

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang kaya akan budaya dan pariwisata. Hal ini terbukti dari banyaknya daerah kunjungan wisata yang hampir tersebar di seluruh provinsi di Indonesia. Melihat begitu banyak potensi pariwisata yang terdapat di Indonesia mendorong beberapa pihak untuk mengembangkan kepariwisataan Indonesia dengan berbagai cara misalnya, dengan mengadakan pameran seni dan budaya, pertunjukkan kesenian budaya setempat, dan membuka usaha perjalanan wisata sebagai kegiatan promosi daerah tujuan wisata atau destinasi pariwisata tersebut. Wisata memiliki pengertian yaitu kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.¹ Sedangkan untuk daerah tujuan wisata yang selanjutnya disebut destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam suatu daerah administratif yang didalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.²

¹ Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

² Ibid.,

Pariwisata berperan dalam upaya meningkatkan jati diri bangsa dan mendorong kesadaran dan kebanggaan masyarakat terhadap kekayaan alam dan budaya bangsa dengan memperkenalkan kekayaan alam dan budaya. Untuk mendatangkan wisatawan, baik itu wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara, daerah tujuan wisata atau destinasi pariwisata harus menawarkan potensi apa saja atau fasilitas apa saja yang dimiliki di daerah tersebut misalnya: jasa transportasi, jasa makanana dan minuman, penyediaan akomodasi serta penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi.³ Ini semua akan menjadi daya tarik sendiri bagi wisatawan yang akan berkunjung atau berwisata ke daerah tujuan wisata tersebut. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung merupakan kota terbesar di Provinsi Jawa Barat sekaligus menjadi ibu kota provinsi tersebut.

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).⁴

³ Ibid.,

⁴ TEMPO Interaktif, tempo.co, Selasa 04/03/2019

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
2013	170.432	5.388.292	5.564.724
2014	180.143	5.627.421	5.807.564
2015	183.932	5.877.162	6.061.094
2016	173.036	4.827.589	5.000.625

(Sumber: Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Bandung)

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Keberhasilan Kota Bandung menjadi bagian dari kota pariwisata Indonesia, 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 klub malam, diskotik dan pub”. Hiburan malam tersebut biasanya beroperasi dari pukul 20.00 sampai dengan pukul 03.00. Dalam perkembangannya hiburan malam mempunyai dua dampak yaitu positif dan negatif.

Pada sisi positif, bagi sebagian masyarakat mereka bisa mendapatkan penghasilan. Namun disisi lain terjadi kecenderungan timbulnya dampak negatif seperti terganggunya keamanan dan ketertiban akibat dari penggunaan minuman keras dan penyalahgunaan narkoba. 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 lainnya, karena merasa tidak aman. Maka dari itu pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat peraturan harus membuat kebijakan untuk melindungi masyarakat Kota Bandung. 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. Untuk menekan dampak buruk dari hiburan malam pemerintah bisa melakukannya mungkin dengan pembatasan jam operasionalnya sendiri, 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 dalam bentuk peraturan daerah No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Beberapa hal 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)

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, Kopol Sutarih.⁵ Padahal, menurut aturan yang berlaku di Kota Bandung pada Perda no.7 Tahun 2012, jam tutup tempat hiburan malam adalah pukul 03.00 WIB.

⁵ inilahkoran.com 04 Maret 2019.

Tentu patut dipertanyakan, apakah aparat Pemda dan petugas kepolisian, sudah bersikap tegas terhadap tempat-tempat hiburan malam yang melanggar jam operasional selama ini. 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. Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas yang menunjukkan pada implementasi dari kebijakan pemerintah kota Bandung melalui Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata 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 Kepariwisata Kota Bandung (Studi Kasus Kebijakan Pembatasan Jam Operasional Hiburan Malam Di Kota Bandung).”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas, maka ditemukan berbagai permasalahan yang sesuai dengan hasil observasi dilapangan adalah sebagai berikut;

1. Masih banyaknya tempat hiburan malam yang melewati batasan jam operasional
2. Ketidakterlibatan para pemegang kepentingan pada pelaksanaan perda no 7 tahun 2012

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana proses penyelenggaraan kebijakan yang dilakukan Pemerintah tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam?
2. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kota Bandung melalui perda No. 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari peneliti ini adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui proses penyelenggaraan kebijakan yang dilakukan Pemerintah tentang penyelenggaraan kepariwisataan dalam hal pembatasan operasional jam hiburan malam di Kota Bandung
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kota Bandung melalui perda No. 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung

E. Manfaat

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat yaitu :

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pembaharuan implementasi kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- b. Memberikan sumbangan ilmiah dalam berupa inovasi dalam penegakan peraturan daerah.
- c. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan implementasi kebijakan publik.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut :

a. Bagi Penulis

Dapat menambah wawasan dan pengalaman langsung untuk program pembatasan jam operasional hiburan malam..

b. Bagi Instansi

Sebagai bahan masukan bagi semua pihak terkait khususnya pemerintah Kota Bandung sebagai dasar untuk program pembatasan jam operasional hiburan malam.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pemahaman yang mendalam mengenai peraturan daerah dan program jam operasional hiburan malam di Kota Bandung.

F. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk mempermudah pemecahan masalah yang terdapat dalam penelitian ini, peneliti membuat bahan acuan dalam memecahkan masalah yang mengacu pada pendapat para ahli dibidang dan kebenarannya. Karena itu dalam membahas Implementasi pembatasan jam operasional hiburan malam di kota Bandung peneliti mengemukakan pendapat para ahli sebagai landasan teoritis dan Program serta peraturan yang telah ditetapkan pemerintah yang tentu ada kaitannya dengan penelitian ini.

Kerangka pemikiran yang digunakan adalah dengan menggunakan konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Administrasi Publik, *Middle Theory* yaitu Kebijakan Publik, dan *Operasional Theory* yaitu Implementasi Kebijakan.

1. Administrasi Publik

Jhon M. Pfifner dan Robert V. Presthus , mendefinisikan administrasi publik, adalah:

(1) Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik,

(2) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.

(3) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.⁶

2. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.⁷

William N. Dunn , mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.”⁸

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

⁶ Hrbani pasolong, Metode Penelitian Administrasi Publik, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm.7

⁷ Harbani Pasolong, Teori Administrasi Publik, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 38

⁸ Harbani Pasolong, op.,cit. hlm. 39

3. Implementasi Kebijakan

Dalam penelitian ini, penulis meneliti mengenai implementasi peraturan daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang pembatasan jam operasional hiburan malam di Kota Bandung, dalam upaya menjawab rumusan masalah penelitian ini, peneliti mengambil teori dari model implementasi dari Tokoh George C. Edward III menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan beberapa faktor penting yaitu (a) komunikasi; (b) sumberdaya; (c) sikap implementor (disposition); dan (d) struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi efektivitas implementasi kebijakan adalah para pelaksana harus mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan, sebab hanya dengan cara demikian proses komunikasi antar sesama akan dapat berjalan dengan baik. Dalam proses komunikasi terkandung transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

b. Sumber daya

Sumber daya yang akan mendukung implementasi kebijakan yang efektif disini menyangkut staf, wewenang, informasi, dan fasilitas-fasilitas.

c. Sikap Pelaksana (Disposisi)

Disposisi menyangkut persepsi, kewenangan, pemahaman dan komitmen para pelaksana (implementor) untuk menetapkan suatu kebijakan. Terdapat tiga kemungkinan sikap dari disposisi yaitu menerima, menolak atau bersikap netral. Agar implementasi kebijakan dapat efektif, maka segenap upaya harus dilakukan oleh pembuat kebijakan agar isi dan tujuan kebijakan dapat berkesesuaian dengan keinginan para implementor melalui pemahaman setiap individu akan arah kebijakan yang mereka kerjakan/implementasikan. Disamping itu para pelaksana harus memahami/mengetahui apa yang harus dikerjakan, merka juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.

d. Struktur birokrasi

Secara umum birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Bentuk organisasi dipilih sebagai suatu kesepakatan kolektif untuk memecahkan berbagai masalah sosial. Struktur organisasi-organisasi pelaksana kebijakan mempunyai pengaruh penting pada impelentasi kebijakan. Para pelaksana kebijakan dapat saja mengetahui apa yang harus dilakukan, memiliki keinginan serta dukungan fasilitas untuk melakukannya.⁹

⁹ Wirman Syafri dan P. Israwan Setyoko, Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja, Alqaprint Jatinangor, 2010, Bandung, hlm.34

Dari teori tokoh George C. Edward III tersebut¹⁰, penulis dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dalam implementasi kebijakan perda nomor 7 tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung mengenai pembatasan jam operasional hiburan malam di Kota Bandung.

Jika dilihat dari prosesnya apakah implementasi kebijakan perda nomor 7 tahun 2012 tentang penyelenggaraan kepariwisataan Kota Bandung mengenai pembatasan jam operasional hiburan malam di Kota Bandung sudah sesuai dengan peraturan yang ditentukan, serta apakah tujuan kebijakan tercapai.

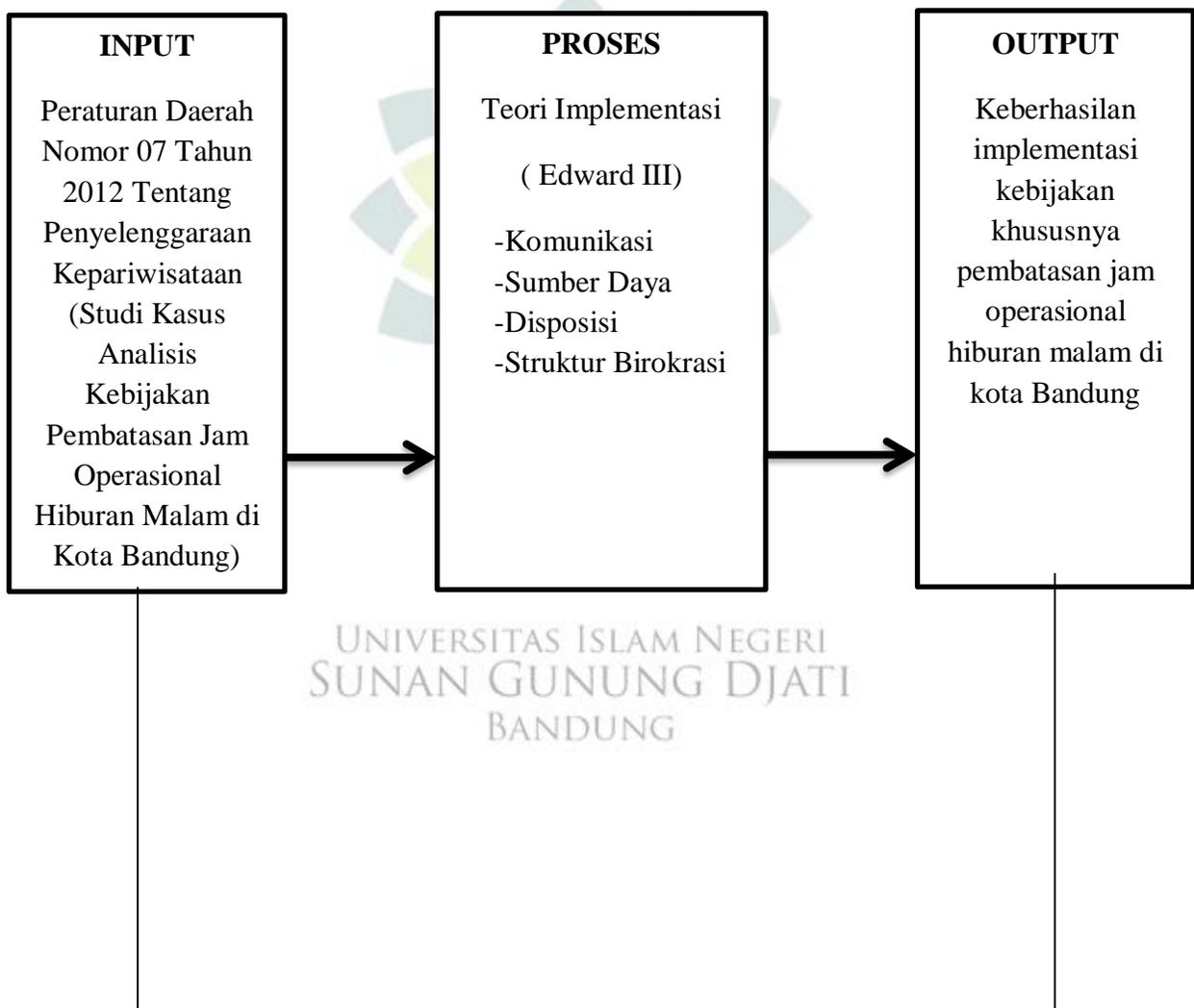


¹⁰ Wirman Syafri dan P. Israwan Setyoko, op.,cit. hlm.34

Dari analisis di atas maka penulis membuat kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2. 2

Kerangka Pemikiran





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG