

Regita Ayu Agustin¹
Salviaputri Irsha Khamini²
Saskia Ayu Andini³
Ananda Salsabila Putri Hermawan⁴
Najwa Mayang Dayatri⁵
Idil Akbar⁶

ANALISIS PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI TERAS CIHAMPELAS: PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK DAN EKOLOGI PEMERINTAHAN

Abstrak

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Skywalk Teras Cihampelas merupakan kebijakan Pemerintah Kota Bandung untuk menciptakan ruang publik yang tertib dan mendukung ekonomi masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan tersebut dengan menggunakan teori implementasi George C. Edwards III serta pendekatan ekologi pemerintahan. Metode yang digunakan adalah observasi literatur dan survei lapangan untuk mengamati dinamika di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun komunikasi antar pemangku kepentingan telah dilakukan secara intensif, masih ditemukan resistensi dari sebagian PKL akibat menurunnya penghasilan dan minimnya integrasi dengan sistem ekonomi lokal. Faktor sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi juga menunjukkan ketidakseimbangan dalam koordinasi lintas dinas. Dari sisi ekologi pemerintahan, keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada keterlibatan aktor informal, distribusi kewenangan adaptif, serta kemampuan pemerintah dalam merespons kondisi sosial-ekonomi secara kontekstual. Penataan PKL akan lebih berkelanjutan jika didukung pendekatan partisipatif dan kolaboratif lintas sektor

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan Publik, Ekologi Pemerintahan, *Skywalk Cihampelas*

Abstract

The arrangement of street vendors in the Skywalk Teras Cihampelas area is a policy by the Bandung City Government aimed at creating an orderly public space while supporting the local economy. This study aims to analyze the implementation of the policy using George C. Edwards III's policy implementation theory and a governance ecology approach. The methods used include literature observation and field surveys to examine the dynamics on site. The results show that although communication among stakeholders has been carried out intensively, resistance still exists from some street vendors due to decreased income and limited integration with the local economic system. Resource availability, implementers' disposition, and bureaucratic structure also reveal imbalances in inter-agency coordination. From the governance ecology perspective, the success of the policy highly depends on the involvement of informal actors, adaptive distribution of authority, and the government's ability to respond contextually to socio-economic conditions. The management of street vendors will be more sustainable if supported by a participatory and cross-sectoral collaborative approach.

Keywords: Public Policy Implementation, Governance Ecology, *Skywalk Cihampelas*

^{1,2,3,4,5,6} Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjajaran
email: regita23001@mail.unpad.ac.id¹, salviaputri23001@mail.unpad.ac.id²,
saskia23002@mail.unpad.ac.id³, ananda23015@mail.unpad.ac.id⁴, najwa23032@mail.unpad.ac.id⁵,
idil.akbar@gmail.com⁶

PENDAHULUAN

Kebijakan publik merupakan seperangkat keputusan yang diambil oleh aktor politik untuk memecahkan masalah dan mencapai tujuan tertentu. Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, kebijakan publik adalah “keputusan tetap” yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan perilaku baik dari pembuat maupun pelaksana kebijakan. Proses pembentukan kebijakan meliputi tahapan identifikasi masalah, penetapan agenda, perumusan dan pemilihan alternatif, implementasi, hingga evaluasi kebijakan. Dari seluruh tahapan tersebut, implementasi menjadi fase yang paling krusial karena menentukan apakah tujuan kebijakan dapat tercapai secara nyata di masyarakat.

Implementasi kebijakan, menurut George C. Edwards III, dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Kebijakan yang efektif akan membantu masyarakat menjalankan aktivitas sehari-hari secara terarah, termasuk dalam penataan ruang kota dan pengelolaan aktivitas ekonomi informal seperti pedagang kaki lima (PKL). Di kawasan Cihampelas, Kota Bandung, maraknya PKL yang berjualan di trotoar dan badan jalan menimbulkan berbagai permasalahan, seperti kemacetan, gangguan pejalan kaki, dan kesan kumuh. Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Kota Bandung membangun Skywalk atau Teras Cihampelas sebagai lokasi relokasi PKL, yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Kebijakan ini diharapkan dapat menciptakan tata kelola ruang yang lebih tertib, nyaman, dan mendukung aktivitas ekonomi masyarakat.

Kota Bandung merupakan salah satu pusat pertumbuhan ekonomi utama di Jawa Barat, dengan kawasan Jalan Cihampelas sebagai ikon perdagangan dan destinasi wisata. Pesatnya aktivitas ekonomi di kawasan ini turut memunculkan permasalahan tata ruang, khususnya akibat maraknya Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menempati trotoar dan badan jalan. Keberadaan PKL di satu sisi mendukung ekonomi lokal dan menyediakan lapangan kerja, namun di sisi lain menimbulkan persoalan ketertiban, kebersihan, dan kemacetan. Untuk menata kawasan ini, Pemerintah Kota Bandung merelokasi PKL ke Skywalk Teras Cihampelas sebagai upaya menciptakan ruang publik yang lebih terorganisir dan harmonis antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, implementasi kebijakan ini menghadapi berbagai tantangan, seperti penurunan pendapatan PKL dan kurangnya integrasi dengan ekosistem ekonomi lokal. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan ekologi pemerintahan yang holistik dan adaptif agar penataan PKL dapat berjalan berkelanjutan dan memberikan manfaat bagi seluruh pihak.

METODE

Metode yang digunakan yaitu Observasi Literatur yang mana meliputi penelusuran dan kajian dokumen kebijakan, jurnal, laporan, serta sumber akademik lain yang relevan dengan implementasi kebijakan penataan Teras Cihampelas sebagai skywalk di Kota Bandung dan juga metode Kualitatif survei lapangan di kawasan Teras Cihampelas untuk mengamati kondisi fisik skywalk, aktivitas masyarakat, dan situasi lingkungan sekitar.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Teras Cihampelas perlu dianalisis dengan menggabungkan teori implementasi kebijakan dan perspektif ekologi pemerintahan, karena keduanya sama-sama penting dalam memahami dinamika pelaksanaan kebijakan di lapangan. Teori implementasi menekankan aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi sebagai faktor penentu efektivitas kebijakan, sementara pendekatan ekologi menyoroti interaksi antarpelaku, distribusi kewenangan, serta pengaruh lingkungan sosial dan politik, termasuk keberadaan aktor informal atau “pemerintahan bayangan.” Dengan memadukan kedua pendekatan ini, analisis terhadap penataan PKL dapat lebih komprehensif, kontekstual, dan mampu menjawab kompleksitas yang terjadi dalam praktik pemerintahan di tingkat lokal.

Perspektif Kebijakan Publik

Dalam menganalisis penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Teras Cihampelas, penting untuk memahami bahwa efektivitas implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh dinamika internal dan eksternal dalam sistem pemerintahan. Menurut George C. Edwards III,

keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat variabel utama yang saling berkaitan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi yang jelas mencegah distorsi informasi, sumber daya yang memadai menjamin kesiapan teknis, disposisi mencerminkan komitmen pelaksana, dan struktur birokrasi yang efisien memungkinkan koordinasi lintas instansi berjalan optimal. Ketika salah satu aspek ini melemah, pelaksanaan kebijakan akan mengalami hambatan yang signifikan.

1. Implementasi Kebijakan dalam Aspek Komunikasi

Pemerintah Kota Bandung mengacu pada Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL, yang menetapkan bahwa PKL hanya boleh berjualan di zona hijau. Zona merah seperti trotoar dan jalur pedestrian dilarang untuk aktivitas jualan. Berdasarkan peraturan ini, pemerintah melalui dinas terkait dan aparat kewilayahan aktif menyosialisasikan kebijakan kepada PKL. Komunikasi kebijakan ini menjadi kunci awal implementasi, dilakukan melalui koordinasi antar perangkat daerah seperti Dinas KUKM, Satpol PP, Dishub, serta aparat kewilayahan.

Pemerintah Kota Bandung mengedepankan komunikasi langsung dengan para PKL untuk menghindari miskomunikasi dan penolakan. Salah satu bentuk komunikasi strategis dilakukan pada Januari 2017 ketika Wali Kota Ridwan Kamil mengundang 192 PKL ke Pendopo Kota Bandung. Dalam pertemuan tersebut, dijelaskan maksud relokasi ke Teras Cihampelas serta dampak jangka panjang terhadap ketertiban dan ekonomi kawasan.

Selain itu, Sekda Kota Bandung Ema Sumarna juga berperan aktif dalam komunikasi kebijakan. Ia menginstruksikan Dinas KUKM sebagai leading sector agar menjalin komunikasi intensif dengan komunitas PKL. Hal ini dilakukan melalui kunjungan lapangan, diskusi terbuka, hingga pendampingan teknis kepada PKL agar mereka memahami maksud dan isi peraturan, termasuk konsekuensi jika melanggar.

Komunikasi publik juga dilakukan melalui media massa. Wali Kota dan Sekda secara berkala memberikan pernyataan resmi melalui wawancara, konferensi pers, dan publikasi berita. Pesan utamanya adalah larangan berdagang di zona merah, serta manfaat relokasi ke *skywalk* Teras Cihampelas. Komunikasi ini diperkuat dengan imbauan resmi, surat edaran, dan instruksi langsung kepada Satpol PP dan aparat kewilayahan.

Pendekatan komunikasi yang digunakan bersifat persuasif, bukan represif. Menurut wawancara dengan perwakilan Satpol PP tanggal 23 Juni 2025, proses penertiban diawali dengan deteksi dini pelanggaran, kemudian disusul dengan sosialisasi dan negosiasi dengan para PKL. Komunikasi ini ditujukan untuk membangun pemahaman bersama dan menghindari konflik saat proses relokasi berlangsung.

Dinas-dinas teknis juga menggelar forum komunikasi bersama PKL seperti dialog kelompok, mediasi, dan diskusi teknis terkait pemanfaatan kios di Teras Cihampelas. Pemerintah mengundang tokoh PKL untuk menjembatani kepentingan komunitas, serta mengarahkan proses relokasi secara kooperatif. Komunikasi dua arah ini membuka ruang bagi PKL untuk menyampaikan aspirasi dan kendala.

Namun, meskipun komunikasi dilakukan secara intensif, tidak semua PKL merespons positif. Sebagian mengaku telah mengikuti dialog dan sosialisasi, namun tetap merasa terpaksa karena kondisi Teras Cihampelas yang sepi pengunjung. Mereka menganggap komunikasi dari Pemkot belum sepenuhnya menyentuh aspek kesejahteraan ekonomi, dan lebih fokus pada aspek ketertiban semata.

Pemerintah juga menggunakan komunikasi berbasis ultimatum, seperti memberikan batas waktu bagi PKL untuk menempati kios di Teras. Apabila tidak digunakan, kios akan diambil alih oleh Pemkot. Meskipun efektif dari sisi kontrol kebijakan, strategi ini dinilai sebagian PKL kurang memperhatikan kondisi sosial ekonomi mereka, terutama yang mengalami penurunan penghasilan pasca-relokasi.

Meski komunikasi dilakukan secara aktif, muncul kritik dari PKL tentang ketidakstasionan pemerintah dalam menegakkan aturan. Beberapa pedagang merasa dirugikan karena sudah mengikuti aturan dan pindah ke Teras, namun melihat masih ada PKL lain yang tetap berjualan di trotoar tanpa ditindak tegas. Situasi ini menimbulkan persepsi bahwa komunikasi pemerintah tidak sepenuhnya diiringi dengan tindakan yang adil dan konsisten.

Secara keseluruhan, komunikasi yang dilakukan Pemkot Bandung dalam penataan PKL Cihampelas bersifat multiformal: langsung, kelembagaan, dan publik. Meski pendekatannya cukup sistematis, tantangan komunikasi tetap muncul ketika realitas ekonomi PKL tidak ditangani bersamaan dengan penataan fisik. Keberhasilan relokasi sangat bergantung pada komunikasi yang tidak hanya menyampaikan larangan, tetapi juga menjamin keberlanjutan ekonomi pelaku usaha kecil.

2. Implementasi Kebijakan dalam Aspek Sumber Daya

Implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh sumber daya, yang mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, dan kewenangan, sebagaimana dijelaskan oleh George C. Edwards III. Dalam konteks penerapan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Cihampelas Skywalk, aspek sumber daya ini sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Pertama, sumber daya manusia (SDM) menjadi faktor utama karena pelaksanaan kebijakan ini melibatkan koordinasi lintas sektor dari berbagai instansi pemerintah seperti Satgas, Dinas PUPR, Dishub, Satpol PP, dan lainnya. Kualitas dan kuantitas SDM yang mampu bekerja secara koordinatif dan profesional sangat diperlukan agar penataan PKL berjalan efektif. Selain itu, Pemerintah Kota Bandung juga menginisiasi program peningkatan keterampilan bagi para PKL, seperti pelatihan digital marketing dan literasi keuangan, guna mendukung pemberdayaan mereka. Kedua, anggaran menjadi elemen penting untuk menjamin terselenggaranya kebijakan. Pemerintah telah mengalokasikan dana signifikan, mulai dari pembangunan awal Skywalk yang menghabiskan sekitar Rp 71 miliar hingga anggaran revitalisasi sebesar Rp 3,9 miliar pada tahun 2025. Dana ini digunakan untuk memperbaiki fasilitas seperti eskalator, penerangan, dan toilet agar kawasan lebih nyaman bagi PKL dan pengunjung, sehingga mendukung keberlanjutan implementasi kebijakan.

Selain itu, hal lain yang menjadi aspek dari sumber daya adalah fasilitas, di mana sebagai salah satu sumber daya pendukung yang sangat vital. Penataan lokasi berjualan PKL di area yang lebih layak, aman, dan tidak mengganggu pengguna jalan merupakan upaya pemerintah untuk menciptakan lingkungan yang tertib dan nyaman. Fasilitas yang memadai membantu mengurangi konflik sosial dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Terakhir, kewenangan atau otoritas pelaksana kebijakan menjadi faktor penentu agar aturan dapat ditegakkan dengan efektif. Dalam pelaksanaan Perda Nomor 11 Tahun 2024, aparat seperti Satpol PP memiliki wewenang melakukan penindakan tegas terhadap pelanggaran yang dilakukan PKL, baik secara langsung melalui Tindakan Reaksi Cepat (TRC) maupun melalui koordinasi dengan pihak terkait. Kewenangan ini memastikan bahwa kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan, yaitu memperbaiki tata ruang dan mengatur aktivitas PKL secara tertib. Secara keseluruhan, keberhasilan implementasi kebijakan penataan PKL di Skywalk Cihampelas sangat bergantung pada ketersediaan dan kualitas sumber daya manusia, dukungan anggaran yang memadai, fasilitas yang layak, serta kewenangan yang jelas bagi pelaksana kebijakan. Tanpa keempat aspek ini berjalan sinergis, pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif dan tujuan penataan serta pemberdayaan PKL sulit tercapai.

3. Implementasi Kebijakan dalam Aspek Disposisi

Implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh disposisi para pelaksana, yakni sikap, komitmen, dan kesediaan untuk menjalankan kebijakan secara konsisten dan kontekstual. Dalam kasus penataan PKL di Kawasan Skywalk Cihampelas, disposisi ini terlihat jelas dalam kepemimpinan Walikota Bandung, Muhammad Farhan. Ia tidak hanya menyuarakan penataan ruang publik secara simbolis, tetapi menunjukkan komitmen melalui arahan langsung dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di lapangan. Pandangan bahwa Teras Cihampelas harus menjadi ruang publik yang tertib dan estetis menjadi pijakan moral sekaligus operasional bagi jajaran pelaksana kebijakan.

Sikap akomodatif pemerintah Kota Bandung tercermin dari kebijakan Walikota Farhan yang tidak hanya fokus pada ketertiban, tetapi juga memperhatikan keberlangsungan ekonomi PKL melalui pemberian izin berjualan di waktu dan zona tertentu. Pendekatan ini menunjukkan kepekaan sosial yang penting untuk menghindari resistensi. Di sisi lain, efektivitas implementasi juga sangat bergantung pada disposisi dinas teknis seperti Dinas Koperasi, Perdagangan, dan Pariwisata. Ketika koordinasi dan partisipasi mereka kuat, kebijakan berjalan

lebih efektif, namun minimnya komitmen antarinstansi justru menghambat pelaksanaan secara menyeluruh.

Partisipasi masyarakat menjadi indikator penting dari disposisi pemerintah yang terbuka, kolaboratif, dan berorientasi pada pemberdayaan. Keterlibatan koperasi PKL serta komunitas lokal dalam pengelolaan promosi dan konten kegiatan di *Skywalk Cihampelas* mencerminkan bahwa pelaksana kebijakan tidak bersikap otoriter, melainkan membangun ruang dialog yang mendorong rasa memiliki masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Pendekatan ini memperkuat legitimasi kebijakan dari bawah dan menciptakan keberlanjutan sosial, di mana masyarakat tidak sekedar menjadi objek kebijakan, tetapi juga aktor aktif dalam pelaksanaannya.

Namun dalam prakteknya, pelaksanaan kebijakan kerap menemui tantangan, terutama saat disposisi pelaksana dihadapkan pada realitas sosial yang tidak selalu sejalan dengan ketentuan hukum. Contohnya, meskipun terdapat aturan mengenai zona larangan berjualan, banyak PKL tetap memilih lokasi yang lebih strategis secara ekonomi. Kondisi ini menuntut pelaksana untuk bersikap fleksibel dan solutif dengan mempertimbangkan aspek kemanusiaan serta dampak sosial yang mungkin timbul. Disposisi yang adaptif dan tidak kaku dalam menegakkan aturan menjadi kunci agar kebijakan tetap relevan dan dapat diterima oleh masyarakat luas.

Pada akhirnya, keberhasilan penataan PKL di *Skywalk Cihampelas* sangat ditentukan oleh kualitas disposisi para pelaksananya. Komitmen pimpinan daerah, keterbukaan terhadap partisipasi warga, kemampuan membaca dinamika teknis lapangan, serta kesediaan menyesuaikan kebijakan dengan konteks sosial menjadi unsur utama yang menentukan efektivitas implementasi. Disposisi tidak hanya menjembatani antara rencana dan pelaksanaan, tetapi juga memastikan bahwa kebijakan benar-benar hadir dan berdampak positif bagi kehidupan masyarakat.

4. Implementasi Kebijakan dalam Aspek Struktur Birokrasi

Kebijakan pembangunan Teras Cihampelas sebagai *skywalk* merupakan respons Pemerintah Kota Bandung terhadap permasalahan keberadaan pedagang kaki lima (PKL) yang selama ini memenuhi trotoar dan mengganggu ketertiban serta kenyamanan pengguna jalan. Berdasarkan hasil wawancara lapangan bersama Satpol PP yang sedang bertugas di *skywalk* ini, beliau menyebutkan bahwa dalam perumusannya, kebijakan ini melibatkan berbagai instansi yang saling berkoordinasi dan memiliki peran masing-masing, mulai dari tahap perencanaan hingga pelaksanaan. Pemerintah Kota Bandung, melalui dinas terkait seperti Dinas Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, dan Dinas Koperasi dan UKM, berperan sebagai pengambil kebijakan utama, penyusun rencana teknis, penyedia anggaran, serta pengawas pelaksanaan proyek. Koordinasi antar lembaga ini menjadi kunci dalam mewujudkan tujuan pembangunan Teras Cihampelas sebagai ruang kota yang tertib, fungsional, dan berkelanjutan. Berikut adalah Instansi, Tugas Pokok dan keterkaitannya antara satu Instansi pada Instansi lainnya:

1. Pemerintah Kota Bandung

- Tugas: Membuat kebijakan utama, perencanaan, pendanaan, dan pengawasan keseluruhan proyek Teras Cihampelas/*skywalk*.
- Keterkaitan: Berkoordinasi dengan seluruh dinas terkait untuk pelaksanaan dan pengelolaan proyek.

2. Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga (DSDABM)

- Tugas: Fasilitator dan pelaksana pembangunan infrastruktur *skywalk*, termasuk tahap pembangunan dan perbaikan.
- Keterkaitan: Bekerja sama dengan Pemerintah Kota Bandung dan dinas lain untuk memastikan pembangunan berjalan sesuai rencana.

3. Dinas Koperasi dan UMKM

- Tugas: Pemberdayaan PKL melalui bimbingan teknis, pelatihan, penyuluhan, dan pendanaan.
- Keterkaitan: Berkoordinasi dengan DSDABM dan Badan Pengelola Teras Cihampelas (BPTC) untuk mendukung PKL yang direlokasi.

4. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata

- Tugas: Pembinaan, promosi, dan pengembangan Teras Cihampelas sebagai ikon pariwisata Kota Bandung.

- b. Keterkaitan: Bersinergi dengan Pemerintah Kota Bandung dan dinas lain untuk meningkatkan daya tarik wisata dan fungsi ruang publik.

5. Badan Pengelola Teras Cihampelas (BPTC)

- a. Tugas: Pengelolaan operasional *skywalk*, menjadi penghubung komunikasi antara pedagang dan pemerintah.
- b. Keterkaitan: Menghubungkan aspirasi PKL dengan pemerintah serta membantu koordinasi antar dinas yang terlibat.

6. Dinas Perhubungan

- a. Tugas: Mengatur dan mengendalikan lalu lintas di sekitar kawasan *skywalk* agar tetap lancar dan aman bagi pengguna jalan dan pengunjung.
- b. Keterkaitan: Bekerja sama dengan Satpol PP dan aparat kewilayahan dalam menjaga ketertiban dan keamanan kawasan, serta berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Bandung dalam hal pengawasan dan penataan ruang publik.

7. Forum Komunikasi Warga dan PKL

- a. Tugas: Menjadi mitra pemerintah dalam penataan dan pembinaan PKL.
- b. Keterkaitan: Berkoordinasi dengan BPTC dan Dinas Koperasi UMKM untuk menyalurkan aspirasi dan keluhan PKL.

8. Satpol PP

- a. Tugas: Menertibkan dan mengamankan kawasan *skywalk*, serta mengawasi aktivitas PKL agar sesuai aturan yang berlaku.
- b. Keterkaitan: Berkoordinasi dengan Dinas Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, dan Dinas Koperasi dan UKM dalam penataan, pengawasan, serta pembinaan PKL, dan didukung oleh aparat kewilayahan untuk menjaga ketertiban dan kebersihan kawasan.

Selanjutnya, penataan pedagang kaki lima di Teras Cihampelas menurut teori kebijakan publik oleh George C. Edwards III yang kedua adalah standar operasional prosedur (SOP) sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 yang secara rinci menetapkan mekanisme kerja dan tata cara peraturan PKL dan Permendagri Nomor 16 Tahun 2023 yang mengatur tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja dan Kode Etik Polisi Pamong Praja dalam rangka penyempurnaan terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Kedua peraturan tersebut adalah dua hal yang berbeda jika dilihat dari sudut pandang sasaran atau subjek nya, namun secara keseluruhan, Perda dan Permendagri tersebut mengatur dua subjek yang saling memiliki keterkaitan. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 secara garis besar mengatur tentang penataan PKL dengan cara pendataan PKL, penetapan lokasi PKL, pemindahan dan penghapusan lokasi PKL, peremajaan lokasi PKL, dan perencanaan penyediaan ruang bagi kegiatan PKL. Sementara Permendagri Nomor 16 Tahun 2023 secara garis besar mengatur tentang pembinaan, penyuluhan, dan penertiban dimana keduanya adalah sebagai kerangka regulasi yang mengatur pelaksanaan penataan dan penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) secara terstruktur dan terstandarisasi.

Perda Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2024 spesifik mengatur penataan dan pemberdayaan PKL di wilayah Kota Bandung. Perda ini menetapkan mekanisme kerja SOP yang rinci, mulai dari pendataan PKL, penetapan lokasi berdagang, pengawasan, pemberian tanda pengenal, hingga hak dan kewajiban PKL. Perda ini juga mengatur sanksi administratif hingga pembongkaran lokasi bagi pelanggar aturan yang berfungsi sebagai payung hukum utama yang mengatur tata kelola PKL secara menyeluruh dan memberikan pedoman bagi pelaksana kebijakan dan PKL dalam menjalankan aktivitasnya. Sementara, Permendagri Nomor 16 Tahun 2023 mengatur SOP dan Kode Etik bagi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), yang merupakan aparat penegak Perda di lapangan. Diatur secara detail prosedur pembinaan, penyuluhan, pemantauan, dan penertiban yang harus dilakukan Satpol PP dalam menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dan penataan PKL. SOP ini menekankan pelaksanaan yang humanis, persuasif, dan berjenjang, dimulai dari sosialisasi dan edukasi hingga tindakan tegas jika diperlukan, serta pengelolaan konflik secara proporsional.

Perda Kota Bandung menyajikan kerangka kebijakan dan aturan teknis penataan PKL, sementara Permendagri memberikan pedoman operasional bagi Satpol PP dalam menegakkan aturan tersebut secara profesional dan beretika. SOP yang terstandarisasi mendorong

pelaksanaan penertiban dan pembinaan PKL yang terarah, terkontrol, dan terhindar dari tindakan sewenang-wenang aparat. Adanya Permendagri terkait SOP penertiban oleh Satpol PP untuk PKL menyempurnakan peraturan tentang penataan pedagang kaki lima di Teras Cihampelas yang telah ada. Dengan demikian, Perda Kota Bandung memberikan kerangka kebijakan dan mekanisme PKL, sedangkan Permendagri Nomor 16 Tahun 2023 mengatur pelaksanaan teknis penertiban dan pembinaan oleh Satpol PP sebagai aparat pelaksana di lapangan. Keduanya saling melengkapi untuk memastikan penataan dan penertiban PKL berjalan sesuai dengan standar SOPA, sesuai prinsip struktur birokrasi.

Perspektif Ekologi Pemerintahan

Dalam perspektif ekologi pemerintahan, Hasibuan (2019:38) menekankan bahwa kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari relasi dan ketergantungan antar sistem dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Ruang lingkup ekologi mencakup dialektika antara aparat pemerintah dengan institusinya, keterkaitan antara subsistem dan sistem pemerintah ini han, hingga hubungan antara masyarakat dan penyelenggara negara. Selain itu, distribusi kewenangan yang dikaji melalui lensa ekologi dan keberadaan “pemerintahan bayangan” menjadi variabel penting dalam menelaah dinamika kekuasaan yang mempengaruhi legitimasi kebijakan di lapangan.

1. Dialektika antara pemerintah, aparat pelaksana, PKL, dan masyarakat mempengaruhi implementasi relokasi PKL ke *Skywalk* Cihampelas

Dialektika kebijakan publik menggambarkan proses dinamis interaksi antar berbagai aktor dan kepentingan dalam perumusan hingga implementasi kebijakan. Kebijakan tidak hadir dalam ruang hampa; meskipun bertujuan baik, implementasinya selalu melewati fase negosiasi, konflik, kompromi, dan pertukaran gagasan. Tujuannya adalah mencapai titik temu yang adil antara berbagai kepentingan publik dan institusional, sehingga kebijakan benar-benar bermanfaat secara kolektif.

Dalam konteks penataan PKL di *Skywalk* Cihampelas, Kota Bandung, dialektika itu nyata terlihat. Pemerintah mengusulkan relokasi PKL dari trotoar ke Teras Cihampelas demi ketertiban, estetika, dan fungsi wisata kota. Namun, PKL sebagai kelompok terdampak langsung menolak karena khawatir kehilangan pelanggan dan akses strategis. Di sisi lain, pengguna jalan dan wisatawan menyuarakan tuntutan ruang publik yang aman dan bersih membentuk dinamika tarik-menarik dalam eksekusi kebijakan.

Proses ini dapat dibaca melalui perspektif ekologi pemerintahan (Hasibuan), yang memandang kebijakan sebagai hasil interaksi saling tergantung antara pemerintah, masyarakat, sistem pemerintahan, dan lingkungan sosial. Tidak ada hierarki tunggal; distribusi kewenangan bersifat adaptif dan saling mempengaruhi. Dalam kasus Cihampelas, kebijakan publik bertumbuh dalam jaringan hubungan kompleks antara sektor formal dan informal, yang saling membentuk dan merespons situasi secara simultan.

Pemerintah, melalui Perda No. 11 Tahun 2024, menetapkan larangan berdagang di trotoar dan membangun Teras Cihampelas sebagai tempat baru yang legal. Komunikasi dijalankan melalui sosialisasi, pelatihan usaha, dan promosi yang melibatkan dinas seperti KUKM dan Disbudpar. Namun resistensi tetap muncul, karena bagi banyak PKL, relokasi bukan hanya soal lokasi, tetapi tentang keberlangsungan ekonomi. Inilah antitesis kebijakan yang memperkaya proses dialektika.

Satpol PP menjadi aktor pelaksana yang menjembatani kebijakan dan realitas lapangan. Dengan pendekatan preventif dan responsif, mereka mensosialisasikan aturan secara langsung ke komunitas dan melakukan penertiban saat diperlukan. Namun, komunikasi di lapangan tidak selalu diterima baik. Beberapa warga menilai kehadiran petugas sebagai intimidasi, memperlihatkan adanya kesenjangan antara intensi kebijakan dan persepsi masyarakat.

Di sisi lain, PKL juga memainkan peran aktif sebagai aktor politik lokal. Mereka membentuk kelompok dan menyampaikan aspirasi lewat forum formal maupun aksi protes, menuntut jaminan hak, kejelasan zonasi, dan kepastian ekonomi. Dalam proses ini, masyarakat umum dan wisatawan juga turut memberi pengaruh sebagai pengguna ruang publik yang menilai efektivitas kebijakan dari kenyamanan dan daya tarik kawasan *Skywalk*.

Implementasi relokasi PKL ke *Skywalk* Cihampelas mencerminkan kompleksitas ekologi pemerintahan. Terbentuknya aktor informal seperti PKL baru di bawah *Skywalk* menunjukkan

bahwa struktur kebijakan formal belum mampu sepenuhnya mengatur dinamika sosial-ekonomi. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan sangat tergantung pada kemampuan aktor-aktor terkait membangun konsensus, mengelola konflik, dan beradaptasi dalam lingkungan pemerintahan yang saling terhubung.

2. Distribusi kewenangan antar lembaga pemerintah adaptif terhadap kondisi fisik, sosial, dan ekonomi dalam penataan PKL di Jalan Cihampelas

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Cihampelas memperlihatkan kerumitan dalam distribusi kewenangan antar lembaga pemerintah. Lima dinas utama terlibat dalam proses ini: Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga menangani pembangunan fisik, Dinas Perhubungan bertanggung jawab atas rekayasa lalu lintas, Dinas Perdagangan mengatur regulasi dan pendataan PKL, Dinas Koperasi dan UMKM melakukan pemberdayaan ekonomi, dan Satpol PP menjalankan penegakan peraturan daerah. Selain itu, pengelolaan operasional harian diserahkan kepada Badan Pengelola Teras Cihampelas (BPTC). Meski pembagian tugas terlihat jelas, lemahnya koordinasi antar instansi justru membuat respons terhadap permasalahan menjadi lambat dan terfragmentasi karena tiap lembaga bekerja dengan pendekatan dan prioritasnya masing-masing.

Namun, forum lintas dinas yang seharusnya menjadi ruang koordinasi tidak berlangsung secara rutin dan lebih sering diaktifkan hanya ketika ada masalah mendesak. Hal ini berdampak pada lemahnya integrasi informasi, seperti yang terlihat saat reaktivasi kios ketika data pedagang yang hadir tidak sinkron dengan data resmi. Kurangnya sistem koordinasi yang berbasis data bersama memperbesar risiko miskomunikasi dan mengurangi akuntabilitas antar instansi. Ketika setiap lembaga berjalan dengan indikator dan kepentingannya sendiri, kebijakan menjadi sulit dijalankan secara terpadu dan responsif.

Di sisi infrastruktur, pembangunan fisik *Skywalk* Cihampelas memang telah selesai, namun dari segi kenyamanan dan fungsi sosial masih banyak kekurangan. Ketidakhadiran atap pelindung, ruang gerak yang sempit, serta kurangnya fasilitas pendukung membuat kawasan ini tidak mampu mendorong interaksi publik secara maksimal. Akibatnya minat pengunjung menurun dan aktivitas ekonomi menjadi pasif. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur tanpa mempertimbangkan aspek sosial hanya menghasilkan ruang publik yang tidak hidup dan tidak menarik secara fungsional maupun estetis.

Dinas Koperasi dan UMKM memang telah menjalankan program pelatihan dan penyuluhan bagi para PKL, namun pendekatannya belum sepenuhnya menjawab kebutuhan nyata di lapangan. Banyak pedagang merasa kesulitan beradaptasi dengan sistem kios tetap karena sebelumnya terbiasa dengan fleksibilitas berdagang di trotoar. Ketidaksesuaian ini menunjukkan bahwa tanpa strategi pemberdayaan yang berbasis konteks serta pemetaan kebutuhan yang akurat, program pendampingan cenderung bersifat seremonial. Akibatnya, sebagian PKL kembali memilih berdagang di trotoar karena merasa sistem baru tidak mendukung keberlangsungan usaha mereka secara optimal.

Dari sisi ekonomi, kebijakan relokasi justru berdampak negatif terhadap pendapatan banyak pedagang. Lokasi yang dianggap kurang strategis, aksesibilitas yang minim, dan lemahnya promosi menyebabkan penurunan jumlah pengunjung dan omset. Teras Cihampelas juga belum dikembangkan secara maksimal sebagai kawasan wisata belanja, karena masih kurang event kreatif, promosi digital, maupun kegiatan budaya yang dapat menarik minat masyarakat. Tanpa strategi pemasaran yang terintegrasi serta dukungan insentif ekonomi yang konkret, upaya penataan ini justru berisiko mematikan denyut ekonomi lokal. Oleh karena itu, integrasi antara desain ruang publik dan penguatan ekonomi masyarakat menjadi kebutuhan mendesak agar kebijakan benar-benar berdampak positif dan berkelanjutan.

3. Bentuk ketergantungan antara pemerintah dan lingkungan sosial-ekonomi termasuk peran aktor informal, dalam menentukan keberhasilan kebijakan relokasi ke *Skywalk*

Hubungan antara pemerintah dan kondisi sosial-ekonomi masyarakat, terutama pedagang kaki lima (PKL), menjadi faktor krusial dalam menentukan keberhasilan relokasi ke *Skywalk* Teras Cihampelas. Keberhasilan kebijakan ini tidak cukup hanya ditopang oleh perencanaan teknis atau pembangunan infrastruktur, tetapi juga ditentukan oleh sejauh mana pemerintah memahami serta menyesuaikan diri dengan realitas pelaku usaha informal. Pemerintah

membutuhkan dukungan dan penerimaan dari para PKL, sementara PKL sendiri menggantungkan akses ruang usaha legal melalui perlindungan kebijakan pemerintah.

Relokasi tidak bisa hanya dipahami sebagai pemindahan lokasi fisik, tetapi juga sebagai proses sosial yang kompleks. Keberhasilan proses ini sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah membangun komunikasi dua arah, pemetaan sosial yang menyeluruh, serta strategi pemberdayaan yang sesuai kebutuhan masyarakat. Untuk itu, diperlukan evaluasi rutin dan kolaborasi lintas sektor agar *Skywalk* berfungsi sebagai ruang publik inklusif dan tidak menjadi proyek yang gagal menjawab persoalan di lapangan.

Dari hasil wawancara dengan Satpol PP dan observasi lapangan, diketahui bahwa pembangunan Teras Cihampelas merupakan hasil kolaborasi antara Pemkot Bandung, dinas-dinas terkait, serta masyarakat lokal termasuk PKL. Kerja sama ini dibutuhkan agar kebijakan penataan bisa berjalan efektif. Ketergantungan antara pemerintah dan masyarakat lokal menunjukkan bahwa penerimaan masyarakat menjadi kunci dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor seperti ketergantungan penghasilan harian PKL, kemudahan akses menuju lokasi baru, serta potensi konsumen di area *Skywalk* sangat memengaruhi kelangsungan usaha mereka. Pemerintah perlu menyusun kebijakan relokasi yang berpihak dan responsif terhadap kondisi riil para pedagang.

Peran aktor informal seperti koordinator PKL, tokoh masyarakat, dan pengurus lingkungan seperti RT/RW menjadi jembatan penting dalam menyampaikan informasi dan menjembatani kebijakan. Berdasarkan keterangan Satpol PP, setiap ada regulasi baru terkait PKL, pemerintah melakukan sosialisasi terlebih dahulu kepada perwakilan lingkungan sebelum menyampaikan kepada masyarakat luas.

Hasil observasi menunjukkan masih ada PKL yang bertahan di area *Skywalk*, khususnya pedagang makanan ringan, sementara pedagang oleh-oleh dan pakaian banyak yang sudah pindah ke area bawah. Satpol PP menyampaikan bahwa menurunnya jumlah pengunjung menjadi tantangan pasca-relokasi, salah satunya disebabkan akses menuju *Skywalk* yang belum ramah bagi lansia dan kelompok rentan.

Dengan melihat dinamika tersebut, jelas bahwa keberhasilan kebijakan relokasi sangat bergantung pada keterlibatan semua pihak, termasuk aktor-aktor informal. Pendekatan partisipatif berbasis konteks lokal perlu diutamakan agar kebijakan tidak hanya bersifat administratif, tetapi benar-benar menjawab kebutuhan di lapangan.

SIMPULAN

Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Teras Cihampelas adalah kebijakan kompleks multidimensional, yang tidak hanya berorientasi pada aspek ketertiban ruang, tetapi juga melibatkan dinamika sosial, ekonomi, serta struktur pemerintahan lokal. Efektivitas implementasi kebijakan bergantung pada sinergi antara komunikasi, ketersediaan dan kualitas sumber daya, komitmen, dan struktur birokrasi. Dalam perspektif kebijakan publik, keberhasilan penataan PKL di *Skywalk* Cihampelas menunjukkan bahwa pendekatan persuasif lebih diterima dibandingkan tindakan represif, meskipun tantangan tetap muncul akibat ketidakseimbangan antara pengaturan ruang dan pemenuhan aspek kesejahteraan ekonomi PKL. Peran regulasi formal Perda Nomor 11 Tahun 2024 dan Permendagri Nomor 16 Tahun 2023 kedudukannya penting dalam mengarahkan standarisasi dan legalitas kebijakan di lapangan.

Dari perspektif ekologi pemerintahan, bahwa relasi antara pemerintah, aparat pelaksana, masyarakat, dan aktor informal membentuk ekosistem kebijakan yang saling tergantung. Distribusi kewenangan antar instansi belum sepenuhnya optimal karena lemahnya koordinasi dan kurangnya integrasi data. Kebijakan relokasi belum sepenuhnya menjawab kebutuhan riil PKL, terutama dalam hal aksesibilitas dan keberlangsungan ekonomi. Temuan dari penelitian ini adalah penataan PKL yang berkelanjutan memerlukan pendekatan holistik yang tidak hanya menekankan aspek ketertiban, tetapi juga mengarusutamakan kesejahteraan sosial, pelibatan partisipatif, dan adaptasi. Lebih lanjut, diperlukan adanya penguatan forum koordinasi antar untuk menciptakan tata kelola ruang publik yang adil, inklusif, dan berdaya guna.

DAFTAR PUSTAKA

BandungBergerak.id. (2024, April 30). *Masalah Teras Cihampelas tak kunjung tuntas*.

- Ayu, R. P. (2022). *Implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima (PKL) di Teras Cihampelas Kota Bandung* (Skripsi Sarjana, Universitas Pasundan). Repository Universitas Pasundan.
- Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2014
- Peraturan Walikota Bandung Nomor 571 Tahun 2014
- Sos, J. P. S. (2020). *Implementasi dan evaluasi kebijakan publik*. Unisri Press.
- BAB II LANDASAN TEORI 2.1 Implementasi Kebijakan Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa indonesia berarti pel.* (n.d.). Repository UIN Suska. Retrieved June 19, 2025, from
- BAB II TINJAUAN PUSTAKA A. Kebijakan Publik 1. Pengertian Kebijakan Publik Pengertian istilah kebijakan biasanya disamakan dengan*. (n.d.). UB Repository. Retrieved June 19, 2025, from
- Dewa, Z. R. (2019). Revitalisasi PKL di Kawasan Skywalk Cihampelas Kota Bandung: Antara Kebijakan dan Kenyataan. *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1).
- Farhan Ungkap Rencana Penataan Teras Cihampelas, PKL, dan Trotoar Bandung. (2025, April 10). *KOMPAS.com*.
- BAB II TINJAUAN PUSTAKA 2.1 Kebijakan Publik 2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik*. (n.d.). UMA Repository.
- IDTesis. (n.d.). *Apa yang dimaksud dengan penelitian?* IDTesis.com.
- Maleong, L. J. (2021). *Metode penelitian kualitatif: Teori dan praktik*. BSI Elibrary.
- Rizki, A. D., & Purnomo, M. (2019). *Ruang Publik dan Aktor Informal: Studi Kritis Penataan PKL di Kota Besar*. Jurnal Tata Ruang Kota, 11(2), 115–129.
- Suryandari, H., & Widiatmoko, A. (2022). *Evaluasi Efektivitas Skywalk Teras Cihampelas sebagai Ruang Publik dan Area PKL*. Jurnal Perkotaan dan Masyarakat, 9(1), 33–45.
- Winarno, A., & Nurhadi, R. (2020). *Strategi Relokasi PKL Berbasis Partisipasi Masyarakat di Perkotaan*. Jurnal Kebijakan Publik, 5(3), 201–214.