



Analisis Kapasitas Kebijakan dalam Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-Alun Kota Bandung dengan Pendekatan Policy Capacity

Fairuz Zahra Fuadi¹, Didin Muhafidin¹, Sawitri Budi Utami¹

¹ Universitas Padjadjaran, Indonesia



Fairuz.zahra0929@gmail.com

Abstract

ARTICLE INFO

Article history:

Received
September 18,
2025

Revised
November 09,
2025

Accepted
December 30,
2025

This study examines the arrangement and empowerment of street vendors (PKL) in the Alun-Alun Kota Bandung area, which continue to face various challenges despite policy reforms introduced through Regional Regulation Number 11 of 2024. The research aims to analyze the policy capacity of the Bandung City Government using the policy capacity framework, encompassing analytical, operational, and political dimensions at the individual, organizational, and system levels. A descriptive qualitative method was employed through observation, in-depth interviews with 10 informants, and documentation studies. The findings reveal that analytical capacity has not been fully based on the actual needs of street vendors, as reflected in the low occupancy rate of relocation sites. In the operational dimension, policy implementation remains ineffective due to limited coordination and resources. Meanwhile, in the political dimension, the policy has not gained strong legitimacy because of the minimal participation of street vendors in the policymaking process. These findings indicate that the limitations of policy capacity are systemic in nature, highlighting the need for comprehensive strengthening to achieve more effective and sustainable policies.

Keywords: Policy Capacity, Street Vendors, Arrangement, Empowerment, Bandung City Square

Published by
ISSN

Website

This is an open access article under the CC BY SA license

CV. Creative Tugu Pena
2774-7077

<https://www.attractivejournal.com/index.php/bce/>

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



PENDAHULUAN

Pedagang kaki lima telah lama menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari struktur ekonomi perkotaan di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia. Kontribusi Pedagang kaki lima terhadap penyerapan tenaga kerja dan perputaran ekonomi lokasi ini tidak dapat diabaikan karena sisilain keberadaannya kerap menimbulkan dilemma pada kebijakan yang kompleks antara ketertiban dan kebutuhan untuk melindungi keberlangsungan usaha masyarakat kecil. Dilema ini bukan semata persoalan teknis tata kota, melainkan cerminan dari keterbatasan kapasitas pemerintah daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan sebuah kebijakan yang dapat mengakomodasi kedua kepentingan secara bersamaan (Wu, Howlett & Ramesh, 2015). Kota Bandung menjadi salah satu konteks yang relevan untuk mengkaji persoalan ini, mengingat kawasan Alun-alun sebagai ruang publik yang paling strategis yang hingga kini masih menghadapi permasalahan penataan PKL yang belum terselesaikan secara sistematis meskipun regulasi telah berulang kali di terbitkan.

Relokasi Pedagang kaki lima ke area basement Alun-alun Kota Bandung belum sepenuhnya menggeser keberadaan pedagang di sekitar Dalem kaum, Kepatihan dan Alun-alun Bandung. Banyak pedagang kaki lima di antaranya kembali memilih lokasi di luar relokasi yang dinilai oleh pedagang kaki lima lebih menarik pengunjung. Menurut Supriatna (2019), kebijakan penataan sering berfokus pada penampilan kota bukan pada pengarahannya zonasi pedagang, sehingga pedagang banyak

terbiarkan dan kurang memberikan perhatian pada keberlangsungan usaha dan kesejahteraan pedagang kaki lima. Kondisi tersebut mengindikasikan kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas kebijakan daerah agar dapat menjamin ruang usaha bagi pedagang kaki lima.

Respon pemerintah Kota Bandung terhadap persoalan PKL sesungguhnya telah diwujudkan melalui berbagai regulasi yang ada. Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2011 menjadi sebuah landasan hukum awal yang secara khusus mengatur penataan dan pembinaan PKL melalui mekanisme zonasi, namun pendekatan ini lebih mendapatkan PKL sebagai objek penertiban sehingga memiliki kekurangan dalam subjek untuk perlindungan. Setelah lebih dari satu dekade implementasi kebijakan ini berjalan namun tetap menyisakan berbagai persoalan, sehingga pemerintah Kota Bandung melakukan pembaruan regulasi dengan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2024 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Perubahan ini memperlihatkan pergeseran paradigma yang lebih progresif dari sekedar menertibkan tetapi menjadi memberdayakan. Namun dalam peraturan terbaru ini belum di dukung dengan Peraturan Wali Kota sebagai pedoman teknis operasional sehingga menciptakan kekosongan hukum (*Rechts Vacutum*). Kekosongan hukum ini adalah keadaan dimana tidak terdapatnya peraturan perundang-undangan (*lex scriptas*) yang secara jelas dan tegas yang mengatur suatu keadaan (peristiwa) yang berhubungan dengan hukum yang timbul di masyarakat dan memerlukan kepastian hukum secara jelas. Pada kondisi ini membuat implementasi kebijakan di lapangan berjalan tanpa arah yang jelas dan menjadikan kebijakan yang secara normatif seharusnya telah berubah justru belum mampu menghadirkan perubahan yang nyata bagi para pedagang di lapangan (Indah, R.M., & Triadi, 2025).

Permasalahan pedagang kaki lima (PKL) di Alun-Alun Kota Bandung pada dasarnya dapat ditangani melalui pendekatan kebijakan yang terintegrasi dengan praktik penataan PKL yang telah berhasil diterapkan di berbagai negara, salah satunya di Singapura melalui konsep *Hawker Centre*. Konsep ini merupakan model penataan yang menyediakan ruang usaha resmi, terpusat, dan legal bagi para pedagang, sehingga pemerintah berperan sebagai aktor utama dalam penyediaan fasilitas usaha. Dengan adanya sistem tersebut, para pedagang tidak lagi menempati ruang publik secara tidak teratur seperti trotoar maupun badan jalan. Selain berfungsi menciptakan ketertiban kota, konsep *Hawker Centre* juga menjadi strategi pengembangan pariwisata perkotaan melalui penyediaan kawasan kuliner dan produk lokal yang terintegrasi, sehingga mampu memberikan kepastian hukum sekaligus meningkatkan daya tarik wisata kota.

Kekosongan hukum yang ada dalam kebijakan ini muncul karena perkembangan yang tidak terduga dalam kebijakan terutama adanya perubahan sosial yang lebih cepat dari pada pembentukan perundang-undangan yang dimiliki pemerintah daerah (Sauders, 2021) Selain itu keterbatasan dari kapasitas legislator dalam merumuskan suatu kebijakan untuk mengantisipasi kejadian di dalapangan dengan perubahan zaman yang cepat menjadi faktor kekosongan hukum terjadi sehingga masih lambatnya proses legislasi karena sifat hukum yang dinamis, sementara undang-undangnya cenderung statis maka dari itu terjadinya suatu kelemahan dalam ketidakpastian hukum bagi kebijakan yang berjalan (Hardiansyah, M.S., Pelita, B.N., & Rizal, 2025). Kekosongan hukum ini pada akhirnya membuat ketidak efektifan dalam mengimplementasikan kebijakan di lapangan. Ketika rencana kebijakan tidak dapat berjalan dengan kemampuan untuk mengimplementasikannya, maka efektifitas kebijakan menjadi sulit untuk dicapai, sedangkan keberhasilan kebijakan publik sangat bergantung pada kapasitas kebijakan.

