BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Secara umum kota adalah tempat bermukimnya masyarakat atau warga kota, tempat bekerja, tempat melakukan kegiatan dalam bidang ekonomi, pemerintah dan lain-lain. Daerah perkotaan merupakan wadah konsentrasi permukiman penduduk dari berbagai kegiatan ekonomi dan sosial dan mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Perkembangan penduduk kota di negara sedang berkembang tidak saja mencerminkan pertambahan alami penduduk kota tetapi juga pertambahan arus penduduk dari desa ke kota yang cukup besar. Perpindahan arus penduduk dari desa ke perkotaan yang sedang berjalan di negara sedang berkembang sekarang ini sudah terjadi di Indonesia. Pertumbuhan penduduk kota disebabkan oleh arus gerakan dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan yang lasim kita kenal dengan istilah urbanisasi.

Kota Bandung adalah kota jasa yaitu kota yang merupakan salah satu pusat perbelanjaan terbesar di Indonesia, dilihat dari mal-mal yang banyak didirikan dan dipenuhi oleh sektor formal. Pada umumnya sektor formal menggunakan teknologi maju, modal yang banyak, dan mendapat perlindungan pemerintah. Saat ini permasalahan yang dihadapi Kota Bandung sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Barat adalah permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan oleh tumbuh dan

berkembangnya penduduk. Berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, jumlah penduduk Kota Bandung tahun 2010 berjumlah 2.394.873 jiwa, pada tahun 2011 jumlah penduduk Kota Bandung mengalami peningkatan sebesar 2.424.957 jiwa, dan hasil pemutakhiran Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Bandung, jumlah penduduk Kota Bandung pada Tahun 2012 sebanyak 2.455.517 jiwa (BPS Kota Bandung 2012). Pertumbuhan dan perkembangan penduduk tersebut sebagai faktor alami dan faktor urbanisasi yang sulit terkendalikan. Pertumbuhan dan perkembangan penduduk merupakan potensi, tapi di sisi lainnya merupakan beban dan menjadi permasalahan kota dan pemerintahnya.

Salah satu yang menjadi permasalahan yang dihadapi Kota Bandung saat ini adalah masalah pedagang kaki lima (PKL). Selanjutnya, menurut Peraturan Daerah Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung yaitu Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah pedagang yang melakukan usaha perdagangan di sektor informal yang menggunakan fasilitas umum baik lahan terbuka dan/atau tertutup dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak. Pedagang dapat digolongkan kedalam dua jenis, yaitu pedagang yang menetap pada satu tempat yang memang diperuntukkan untuk berdagang, dan pedagang yang mobile yaitu pedagang yang berpindah-pindah dan tidak memiliki tempat yang tetap. Jenis pedagang yang kedua ini dapat disebut sebagai PKL.

Permasalahan mengenai PKL yang didadapi oleh Pemerintah Daerah Kota Bandung yang diikuti dengan lajunya pertumbuhan penduduk yaitu menjamurnya

PKL. Berdasarkan data PKL dari seluruh Kecamatan di Kota Bandung saat ini PKL berjumlah 20.326 (sumber Dinas Koperasi, UKM dan Perindag Kota Bandung 2012). Sehingga perlu adanya tindakan dari Pemerintah Kota Bandung sendiri untuk menangani masalah ini. Penyebab bertumbuh dan menjamurnya PKL serta keterbatasan lahan berjualan bagi mereka ini telah mengakibatkan masalah serius yang dihadapi Kota Bandung seperti lalulintas terganggu sehingga menimbulkan kemacetan, mengganggu kebersihan lingkungan, dan juga ketidaknyamanan para pejalan kaki karena ulah PKL yang berjualan di atas trotoar atau menggunakan fasilitas umum lainnya dan berdagang tidak sesuai dengan tempat yang telah ditentukan oleh pemerintah. Bertumbuhnya sektor formal yang mendapat dukungan khusus oleh pemerintah, belum secara tegas diberlakukan terhadap sektor informal. Sektor informal adalah kegiatan perdagangan yang bersifat mudah dan praktis karena menyangkut jenis barang, tata ruang, dan waktu, dan lebih banyak ditangani oleh masyarakat golongan bawah, yang merupakan wujud dari PKL.

Salah satu faktor yang menyebabkan sebagian masyarakat dengan beralih profesi sebagai PKL adalah berkurangnya lahan pekerjaan bagi mereka sehingga dengan cara menjadi pedagang kecil inilah yang dapat memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari. PKL yang melakukan kegiatan berdagang ini juga tidak bisa mengambil resiko untuk tidak berdagang dalam waktu lama karena penghasilan yang diperoleh sangat bergantung pada hasil dagangan harian. Artinya berbagai faktor dapat mengakibatkan mereka kehilangan penghasilan. Besarnya resiko tersebut mendorong PKL untuk cenderung hidup hemat dan harus memanfaatkan waktu luang untuk

kegiatan produktif. Khususnya PKL pendatang, penghasilan yang diperoleh harus dihemat agar bisa dipergunakan untuk membiayai sewa/kontrakan di kota, membiayai kebutuhan hidup keluarga di desa, membayar pinjaman/utang, dan juga ditabung untuk keperluan lainnya.

PKL secara nyata dapat memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Hal ini dikarenakan PKL dapat lebih mudah untuk dijumpai oleh konsumennnya dari pada pedagang resmi yang kebanyakan bertempat tetap. Situasi tempat dan keramaian dapat dimanfaatkan untuk mencari rejeki halal sebagai PKL, misalnya melalui dagang makanan dengan memanfaatkan keterampilan yang dimiliki dapat dipakai sebagai salah satu modal untuk mencari ataupun menambah penghasilan. Akan tetapi, kehadiran PKL menjadi masalah lain yang menimbulkan berbagai persoalan baik dalam masalah ketertiban, lalulintas, keamanan, maupun kebersihan di setiap daerah khususnya saat ini adalah Kota Bandung.

Melihat PKL sebagai salah satu potensi ekonomi yang bisa dikembangkan, maka pemerintah harus dapat membuat kebijakan-kebijakan yang tepat untuk mengatur tentang PKL dan bisa menjawab persoalan-persoalan yang selama ini masih menjadi beban pihak-pihak terkait PKL. Misalnya dengan memberikan ruang dan tempat usaha bagi PKL, memformalkan status mereka sehingga dapat memperoleh bantuan kredit dari bank, dan lain sebagainya. Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa sektor informal PKL mempunyai peranan yang sangat besar untuk

meningkatkan perekonomian terutama masyarakat ekonomi lemah dan sektor ini juga menyerap tenaga kerja yang mempunyai keahlian yang relatif minim.

Kegiatan berdagang ini apabila ditata kelola dengan baik akan menimbulkan suatu dampak positif bagi perekonomian suatu daerah, begitu pun sebaliknya apabila tidak ditata kelola dengan baik, maka kegiatan berdagang ini dapat menimbulkan permasalahan bagi suatu daerah terutama kawasan perkotaan. Adanya pemberlakuan otonomi daerah, menyebabkan pemerintah daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk mengelola dan menanggulangi permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahannya tersebut berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimiliki daerahnya. Sehingga dengan adanya fenomena PKL dan segala dampaknya yang ada yang telah menjadi masalah di daerah khususnya Kota Bandung maka pemerintah daerah Kota Bandung dituntut agar dapat mengatasi segala permasalahan yang ada di Kota Bandung dengan menyusun atau mengeluarkan sebuah peraturan menyangkut PKL.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka diperlukan suatu peraturan dan tindakan tegas untuk melakukan penanganan terhadap PKL yang ada di Kota Bandung. Tindakan penanganan PKL didasari atas suatu kebijakan publik, yaitu berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah serta payung hukum lainnya yang dapat mengatur tentang PKL. Merujuk kepada peraturan dalam penanganan PKL, Pemerintah Kota Bandung telah mengeluarkan peraturan-peraturan terkait dengan PKL diantaranya adalah Keputusan WaliKota Bandung No. 511.23/Kep.1779.Huk/2003 Tentang Pembentukan Tim Penertiban Dan Penataan

Pedagang Kaki Lima Kota Bandung yang menjelaskan bahwa pada susunan Tim Penertiban dan Penataan Pedagang Kaki Lima Kota Bandung, pelaksana harian operasional di lapangan dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bandung. Implementasi Keputusan Walikota tersebut terkait dengan Satpol PP sebagai pelaku penertiban PKL diatur secara tegas dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 4 Tahun 2005 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung yang mempunyai tugas pokok memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakan Perda, Peraturan Walikota (Perwal), dan Keputusan Walikota sebagai pelaksana Perda.

Kebijakan publik tersebut tidak serta merta dibuat, perlu adanya implementasi agar kebijakan tersebut dapat berjalan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan perlu dilaksanakan agar kebijakan yang dimaksud benar-benar dapat berjalan efektif untuk menanggulangi gangguan-gangguan yang terjadi dan berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan atau tujuan yang diinginkan oleh pemerintah kota terutama dalam penataan dan pembinaan PKL di Kota Bandung. Akan tetapi kebijakan publik tersebut yang telah diimplementasikan dari tahun ke tahun sampai saat ini masih belum ada perubahan secara maksimal dan belum tepat sasaran. Berbagai kebijakan mengenai penanganan PKL yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung, baik yang bersifat *exclusion* (penggusuran) maupun *inclusion* (tendanisasi), terbukti masih belum efektif mengatasi maraknya kegiatan perdagangan jalanan. sehingga permasalahan PKL di Kota Bandung telah masuk ke dalam permasalahan ketertiban umum.

Permasalahan mengenai penataan dan pembinaan PKL perlu ditindak lanjuti oleh karena itu Pemerintah Kota Bandung mengeluarkan dan menetapkan Perda No. 04 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL). Proses penataan dan pembinaan PKL dilakukan Pemerintah Kota Bandung dalam Perda No. 04 Tahun 2011 tersebut yang salah satu program utamanya adalah menata dan membina PKL yang ada di Kota Bandung. Selanjutnya, dikeluarkanya Perwal No. 888 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Bandung No. 4 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Perwal ini dikeluarkan dengan tujuan untuk mengatur secara teknis pelaksanaan, penataan dan pembinaan PKL di daerah yang mencakup perencanaan, penataan, pembinaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Dalam Perwal No. 888 Tahun 2012 Pasal 12 terdapat larangan kegiatan PKL pada tujuh titik zona merah di Kota Bandung diantaranya :

a. Sekitar Alun-Alun dan Mesjid Raya Bandung;
b. Jalan Dalem Kaum;
c. Jalan Kepatihan;
d. Jalan Asia Afrika;
e. Jalan Dewi Sartika;
f. Jalan Otto Iskandardinata; dan
g. Jalan Merdeka.

Kawasan tujuh titik zona merah tersebut di atas merupakan kawasan yang sama sekali tidak boleh terdapat PKL yang melakukan kegiatan berdagang. Namun pada

kenyataannya sampai saat ini kebijakan yang dikeluarkan masih jauh dari harapan. Banyaknya PKL yang ada di Kota Bandung kelihatannya sulit untuk dikurangi bahkan dihilangkan terutama yang masih berjualan di kawasan tujuh titik zona merah ini meskipun zona ini sudah ada larangannya. Keinginan PKL untuk tetap hidup dan agar dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari memaksa mereka untuk terus berjualan di tempat-tempat yang dianggap oleh mereka ramai dan banyak konsumennya terutama di kawasan tujuh titik zona merah ini yang juga termasuk kawasan yang ramai pengunjung, yang seharusnya tidak boleh sama sekali terdapat PKL yang melakukan kegiatan berdagangnya.

Berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung secara khusus tim Satuan Tugas Khusus (SATGASUS) yang dibentuk dari beberapa SKPD yang menangani kebijakan PKL telah melakukan penerapan kebijakan bagi PKL, namun masih saja bertentangan dengan apa yang diinginkan oleh para PKL di kawasan tujuh titik zona merah tersebut. Pilihan-pilihan yang diberikan oleh pemerintah dengan diberikan tempat (perelokasian) kepada para PKL agar tetap dapat melakukan kegiatan usaha menimbulkan berbagai macam alasan dari PKL. Salah satu alasannya adalah dengan adanya relokasi pendapatan mereka sudah pasti berkurang sehingga banyak yang menolak untuk direlokasi. Hal ini membuat pemerintah selaku pelaksana kebijakan harus mengambil tindakan yang lebih baik lagi agar tujuan dari kebijakan penataan dan pembinaan PKL ini terlaksana dengan baik.

Pemeritah daerah yang dimaksud ini adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung yang telah dibentuk sesuai dengan Keputusan Walikota Bandung No. 511.23/Kep.005-DisKUKM dan Perindag/2013 Tentang Satuan Tugas Khusus (SATGASUS) Penataan dan Pembinaan PKL, dan tugasnya adalah untuk melaksanakan kebijakan penataan dan pembinaan PKL serta melakukan evaluasi kebijakan PKL di Kota Bandung. Masalah yang terjadi sekarang ini adalah tidak hanya dari segi PKL yang melanggar pasal-pasal dalam Perda dan Perwal. Tapi juga dilihat dari evaluasi yang dilakukan oleh tim SATGASUS untuk mengukur dan melihat seberapa jauh kebijakan yang telah diterapkan tersebut mencapai hasil. Kurangnya evaluasi dari Pemerintah Kota Bandung terkait kebijakan tersebut sehingga kebijakan yang diterapkan dan diberlakukan untuk PKL di Kota Bandung masih tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

Dalam hal ini masalah evaluasi memang telah dilakukan setelah adanya implementasi kebijakan tentang PKL diterapkan. Akan tetapi, evaluasi yang dilakukan tersebut masih belum tercapai secara maksimal seperti fakta yang dihasilkan dari pengamatan peneliti serta apabila dikaji menggunakan kriteria untuk evaluasi kebijakan maka secara keseluruhan belum berjalan secara optimal. Evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah secara khusus tim SATGASUS PKL ini hanya sebatas melihat seberapa jauh hasil dari kebijakan penataan dan pembinaan PKL. Namun tidak melihat secara keseluruhan dari segi lainnya juga seperti dana yang dipakai, kecukupan kebijakan yang dibuat untuk menangani PKL, dan lainnya masih jauh dari harapan. Hal ini juga dapat dilihat dari data sekunder yang dikutip oleh

peneliti yang berkaitan dengan masalah evaluasi kebijakan penataan dan pembinaan PKL di Kota Bandung.Seperti yang dikutip di http://www.sinarpaginews.com /fullpost/bandung/14211112674/evaluasi-penanganan-masalah-pkl-di-kota-bandung-masih-nihil.html (17 Maret 2015) tentang masalah evaluasi kebijakan.

> "Kota Bandung tidak terlepas dari keberadaan pedagang kaki lima (PKL). Keberadaan PKL, khususnya di sekitar alun-alun Kota Bandung yang lebih dikenal dengan 7 (tujuh) titik dianggap sebagai penyebab kemacetan lalu lintas dan mengganggu keindahan kota. Seiring dengan rencana penataan kota maka kawasan tujuh titik harus bersih dari PKL. Salah satu kelemahan pada para pelaksana kebijakan adalah: hampir tidak pernah dilakukan tahapan proses kebijakan publik yang sangat penting yaitu penilaian atau evaluasi kebijakan. Apabila merujuk kepada isi dari Perda No 04 Th 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL, maka diharapkan hasil/tujuan yang dinginkan benar-benar berguna dan bernilai bagi kepentingan warga masyarakat, artinya kebijakan tersebut memenuhi unsur ketepatan, artinya tepat untuk dilaksanakan karena sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh warga masyarakatnya. Namun demikian hasil penilaian dan pemantauan kami, hasil dari pelaksanaan kebijakan tersebut belum sesuai dengan yang diinginkan, sehingga terasa oleh masyarakat bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah belum benar-benar berguna atau bernilai penting, baik itu dari sisi pedagang itu sendiri /PKL maupun masyarakat yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung akibat adanya PKL tersebut. Berdasarkan studi kasus mengenai pelaksanaan Perda No 04 Th 2011 maka dapat disimpulkan bahwa, baik perumusan/perencanaan, implementasi kebijakan maupun evaluasi kebijakan pemerintah kota Bandung belum dilaksanakan secara efektif dan belum sesuai dengan kaidah dan kriteria ilmu kebijakan publik, hal ini dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli kebijakan, bagaimana kebijakan publik itu seharusnya di terapkan."
> (Oleh Dr. Dedi Pandji Santosa)

Berdasarkan pemaparan yang telah disebutkan, peneliti juga telah melihat kondisi kawasan tujuh titik zona merah Kota Bandung dengan observasi langsung ke lapangan dimana memang saat ini kondisi kawasan tujuh titik zona merah tersebut masih terdapat sebagian PKL yang melakukan kegiatan berdagangnya. Walaupun telah ada sosialisasi perda dan perwal sebelumnya yang disampaikan oleh Pemerintah

Kota Bandung. Sosialisasi kebijakan terkait PKL ini lebih merujuk pada larangan bagi PKL untuk tidak menjajakan dagangannya di kawasan tujuh titik zona merah beserta dengan sanksi yang diberikan. Hal ini dibuktikan dengan spanduk-spanduk larangan yang dipajang di kawasan tujuh titik disertai dengan pos-pos penjagaan dari petugas Satpol PP Kota Bandung yang juga merupakan salah satu SKPD yang tergabung dalam tim SATGASUS. Namun sampai saat ini larangan tersebut masih belum dapat memberikan hasil yang positif bagi pemerintah selaku pelaksana kebijakan.

Evaluasi yang dilakukan oleh tim SATGASUS terkait dengan permasalahan PKL masih belum optimal secara keseluruhan jika di kaitkan dengan kriteria-kriteria kebijakan. Lebih tepatnya pada program tim SATGASUS sesuai dengan tujuan kebijakan penataan dan pembinaan PKL yang menegaskan bahwa kawasan tujuh titik zona merah sama sekali tidak boleh terdapat PKL akan tetapi sampai saat ini masih banyak PKL yang melanggar aturan tersebut. Sehingga Pemerintah harus melakukan evaluasi kembali agar dapat menemukan pokok permasalahan dan menemukan solusi-solusi yang tepat lagi dalam menangani masalah PKL yang berada di kawasan tujuh titik zona merah Kota Bandung.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti mengenai **“Evaluasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung”**. Karena evaluasi kebijakan merupakan salah satu kunci penting untuk dikaji agar dapat melihat sejauh mana pemerintah berhasil mencapai tujuan dan sudah sesuai dengan apa yang diharapkan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang tersebut di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah, bagaimana evaluasi kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL yang dilakukan di Kota Bandung ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari Penelitian ini adalah untuk lebih mengetahui evaluasi kebijakan penataan dan pembinaan PKL di Kota Bandung. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1) Untuk mengetahui efektivitas kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL di Kota Bandung.
2) Untuk mengetahui efisiensi kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL di Kota Bandung.
3) Untuk mengetahui kecukupan kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL di Kota Bandung.
4) Untuk mengetahui perataan kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL di Kota Bandung.
5) Untuk mengetahui responsivitas kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL di Kota Bandung.
6) Untuk mengetahui ketepatan kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL di Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

1) Kegunaan Teoritis

Kegunaaan teoritis dari penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan yang relevan diantaranya teori evaluasi kebijakan. Penelitian ini dapat memberikan manfaat positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan khususnya tentang evaluasi kebijakan.

2) Kegunaan Praktis

a) Bagi Peneliti

Menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam menghadapi masyarakat maupun pemerintah pelaksana kebijakan selama masa studi di lapangan.

b) Bagi Lembaga / Instansi Terkait

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kota Bandung khususnya tim SATGASUS yang menangani masalah PKL di Kota Bandung sebagai suatu bahan masukan dan bahan pertimbangan untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam hal pelaksanaan dan evaluasi kebijakan penataan dan pembinaan PKL di Kota Bandung.

c) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat terutama sebagai bahan informasi serta dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk saran kepada peneliti.