BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung merupakan kota metropolitan terbesar di Provinsi Jawa Barat sekaligus menjadi ibu kota provinsi tersebut. Kota ini terletak 140 kilometer sebelah tenggara Jakarta, dan juga merupakan kota terbesar ketiga di Indonesia setelah Jakarta dan Surabaya menurut jumlah penduduk, Kota Bandung juga menjadi kota terpadat di Provinsi Jawa Barat sebagaimana yang diberitakan Tempo Interaktif di website resminya http://www.tempo.co pada Rabu, 01 September 2010.

> Kota Bandung menjadi kota terpadat di Jawa Barat. Menurut data dari Badan Pusat Statistik Jawa Barat, tingkat kepadatan penduduk mencapai 14.228 orang per kilometer persegi. Total jumlah penduduk di kota Bandung mencapai 2.393.633 orang. "Jumlah tersebut jauh dari angka ideal. Semestinya, setiap satu kilometer persegi jumlah penduduk adalah 1.000 orang atau 40 orang per hektar," ujar Lukman Kepala Badan Pusat Statistik Jawa Barat saat konferensi pers bulanan Badan Pusat Statistik di Bandung, Jawa Barat, (TEMPO *Interaktif***,** Bandung - Rabu 1/9/2010).

Selain itu, Kota Bandung dikenal sebagai kota destinasi/tujuan untuk berwisata di Indonesia. Terdapat berbagai jenis obyek wisata di kota ini, mulai dari yang paling dikenal sebagai kota wisata belanja, wisata alam, wisata hiburan dan juga tempat berwisata kuliner, hal ini menyebabkan banyak wisatawan baik dalam negeri maupun luar negeri berdatangan ke Kota Bandung, sebagaimana dari data yang didokumenkan oleh Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata (Disbudpar)

Kota Bandung bahwa jumlah wisatawan yang datang/berkunjung memiliki kenaikan yang cukup signifikan seperti yang tertera pada tabel 1.1.

Tabel 1.1 Jumlah Wisatawan Yang Berkunjung Ke Kota Bandung

TAHUN	WISATAWAN		
	MANCANEGARA	**DOMESTIK**	**JUMLAH**
2008	74.730	1.346.729	1.421.459
2009	168.172	2.928.157	3.096.869
2010	180.603	3.024.666	3.205.269
2011	194.062	3.882.010	4.070.072

(Sumber: Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Bandung)

Karena pesatnya laju pertumbuhan wisatawan yang datang ke Kota Bandung dan bergabungnya Kota Bandung kedalam Federasi Kota Pariwisata Dunia (World Tourism Cities Federation) yang artinya Kota Bandung sudah diakui sebagai kota pariwisata dunia dan bisa disejajarkan dengan kota-kota besar di dunia seperti Barcelona, Washington, Los Angles, dan Beijing. Keberhasilan Kota Bandung menjadi bagian dari kota pariwisata dunia, adalah langkah awal untuk membuka koneksi datangnya wisatawan mancanegara khususnya ke Kota Bandung, maka Pemerintah Kota Bandung meningkatkan potensi wisata yang ada di Kota Bandung yang salah satunya adalah wisata hiburan yaitu hiburan malam karena hiburan malam merupakan hiburan yang *universal* dan modern bagi kalangan wisatawan domestik maupun mancanegara untuk lebih menarik minat

para wisatawan domestik maupun mancanegara untuk berkunjung ke Kota Bandung.

Jenis wisata hiburan malam antara lain berupa tempat-tempat hiburan seperti yang tercantum pada Perda No.7 Tahun 2012 pada pasal 24 ayat 5 yaitu "wisata hiburan malam meliputi kelab malam, diskotik dan pub". Hiburan malam tersebut biasanya beroperasi dari pukul 20.00 sampai dengan pukul 03.00.

Hiburan malam telah menyuguhkan berbagai jenis hiburan yang menjadi obyek kunjungan para wisatawan domestik, mancanegara maupun penduduk Kota Bandung. Dalam perkembangannya hiburan malam yang menjadi objek tersebut mempunyai dua dampak yaitu positif dan negatif. Pada sisi positif kegiatan hiburan malam tersebut, bagi sebagian masyarakat memberi rezeki, karena mereka bisa mendapatkan penghasilan dari segi ekonomi sebagai sumber penghasilan. Namun disisi lain terjadi kecenderungan timbulnya dampak negatif seperti terganggunya keamanan dan ketertiban di Kota Bandung.

Terjadinya kecenderungan terganggunya keamanan dan ketertiban di Kota Bandung sebagai akibat dari penggunaan minum-minuman keras dan penyalahgunaan narkoba. Hiburan malam yang berkembang di Kota Bandung cenderung berhubungan dengan minuman keras, karena kebanyakan hiburan menyediakannya. Para pengunjung sebagai penikmat hiburan malam yang menggunakan minuman keras/beralkohol, dan menurut Depkes (Departemen Kesehatan) minuman ber-alkohol atau minuman keras ini menyebabkan Gangguan Mental Organik (GMO) gangguan ini akan mengakibatkan perubahan perilaku, seperti bertindak kasar, gampang marah sehingga memiliki masalah

dalam lingkungan sekitar. Akibat selanjutnya adalah masyarakat umum menjadi terganggu dengan adanya konflik sebagai akibat dari para penikmat hiburan malam tersebut. Hal ini jika dibiarkan akan mengganggu bagi aktivitas masyarakat lainnnya, karena merasa tidak aman.

Pada sisi lain tempat hiburan malam pun berdampak secara perlahan pada pergeseran nilai-nilai norma dan budaya masyarakat kota Bandung, pergeseran norma dan budaya semakin sulit dibendung. Hal ini disebabkan oleh derasnya arus informasi dan modernisasi yang menyebabkan sebagian besar masyarakat berfikiran bahwa wisata hiburan malam seperti diskotik, club, bar, pub dianggap sesuatu yang membuat mereka lebih "gaul".

Pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat peraturan harus membuat kebijakan untuk melindungi masyarakat Kota Bandung. Warga masyarakat membutuhkan rasa aman dan nyaman dalam kehidupan sehari-hari sehingga dapat bebas beraktivitas di setiap waktu tanpa terganggu. Kebijakan publik berupa Peraturan Daerah (perda) yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung, merupakan instrumen bagi penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan, termasuk keamanan dan ketertiban bagi masyarakat.

Pemerintah Kota Bandung sebagai pihak yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan dituntut untuk melindungi masyarakat di Kota Bandung dari dampak negatif dari hiburan malam sendiri. Namun, selama ini belum ada kebijakan dari Pemerintah Kota Bandung yang secara khusus ditujukan untuk melindungi masyarakat dari dampak hiburan malam. Hal yang menjadi alasannya bahwa pemerintah Kota Bandung tidak bisa melarang atas adanya hiburan malam

karena itu dapat melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) yang menyangkut kebebasan individu. Maka dari itu untuk menekan dampak buruk dari hiburan malam pemerintah bisa melakukannya mungkin dengan pembatasan jam operasionalnya sendiri.

Sejalan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea keempat menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah "melindungi segenap Bangsa Indonesia", maka Pemerintah dalam hal ini telah mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi atau meminimalisir dampak negative dari hiburan malam.

Pemerintah daerah Kota Bandung telah mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah khusus di Kota Bandung diatur dalam Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan. Salah satu yang diatur dalam Perda tersebut terkait dengan pemberlakuan jam operasional hiburan malam. Pada pasal 27 ayat 7, 8 dan 9 Perda No. 7 Tahun 2012, disebutkan bahwa:

a. Ayat 7 "Kelab malam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (5) huruf a, waktu operasional usahanya pukul 20.00 (dua puluh) WIB sampai dengan pukul 03.00 (tiga) WIB."
b. Ayat 8 "Diskotek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (5) huruf b, waktu operasional usahanya pukul 20.00 (dua puluh) WIB sampai dengan pukul 03.00 (tiga) WIB."
c. Ayat 9 "Pub sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (5) huruf c, waktu operasional usahanya pukul 20.00 (dua puluh) WIB sampai dengan pukul 03.00 (tiga) WIB."

Pengaturan pada pasal tersebut menyiratkan bahwa hiburan malam di Kota (Perda No.7 Tahun 2012)

Bandung harus tutup pada pukul 03.00. Dengan adanya pernyataan pada pasal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bandung telah mengatur jam operasional hiburan malam untuk mewujudkan ketertiban dan keamanan. Dengan

adanya pengaturan pembatasan jam operasional hiburan malam diharapkan bisa mengurangi kriminalitas yang berdampak dari hiburan malam. Namun apa yang terjadi saat ini di Kota Bandung, masih banyak terjadi aksi-aksi kriminalitas , aksi kriminalitas ini kebanyakan terjadi pada malam hari dan sebagian yang terjadi bermula pada tempat hiburan malam.

Salah satu contoh terkait perlu dibatasinya jam operasional itu adalah peristiwa yang terjadi di depan Pub & Karaoke Anggun pada awal tahun 2014. Saat itu, pada pukul 04.20 WIB, terjadi keributan yang kemudian berbuntut pada peristiwa dibacoknya Kapolsek Astana Anyar, Kompol Sutorih (inilahkoran.com-03 Maret 2014). Padahal, menurut aturan yang berlaku di Kota Bandung pada Perda no.7 Tahun 2012, jam tutup tempat hiburan malam adalah pukul 03.00 WIB.

Perda adalah produk hukum yang harus ditaati dan dijalankan sebagai peraturan yang sah dimata hukum dan tidak ada alasan untuk melanggarnya. Peristiwa yang terjadi di Karaoke Anggun adalah salah satu contohnya, peristiwa itu salah satu contoh bahwa Perda No.7 Tahun 2012 belum optimal pelaksanaannya. Tentu patut dipertanyakan, apakah aparat Pemda, juga petugas kepolisian, sudah bersikap tegas terhadap tempat-tempat hiburan malam yang melanggar jam operasional selama ini. Permasalahan ini perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah Kota Bandung untuk diatasi sehingga Kota Bandung aman dan tertib.

Pemerintah Kota Bandung memiliki perhatian atas persoalan implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan dalam

hal pembatasan jam operasional hiburan malam. Jika isi dari perda tersebut mengatakan jam operasional hiburan malam sampai pukul 03.00 WIB, pemerintah Kota Bandung harus menjalankannya seperti apa yang tertuang di perda yang telah ada. Jika terjadi pelanggaran maka pemerintah Kota Bandung memberi hukuman/sanksi yang tegas terhadap pelanggar agar memberikan efek jera agar tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang lain. Jika aturannya menyebutkan jam 03.00 WIB, maka hal-hal yang bersangkutan dengan apa yang tertuang/disebutkan didalam Perda harus taat dengan aturan itu.

Berdasarkan beberapa permasalahan yang dikemukakan di atas yang menujukkan pada implementasi dari kebijakan pemerintah kota Bandung melalui Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam yang mengindikasikan belum optimal. Kondisi tersebut mengindikasikan pada kemungkinan terdapat faktor yang menyebabkan terjadinya dampak pada keamanan dan ketertiban di Kota Bandung. Terganggunya keamanan dan ketertiban diduga disebabkan kurang tegasnya pemerintah dalam mengawasi implementasi Perda No.7 Tahun 2012. Kondisi demikian menjadi alasan penulis untuk mengetahui secara mendalam dan meneliti lebih lanjut tentang implementasi kebijakan publik dan menyusunnya dalam sebuah karya ilmiah skripsi dengan judul: **"Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung (Studi Kasus Analisis Pembatasan Jam Operasional Hiburan Malam Di Kota Bandung)."**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini yaitu "bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Kota Bandung melalui Perda No.7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam".

1.3 Maksud Dan Tujuan Penelitian

Sesuai dengan disiplin ilmu pemerintahan maka penelitian yang akan dilaksanakan berdasarkan atas bidang Ilmu Pemerintahan dan untuk membahas mengenai implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 di kota Bandung. Adapun tujuan penelitian lebih konkrit sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui *communication* dalam implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam.
2. Untuk mengetahui *resources* dalam implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam.
3. Untuk mengetahui *dispositions* dalam implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam.

4. Untuk mengetahui *bureaucratic structure* dalam implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam.

1.4 Kegunaan Penelitian

Manfaat dan hasil yang dapat dihasilkan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Bagi Peneliti, Kegunaan meneliti masalah implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam ini bagi peneliti yaitu untuk melatih kemandirian dan agar dapat memiliki sikap dan rasa tanggung jawab dalam pengerjaan meneliti suatu masalah. Selain itu juga sebagai gambaran praktis bagi peneliti berkaitan dengan implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam ini.
2. Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi dan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian implementasi kebijakan yang mengarah pada pengembangan ilmu pemerintahan.
3. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak terkait khususnya pemerintah Kota Bandung sebagai dasar untuk program pembatasan jam operasional hiburan malam.