Kapasitas kebijakan merupakan sebuah keterampilan, sumberdaya dan kompetensi dari berbagai lembaga pemerintahan untuk dapat mewujudkan suatu tujuan dan merancang kebijakan dengan jelas untuk dapat mereview, merumuskan dan menerapkan kebijakan dengan praktik dan prosedur yang digunakan untuk melayani masyarakat baik dalam sektor pemerintah atau non-pemerintah dengan masyarakat secara keseluruhan. Keterampilan dan kemampuan pemerintah tersebut yaitu dalam menelaah tiga dimensi utama muali dari kapasitas analitis, operasional dan politik (Wu, Howlett & Ramesh, 2015).

Menurut Henderson (2012), perkembangan konsep *Hawker Centre* tidak hanya berfokus pada penjualan makanan, tetapi juga berkembang menjadi pusat perdagangan produk lokal dan kerajinan khas daerah yang terhimpun dalam satu kawasan terpadu. Apabila konsep tersebut diadaptasikan dalam kebijakan penataan PKL di Kota Bandung, khususnya di kawasan Alun-Alun Bandung, maka implementasinya dapat dilakukan melalui pemanfaatan lahan-lahan terbengkalai yang berada di sekitar kawasan tersebut. Terdapat beberapa lahan kosong yang berpotensi dijadikan lokasi pengembangan konsep *Hawker Centre* berbasis *one stop shopping*, dengan memadukan kuliner khas Bandung, produk lokal unggulan, serta dukungan aksesibilitas transportasi wisata seperti pengintegrasian rute Bus Bandros menuju kawasan tersebut.

Meskipun konsep tersebut memiliki potensi untuk diterapkan, hingga saat ini belum terlihat adanya arah kebijakan yang konsisten dan berkelanjutan dari pemerintah daerah dalam mewujudkan model penataan tersebut. Kondisi ini menunjukkan masih lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan penataan PKL yang tidak hanya berorientasi pada ketertiban ruang kota, tetapi juga memperhatikan keberlanjutan usaha para pedagang. Permasalahan tersebut terlihat dari implementasi teknis di lapangan yang belum berjalan secara optimal, terutama dalam pengaturan dan pengawasan terhadap zonasi PKL yang seharusnya menjadi acuan utama dalam penataan kawasan Alun-Alun Kota Bandung.

Bukti paling nyata dari ketidak efektifnya kebijakan tersebut dapat dilihat dari kondisi empiris di kawasan Alun-alun Bandung. Dimana pemerintah telah menyediakan lokasi relokasi di basement Alun-alun Bandung dengan Kapasitas 144 pedagang namun data menunjukkan bahwa jumlah PKL yang tertata di lokasi dari tahun ke tahun masih jauh dari angkat optimal yang dapat dilihat dalam tabel 1

Tabel 1 Jumlah penataan pedagang di Alun-alun Bandung

Kategori Usaha	Jumlah	Tahun
Kuliner / Makanan	72	2022
Fashion	2	
Aksesories	0	
Lainya	1	
Tanpa Keterangan	3	
Warung kelontong	9	
Total Pedagang kaki lima		87
Kuliner / Makanan	72	2023
Fashion	2	
Aksesories	0	
Lainya	1	
Tanpa Keterangan	3	
Warung kelontong	9	
Total Pedagang kaki lima		87
Kuliner / Makanan	91	2023
Fashion	0	
Aksesories	11	
Lainya	0	
Tanpa Keterangan	26	
Warung kelontong	12	
Total Pedagang kaki lima		140

Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah PKL yang tertata di lokasi relokasi masih berada di bawah kapasitas yang tersedia. Hal ini mengindikasikan bahwa masih terdapat ratusan pedagang yang tetap beroperasi di zona terlarang. Kondisi ini tidak terlepas dari pertimbangan ekonomi, di mana lokasi relokasi dinilai kurang strategis dan belum mampu mendukung aktivitas perdagangan secara optimal, baik dari sisi fasilitas maupun daya tarik konsumen. Di sisi lain, keberadaan PKL di kawasan Alun-Alun Bandung, Jalan Asia Afrika, dan Jalan Dalam Kaum pada tahun 2024 diketahui menyumbang sekitar 12%-20% dari total perputaran ekonomi kota, yang menunjukkan bahwa sektor ini merupakan bagian penting dalam ekosistem ekonomi perkotaan (Nuradhawati & Setiawan, 2020).

Kegagalan yang berulang dalam upaya penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Bandung menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi tidak dapat dijelaskan semata-mata oleh kualitas regulasi yang ada. Meskipun kebijakan telah diperbarui, implementasi di lapangan belum mampu menghadirkan perubahan yang signifikan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang lebih mendasar dengan melihat persoalan ini dari perspektif kapasitas kebijakan. Kapasitas kebijakan merujuk pada kemampuan pemerintah dalam merancang dan melaksanakan kebijakan secara efektif melalui dukungan keterampilan, sumber daya, dan kompetensi kelembagaan yang memadai (Wu, Howlett & Ramesh, 2015). Dalam kerangka ini, kapasitas kebijakan terdiri atas tiga dimensi yang saling berkaitan, yaitu kapasitas analitis yang berhubungan dengan kemampuan mengelola data sebagai dasar pengambilan keputusan berbasis bukti, kapasitas operasional yang mencakup ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, serta mekanisme koordinasi antarinstansi, dan kapasitas politik yang berkaitan dengan komitmen pimpinan serta kemampuan membangun legitimasi kebijakan di tengah berbagai kepentingan (Painter & Pierre, 2005).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa persoalan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Bandung tidak hanya berkaitan dengan aspek normatif kebijakan, tetapi juga mencerminkan keterbatasan kapasitas pemerintah daerah dalam memastikan kebijakan dapat

berjalan secara efektif. Meskipun berbagai penelitian sebelumnya telah membahas isu PKL dari perspektif penataan ruang maupun implementasi kebijakan, kajian yang secara khusus menempatkan kapasitas kebijakan sebagai kerangka analisis masih relatif terbatas, terutama dalam konteks pemenuhan ruang usaha bagi sektor informal. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di kawasan Alun-Alun Kota Bandung dengan menggunakan pendekatan *Policy Capacity Framework*, sehingga diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif serta menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Pentingnya penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memperoleh kebijakan yang tidak hanya berfokus pada penegakan, tetapi juga secara nyata melindungi hak-hak para PKL sesuai dengan perda yang ada. Oleh karena itu penelitian ini dapat memberikan kontribusi secara empiris, teoritis dan praktis yang belum terpenuhi oleh studi-studi sebelumnya. Hal ini menegaskan bahwa penelitian ini tidak hanya mengeksplorasi pengaruh ruang usaha akan tetapi melihat kesejahteraan PKL dengan mengevaluasi apakah kekurangan dan kapasitas kebijakan menjadi penyebab utama kegagalan dalam menyediakan ruang usaha yang memadai.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menggambarkan secara mendalam fenomena kapasitas kebijakan dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di kawasan Alun-Alun Kota Bandung. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti memahami makna di balik permasalahan sosial melalui data yang kaya dan kontekstual (Creswell, 2016). Data yang dihasilkan berupa deskripsi dalam bentuk kata-kata dari objek yang diteliti, bukan angka. Penelitian ini menggunakan dua sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan 10 informan yang dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan langsung dalam kebijakan penataan PKL, terdiri dari unsur pemerintah, aparat lapangan, pedagang, serta komunitas. Sementara itu, data sekunder bersumber dari dokumen kebijakan seperti Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024, laporan instansi terkait, serta publikasi media yang relevan.

Penelitian ini berfokus pada bagaimana kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima dijalankan, yang mencakup aspek analitis, operasional, dan politik. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Observasi dilakukan secara langsung di kawasan Alun-Alun Bandung untuk melihat kondisi penataan PKL dan pemanfaatan ruang usaha. Wawancara dilakukan untuk menggali pengalaman dan perspektif informan terhadap pelaksanaan kebijakan (Iskandar, 2008), sedangkan dokumentasi digunakan sebagai pendukung melalui pengumpulan dokumen resmi dan bukti visual (Herdiansyah, 2019). Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (1992) yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilah dan menyederhanakan informasi hasil penelitian, kemudian disajikan dalam bentuk narasi yang sistematis untuk memudahkan analisis. Tahap akhir dilakukan dengan menarik kesimpulan secara bertahap berdasarkan bukti yang konsisten.

Untuk lebih memperkuat penelitian ini peneliti menggunakan tinjauan pustaka dengan dua teori utama yaitu kebijakan publik dan kapasitas kebijakan. Kebijakan publik merupakan instrumen utama pemerintah dalam merespons berbagai persoalan yang berkembang di masyarakat. Laswell dan Kaplan dalam Islamy (2009) mendefinisikannya sebagai program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktik yang terarah, sementara Thomas R. Dye dalam Islamy (2009) menegaskan bahwa kebijakan publik mencakup segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan keduanya sama-sama membawa konsekuensi dan pengaruh nyata bagi masyarakat. Sejalan dengan itu, David Easton dalam Syahrudin (2009) memandang kebijakan publik sebagai alokasi nilai yang bersifat otoritatif bagi seluruh masyarakat, sehingga pelaksanaannya akan lebih efektif apabila mampu mengakomodasi nilai dan praktik sosial yang hidup di tengah masyarakat.

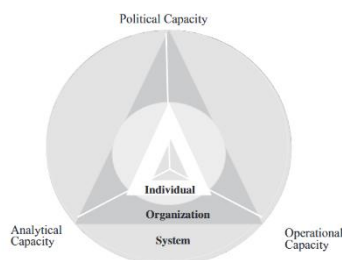
Dalam prosesnya, kebijakan publik tidak terbentuk secara instan melainkan melewati serangkaian tahapan yang saling berkaitan. Sehingga untuk mengidentifikasi kebijakan di perlukan lima tahapan utama, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Dunn, 2003). Diantara banyak nya tahapan formulasi menjadi penentu awal keberhasilan, sebab kegagalan suatu program kerap berakar dari ketidaksempurnaan pada fase ini. Sementara itu, tahap implementasi menjadi jembatan antara desain kebijakan dan dampak nyata yang dirasakan masyarakat program yang dirancang baik pun bisa gagal jika pelaksanaannya tidak optimal. Howlett dan Cashore (2020) menegaskan bahwa setiap kebijakan

tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan memerlukan instrumen, strategi, serta aktor yang tepat untuk mencapai tujuannya. Relevansi teori kebijakan publik dalam penelitian ini terletak pada kemampuannya memberikan kerangka analisis yang sistematis untuk menelaah bagaimana Pemerintah Kota Bandung merumuskan dan melaksanakan Perda Nomor 11 Tahun 2024. Melalui perspektif ini, dapat diidentifikasi sejauh mana proses kebijakan berjalan dan bagaimana hubungan antara tujuan kebijakan dengan kapasitas yang dimiliki pemerintah dalam menata dan memberdayakan pedagang kaki lima di kawasan Alun-alun Kota Bandung.

Sedangkan untuk teori kedua yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori kapasitas kebijakan yang merupakan keterampilan pemerintah untuk merancang dan melaksanakan kebijakan yang berhasil. Menurut Fellegi dalam (Wu, Howlett & Ramesh, 2018:2) mengemukakan bahwa konsep kapasitas kebijakan merupakan hal yang lebih luas dengan mencakup kualitas serta jenis sumber daya yang ada untuk menganalisis, merumuskan dan menerapkan kebijakan. praktik dan prosedur yang digunakan untuk menggerakkan serta memanfaatkan sumber daya tersebut, baik dalam layanan publik maupun sektor swasta dan masyarakat secara keseluruhan. Meirelee S. Gridle (1997) dalam bukunya yang berjudul *Getting Good Government: Capacity building in the public sectors of developing countries* (1997:8) menyatakan bahwa seiring berjalannya waktu, bahwa pemahaman tentang apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kapasitas tumbuh menjadi lebih komprehensif, mencakup langkah-langkah serta proses yang mengaitkan sektor publik, pasar dan masyarakat sipil.

Kapasitas kebijakan merupakan kemampuan yang mencakup pengetahuan, keterampilan, serta sumber daya yang dibutuhkan pemerintah dalam menjalankan fungsi kebijakan secara efektif. Kemampuan ini mencerminkan kecakapan dalam menganalisis kondisi lingkungan, menentukan arah strategis, serta mengambil keputusan yang tepat. Dalam praktiknya, kapasitas kebijakan meliputi tiga dimensi utama, yaitu analitis, operasional, dan politik, yang bekerja pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Keberadaan kapasitas kebijakan menjadi penting karena berpengaruh terhadap kualitas kebijakan yang dihasilkan dan keberhasilannya dalam mencapai tujuan publik. Menurut Painter dan Pierre (2005), kapasitas kebijakan berfokus pada kemampuan pemerintah dalam mengarahkan sumber daya secara optimal guna menghasilkan pilihan kebijakan yang tepat bagi kepentingan publik. Dengan demikian, kapasitas kebijakan tidak hanya dilihat sebagai kemampuan tunggal, melainkan dilihat sebagai seperangkat kemampuan yang memiliki keterkaitan satu sama lain yang mendukung keseluruhan proses kebijakan. Menurut Wu, Howlett dan Ramesh (2015) dalam buku *Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities* kapasitas kebijakan terdiri atas tiga jenis utama atau biasa disebut dengan *policy capacity framework*

Tabel 2 *policy capacity framework*



Sumber: Wu, Howlett & Ramesh, 2018

a. Kapasitas Analitis

Kapasitas analitis merupakan kemampuan pemerintah dalam mengakses dan menerapkan pengetahuan teknis serta ilmiah untuk merancang kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policy*). Kapasitas ini tidak hanya melekat pada kemampuan individu semata, tetapi juga pada ketersediaan sistem dan komitmen organisasi dalam mengelola informasi secara berkualitas di seluruh tahapan kebijakan (Patty & Brans, 2015). Pada tingkat individu, kapasitas ini tercermin dari kemampuan dan pengetahuan seseorang dalam menilai dan menganalisis kebijakan. Pada tingkat organisasi, kapasitas analitis dilihat dari ketersediaan instrumen dan proses yang memadai untuk mengumpulkan serta menganalisis data, termasuk komitmen kelembagaan terhadap kebijakan berbasis bukti serta kemampuan menyebarkan informasi di dalam maupun lintas lembaga sektor publik. Sementara pada tingkat sistem, kapasitas ini mencakup jangkauan dan kualitas pengumpulan data secara menyeluruh, termasuk keadaan umum fasilitas ilmiah, statistik, dan pendidikan dalam

masyarakat yang memungkinkan para pembuat kebijakan mengakses informasi berkualitas tinggi sehingga dapat melaksanakan fungsi analitis mereka secara optimal.

