

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara Hukum Indonesia telah berdiri lebih dari 72 tahun, menurut pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum digunakan sebagai landasan konstitusional dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Kemudian untuk mengatur setiap elemen didalam negara dibuatlah UUD 1945 sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum.

Untuk mengatur wilayah yang luas dari Negara Republik Indonesia maka berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang isinya adalah :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang di atur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pembagian wilayah dan pemberian hak otonomi tersebut diatas dimaksudkan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan Pemerintahannya sendiri dan menjamin kesejahteraan masyarakat sampai disetiap

Daerah, yang kemudian sering disebut Pemerintah Daerah, dengan menggunakan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Pemerintah Daerah memiliki beberapa fungsi diantaranya fungsi pembangunan yang didalamnya memuat tentang hubungan dengan daerah lainnya, serta kewenangan mengatur Pemerintahan Daerahnya, adapun fungsi lainnya selain yang bersangkutan dengan fungsi otonomi daerah, yaitu :

1. Pembinaan wilayah
2. Pembinaan masyarakat
3. Pemberian pelayanan, pemeliharaan serta perlindungan kepentingan umum

Berdasarkan salah satu fungsi tersebut terdapat fungsi pembinaan masyarakat dan pemeliharaan serta perlindungan kepentingan umum, dalam fungsi pembinaan masyarakat diantara terdapat pembinaan terhadap perilaku penyimpangan sosial yang dapat mengganggu ketertiban serta kepentingan umum, diantaranya seperti praktek prostitusi, penggunaan narkoba, tawuran, serta yang lainnya.

Dalam penelitian ini akan membahas mengenai salah satu perilaku sosial menyimpang yang menjadi tanggung jawab dari Pemerintah Daerah yaitu mengenai praktek prostitusi, yang pada umumnya sulit untuk dikendalikan oleh pemerintah khususnya di Daerah Kabupaten Situbondo.

Masalah prostitusi merupakan masalah klasik yang sudah lama menjadi polemik, permasalahan prostitusi mengalami dilema yang menimbulkan pro dan kontra. Bagi yang pro mengaitkan prostitusi sebagai hak ekonomi bagi pelaku

bisnis prostitusi itu sendiri sedangkan yang kontra menganggap lokalisasi sebagai bentuk leagalisasi bisnis haram yang bertentangan dengan aspek moralitas masyarakat.

Larangan praktek prostitusi ini sudah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No 27 Tahun 2004, sebagai berikut :

**Pasal 3**

- (1) Setiap orang yang menemukan tempat yang digunakan sebagai tempat pelacuran, dapat segera memberitahukan kepada Bupati atau pejabat yang berwenang.
- (2) Selambat – lambatnya 2x 24 jam sejak diterimanya pemberitahuan tersebut pada ayat (1) Bupati atau pejabat yang berwenang harus mengambil tindakan.

**Pasal 4**

- (1) Setiap orang atau badan hukum yang memiliki dan atau mengelola tempat yang dipergunakan untuk tempat pelacuran harus menutup tempat tersebut.
- (2) Apabila tempat dimaksud ayat (1) tetap dipergunakan sebagai tempat pelacuran, maka Bupati atau pejabat yang berwenang berhak membongkar tempat dimaksud
- (3) Segala biaya yang dikeluarkan dalam rangka pembongkaran dimaksud ayat (2) menjadi tanggung jawab pemilik, yang menguasai atau pengelola
- (4) Tata cara pelaksanaan pembongkaran dimaksud ayat (2) diatur dengan Keputusan Bupati.

## **Pasal 5**

(1) Setiap orang atau badan hukum melanggar ketentuan ketentuan dalam pasal 2 ayat (1), (2) dan (3), diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak sebesar Rp. 5.000.000,00 (Lima Juta Rupiah)

(2) Tindak pidana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

Dalam Peraturan Daerah tersebut telah dijelaskan bahwa pengelolaan tempat prostitusi akan ditutup atau dilakukan pembongkaran, diatur jelas dalam pasal 4 tentang ketentuan pembongkaran, dan tata cara pelaksanaan diatur berdasarkan Keputusan Bupati.

Di Kabupaten Situbondo terdapat banyak tempat prostitusi diantaranya Burnik, Geladak Macan dengan kata lain 47, Carpetan, Bawean, dan Gunung Sampan atau sering dikenal dengan sebutan GS, tempat – tempat tersebut seperti sebuah perumahan yang dipergunakan sebagai tempat melakukan prostitusi.

Namun pada kenyataannya peraturan tersebut tidak berjalan dengan semestinya, karena dari pihak Pemerintah seperti tidak ada ketegasan. Hal tersebut terbukti dengan tidak adanya pengusuran terhadap tempat prostitusi yang masih beroperasi hingga saat ini, oleh karena itu penulis ingin mengkaji pasal nomer 4 Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Ketentuan Pembongkaran, sehingga penulis mengambil judul Skripsi **“Kewenangan Pemerintah Kabupaten Situbondo Dalam Pembongkaran Bangunan Yang Dipergunakan Sebagai Tempat Pelacuran”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, akan dirumuskan permasalahan yang akan menjadi pembahasan yaitu “Bagaimana kewenangan Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam pembongkaran bangunan yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran menurut pasal 4 ayat 2 Peraturan Daerah No 27 Tahun 2004?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas penelitian ini bertujuan sebagai berikut:  
Untuk mengetahui bagaimanakah kewenangan Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam pembongkaran bangunan yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran menurut pasal 4 ayat 2 Peraturan Daerah No 27 Tahun 2004.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan hukum, khususnya yang berkaitan dengan pembongkaran bangunan pada pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004, tentang larangan pelacuran di Kabupaten Situbondo.
2. Secara praktis untuk memberikan gambaran kepada masyarakat tentang kewenangan Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam pembongkaran bangunan yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran.

## **1.5 Metode Penelitian**

Penulisan sebuah karya ilmiah memerlukan suatu metode untuk menganalisis suatu data atau fakta agar menghasilkan suatu kebenaran yang

ilmiah, guna memperoleh suatu kebenaran ilmiah tersebut seorang peneliti harus memiliki proses berpikir yang baik dan benar secara ilmiah, sehingga dapat menghasilkan karya ilmiah yang baik dan benar. Adapun metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi :

### **1.5.1 Pendekatan masalah**

Penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan yang mana pendekatan tersebut akan membantu peneliti dalam memperoleh informasi mengenai permasalahan yang akan dicarikan jawabannya melalui pendekatan tersebut. Adapun pendekatan yang digunakan penyusun dalam penyusunan karya ilmiah ini adalah penelitian normatif , dalam penelitian ini penulis menggunakan penafsiran Undang - Undang secara ekstensif.

Penelitian normatif dilakukan dengan pendekatan perundangan tentang keserasian peraturan perundangan yang setara.

Pendekatan penelitian normatif dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis maupun kepentingan hukum untuk akademis<sup>1</sup>.

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Penelitian hukum dilakukan dalam rangka upaya pengembangan hukum serta menjawab isu-isu hukum baru yang berkembang dalam masyarakat. Tanpa penelitian hukum maka pengembangan hukum tidak akan berjalan dengan maksimal<sup>2</sup>.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah Deskriptif, yaitu sebuah metode penelitian yang dimaksudkan untuk mendeskripsikan

---

<sup>1</sup>Dyah Octorina Susanti Dan A'an Efendy, **Penelitian Hukum( Legal Research)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 110

<sup>2</sup>Ibid, Hlm.7

peristiwa-peristiwa yang ada yang masih terjadi sampai saat sekarang atau waktu yang lalu jenis penelitian ini berbeda dengan eksperimen sebab tidak melakukan perubahan terhadap variable - variabel bebas mendeskripsikan suatu situasi alakadarnya. Tipe penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji bagaimana penerapan aturan-aturan hukum seperti undang-undang dan peraturan lainnya serta literatur yang berisikan konsep-konsep yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam karya ilmiah ini.

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan. Guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum<sup>3</sup>. Pada penelitian karya ilmiah ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

#### **1.5.3.1 Bahan hukum primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim<sup>4</sup>. Bahan hukum primer yang digunakan penyusun dalam karya ilmiah ini terdiri dari:

---

<sup>3</sup> Ibid, Hlm.115

<sup>4</sup> Petter Mahmud Marzuki, 2011, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Group, Jakarta, Hlm. 141

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran,

#### 1.5.3.2 Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan <sup>5</sup>.

#### 1.5.3.3 Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder contohnya: Kamus Hukum, wawancara dengan pihak yang bersangkutan, internet.

### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data menggunakan metode kepustakaan dan metode dokumenter.

Metode kepustakaan, yakni suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran terhadap bahan pustaka, seperti literatur dan hasil penelitian. Sedangkan metode dokumenter adalah suatu cara pengumpulan bahan dengan menelaah terhadap dokumen – dokumen pemerintah maupun non - pemerintah seperti putusan pengadilan.<sup>6</sup>

### **1.5.5 Analisis Data.**

Perumusan isu hukum dalam penelitian adalah langkah yang paling penting dalam proses analisis dalam suatu penelitian hukum sehingga seringkali

---

<sup>5</sup> Ibid, Hlm.142

<sup>6</sup>Tedi Sudrajat, 2008,**Materi Kuliah**, MPPH,FH Unsoed,hlm, 31

perumusan isu hukum bukanlah pekerjaan yang mudah untuk dilakukan<sup>7</sup>. Saat melakukan suatu analisis data merupakan suatu metode atau cara untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti dalam penulisan karya ilmiah ini. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif, artinya menguraikan data yang diolah secara rinci ke dalam bentuk kalimat-kalimat (*deskriptif*). Peter Mahmud menyatakan bahwa dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>8</sup>

Adapun langkah-langkah yang telah dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki di atas sesuai dengan karakter yang dimiliki oleh ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Berdasarkan hal-hal tersebut maka akan dapat dicapai suatu tujuan untuk menjawab atas suatu permasalahan yang diteliti oleh penyusun dalam karya ilmiah ini sehingga nantinya menghasilkan kesimpulan berdasarkan analisis yang dipertanggung jawabkan oleh penulis dalam karya ilmiah ini.

---

<sup>7</sup> Ibid, Hlm, 44

<sup>8</sup> Ibid, Hlm,140