

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kota Bandung merupakan salah satu pusat aktivitas perekonomian di Provinsi Jawa Barat yang dipandang banyak masyarakat sebagai wilayah dengan peluang besar untuk memperoleh mata pencaharian. Kondisi tersebut mendorong meningkatnya arus urbanisasi dari desa ke kota. Namun, di sisi lain, terbatasnya lapangan pekerjaan formal di Kota Bandung menyebabkan persaingan kerja menjadi semakin ketat. Banyak penduduk desa yang datang ke Kota Bandung hanya berbekal harapan tanpa didukung keterampilan, pendidikan, maupun keahlian yang memadai, sehingga mereka kesulitan memenuhi persyaratan untuk memasuki sektor pekerjaan formal.

Keadaan tersebut mendorong sebagian masyarakat urban untuk mencari alternatif kehidupan di sektor informal sebagai upaya bertahan hidup. Salah satu pilihan yang paling banyak digeluti adalah sektor perdagangan informal melalui aktivitas Pedagang Kaki Lima (PKL). PKL menjadi bentuk usaha yang relatif mudah dimasuki karena tidak membutuhkan pendidikan tinggi, modal besar, maupun keterampilan khusus. Aktivitas PKL di Kota Bandung beragam, mulai dari pedagang yang menetap di lokasi tertentu hingga pedagang yang berpindah-pindah menggunakan pikulan atau kereta dorong, dengan menjual makanan, minuman, serta berbagai kebutuhan konsumsi sehari-hari secara eceran. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberadaan PKL tidak hanya menjadi dampak dari urbanisasi dan keterbatasan kerja formal, tetapi juga menjadi strategi ekonomi masyarakat untuk mempertahankan kelangsungan hidup di tengah tekanan sosial ekonomi perkotaan (Fajar, 2019)

Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung bersama Tim Koordinasi Pedagang Kaki Lima (PKL) terus berupaya melakukan pemberdayaan dan penataan terhadap keberadaan PKL di wilayah Kota Bandung. Upaya ini merupakan bagian dari implementasi kebijakan pemerintah dalam mewujudkan

kota yang tertib, nyaman, dan mendukung kegiatan ekonomi masyarakat secara berkelanjutan (Golali.id, 2024).

Tabel 1. 1 Jumlah PKL Per Kecamatan di Kota Bandung Tahun 2024

NO	KECAMATAN	JUMLAH PKL
1	Andir	1.588
2	Antapani	399
3	Arcamanik	215
4	Astanaanyar	2.036
5	Babakan Ciparay	151
6	Bandung Kidul	254
7	Bandung Kulon	441
8	Bandung Wetan	327
9	Batununggal	403
10	Bojongloa Kaler	411
11	Bojongloa Kidul	291
12	Buahbatu	149
13	Cibenyung Kidul	1.015
14	Cibeunying Kaler	295
15	Cibiru	51
16	Cicendo	456
17	Cidadap	269
18	Cinambo	136
19	Coblong	4.163
20	Gedebage	1.409
21	Kiaracondong	880
22	Lengkong	350
23	Mandalajati	37
24	Panyileukan	80
25	Rancasari	251
26	Regol	911
27	Sukajadi	597

28	Sukasari	558
29	Sumur Bandung	929
30	Ujungberung	608
TOTAL		19.705

Sumber: Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung, diolah Peneliti (2025)

Berdasarkan data hasil sinkronisasi tahun 2024, jumlah PKL di Kota Bandung mencapai 19.705 pedagang yang tersebar di 30 kecamatan. Sebaran tersebut menunjukkan adanya ketimpangan distribusi PKL antar wilayah. Kecamatan dengan jumlah PKL tertinggi adalah Coblong sebanyak 4.163 pedagang, diikuti oleh Astana Anyar sebanyak 2.036 pedagang, dan Gedebage sebanyak 1.409 pedagang. Sementara itu, kecamatan dengan jumlah PKL relatif rendah antara lain Mandalajati sebanyak 37 pedagang, Cibiru sebanyak 51 pedagang, dan Panyileukan sebanyak 80 pedagang.

Fenomena tersebut juga menggambarkan bahwa populasi PKL di Kota Bandung masih tergolong besar, yang menandakan besarnya ketergantungan masyarakat terhadap sektor informal sebagai sumber mata pencaharian. Keberadaan pedagang kaki lima kerap berdampak pada munculnya persoalan seperti terganggunya keamanan, ketertiban, serta kelancaran lalu lintas di Kota Bandung. Aktivitas mereka sering dianggap ilegal karena menggunakan ruang publik tanpa izin, dan dinilai tidak sejalan dengan upaya pemerintah kota yang berfokus pada terciptanya lingkungan kota yang tertib, bersih, dan rapi. Oleh sebab itu, PKL sering menjadi sasaran berbagai kebijakan pemerintah daerah, yang umumnya dilakukan melalui program relokasi maupun penertiban berupa pengusuran.

Tabel 1. 2 Lokasi dan Jumlah PKL Binaan Tahun 2024

No	Lokasi Binaan PKL	Jumlah PKL
1	Cicadas Market	253
2	Basement Alun-Alun Kota Bandung	140
3	Teras Cihampelas	118
4	Cikapundung Barat	104
5	Cibadak Culinary Night	97
6	Jalan Purnawarman	54

7	Basement Ujung Berung	46
8	Kebonjati	35
9	Rajiman	35
10	Kuliner Pelangi Balonggede	29
11	Jalan Suryakencana & Hasanudin	28
12	Jalan Gelap Nyawang	28
13	Basement BIP	24
14	Tamansari Food & Fest	24
15	Kantin RSHS Rancabadak	23
16	Valkenet Malabar	18
17	Jalan Sumatra	18
18	Sultan Agung	16
19	MPP	15
20	Begawan Sempani	14
21	Griya Buah Batu	12
22	Dakota	12
23	Basement Kings	7
24	BIP II	7
Total		1.157

Sumber: opendata.bandung.go.id, diolah peneliti (2025)

Berdasarkan data lokasi binaan PKL di Kota Bandung, tercatat sebanyak 1.157 PKL yang tersebar di 24 titik lokasi, dengan konsentrasi terbesar berada di Cicadas Market (253 PKL), Basement Alun-Alun Kota Bandung (140 PKL), dan Teras Cihampelas (118 PKL). Data ini menunjukkan bahwa pemerintah telah melakukan upaya penataan dan pemberdayaan melalui penyediaan lokasi binaan yang terpusat. Namun, jika dibandingkan dengan jumlah keseluruhan PKL di 30 kecamatan di Kota Bandung yang mencapai 19.705 orang, maka PKL yang telah terakomodasi dalam lokasi binaan tersebut masih tergolong sangat kecil. Hal ini mengindikasikan bahwa masih banyak PKL yang berada di luar jangkauan program pemberdayaan pemerintah.

Kondisi tersebut sejalan dengan hasil observasi di lapangan yang menunjukkan bahwa sebagian PKL belum memiliki pemahaman yang utuh mengenai kebijakan pemberdayaan, dan cenderung hanya mengetahui aspek penertiban saja. Selain itu, masih terdapat PKL yang belum terdata secara resmi serta belum terlibat dalam program pemberdayaan, yang menunjukkan bahwa aspek komunikasi kebijakan belum tersampaikan secara merata. Di sisi lain,

banyak PKL yang juga belum memiliki izin atau keterangan resmi, sehingga menimbulkan berbagai persoalan terkait ketertiban, kebersihan, dan estetika kota. Dengan demikian, Pemerintah Kota Bandung masih menghadapi tantangan besar dalam mewujudkan pemberdayaan PKL yang menyeluruh dan berkeadilan, sehingga diperlukan upaya yang lebih optimal dalam pendataan, sosialisasi, serta pelaksanaan program pemberdayaan agar mampu meningkatkan kapasitas usaha, memberikan kepastian hukum, dan mendukung penataan kota yang lebih tertib..

Dalam pelaksanaan kebijakan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL), terdapat sejumlah landasan hukum yang menjadi rujukan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam pengaturan sektor ini. Pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2012 Tentang Koordinasi Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang menegaskan pentingnya koordinasi lintas instansi dalam menciptakan kebijakan yang selaras antara penataan ruang kota dan peningkatan kesejahteraan PKL. Ketentuan ini diperjelas lagi melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang membagikan panduan teknis bagi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan secara lebih operasional dan berkeadilan.

Pemerintah Kota Bandung telah berupaya menata dan membina PKL melalui berbagai kebijakan dan program, namun pelaksanaannya kerap menghadapi kendala, baik dari sisi regulasi, koordinasi antarinstansi, maupun resistensi dari para pedagang. Seiring dengan perkembangan sosial ekonomi dan dinamika perkotaan, Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL dinilai sudah tidak lagi relevan, sehingga perlu adanya pembaruan kebijakan yang lebih komprehensif dan adaptif terhadap kondisi terkini. Menanggapi hal tersebut, Pemerintah Kota Bandung menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima sebagai dasar hukum baru yang tidak hanya berfokus pada aspek penertiban dan penataan ruang, tetapi juga pada pemberdayaan ekonomi sektor informal agar keberadaan PKL dapat dikelola secara berkeadilan,

berkelanjutan, serta selaras dengan prinsip tata kota yang tertib, indah, dan berwawasan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh (Natsir, 2023) di Kota Cirebon, penelitiannya memfokuskan kajian pada implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL) berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016. Hasil temuan menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan sudah berjalan melalui kegiatan relokasi PKL ke shelter serta pemberian pembinaan berupa pelatihan dan modal usaha. Namun, penelitian ini menemukan kendala berupa keterbatasan sumber daya manusia, lemahnya koordinasi antarinstansi pelaksana, dan belum optimalnya pengawasan di lapangan. Di sisi lain, (Alifkah, 2024) meneliti implementasi kebijakan serupa di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018. Fokus kajian ini terletak pada bagaimana kebijakan penataan dan pemberdayaan diterapkan oleh pemerintah serta respons PKL terhadap kebijakan tersebut.

Dari kedua penelitian tersebut, terlihat bahwa pelaksanaan kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di berbagai daerah masih menghadapi tantangan yang serupa. Penelitian Natsir (2023) menyoroti bahwa komunikasi dan koordinasi antar pelaksana kebijakan di Cirebon belum berjalan efektif, sementara penelitian Alifkah dkk. (2024) menemukan bahwa kebijakan di Semarang cenderung menekankan aspek penataan daripada pemberdayaan, sehingga memicu resistensi dari para PKL terhadap program relokasi. Kedua penelitian juga menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh adanya regulasi, tetapi juga oleh efektivitas koordinasi, komunikasi yang partisipatif, serta keseimbangan antara penataan kota dan peningkatan kesejahteraan pelaku usaha sektor informal. Kesenjangan penelitian (*research gap*) dari kedua studi ini terletak pada kurangnya analisis yang mengevaluasi sejauh mana kebijakan tersebut benar-benar berdampak pada peningkatan kesejahteraan PKL dan perubahan kondisi sosial ekonomi mereka secara berkelanjutan.

Penelitian mengenai kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL) telah banyak dilakukan di berbagai daerah, namun kajian yang berfokus

pada Kota Bandung umumnya masih menitikberatkan pada implementasi kebijakan sebelumnya dan belum secara mendalam mengulas pelaksanaan kebijakan terbaru yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah, khususnya dalam aspek pemberdayaan PKL. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan penelitian (*research gap*), terutama dalam memahami bagaimana kebijakan baru dijalankan serta sejauh mana dampaknya terhadap para pelaku PKL. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menyajikan analisis yang lebih aktual dan relevan, dengan fokus utama pada pemberdayaan PKL guna mengkaji upaya pemerintah dalam meningkatkan kapasitas, kemandirian, dan kesejahteraan pelaku usaha sektor informal melalui berbagai program yang diimplementasikan dalam kebijakan tersebut.

Mengacu pada penjelasan di atas, peneliti memandang perlu untuk mengkaji lebih mendalam proses implementasi kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL). Hal ini penting karena Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 merupakan pembaruan dari kebijakan sebelumnya, yang meskipun mengubah istilah dari “pembinaan” menjadi “pemberdayaan”, secara substansi keduanya tetap saling berkaitan. Pembinaan pada dasarnya merupakan bagian dari pemberdayaan, dan sebaliknya pemberdayaan tidak terlepas dari proses pembinaan. Selain itu, program pemberdayaan yang berjalan saat ini pada dasarnya telah dimulai sejak kebijakan sebelumnya, sehingga perubahan tersebut lebih bersifat penyempurnaan. Kondisi ini menjadikan pelaksanaan kebijakan tersebut menarik untuk diteliti, terutama untuk mengetahui sejauh mana implementasinya telah sesuai dengan ketentuan serta kesiapan para pelaksana di lapangan dalam menerjemahkan aturan ke dalam tindakan nyata.

Guna memperoleh pemahaman yang lebih luas tentang proses implementasi kebijakan, penelitian ini menggunakan kerangka implementasi kebijakan George C. Edward III, dengan fokus pada empat faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi, yakni komunikasi, ketersediaan sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dengan menggunakan keempat aspek tersebut

sebagai landasan analisis, penelitian ini berupaya menelaah bagaimana Pemerintah Kota Bandung menjalankan kebijakan baru tersebut, mengidentifikasi faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaannya, serta melihat berbagai langkah yang ditempuh untuk mencapai tujuan pemberdayaan PKL secara optimal.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti menilai penting untuk melakukan kajian lebih mendalam terkait proses pelaksanaan kebijakan yang telah diterapkan. Oleh karena itu, peneliti merumuskan judul penelitian: **“Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) Pada Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Bandung.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat diidentifikasi sejumlah permasalahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) pada Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Bandung. Identifikasi masalah ini disusun berdasarkan hasil observasi awal, kajian fenomena di lapangan, studi literatur, serta analisis menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Hasil identifikasi menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pemberdayaan PKL masih menghadapi berbagai kendala yang memengaruhi efektivitas implementasinya. Adapun permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Penyampaian informasi terkait kebijakan belum dilakukan secara optimal, sehingga masih terdapat PKL yang belum memahami ketentuan, tujuan, serta program pemberdayaan yang diberikan oleh pemerintah. Hal ini terlihat dari masih banyaknya PKL yang beroperasi di luar zona yang telah ditetapkan serta belum memiliki legalitas usaha.
2. Ketersediaan sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan masih terbatas, baik dari segi sumber daya manusia, anggaran, maupun sarana dan prasarana pendukung. Kondisi ini berdampak pada belum optimalnya pelaksanaan program pemberdayaan serta penataan PKL di lapangan.

3. Sikap dan komitmen pelaksana kebijakan belum sepenuhnya konsisten, yang ditunjukkan dengan masih adanya perbedaan pendekatan dalam pelaksanaan penertiban dan pemberdayaan PKL, sehingga kebijakan belum berjalan secara maksimal dan merata.
4. Struktur birokrasi dan mekanisme koordinasi antarinstansi yang terlibat dalam penanganan PKL masih belum efektif. Hal ini menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan, lemahnya pengawasan, serta kurang optimalnya sinergi dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan.

C. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang penelitian, rumusan masalah yang dikaji adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi yang diterapkan dalam menjalankan kebijakan pemberdayaan PKL di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung?
2. Bagaimana sumber daya dalam menunjang Pelaksanaan kebijakan pemberdayaan PKL di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung?
3. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksana kebijakan dalam menjalankan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL) di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung?
4. Bagaimana struktur birokrasi berperan dalam pelaksanaan kebijakan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL) di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Mengacu pada pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis bagaimana proses komunikasi yang diterapkan dalam pelaksanaan kebijakan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung.

2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi ketersediaan serta pemanfaatan sumber daya yang mendukung implementasi kebijakan pemberdayaan PKL di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung.
3. Untuk mengkaji bagaimana disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan dalam menjalankan pelaksanaan kebijakan pemberdayaan PKL pada Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung.
4. Untuk menganalisis peran struktur birokrasi dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pemberdayaan PKL di Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung.

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat secara teoretis maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Diharapkan penelitian ini memberikan masukan intelektual untuk pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pemberdayaan sektor informal seperti Pedagang Kaki Lima (PKL). Temuan penelitian ini juga bisa menjadi rujukan bagi studi-studi selanjutnya yang meneliti isu serupa, khususnya yang berfokus pada penerapan teori implementasi kebijakan di lingkungan pemerintahan daerah..

2. Kegunaan Praktis

Dari sisi praktis, temuan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Kota Bandung dan pihak terkait untuk mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan PKL. Temuan dalam penelitian ini dapat digunakan sebagai pedoman bagi para pengambil kebijakan dalam merancang strategi komunikasi yang lebih tepat, mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya, serta memperkuat koordinasi antarinstansi sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lebih efisien dan mampu mendukung peningkatan kesejahteraan serta kemandirian PKL di Kota Bandung.

F. Kerangka Berpikir

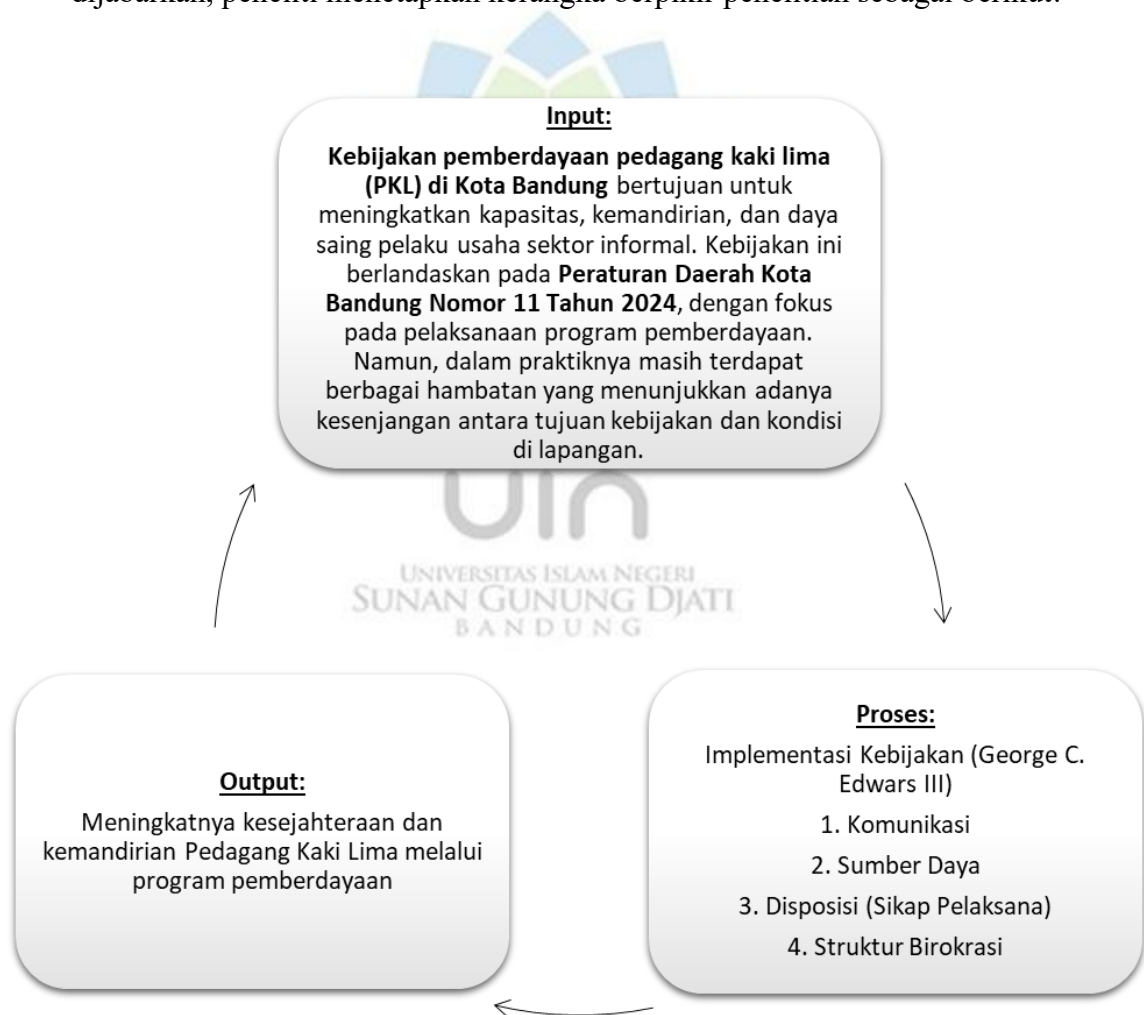
Kerangka berpikir dalam penelitian ini dirancang sebagai acuan untuk membantu peneliti mengenali persoalan yang terjadi, menelaah berbagai faktor yang menjadi kendala, serta menyusun strategi yang dapat diterapkan untuk mengatasinya. Penelitian ini secara khusus memfokuskan perhatian pada proses implementasi kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang dijalankan oleh Dinas Koperasi dan UKM Kota Bandung.

Dalam penelitian ini, konsep implementasi kebijakan mengacu pada pandangan, yang menekankan bahwa tahap implementasi merupakan fase krusial untuk memastikan bahwa suatu keputusan formal benar-benar dijalankan dan memberikan efek yang sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut (Edward III, 1980) yang dikutip oleh (Agustino, 2020), keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik dapat dilihat melalui empat faktor utama, yaitu:

1. komunikasi berkaitan dengan bagaimana informasi kebijakan disampaikan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana dan kelompok sasaran secara jelas, konsisten, dan tepat. Komunikasi yang efektif tidak hanya bersifat satu arah, tetapi juga memastikan bahwa seluruh pihak memiliki pemahaman yang sama mengenai tujuan, prosedur, serta manfaat kebijakan yang dijalankan.
2. Sumber daya merupakan faktor penting yang mencakup ketersediaan anggaran, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia, serta dukungan sarana dan prasarana. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan akan sulit terlaksana secara efektif.
3. Disposisi atau sikap pelaksana merujuk pada tingkat komitmen, kemauan, dan kesungguhan aparaturnya dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sikap yang positif akan mendukung keberhasilan implementasi, sedangkan sikap yang kurang mendukung dapat menjadi penghambat meskipun kebijakan telah dirancang dengan baik.

4. Struktur birokrasi berkaitan dengan sistem organisasi pelaksana, termasuk pembagian kewenangan, prosedur kerja, tingkat sentralisasi, serta pola koordinasi antarunit. Struktur birokrasi yang terlalu kaku dan kompleks cenderung menghambat pelaksanaan kebijakan, sedangkan struktur yang lebih sederhana dan terkoordinasi dengan baik dapat memperlancar proses implementasi.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada sinergi yang baik antara keempat faktor tersebut. Dari kajian teori yang telah dijabarkan, peneliti menetapkan kerangka berpikir penelitian sebagai berikut:



Gambar 1. 1 Kerangka Berpikir

Sumber: George C. Edwards III, diolah peneliti (2025)