b. Kapasitas Operasional

Kapasitas operasional merujuk pada kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi manajerial secara nyata di lapangan. Kapasitas ini menjadi penentu penting dari keseluruhan kapasitas kebijakan, karena tanpa kemampuan operasional yang memadai, kebijakan yang dirancang sebaik apapun tidak akan mampu terimplementasikan secara efektif kepada masyarakat. Pada tingkat individu, kapasitas ini tercermin dari keahlian manajerial dalam perencanaan, penataan pegawai, penganggaran, pendelegasian tugas, pengarahan, serta koordinasi administratif yang menjadi fondasi berjalannya kebijakan di tingkat paling operasional. Pada tingkat organisasi, kapasitas operasional dilihat dari komitmen organisasi dalam mencapai tujuan kebijakan yang tercermin dari ketersediaan sumber daya manusia dan fiskal yang mencukupi, koordinasi proses internal yang berjalan baik, manajemen kinerja yang terukur, serta akuntabilitas administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Adapun pada tingkat sistem, kapasitas ini diukur dari kemampuan koordinasi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah dalam mengatasi masalah secara kolektif, yang mencakup peran kepemimpinan, visi bersama, pembangunan konstituen, serta penyelenggaraan diskusi kebijakan yang inklusif dan partisipatif.

c. Kapasitas Politik

Kapasitas politik merupakan kemampuan aktor kebijakan dan sistem pemerintahan untuk memperoleh dukungan dari berbagai pihak serta mengelola hubungan politik agar kebijakan dapat diterima dan dijalankan secara efektif dan berkelanjutan. Menurut Pal dan Clark (2015), pejabat publik harus mampu mencapai kesepakatan, memahami kepentingan yang bersaing, dan menjaga *political acumen* dalam mengelola konflik tanpa mengorbankan tujuan kebijakan. Tanpa kapasitas politik yang kuat, kebijakan yang secara analitis dan operasional sudah baik pun akan sulit mendapatkan penerimaan publik. Pada tingkat individu, kapasitas politik tercermin dari pengetahuan seseorang tentang proses kebijakan dan posisi pemangku kepentingan, serta keterampilan dalam komunikasi, negosiasi, dan pembangunan konsensus di antara berbagai pihak yang memiliki kepentingan berbeda. Pada tingkat organisasi, kapasitas ini dilihat dari legitimasi proses kebijakan yang dijalankan, keterlibatan aktif pemangku kepentingan dalam setiap tahapan, serta kualitas komunikasi antar organisasi yang mendukung terbentuknya kebijakan yang dapat diterima secara luas. Sedangkan pada tingkat sistem, kapasitas politik mencakup lingkungan yang meringkai seluruh kegiatan pemerintahan, termasuk akuntabilitas politik dalam kebijakan, akses kepada pembuat kebijakan, proses keterlibatan pemangku kepentingan, serta keberadaan *policy entrepreneurs* yang mendorong inovasi dan pembaruan kebijakan secara aktif.

Ketiga jenis kapasitas tersebut kemudian dibandingkan dengan dua pendekatan lain yang juga relevan dalam studi kapasitas kebijakan. Oleh karena itu penelitian ini secara empiris dan kontekstual menggunakan *Policy Capacity Framework* Wu, Howlett dan Ramesh (2015) sebagai kerangka analisis utama. Kerangka ini dinilai paling komprehensif karena mampu menjelaskan kapasitas kebijakan tidak hanya dari sisi jenisnya analitis, operasional, dan politik tetapi juga dari sisi tingkatan kelembagaannya secara bersamaan mulai dari individu, organisasi, hingga sistem. Dengan demikian kerangka ini memungkinkan peneliti menilai secara menyeluruh sejauh mana kapasitas Pemerintah Kota Bandung berperan dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di kawasan Alun-alun Kota Bandung berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2024.

Menurut (Fellegi, 1996), kapasitas kebijakan pada dasarnya menekankan bahwa efektivitas pemerintah tidak hanya ditentukan oleh kecepatan maupun besarnya organisasi birokrasi, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah dalam meninjau, merumuskan, serta mengimplementasikan kebijakan secara konsisten dan berbasis pada bukti (*evidence-based policy*). Konsep kapasitas kebijakan ini tergolong sebagai pendekatan yang relatif baru sehingga belum banyak digunakan dalam berbagai penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, konsep ini menjadi landasan teoritis yang relevan dalam menganalisis kapasitas kebijakan penataan pedagang kaki lima (PKL) berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024, khususnya pada pengelolaan ruang usaha di kawasan Alun-Alun Bandung. Teori kapasitas kebijakan dinilai mampu menjelaskan kompleksitas pelaksanaan kebijakan karena menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh sejumlah elemen penting yang saling berkaitan. Hal tersebut relevan dengan upaya perlindungan hak serta pemenuhan kewajiban pedagang kaki lima di Kota Bandung. Setelah membandingkan beberapa konsep kapasitas kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya, mulai dari model kapasitas kebijakan klasik, kerangka siklus kebijakan (*policy cycle framework*), hingga *policy capacity framework*, penelitian ini secara empiris dan kontekstual lebih tepat menggunakan teori

yang dikemukakan oleh Wu Howlett dan Ramesh (2015). Teori tersebut dinilai lebih komprehensif karena tidak hanya menjelaskan kapasitas kebijakan berdasarkan jenis kapasitasnya, tetapi juga berdasarkan tingkatan kelembagaan yang terlibat dalam proses kebijakan. Berbeda dengan teori lainnya yang lebih berfokus pada kapasitas administratif, teori Wu, Howlett, dan Ramesh mampu menyediakan tolok ukur yang lebih sistematis dalam menilai efektivitas implementasi kebijakan. Dengan demikian, teori ini memiliki cakupan analisis yang lebih luas dan relevan untuk digunakan dalam menilai kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan penataan dan perlindungan pedagang kaki lima di Kota Bandung.

RESULT AND DISCUSSION

Penelitian ini dilaksanakan melalui proses pengumpulan dan analisis data yang bersumber dari dokumen resmi Pemerintah Kota Bandung, peraturan perundang-undangan terkait, laporan instansi teknis, data terbuka pemerintah daerah, hasil observasi lapangan di kawasan Alun-alun Kota Bandung, serta wawancara mendalam dengan para pemangku kepentingan yang terlibat langsung dalam kebijakan penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL). Seluruh data tersebut dianalisis secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah penelitian mengenai bagaimana kapasitas kebijakan penataan dan pembinaan PKL dalam memenuhi ruang usaha di kawasan Alun-alun Kota Bandung. Fokus utama dalam bab ini adalah mengkaji secara mendalam kapasitas kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL, khususnya dalam aspek pemenuhan ruang usaha. Analisis tidak hanya melihat kebijakan sebagai dokumen normatif, tetapi sebagai proses yang melibatkan kemampuan analitis, operasional, dan politik dari aktor-aktor kebijakan yang terlibat. Dengan demikian, pembahasan ini diarahkan untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut memiliki kapasitas yang memadai dalam menjawab kebutuhan riil PKL di lapangan.

Pembahasan dalam penelitian ini terbagi menjadi tiga dimensi utama, yaitu dimensi analitis, operasional, dan politik. Setiap dimensi tersebut tidak dibahas secara terpisah-pisah, melainkan ditelaah melalui tiga tingkatan pengukuran kapasitas kebijakan secara bersamaan, yakni tingkat individu, organisasi, dan sistem. Pendekatan ini mengacu pada kerangka yang dikembangkan oleh Howlett dan Ramesh, di mana kapasitas kebijakan tidak bisa dinilai hanya dari satu sisi saja, tetapi perlu dilihat secara menyeluruh dari berbagai lapisan yang saling memengaruhi. Jika dilihat dari kondisi lapangan yang ditemukan dalam penelitian ini, persoalan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Bandung tidak lahir dari satu titik kegagalan tunggal.

Fasilitas relokasi berkapasitas 144 pedagang yang tidak pernah terisi optimal, ditambah masih adanya sekitar 273 PKL yang bertahan di zona terlarang, mencerminkan bahwa ketiga dimensi kapasitas kebijakan tersebut mengalami keterbatasan secara bersamaan. Bukan hanya soal implementasi yang lemah, bukan hanya soal kebijakan yang kurang tepat sasaran, dan bukan pula semata-mata soal resistensi pedagang. Ketiganya hadir dalam waktu yang sama dan saling memperlemah satu sama lain. Inilah yang membuat persoalan ini menarik untuk dibahas lebih dalam. Kebijakan yang secara normatif terlihat cukup lengkap, mulai dari regulasi hingga penyediaan fasilitas, ternyata belum mampu menghasilkan perubahan perilaku yang berkelanjutan di lapangan. Ada jarak yang cukup lebar antara apa yang dirancang di atas meja dengan apa yang benar-benar terjadi di kawasan perdagangan Kota Bandung. Untuk memahami dari mana celah itu bermula, penelusuran pertama dimulai dari dimensi yang paling mendasar dalam proses kebijakan, yaitu bagaimana masalah itu sendiri dipahami dan dianalisis oleh aktor-aktor yang terlibat.

Analisis Kapasitas Kebijakan pada Dimensi Analitis

Pada dimensi analitis, keterbatasan kapasitas kebijakan dalam penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Bandung tidak hanya terlihat dari ketidaksesuaian antara kebijakan dan kondisi lapangan, tetapi juga dari bagaimana proses pemahaman masalah itu sendiri dibangun. Pemerintah Kota Bandung telah menyediakan fasilitas relokasi dengan kapasitas 144 pedagang, namun dalam praktiknya tidak pernah terisi secara optimal, bahkan masih terdapat sekitar 273 PKL yang tetap beroperasi di zona terlarang. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan belum sepenuhnya didasarkan pada analisis yang mampu menangkap realitas sosial-ekonomi pedagang secara utuh. Dari perspektif Dinas Koperasi dan UMKM, kebijakan relokasi diposisikan sebagai solusi yang tidak hanya menata ruang publik, tetapi juga memberikan kepastian tempat usaha. Salah satu informan menyampaikan bahwa pemerintah telah menyediakan tempat yang dinilai "lebih tertib dan terorganisir", namun di sisi lain diakui bahwa minat pedagang untuk menempati lokasi tersebut masih rendah karena mempertimbangkan faktor jumlah pengunjung dan potensi pendapatan. Hal

ini menunjukkan bahwa pada tingkat organisasi, proses pengolahan data masih cenderung administratif dan belum berkembang menjadi analisis berbasis perilaku ekonomi.

Pada tingkat individu, keterbatasan kapasitas analitis terlihat dari belum optimalnya kemampuan aktor kebijakan dalam memahami logika ekonomi informal yang dijalankan oleh PKL. Pedagang pada dasarnya tidak hanya mempertimbangkan aspek legalitas ruang, tetapi lebih pada keberlangsungan pendapatan harian. Dari sisi pedagang, lokasi relokasi di basement dinilai tidak memiliki daya tarik konsumen yang memadai, sehingga secara rasional mereka memilih kembali ke area dengan mobilitas tinggi. Pilihan ini menunjukkan bahwa terdapat gap antara asumsi kebijakan dengan realitas praktik ekonomi di lapangan. Sementara itu, pada tingkat sistem, kebijakan yang dihasilkan masih cenderung bersifat normatif dan belum sepenuhnya adaptif terhadap dinamika sektor informal. Dalam kerangka Michael Howlett, kapasitas analitis seharusnya tidak hanya menghasilkan kebijakan berbasis data, tetapi juga mampu mengintegrasikan berbagai bentuk pengetahuan, termasuk pengalaman empiris dan konteks sosial. Dalam kasus ini, keterbatasan pada ketiga tingkatan tersebut menyebabkan kebijakan yang dihasilkan belum mampu menjawab akar permasalahan secara mendalam, sehingga berdampak langsung pada rendahnya efektivitas kebijakan.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima hadir sebagai bentuk pembaruan atas regulasi sebelumnya. Perubahan ini tidak sekadar bersifat administratif, tetapi mencerminkan upaya pemerintah daerah untuk merespons dinamika sosial dan ekonomi yang berkembang selama lebih dari satu dekade implementasi perda lama. Evaluasi terhadap berbagai kendala di lapangan, termasuk resistensi pedagang terhadap relokasi dan belum optimalnya program pembinaan, menjadi latar belakang penting lahirnya regulasi baru ini. Salah satu perubahan mendasar dalam Perda Nomor 11 Tahun 2024 adalah penegasan aspek pemberdayaan. Jika sebelumnya pembinaan lebih bersifat normatif, regulasi baru berupaya menempatkan penguatan usaha sebagai bagian integral dari kebijakan. Pemerintah diposisikan tidak hanya sebagai pengendali tata ruang, tetapi juga sebagai fasilitator yang mendukung akses permodalan, pelatihan, serta peningkatan kapasitas usaha. Berdasarkan wawancara dengan salah satu kepala bidang pemberdayaan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Bandung, disebutkan bahwa pendekatan baru ini diharapkan mampu mengurangi resistensi pedagang karena kebijakan tidak lagi dipahami semata sebagai penertiban, melainkan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan. Sistem zonasi tetap dipertahankan, namun pendekatannya diklaim lebih mempertimbangkan aspek kelayakan ekonomi. Relokasi dalam regulasi baru diarahkan agar mempertimbangkan aksesibilitas, potensi pasar, serta kesiapan infrastruktur pendukung. 59 Berdasarkan hasil observasi di kawasan Alun-alun Bandung, penataan lokasi menunjukkan peningkatan dari sisi kerapian dan keteraturan. Namun demikian, beberapa pedagang masih menyampaikan bahwa adaptasi terhadap lokasi baru memerlukan waktu dan dukungan tambahan. Salah satu informan menyatakan bahwa dengan tempat yang lebih sepi ini tentu perlu adanya pengembangan lebih lanjut. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tetap sangat bergantung pada proses pendampingan yang berkelanjutan, bukan hanya pada aspek penataan fisik semata.

Pada tahap awal implementasi, regulasi baru ini masih menghadapi tantangan teknis, terutama dalam penyusunan peraturan wali kota sebagai pedoman operasional. Berdasarkan wawancara dengan aparaturnya pelaksana di tingkat kecamatan yang terlibat dalam penataan PKL, beberapa mekanisme seperti pendataan ulang dan pembagian kewenangan antar perangkat daerah masih dalam tahap penyesuaian. Kondisi ini menunjukkan bahwa perubahan regulasi memerlukan kesiapan kelembagaan yang matang agar tidak menimbulkan kebingungan, baik di tingkat pelaksana maupun di kalangan pedagang sebagai sasaran kebijakan. Dari sisi komunikasi kebijakan, terdapat indikasi bahwa pemerintah mulai membuka ruang dialog yang lebih luas dengan perwakilan pedagang. Beberapa forum diskusi dilakukan untuk membahas rencana penataan. Meskipun belum sepenuhnya partisipatif, langkah ini menunjukkan adanya pergeseran pendekatan dibandingkan periode sebelumnya yang cenderung top-down. Namun secara kritis dapat dinilai bahwa partisipasi tersebut 60 masih perlu diperkuat, terutama dalam hal pelibatan pedagang pada tahap perencanaan dan pengambilan keputusan, agar tidak berhenti pada tahap konsultatif semata. Secara evaluatif, Perda Nomor 11 Tahun 2024 menunjukkan kemajuan dalam kerangka normatif karena berusaha menyeimbangkan antara penataan ruang dan perlindungan ekonomi. Regulasi ini lebih responsif terhadap kebutuhan pemberdayaan dan berupaya mengurangi pendekatan represif. Namun demikian, efektivitasnya belum dapat dinilai secara final karena masih berada pada fase awal implementasi. Keberhasilannya akan sangat ditentukan oleh konsistensi pelaksanaan, kualitas

koordinasi antarinstansi, serta sejauh mana dukungan pemberdayaan benar-benar dirasakan oleh pedagang di lapangan. Dengan demikian, perda baru ini dapat dipahami sebagai upaya korektif terhadap kelemahan sebelumnya, tetapi tetap memerlukan pengawalan implementasi agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara substantif, bukan hanya normatif.

Analisis Kapasitas Kebijakan pada Dimensi Operasional

Pada dimensi operasional, persoalan tidak hanya terletak pada pelaksanaan kebijakan, tetapi juga pada keberlanjutan dan konsistensi implementasi di lapangan. Fakta bahwa masih terdapat sekitar 273 PKL yang beroperasi di zona terlarang menunjukkan bahwa kebijakan belum memiliki daya dorong yang cukup untuk mengubah perilaku target kebijakan secara permanen. Dari sisi pelaksana, seperti Satpol PP, penertiban dilakukan secara rutin sebagai bentuk implementasi kebijakan penataan. Namun, berdasarkan keterangan informan, penertiban tersebut cenderung bersifat sementara, karena pedagang kembali beraktivitas di lokasi semula setelah operasi selesai. Hal ini menunjukkan bahwa pada tingkat individu, kapasitas pelaksana masih berfokus pada tindakan represif jangka pendek, belum pada pendekatan pembinaan yang berkelanjutan dan persuasif. Pada tingkat organisasi, keterbatasan terlihat dari belum optimalnya koordinasi antarinstansi yang terlibat dalam kebijakan ini. Dinas Koperasi dan UMKM memiliki fungsi pembinaan dan pemberdayaan, sementara Satpol PP berperan dalam penertiban, namun kedua fungsi tersebut belum terintegrasi dalam satu sistem kerja yang terpadu. Akibatnya, kebijakan berjalan secara sektoral, di mana penertiban tidak selalu diikuti oleh program pemberdayaan yang konkret.

Dari perspektif pedagang, fasilitas relokasi yang disediakan belum mampu mendukung keberlangsungan usaha. Beberapa pedagang mengungkapkan bahwa lokasi basement kurang strategis karena minimnya arus pengunjung, serta fasilitas yang belum sepenuhnya mendukung aktivitas perdagangan. Hal ini menunjukkan bahwa pada tingkat sistem, implementasi kebijakan belum didukung oleh ekosistem yang mampu menciptakan keberlanjutan ekonomi bagi pedagang. Menurut Painter dan Pierre (2005), kapasitas operasional mencerminkan kemampuan pemerintah dalam mengelola sumber daya, membangun koordinasi, dan memastikan keberlanjutan implementasi. Dalam konteks ini, keterbatasan yang terjadi pada tingkat individu, organisasi, dan sistem secara simultan menyebabkan kebijakan tidak mampu berjalan secara efektif, sehingga menghasilkan pola implementasi yang berulang tanpa perubahan signifikan.

Analisis Kapasitas Kebijakan pada Dimensi Politik

Pada dimensi politik, tantangan utama terletak pada kemampuan pemerintah dalam membangun legitimasi kebijakan di tengah kepentingan yang beragam. Meskipun telah terjadi pergeseran pendekatan kebijakan melalui Perda Nomor 11 Tahun 2024 dari penertiban menuju pemberdayaan, dalam praktiknya kebijakan tersebut belum sepenuhnya diterima oleh pedagang sebagai kelompok sasaran utama. Dari perspektif pemerintah, kebijakan ini dirancang untuk menciptakan keseimbangan antara penataan ruang kota dan perlindungan terhadap pelaku usaha kecil. Namun pada tingkat individu, pedagang masih memandang kebijakan sebagai bentuk pembatasan terhadap akses ekonomi mereka. Beberapa informan menyampaikan bahwa mereka merasa kurang dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dihasilkan dianggap tidak merepresentasikan kebutuhan mereka. Pada tingkat organisasi, mekanisme partisipasi publik belum berjalan secara optimal. Proses perumusan kebijakan masih didominasi oleh pendekatan top-down, yang menyebabkan rendahnya rasa memiliki (*sense of ownership*) dari kelompok sasaran. Kondisi ini memperlemah legitimasi kebijakan di tingkat lapangan.

Sementara itu, pada tingkat sistem, kontribusi PKL yang mencapai sekitar 12%-20% terhadap perputaran ekonomi kawasan menunjukkan bahwa sektor ini memiliki posisi strategis dalam ekonomi kota. Hal ini menciptakan dilema kebijakan, di mana pemerintah harus menyeimbangkan antara kepentingan ketertiban ruang publik dan keberlangsungan ekonomi masyarakat. Dalam perspektif David Easton, kebijakan publik merupakan alokasi nilai yang hanya akan efektif jika mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Dalam konteks ini, keterbatasan kapasitas politik pada ketiga tingkatan menyebabkan kebijakan belum mampu membangun dukungan yang kuat, sehingga implementasinya di lapangan cenderung menghadapi resistensi.

Sintesis Kapasitas Kebijakan dalam Penataan dan Pemberdayaan PKL di Kota Bandung

Berdasarkan hasil analisis, terlihat bahwa permasalahan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Bandung tidak dapat dipahami secara parsial, melainkan sebagai hasil dari keterbatasan kapasitas kebijakan yang terjadi secara simultan pada dimensi analitis, operasional, dan politik serta pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Pada dimensi analitis, kebijakan belum sepenuhnya berbasis pada pemahaman mendalam terhadap kondisi lapangan, sehingga menghasilkan kebijakan

yang kurang tepat sasaran. Keterbatasan ini kemudian berlanjut pada dimensi operasional, di mana implementasi kebijakan tidak berjalan secara konsisten akibat lemahnya koordinasi dan keterbatasan sumber daya. Pada saat yang sama, pada dimensi politik, rendahnya legitimasi kebijakan menyebabkan resistensi dari kelompok sasaran, yang pada akhirnya memperlemah efektivitas kebijakan secara keseluruhan, Hal ini dapat disimpulkan pada tabel 3

Tabel 3 Pengukuran Kapasitas kebijakan

Pengukuran Kapasitas Kebijakan PKL di Alun-alun Bandung				
DIMENSI KAPASITAS	LEVEL INDIVIDU	LEVEL ORGANISASI	LEVEL SISTEM	PENILAIAN SECARA KESELURUHAN
Kapasitas Analitis	Paham kondisi lapangan tapi pengetahuan tidak naik ke level kebijakan.	Data tidak akurat, Tidak ada kajian kelayakan lokasi. Evaluasi hanya administratif.	Tidak ada policy learning. Perda baru tidak mengoreksi akar kelemahan perda lama.	KAPASITAS LEMAH (Kebijakan tidak berbasis bukti)
Kapasitas Operasional	Kompetensi individu tidak didukung instrumen yang memadai. Beban kerja tidak sebanding dengan jumlah petugas.	Data tidak akurat, Tidak ada kajian kelayakan lokasi. Evaluasi hanya administratif.	Siklus jangka pendek tanpa nilai kumulatif. Rencana pusat bisnis terpadu Tidak berjalan	KAPASITAS LEMAH (Implementasi tidak dapat berjalan secara berkelanjutan)
Kapasitas Operasional	Hubungan pemerintah-PKL asimetris. PKL merasa jadi objek bukan subjek kebijakan.	Tidak ada forum dialog. Tidak ada Perwal (kekosongan hukum). Rapat rutin tanpa perubahan substantif.	Kebijakan top-down.	KAPASITAS LEMAH (Legitimasi belum cukup untuk kepatuhan sukarela jangka panjang)

Temuan ini menunjukkan bahwa ketiga dimensi tersebut saling berkelindan dan membentuk suatu pola permasalahan yang bersifat sistemik. Perspektif dari Dinas Koperasi dan UMKM menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam menyediakan solusi, namun belum didukung oleh kapasitas yang memadai di berbagai tingkatan. Di sisi lain, pandangan pedagang menegaskan bahwa aspek ekonomi menjadi faktor utama dalam menentukan kepatuhan terhadap kebijakan. Dengan demikian, penguatan kapasitas kebijakan tidak cukup dilakukan melalui pembaruan regulasi, tetapi memerlukan peningkatan kemampuan analisis, penguatan sistem implementasi, serta pembangunan legitimasi kebijakan secara simultan pada seluruh tingkatan. Tanpa langkah tersebut, kebijakan akan terus menghadapi kesenjangan antara tujuan normatif dan realitas empiris di lapangan, sehingga sulit mencapai hasil yang diharapkan secara berkelanjutan.

Jika dianalisis secara lebih mendalam, pelaksanaan program pembinaan dan pemberdayaan PKL di kawasan Alun-Alun Bandung menunjukkan bahwa pemerintah telah memiliki kerangka kebijakan yang cukup jelas. Namun dalam implementasinya, masih terdapat berbagai kelemahan yang menunjukkan keterbatasan kapasitas kebijakan, terutama pada aspek administratif, operasional, dan koordinasi kelembagaan. Keterbatasan dalam pengelolaan data, tidak adanya sentralisasi lokasi usaha yang efektif, rendahnya partisipasi pedagang, serta keterbatasan kewenangan dalam menangani PKL lintas daerah menjadi faktor utama yang mempengaruhi efektivitas program. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa program pemberdayaan yang dijalankan saat ini masih belum sepenuhnya mampu mencapai tujuan yang diharapkan, sehingga diperlukan penguatan kapasitas kebijakan yang lebih komprehensif dan adaptif terhadap kondisi lapangan.

Kualitas sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh kualitas proses agenda-setting dan policy formulation-nya. Ketika proses agenda-setting hanya mempertimbangkan kepentingan ketertiban dan estetika kota tanpa memasukkan perspektif PKL sebagai pemangku kepentingan yang terdampak langsung maka kebijakan yang dihasilkan secara struktural berpihak pada satu kelompok kepentingan dan mengabaikan kelompok lainnya. (Howlett et al.,2009). Maka dari itu hal ini bukan hanya soal ketidakadilan, tetapi juga soal efektivitas kebijakan yang tidak memperhitungkan kepentingan seluruh aktor yang relevan dalam jangka panjang untuk membuat kebijakan yang tidak dapat diimplementasikan secara konsisten. 11 3 Temuan ini selaras dengan hasil penelitian Pusat Penelitian Ekonomi LIPI (2008) di Kota Bandung yang menemukan bahwa kebijakan pemerintah kota terhadap PKL bersifat mendua berayun antara inklusi dan eksklusi dan bahwa organisasi PKL jarang dilibatkan secara langsung dalam pembuatan kebijakan. Setelah lebih dari satu dekade, pola yang sama masih terulang. Ini menunjukkan bahwa tidak ada pembelajaran kebijakan (policy learning) yang signifikan yang terjadi. sebuah kegagalan pada tahap evaluasi dalam siklus Howlett et al. (2009) yang mencegah perbaikan sistemik. Yang mengkhawatirkan dari permasalahan ini adalah bahwa ketiadaan partisipasi PKL bukan hanya menghasilkan kebijakan yang buruk tetapi juga merusak kepercayaan institusional. Ketika PKL berulang kali mengalami

bahwa suara mereka tidak didengar dan kepentingan mereka tidak dipertimbangkan, mereka kehilangan kepercayaan bahwa sistem akan pernah bekerja untuk mereka. Kepercayaan ini membuat setiap inisiatif penataan di masa depan bahkan yang dirancang dengan lebih baik, akan menghadapi hambatan awal yang lebih besar karena PKL sudah belajar untuk tidak percaya. Secara keseluruhan, PKL di kawasan Alun-Alun Bandung mempersepsikan kondisi aksesibilitas ruang usaha mereka saat ini dalam tiga kata yaitu tidak cukup, tidak strategis, dan tidak menghasilkan. Dalam temuan di lapangan bahwa cukup bagi PKL bukan hanya tentang luas fisik lapak. Banyak informan yang secara eksplisit menyatakan bahwa mereka tidak mempersepsikan ukuran lapak yang kecil tapi yang mereka permasalahan adalah ketidakcocokan antara ruang yang tersedia, kebijakan yang mengatur dengan logika ekonomi usaha mereka. Lapak yang besar di basement terasa tidak cukup bukan karena sempit secara fisik, melainkan karena tidak menghadirkan pembeli. Ini adalah temuan tentang bagaimana PKL mendefinisikan kecukupan ruang secara fungsional, bukan secara geometris. Kemudian strategis dalam yang dimaksud PKL bukan tentang kemudahan. Dalam 11 4 wawancara, hampir seluruh informan mendefinisikan strategis sebagai dekat dengan orang banyak atau dilalui banyak orang. Lokasi yang berada di jantung kawasan Alun-Alun namun tersembunyi di basement tidak dipersepsikan sebagai strategis sementara trotoar di pinggir jalan yang penuh aktivitas, meskipun secara aturan adalah zona merah, dipersepsikan sebagai lokasi yang paling strategis. Ini mengungkapkan bahwa persepsi strategis PKL sepenuhnya berorientasi pada aksesibilitas terhadap pembeli, bukan pada estetika atau tata ruang formal.

KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa kegagalan penataan dan pemberdayaan PKL di kawasan Alun-alun Kota Bandung bukan semata-mata disebabkan oleh lemahnya regulasi, melainkan oleh keterbatasan kapasitas kebijakan yang terjadi secara bersamaan pada tiga dimensi analitis, operasional, dan politik di seluruh tingkatan kelembagaan. Pada dimensi analitis, kebijakan belum didasarkan pada pemahaman mendalam terhadap logika ekonomi informal pedagang. Proses pengolahan data masih bersifat administratif sehingga menghasilkan kebijakan yang tidak tepat sasaran, tercermin dari lokasi relokasi basement yang tersedia namun tidak pernah terisi optimal. Pada dimensi operasional, koordinasi antarinstansi antara Dinas Koperasi dan UMKM dengan Satpol PP masih berjalan sektoral tanpa mekanisme yang terpadu, sehingga penertiban tidak pernah diikuti program pemberdayaan yang berkelanjutan. Kondisi ini diperparah oleh alokasi anggaran yang hanya sebesar 1,7 persen dari APBD sektor UMKM. Pada dimensi politik, pendekatan perumusan kebijakan yang masih *top-down* menyebabkan rendahnya legitimasi dan resistensi dari kelompok sasaran, meskipun PKL berkontribusi terhadap perputaran ekonomi kawasan. Belum terbitnya Peraturan Wali Kota sebagai aturan teknis pelaksana Perda Nomor 11 Tahun 2024 menjadi akar kekosongan hukum yang memperparah seluruh kondisi tersebut. Dengan demikian, penguatan kapasitas kebijakan harus dilakukan secara simultan pada seluruh dimensi dan tingkatan, bukan sekadar melalui pembaruan regulasi. keterbatasan ini membentuk siklus kegagalan kebijakan yang bersifat struktural regulasi diperbarui, tetapi kapasitas untuk mengimplementasikannya tidak ikut diperkuat. Selama kesenjangan ini tidak ditutup, kebijakan apapun yang diterbitkan akan terus menghadapi jarak antara tujuan normatif dan realitas empiris di lapangan. Kemudian berdasarkan temuan penelitian ini, terdapat beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam memperkuat kapasitas kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL. Pertama, dari sisi penguatan kapasitas analitis, pemerintah perlu mengembangkan sistem pendataan PKL yang tidak hanya mencatat jumlah pedagang secara administratif, tetapi juga mampu memetakan pola perilaku ekonomi, mobilitas pedagang, dan kebutuhan ruang usaha secara berkala. Pendekatan *evidence-based policy* yang lebih kontekstual akan menghasilkan kebijakan yang lebih tepat sasaran dan dapat diterima oleh kelompok sasaran. Kedua, dari sisi penguatan kapasitas operasional, diperlukan pembentukan mekanisme koordinasi lintas instansi yang terlembaga antara Dinas Koperasi dan UMKM, Satpol PP, dan dinas teknis lainnya dalam satu platform kebijakan yang terpadu.

