BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia di dalam Pasal 18 ayat (2), pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi seluas-luasnya yang dimaksud dalam undang-undang tersebut adalah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Realisasi atas undang-undang pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah meresponnya dengan cara membuat berbagai regulasi atau peraturan untuk mendukung pelaksanaan otonomi di daerahnya. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah merupakan salah satu penyangga (*stakholde*r) atas pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaanya suatu regulasi yang dibuat tanpa didukung oleh pelaksanaan yang baik itu tidak berarti. Pemerintah untuk mewujudkan pelaksanaan undang-undang dan peraturan daerah yang telah dibuat, maka pemerintah daerah khususnya, memerlukan suatu perangkat pelaksanaan baik berupa organisasi maupun sumber daya manusia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat (1) huruf c menegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, setiap daerah wajib menyelenggarakan ketertiban dan ketentraman untuk masyarakat seperti halnya Pemerintah Kota Bandung yang menerbitkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan yang kini lebih dikenal dengan istilah Perda K3, merupakan peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Kota Bandung guna mengatur masalah-masalah terkait dengan ketertiban, kebersihan, dan keindahan.

Pengaturan mengenai ketertiban umum diarahkan guna pencapaian kondisi yang kondusif bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat Kota Bandung. Dinamika perkembangan dan kebutuhan masyarakat Kota Bandung yang dinamis dirasakan memerlukan Peraturan Daerah yang menjangkau secara seimbang. Kebijakan dalam penelitian ini mengenai penegakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan di Kota Bandung jelas pengaturannya.

Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan juga mengatur mengenai ketertiban dan kebersihan lingkungan yang sehat sebagaimana tercantum pada Bab III pasal 19, 20, 21, 23 mengenai kebersihan dan ketertiban lingkungan dalam Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2005 yaitu :

(1) Di Daerah diselenggarakan pengelolaan kebersihan yang berwawasan lingkungan.
(2) Setiap Orang, Badan Hukum dan/atau Perkumpulan bertanggung jawab atas kebersihan.
(3) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
(4) Tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja, dan tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum dinyatakan sebagai kawasan tanpa rokok

Berdasarkan Paraturan Daerah diatas menjelaskan setiap orang memiliki hak yang sama atas lingkungan yang baik dan sehat. Setelah ditertibatkan pada tahun 2005, Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tersebut , Pemerintah Kota Bandung telah berupaya menciptakan lingkungan yang baik dan sehat dengan menyediakan kawasan tanpa rokok di tempat umum, sarana kesehatan, tempat

kerja, tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak dan tempat ibadah. Tempat tersebut merupakan fasilitas publik yang di gunakan oleh masyarakat luas. Hal ini dilakukan atas dasar dengan kebijakan mengenai penanggulan rokok yang tertuang dalam kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Bahaya Merokok, Peraturan Pemerintah ini merupakan langkah kerja yang harus di implementasikan oleh berbagai pihak sehingga sangat penting untuk mendapatkan perhatian khusus. Tujuan utama dari kebijakan tersebut adalah melindungi masyarakat dari bahaya merokok, membudayakan hidup sehat, menekan jumlah perokok, dan melindungi perokok pasif dari paparan asap rokok.

Hasil Riset Kesehatan Dasar Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat tahun 2014 : 85,4 % keluarga terpapar oleh asap rokok secara sekunder (perokok pasif, hasil Survei Sosial Ekonomi Daerah Jawa Barat 2014 Penduduk 10 tahun ke atas di Jawa Barat yang merokok sebanyak 10,90 juta jiwa atau 31,52 % (laki-laki 10.128.777 jiwa, perempuan 767.963 jiwa). Mengalami peningkatan dari 2008 yang mencapai 9,92 juta jiwa (29,09%). Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Daerah Jawa Barat 2009, di Kota Bandung, masyarakat yang merokok meningkat sebanyak 587.809 jiwa (laki-laki 541.648, perempuan 46.161).

