif kebijakan, prosedur implementasi birokrasi, dan taktik advokasi kolektif yang digunakan oleh Paguyuban PKL. Secara hukum, Simpang Lima ditetapkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dengan tujuan ekologis dan simbolis dalam struktur ruang kota. Namun, dalam kenyataannya, area tersebut telah berubah menjadi pusat aktivitas ekonomi informal

yang teratur, terutama di malam hari. Ketidaksesuaian ini disebabkan oleh fakta bahwa Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang belum dibuat secara menyeluruh untuk wilayah terkait. Kegagalan ini memungkinkan interpretasi dalam implementasi kebijakan dan memungkinkan situasional toleransi administratif.

Implementasi kebijakan penataan PKL juga menunjukkan adanya fragmentasi pendekatan antar-instansi pemerintah kota. Satpol PP menjalankan fungsi penegakan regulasi dengan orientasi ketertiban umum, sementara Dinas Perdagangan mengedepankan pendekatan pengelolaan melalui pendataan dan penarikan retribusi, dan perangkat perencanaan tata ruang menekankan konsistensi terhadap RTRW dan fungsi RTH. Perbedaan orientasi tersebut menghasilkan pola implementasi yang tidak seragam dan memperlihatkan praktik diskresi birokrasi dalam menjaga keseimbangan antara kepatuhan terhadap norma hukum dan stabilitas sosial-ekonomi masyarakat. Dalam konteks tersebut, kebijakan tidak dijalankan secara absolut, melainkan

dalam spektrum negosiasi yang mempertimbangkan realitas lapangan.

Paguyuban PKL Simpang Lima berfungsi sebagai kelompok kepentingan asosiasional di tengah-tengah struktur kebijakan ini. Mereka memiliki kemampuan untuk menggabungkan keuntungan finansial individu dengan keuntungan kolektif. Paguyuban berfungsi sebagai wadah solidaritas dan mediator dalam proses advokasi kebijakan melalui struktur organisasi yang relatif mapan, mekanisme pengaturan lapak, dan sistem keamanan internal. Strategi advokasi yang digunakan, yang bersifat non-konfrontatif dan berbasis komunikasi informal, memungkinkan terbentuknya kesepakatan *de facto* antara paguyuban dan pemerintah kota terkait operasional PKL. Melalui pengelolaan modal sosial, ekonomi, dan simbolik, paguyuban mampu mengonversi sumber daya yang mereka miliki menjadi akses ke ruang usaha. Pada akhirnya, ini menghasilkan legalitas *de facto* yang diakui dalam praktik implementasi kebijakan meskipun tidak ada

hubungan langsung antara paguyuban dan pemerintah

Implikasi dari dinamika tersebut adalah terjadinya pergeseran tata kelola ruang publik di Simpang Lima. Secara normatif kawasan ini merupakan public goods yang terbuka bagi seluruh warga, namun dalam praktiknya akses terhadap ruang usaha dimediasi oleh struktur kolektif paguyuban dan mekanisme internal keanggotaan. Dengan demikian, tata kelola ruang di Simpang Lima merepresentasikan konfigurasi negosiasi antara norma hukum, diskresi birokrasi, dan strategi kolektif pedagang dalam mempertahankan akses terhadap ruang ekonomi. Penelitian ini menegaskan bahwa penataan ruang publik dalam konteks ekonomi informal merupakan arena relasi kuasa yang bersifat dinamis, di mana negara dan aktor non-negara saling berinteraksi dalam membentuk praktik kebijakan yang adaptif terhadap kondisi sosial-ekonomi perkotaan.

SARAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa langkah-langkah strategis diperlukan untuk meningkatkan konsistensi kebijakan penataan ruang di kawasan Simpang Lima. Langkah-langkah ini harus mempercepat proses penyusunan dan penetapan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang menyeluruh dan fungsional. Sangat penting untuk memiliki zonasi mikro yang jelas untuk menghindari interpretasi yang berlebihan dalam pelaksanaan kebijakan dan untuk mengurangi kemungkinan fragmentasi antar-instansi. Agar implementasi kebijakan tidak berjalan dalam orientasi yang berbeda-beda, diperlukan mekanisme koordinasi yang lebih terintegrasi untuk memastikan sinkronisasi kebijakan antar-perangkat daerah, terutama Satpol PP, Dinas Perdagangan, dan perangkat perencanaan tata ruang.

Selain itu, pemerintah daerah harus mempertimbangkan cara yang lebih masuk akal untuk mengelola PKL dengan cara yang lebih terbuka dan melibatkan semua orang dalam proses penataan. Mereka harus

memahami bahwa organisasi kolektif seperti Paguyuban PKL berperan sebagai mitra dalam proses tersebut dalam hal ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa paguyuban memiliki kemampuan untuk mengendalikan diri sendiri dan membantu stabilitas wilayah. Oleh karena itu, dibandingkan dengan penertiban sporadis, pendekatan yang berbasis kolaborasi dapat menghasilkan tata kelola ruang yang lebih stabil dan berkelanjutan. Penguatan mekanisme komunikasi formal yang tetap mempertimbangkan dinamika sosial di lapangan diperlukan agar praktik politik informal yang saat ini berjalan dapat diarahkan ke dalam kerangka tata kelola yang lebih jelas dan adil.

Bagi penelitian selanjutnya, diperlukan kajian yang lebih luas dengan pendekatan komparatif di kawasan lain untuk melihat apakah pola konversi modal dan negosiasi kebijakan serupa juga terjadi dalam konteks penataan PKL di wilayah perkotaan yang berbeda. Penelitian lanjutan juga dapat memperdalam dimensi ekonomi dan spasial guna memperkaya pemahaman mengenai

relasi antara kebijakan tata ruang dan praktik ekonomi informal dalam konteks tata kelola perkotaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Apriliasari, N. K. (2017). *Kajian Arahkan Penyediaan Ruang Kota Bagi Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pendidikan Tembalang , Kota Semarang*. 13(4), 473–486.
- Aribawa, D., Atma, U., & Yogyakarta, J. (2016). *PENGARUH LITERASI KEUANGAN TERHADAP KINERJA DAN*. 20(1), 1–13.
- Bangkit, K. P. (2024). *Strategi Dinas Pasar Kota Semarang Dalam Mewujudkan Daya Saing Pasar Tradisional Terhadap Keberadaan Pasar Modern*. 1–9.
- Devi & Amir. (2020). Pengaruh Kredit Usaha Rakyat (KUR), Total Aset, Jumlah Tenaga Kerja, Biaya Pemasaran Dan Lokasi Usaha Terhadap Pendapatan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Berbasis Ekonomi Kreatif di Kota Semarang. *Business and Accounting Education Journal*, 1(3), 247–257. <https://doi.org/10.15294/baej.v1i3.45659>
- Esmara&Anik. (2016). *PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA SEBAGAI USAHA MIKRO SELARAS DENGAN TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN BATANG Oleh :* 1(1), 33–44.
- Fadila, F., Safriani, Eliana, & Khaddafi, M. (2025). Pengumpulan Data dalam Penelitian Kualitatif: Wawancara (Data Collection In Qualitative Research: Interviews). *Jurnal Intelek Insan Cendikia*, 2(7), 13446–13449.
- Hasbiansyah, F. (2008). Pendekatan Fenomenologi. *Mediator*, 9(1), 163–180.
- Khotimah, F. Q., & Atiningsih, S. (2018). Pengaruh Dpk, Npl, Ldr Dan Suku Bunga Kredit Terhadap Penyaluran Kredit Umkm (Studi Pada Bpr Di Kota

- Semarang Tahun 2013-2016).
Jurnal Stie Semarang, 10(2),
 42–57.
<https://doi.org/10.33747/stiesmg.v10i2.198>
- Lies & devi. (2019). Pengaruh Perkembangan Usaha Mikro , Kecil , dan Menengah Terhadap Pendapatan Nasional Pada Sektor UMKM di Indonesia. *Pengaruh Perkembangan Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah Terhadap Pendapatan Nasional Pada Sektor UMKM Di Indonesia*, 8 (2), 127–, 127–135.
- Maiwan, M. (2016). *KELOMPOK KEPENTINGAN (INTEREST GROUP)*, *KEKUASAAN*. 75–91.
- Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital*. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Mochamad Nashrullah, Okvi Maharani, Abdul Rohman, Eni Fariyatul Fahyuni, Nurdyansyah, R. S. U. (2023). Metodologi Penelitian Pendidikan. In *UMSIDA Press*.
- Nugraha, H. S., & Diffa, S. R. (2024). Implementasi Jejaring Bisnis Strategis Dalam Rangka Meningkatkan Kegiatan Ekspor Sektor Bisnis Mikro Di Jawa Tengah. *Jurnal Lentera Bisnis*, 13(1), 1.
<https://doi.org/10.34127/jrlab.v13i1.937>
- Octaviani, S. L., Puspitasari, A. Y., Islam, U., & Agung, S. (2021). *Studi Literatur : Penataan Dan Pemberdayaan Sektor Informal : Pedagang Kaki Lima*. 1(1), 130–146.
- Patton. (2002). Qualitative Evaluation Checklist- A Manual for Selecting Sampling Techniques in Research. *Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper*(March), 1–13.
http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/qec.pdf%5Cnhttp://dmeformpeace.org/sites/default/files/Patton_QualitativeEvaluationChecklist.pdf%0Ahttps://mpr.a

- b.uni-muenchen.de/70218/
- Pemerintah Kota Semarang, 2018. (2018). PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 3 TAHUN 2018. *TENTANG PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA*, 302–308.
- Peraturan Pemerintah Kota Semarang. (2018). Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2018 tentang Pol PP. *Peraturan Pemeiintah*, 4–7.
- Pristika, B., & Kurniawan, B. (2021). Evaluasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Jawa Timur. *Publika*, 241–254. <https://doi.org/10.26740/publika.v9n2.p241-254>
- Qristin Violinda. (2018). *STABILITY Journal of Management & Business*. 1(1).
- Rini Juliana Renta Uli Simamora, & Nur Aulia Fadilah. (2024). Analisis Pengambilan Keputusan Penataan Pkl Pada Ruang Terbuka Hijau (Rth) Taman Bungkul Surabaya. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 2(5). <https://doi.org/10.62281/v2i5.330>
- Roby Dwiputraa, B., & Lita Sari Barusb. (2022). *KAWASAN KAMPUNG TANGGUH PLUIT-PENJARINGAN*. 18(1), 26–34. <https://doi.org/10.14710/pwk.v18i1.35033>
- Santoso. (2021). *KEPEMIMPINAN KEPALA MADRASAH DALAM MENINGKATKAN KINERJA GURU DI MAN 2 BLITAR SKRIPSI* (Issue 19170049).
- Sari, A. N., & Fifiana Wisnaeni. (2023). *Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2018 (Studi Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Di Jalan Pandanaran II Kota Semarang)*. 5(2), 1355–1368. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i2.3152>
- Sinta, D., Naftali, F. Z., & Publik, P. (2024). *OPTIMALISASI PERAN DINAS KOPERASI DAN UMKM DALAM*

- MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK MELALUI PROGRAM 4 P GUNA TERWUJUDNYA KESEJAHTERAAN MASYARAKAT KOTA. 5(2), 3389–3397.*
- Trisnawati, E. Y., Sulandari, S., Santoso, R. S., & Publik, J. A. (2013). *PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN SEMARANG SELATAN (STUDI KASUS PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 11 TAHUN 2000) Universitas Diponegoro. 1–10.*
- V. Satriaji. (2023). Peran Usaha Mikro , Kecil , dan Menengah (UMKM) dalam Kesejahteraan Perekonomian Negara dan Masyarakat. *Peran Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (UMKM) Dalam Kesejahteraan Perekonomian Negara Dan Masyarakat, 1(3), 01–08.*
- Walikota Semarang. (2025). *KEPUTUSAN WALI KOTA SEMARANG NOMOR 500.3.10/735 TAHUN 2025.*
- Wita, G., & Mursal, I. F. (2022). Titian: Jurnal Ilmu Humaniora FENOMENOLOGI DALAM KAJIAN SOSIAL SEBUAH STUDI TENTANG KONSTRUKSI MAKNA. *Titian: Jurnal Ilmu Humaniora, 06(2).* <https://online-journal.unja.ac.id/index.php/titian>
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy.* Boston: Little, Brown and Company.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (Updated Edition). New York: Russell Sage Foundation.