Selain itu, alokasi anggaran untuk program penataan dan pemberdayaan PKL perlu ditingkatkan secara signifikan agar implementasi kebijakan memiliki daya dorong yang memadai di lapangan. Ketiga, dari sisi penguatan kapasitas politik, pemerintah perlu menggeser pendekatan perumusan kebijakan dari *top-down* menuju model partisipatif yang secara aktif melibatkan pedagang, paguyuban, dan komunitas lokal sejak tahap perencanaan. Pelibatan ini tidak hanya akan meningkatkan legitimasi kebijakan, tetapi juga mendorong rasa memiliki yang lebih kuat dari kelompok sasaran sehingga kepatuhan terhadap kebijakan dapat meningkat secara organik.

REFERENCES

- Ardianto, E. (2011). *Metodologi Penelitian untuk Ilmu Komunikasi dan Sosial*. Bandung: Simbiosia Rekatama Media.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (2012). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Budi Winarno. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Creswell, J. W. (2016). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fellegi, I. P. (1996). *Strengthening Our Policy Capacity*. Ottawa: Government of Canada, Deputy Ministers Task Force on Strengthening Policy Capacity.
- Grenada, & Rahman. (2018). *Analisis Implementasi Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Penataan PKL di Kota Bandung*. Bandung: Universitas Pasundan.
- Herdiansyah, H. (2019). *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). *The Policy Capacity Theory*. Singapore: Springer.
- Islamy, M. I. (2009). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Iskandar. (2008). *Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)*. Jakarta: Gaung Persada Press.
- Kudumastuti, D., & Khoiron, A. (2019). *Metode Penelitian Sosial: Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Deepublish.
- Laswell, H. D., & Kaplan, A. (1950). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Meierlee, S., & Gridle, G. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1992). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. California: Sage Publications.
- Nazir, M. (1998). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Newman, J., Cherney, A., & Head, B. (2017). *Policy Capacity and Evidence-Based Policy in the Public Sector*. *Public Management Review*, 19(2), 157–174.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pal, L. A., & Clark, I. D. (2015). *Academic Policy Work and Policy Advice in Canada: A Framework for Analysis*. *Canadian Public Administration*, 58(3), 377–399.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Ramadhan. (2015). *Evaluasi Implementasi Model Zonasi Pedagang Kaki Lima di Kota Bandung*. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Ridwan. (2009). *Metode dan Teknik Menyusun Tesis*. Bandung: Alfabeta.
- Simarmata, B. (2018). *Strategi Penataan PKL Melalui Pembentukan Satgas di Kota Bandung*. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Sugiyono. (2007). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Syahrudin. (2009). *Teori dan Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Valerie Patty, & Brans, M. (2015). *Organizational Analytical Capacity: The Role of Analytical Skills and Evidence in Public Sector Decision-Making*. *Policy and Society*, 34(3–4), 219–232.
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). *Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities*. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (2018). *Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government*. Singapore: Springer.
- Wulandari, R. (2019). *Dampak Relokasi PKL ke Basement Alun-Alun Bandung*. Bandung: Universitas Islam Bandung.
- Bhowmik, S. K. (2005). Street vendors in Asia: A review. *Economic and Political Weekly*, 40(22–23), 2256–2264.

- Bromley, R. (2000). Street vending and public policy: A global review. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20(1–2), 1–28.
- Chen, M. A. (2012). *The informal economy: Definitions, theories and policies*. WIEGO Working Paper No. 1.
- Chiu, S. W. K., & Zhang, L. (2022). Hawker culture and urban governance in Singapore. *Urban Studies*, 59(4), 812–829.
- Creswell, J. W. (2016). *Research design: Pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed* (4th ed.). Pustaka Pelajar.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (2nd ed.). Gajah Mada University Press.
- Hardiansyah, Pelita, E., & Rizal, M. (2025). Kekosongan hukum dalam implementasi kebijakan penataan PKL pasca terbitnya Perda Nomor 11 Tahun 2024. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 3(1), 12–28.
- Henderson, J. C. (2012). Street food, hawker centres and urban redevelopment in Singapore. *Appetite*, 58(3), 1113–1116.
- Herdiansyah, H. (2019). *Metodologi penelitian kualitatif untuk ilmu-ilmu sosial*. Salemba Humanika.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2020). Conceptualizing public policy. In I. Engeli & C. Allison (Eds.), *Comparative policy studies* (pp. 17–33). Palgrave Macmillan.
- Indah, R. M., & Triadi, D. (2025). Rechts vacutum dalam implementasi kebijakan daerah. *Jurnal Ilmu Hukum dan Kebijakan*, 7(1), 34–51.
- International Labour Organization. (2018). *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (3rd ed.). ILO.
- Islamy, M. I. (2009). *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara* (2nd ed.). Bumi Aksara.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1992). *Analisis data kualitatif* (T. R. Rohidi, Trans.). Universitas Indonesia Press.
- Nuradhawati, R., & Setiawan, I. (2020). Kontribusi sektor informal terhadap perputaran ekonomi kawasan pusat kota Bandung. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Daerah*, 11(2), 77–93.
- Opendata Bandung. (2025). *Data pedagang kaki lima kawasan Alun-alun Kota Bandung 2022–2024*. <https://opendata.bandung.go.id>
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state policy capacity* (pp. 1–18). Palgrave Macmillan.
- Pal, L. A., & Clark, I. D. (2015). Transitions and turning points: Developing political and organizational policy capacity. In A. Massey & K. Johnston (Eds.), *The international handbook of public administration and governance* (pp. 248–271). Edward Elgar Publishing.
- Patty, V., & Brans, M. (2015). Organizational analytical capacity. In A. Jordan & J. Turnpenny (Eds.), *The tools of policy formulation* (pp. 89–107). Edward Elgar Publishing.
- Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Pemerintah Kota Bandung.
- Ramadhan, F. (2015). Evaluasi zonasi pedagang kaki lima di Kota Bandung. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 26(3), 201–218.
- Simarmata, R. (2018). Strategi penataan PKL melalui satuan tugas khusus di Kota Bandung. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 3(2), 55–71.
- Sugiyono. (2018). *Metode penelitian kualitatif*. Alfabeta.
- Syahrudin. (2009). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori dan aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Wulandari, T. (2019). Dampak relokasi PKL ke basement Alun-alun Bandung. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 17(1), 112–127.
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (2018). *Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government*. Palgrave Macmillan.

Copyright Holder :

© Farhan Firmansyah et al., (2025).

First Publication Right :

© Bulletin of Community Engagement

This article is under:

CC BY SA