Menurut hasil riset pertumbuhan perokok di Kota Bandung meningkat setiap tahunya. Bahaya yang ditimbulkan akibat merokok menjadi masalah yang sering kali timbul akibat adanya orang yang merokok secara sembarangan. Hal ini sangat merugikan kesehatan masyarakat yang tidak merokok. Guna meningkatkan kesehatan masyarakat Kota Bandung dari bahaya asap rokok

Pemerintah Kota Bandung menetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 mengenai kawasan tanpa rokok.

Pemerintah Kota Bandung melakukan berbagai cara untuk mensosialisasikan kawasan tanpa rokok. Sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung mengenai kawasan tanpa rokok melalui media masa, baik cetak maupun elektronik. Sosialisasi tersebut diharapkan agar masyarakat mengetahui bahwa terdapat peraturan daerah tentang larangan merokok di tempat umum. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2005 tempat umum adalah sarana yang di sediakan oleh pemerintah maupun swasta yang meliputi Terminal, pusat perbelanjaan, taman lingkungan, gedung perkantoran, rumah sakit, busway, stasiun, bandara, pasar serba ada dan sejenisnya.

Sebagaimana dikutip dari pernyataan Kepala Dinas Kesehatan Kota Bandung Ibu dr.Ahyani Raksanagara, M.Kes mengenai

> "Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area terbuka hijau yang dinyatakan terlarang untuk kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan atau mempromosikan produk tembakau. Hal ini didasari undang-undang kesehatan No. 36 Tahun 2009 pasal 115 ayat (1) yang menyebutkan, kawasan tanpa rokok antara lain, fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat bermain anak, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum lain yang ditetapkan. Sedangkan pada ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah daerah wajib menetapkan dan menyediakan kawasan tanpa asap rokok diwilayahnya. (28/02/2015)
> (*http://www.bandungwebs.com/2014/06/dinas-kesehatan-kota bandung.html*)

Menurut kutipan pernyataan kawasan tanpa rokok lebih difokuskan pada tempat-tempat umum seperti taman atau ruang terbuka hijau, terminal, stasiun kereta, hotel, restoran dan tempat ibadah. Penelitian ini di khususkan pada

Penyediaan kawasan tanpa rokok di tempat umum khusus untuk taman lingkungan atau ruang terbuka hijau di Kota Bandung, Kota Bandung memliki 175 taman lingkungan yang unik dan indah namun masyarakat Kota Bandung dan wisatawan dari berbagai daerah lebih sering mengunjungi taman sebagai berikut:

No	Nama Taman	Jumlah pengunjung perhari
1	Taman Alun-Alun Jl Asia Afrika No.161	1000 orang
2	Taman Citarum Jln Babakan Siliwangi No.32	800 orang
3	Taman Tegal Lega Jl Astana Anyar No.121	800 orang
4	Taman Balai Kota Jl Wastukencana. No.02	700 orang
5	Taman Ujung Berung Jl Ujung Berung No.167	900 orang

Sumber : Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Bandung 2016

Taman ini lebih sering dikunjungi oleh masyarakat Kota Bandung dan wisatawan karena keunikan dan letak taman yang berada di jalan utama dan dekat dengan gedung perkantoran pemerintahan Kota Bandung. Sejalan dengan hal ini karena sekarang taman atau ruang terbuka hijau menjadi tempat berkumpulnya keluarga dan masyarakat Kota Bandung sehingga merokok di taman atau ruang terbuka hijau ini dapat berakibat luas kepada para perokok pasif terutama anak-anak dan balita yang berada di taman lingkungan atau ruang terbuka hijau tersebut.

Kawasan tanpa rokok disediakan berdasarkan kondisi kesehatan yang merupakan hak azazi manusia dan diamanatkan UUD RI 1945, pertama anak-anak mempunyai hak untuk tumbuh dan berkembang di lingkungan sehat, salah

satunya lingkungan bebas asap rokok, kedua masyarakat berhak atas hidup di lingkungan yang sehat. Bahaya dari paparan asap rokok yang terhirup oleh masyarakat sangat mengganggu kesehatan dan kawasan tanpa rokok merupakan upaya yang efektif untuk melindungi masyarakat.

Kawasan tanpa rokok diselenggarakan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan, yang mengatur adanya kawasan bersih dan bebas dari asap rokok. Peraturan Daerah tersebut sifatnya pokok sehingga dikenal sebagai ketentuan hukum yang memayungi ketentuan hukum lain yang mengatur tentang ketertiban, kebersihan dan keindahan yang ada di Kota Bandung. Pelaksanaan kawasan tanpa rokok masih banyak memiliki masalah seperti masyarakat yang merokok sembarangan di tempat umum khususnya taman lingkungan di Kota Bandung, kedua kurangnya sosialisasi oleh aparatur pelaksana kebijakan Pemerintah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di tempat umum khususnya taman di yang mengakibatkan masyarakat Kota Bandung tidak mengetahui peraturan tentang kawasan tanpa rokok ketiga kurang efektifnya sanksi yang di berikan oleh Pemerintah Kota Bandung. Sanksi yang diberikan apabila masyarakat melanggar ketentuan tersebut dapat dikenakan berupa ancaman dengan penahanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah). Hal tersebut dilakukan setelah adanya teguran terlebih dahulu kepada pelanggar ketentuan pasal tersebut. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) mempunyai tugas membantu kepala daerah

untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman.

Berdasarkan hasil pantauan Metrotvnews.com pada hari Sabtu, 24 Juli diketahui adanya permasalahan yang berkaitan dengan ketertiban, kebersihan dan keindahan terutama pada penyedian kawasan tanpa rokok di tempat umum khususnya taman yang ada di Kota Bandung.

> "Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bandung, Jawa Barat, menangkap tangan warga yang merokok dan membuang sampah sembarang di kawasan taman Alun-alun Kota Bandung. Pelanggar pun langsung dikenai sanksi sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) No. 11 Tahun 2005 mengenai Kebesihan, Ketertiban dan Keamanan (K3). "Dia merokok dan membuang puntung rokoknya di pot bunga di area zona merah di kawasan taman Alun-alun," ujar salah seorang petugas Satpol PP yang menangkap tangan warga tersebut di Pos Pengamanan Alun-alun Bandung, Jumat (24/7/2015). Sesuai dengan Perda yang berlaku, pelanggar pun langsung digiring ke Pos Pengaman untuk di data dan dikenai sanksi biaya paksa sebesar Rp250 ribu atau dipersidangkan dengan kasus Tindak Pidana Miring (Tipiring). "Langsung dibawa ke pos untuk dikenai sanksi. Karena tidak bisa bayar biayapaksa ditempat. Jadi kami arahkan untuk ikut sidang karena masuk dalamTipiring," jelasnya. Sementara itu, salah seorang yang dikenai sanksi mengaku tidak mengetahui mengenai peraturan tersebut. Terlebih ia berdalih tidak ada spanduk atau tanda larangan merokok Jadi tidak tahu ada peraturan itu karena tadi enggak ada larangan merokok," kata Farhan saat ditemui Metrotvnews.com di pos pengamanan dua di kawasan Taman Alun-alun Bandung, Jalan Dalem Kaum, Jumat (24/7/2015).*(http://jabar.metrotvnews.com/read/2015/07/24/415314/merokok sembarangan-di-alun-alun-bandung-rp250-ribu-melayang)*

Berdasasarkan berita diatas permasalahan tersebut diduga karena Pemerintah Kota Bandung kurang dalam mensosialisasikan kawasan tanpa rokok untuk area-area spesifik seperti tempat umum dan taman-taman di Kota Bandung dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) belum sepenuhnya mengimplementasikan kebijakan tentang ketertiban, kebersihan dan keindahan

secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator sebagai berikut :

1. Belum optimalnya penanganan yang dilakukan oleh petugas satuan polisi pamong praja terhadap masyarakat yang merokok di tempat umum atau kawasan tanpa rokok di taman-taman lain di Kota Bandung sehingga petugas terkesan melaksanakan aturan/prosedur tanpa aturan atau arahan yang jelas.
2. Belum optimalnya Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan komunikasi dengan masyarakat secara rutin untuk melaksanakan perannya sehingga permasalahan yang terjadi di masyarakat tidak dapat diselesaikan secara cepat. Contohnya : belum berjalannya komunikasi yang dilakukan dengan masyarakat secara rutin menyebabkan banyak aspek lingkungan yang kurang mendapat penanganan.
3. Satuan Polisi Pamong Praja kurang memiliki sumber daya yang memadai dalam melaksanakan perannya sehingga permasalahan perokok disembarangan belum dapat ditangani dengan baik. Contohnya : jumlah petugas Satuan Polisi Pamong Praja masih belum sebanding dengan luasnya wilayah layanan serta masalah-masalah sosial yang semakin meningkat.

Kota Bandung yang terletak di Provinsi Jawa Barat yang di kelilingi oleh pegunungan dan pemandangan alam yang luas dan memiliki udara yang sejuk. Kota Bandung juga banyak memiliki taman lingkungan yang sangat indah dan tertata dengan baik. Hal ini menjadikan Kota Bandung sebagai tempat tujuan wisata oleh berbagai wisatawan di berbagai daerah yang mengunjungi taman-taman lingkungan di Kota Bandung. Berbanding lurus dengan banyak wisatawan yang berkunjung di taman lingkungan di Kota Bandung mengakibatkan

pelanggaran yang dilakukan oleh wisatawan seperti banyaknya perokok sembarangan di taman lingkungan Kota Bandung.

Terdapat penelitian sebelumnya dalam skripsi Lutfiya Purwantiningtias mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 05 tahun 2008 tentang kawasan tanpa rokok dan terbatas merokok di tempat umum khususnya di gedung perkantoran samsat kota Surabaya belum dapat dilaksanakan dengan baik, yang di sebabkan karena minimnya sosialisasi dan penertiban terhadap masyarakat maupun kerja sama dengan pihak yang terkait seperti Aparatur dalam penertiban dan Aparatur Samsat Kota Surabaya. Sosialisasi mengenai bahaya rokok dan kawasan tanpa rokok sangat penting karena merupakan titik keberhasilan suatu kebijakan.

Dengan latar belakang seperti yang telah dijelaskan oleh peneliti diatas dalam penyusunan skripsi ini peneliti mengambil judul mengenai **"Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Kebersihan dan Keindahan (Studi Tentang Penyediaan Kawasan Tanpa Rokok Pada Taman Lingkungan Kota Bandung)"**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, selanjutnya penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi Aparatur Kota Bandung dengan masyarakat tentang penyediaan kawasan tanpa rokok di taman lingkugan Kota Bandung?

2. Bagaimana sumber daya pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaran Ketertiban Keindahan dan Kebersihan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok pada taman di sekitar Kota Bandung ?
3. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaran Ketertiban Keindahan dan Kebersihan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok pada taman di sekitar Kota Bandung ?
4. Bagaimana struktur birokrasi pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaran Ketertiban Keindahan dan Kebersihan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok pada taman di sekitar Kota Bandung ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2005 di Kota Bandung (studi tentang penyediaan kawasan tanpa rokok pada taman lingkungan di sekitar Kota Bandung) Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui komunikasi aparatur pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaran Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di taman lingkungan Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui sumberdaya pelaksana kebijakan Peraturan Daerah

Nomor 11 Tahun 2005 Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok pada taman lingkungan di sekitar Kota Bandung.

3. Untuk mengetahui disposisi atau sikap pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok tentang kawasan tanpa rokok pada taman disekitar Kota Bandung .
4. Untuk mengetahui struktur birokrasi pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok pada taman disekitar Kota Bandung

1.4 Kegunaan penelitian

Penelitian ini mempunyai kegunaan, yaitu bersifat praktis dan teoritis yang akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Kegunaan Bagi Peneliti

   Menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam Menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang ketertiban kebersihan dan keindahan khususnya mengenai kawasan tanpa rokok yang ditinjau dari teori yang digunakan, studi pustaka, serta kondisi nyata dilapangan.

2. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis tersebut diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang pengembangan teori khususnya Ilmu Pemerintahan, sehingga hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan *literature* bagi penelitian-penelitian serupa selanjutnya.

3. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan bagi Pemerintah Kota Bandung untuk membantu memecahkan masalah khususnya mengenai implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok.