

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 45) telah menegaskan: Pemerintah Negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila.<sup>1</sup>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 kemudian diubah kembali menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya undang-undang tersebut telah memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing dalam upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Kewenangan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan

---

<sup>1</sup>Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Alinea Keempat

peraturan perundang-undangan.Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan;<sup>2</sup>

*“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah danperaturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*

Dalam era globalisasi saat ini, sektor pariwisata merupakan industri terkuat dan terbesar dalam pembiayaan ekonomi global.Sektor pariwisata sendiri telah menjadi salah satu pendorong utama pada perekonomian suatu negara, dikarenakan sektor pariwisata adalah sektor yang berkembang cukup pesat dan telah menjadi salah satu industri yang mengglobal.Selain itu, terutama di negaranegara berkembang pariwisata memiliki peran besar dalam mengurangi kemiskinan, memberikan dampak ekonomi yang positif pada komunitas dan masyarakat yang paling terpinggirkan dalam masalah ekonomi. Pariwisata telah memberikan devisa yang cukup besar bagi berbagai Negara. Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.508 pulau atau disebut juga sebagai nusantara atau Negara Maritim.Indonesia telah menyadari pentingnya sektor pariwisata terhadap perekonomian Indonesia, dikarenakan pertumbuhan pariwisata Indonesia selalu diatas pertumbuhan ekonomi Indonesia.<sup>3</sup>

Perkembangan pariwisata yang pesat selama dasa warsa terakhir ternyata tidak lepas dari efek negatif yang ditimbulkannya. Disamping kemampuannya dalam memberikan sumbangan yang berarti dari segi ekonomi, pembangunan pariwisata yang hanya berorientasi pada segi eknomi dan mengabaikan segi non ekonomi berupa lingkungan hidup dan budaya masyarakat telah mengakibatkan

---

<sup>2</sup>Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>3</sup> Soebagyo, *Strategi Pengembangan Pariwisata di Indonesia*, Jakarta: Jurnal Liquidity Vol.1, No.2, 2012, hal.153-158.

terjadinya banyak kerusakan berupa pencemaran lingkungan, budaya masyarakat, pengusuran, prostitusi dan terpinggirkannya masyarakat disekitar obyek wisata.

Kabupaten Bekasi mempunyai potensi kepariwisataan berupa kekayaan alam, peninggalan purbakala, seni budaya, tradisi masyarakat, dan berbagai fasilitas yang dimiliki Kabupaten Bekasi merupakan sumber daya dan modal dasar dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Penyelenggaraan kepariwisataan dilaksanakan dengan tetap mengedepankan norma-norma agama, nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat dan memperkuat budaya Kabupaten Bekasi, jati diri dan kesatuan bangsa serta berwawasan lingkungan. Kabupaten Bekasi merupakan kawasan Industri terbesar di Indonesia yang mana juga kebutuhan orang asing akan wisata, rekreasi, dan hiburan harus diakomodir dan dikendalikan agar tidak berdampak negatif kepada kehidupan sosial dan budaya masyarakat.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan kepariwisataan dibutuhkan sebagai upaya penataan, pembinaan, penertiban, pengawasan, pengendalian dan penindakan terhadap usaha-usaha kepariwisataan yang ada serta untuk memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha wisata dan masyarakat. Penyelenggaraan kepariwisataan juga diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha wisata, kesempatan memperoleh manfaat wisata, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat sekitar. Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata perlu disesuaikan dengan perkembangan

---

<sup>4</sup>PERDA Kab. Bekasi No. 3 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, Bagian Penjelasan/Abstrak, Dalam [Http://Peraturan.Bpk.Go.Id](http://Peraturan.Bpk.Go.Id), Diakses Pada Hari Selasa, 17 November 2020, Pukul 16.13 WIB

kepariwisataan dan ketentuan peraturan perundang-undangan perlu diganti, maka perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

Permasalahan yang terjadi di masyarakat adalah ketidakjelasan dalam merealisasikan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata tersebut. Adapun jenis usaha pariwisata yang dilarang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 ayat (1) meliputi;<sup>5</sup> diskotik, bar, klab malam, PUB, kepariwisataan, panti pijat (message), live music dan jenis-jenis usaha lainnya yang tidak sesuai dengan norma agama.

Adapun Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Pasal 47 ayat (2) dijelaskan bahwa usaha pariwisata yang belum memiliki Tanda Daftar Usaha Perizinan Pariwisata (TDUP) dilarang beroperasi. Pasal 47 ayat (3) TDUP dilarang dipindahtangankan kepada pihak lain, sedangkan Pasal 47 ayat (4) usaha Spa dilarang beroperasi dan melakukan kegiatan pada hari Kamis pukul 18.00 WIB sampai dengan hari Jumat pukul 14.00 WIB.<sup>6</sup>

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Bekasi menutup 19 tempat hiburan malam (THM) di Kabupaten Bekasi, sebanyak 19 lokasi itu bagian dari 83 THM yang akan ditutup. Sesuai dengan amanat Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Pasal 47 ayat 1 tentang Kepariwisata jenis usaha pariwisata yang dilarang diskotik, bar, kepariwisataan, panti pijat, live music, dan tempat hiburan lain. Beberapa THM yang ditutup di antaranya Mulia, Cinderella, dan V2. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Bekasi mempertegas penutupan itu

---

<sup>5</sup>Pasal 47 Ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata

<sup>6</sup>Pasal 47 Ayat (2) Sampai Ayat (4) Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata

dilakukan karena THM dilarang oleh PERDA tersebut. Sejumlah ulama perwakilan dari Forum Ukhuwah Islamiah (FUKHIS) Bekasi, Persatuan Umat Islam (PUI) Kabupaten Bekasi dan Front Pembela Islam (FPI) Bekasi Raya mendatangi gedung DPRD Kabupaten Bekasi. Mereka mengadukan perihal tidak adanya komitmen dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi untuk menutup Tempat Hiburan Malam (THM) sesuai dengan Perda No 3 Tahun 2016 Tentang Kepariwisata. Pengesahan perda yang melarang berdirinya tempat hiburan di Kabupaten Bekasi itu langsung disambut baik oleh ormas islam yang tergabung ke dalam Forum Ukhuwah Islamiah.

*“Perjuangan umat islam selama ini untuk melarang berdirinya tempat maksiat dengan mengajukan usulan pencoretan dalam perda pariwisata berbuah hasil, kedepan tidak akan ada lagi tempat maksiat, apabila tetap ada pihaknya meminta aparat untuk membongkarnya karena jenis usaha tersebut tidak ada dalam peraturan daerah”<sup>7</sup>*

Keberadaan tempat maksiat di wilayah Kabupaten Bekasi resmi dilarang yang tercantum dalam Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pariwisata. Bupati Kabupaten Bekasi telah menginstruksikan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait, yakni Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk melakukan penegakan Perda tersebut.

*“Perda melarang itu. Di Perda kan kepariwisataan dilarang. Jadi intinya bukan karena (ditemukan) prostitusi atau narkoba, tapi karena di Perda, kepariwisataan dan tempat hiburan malam sejenisnya itu dilarang. Ternyata hasil komunikasi DPRD Kabupaten Bekasi dengan pihak Satpol PP itu terbentur masalah anggaran. Ini memang kesalahan Satpol PP kenapa di APBD tahun 2017 ini tidak mengajukan anggaran untuk penertibannya.”*

Dari pemaparan diatas, peneliti tertarik meneliti lebih dalam tentang permasalahan yang telah dipaparkan dengan penelitian yang bisa dipertanggung jawabkan. Adapun judul penelitian ini yaitu “Implementasi Pasal 47 Peraturan

---

<sup>7</sup> Sekretaris Forum Ukhuwah Islamiah, Kh Kosim Nurseha Menyambut Baik Dengan Dilarangnya Tempat Maksia

Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Di Kabupaten Bekasi Perspektif Siyasah Dusturiyah”

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas dapat diidentifikasi dan dirumuskan sebagai berikut;

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi?
2. Bagaimana hambatan dan tantangan tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi?

## **C. Tujuan**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Mengidentifikasi dan menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi;
2. Mengidentifikasi dan menganalisis hambatan dan tantangan tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi;
3. Mengidentifikasi dan menganalisis tinjauan siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Manfaat bagi Penulis adalah sebagai syarat kelulusan pada Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung
2. Manfaat bagi pembuat kebijakan adalah untuk mengembangkan visi dan misi pengembangan penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi yang dapat menjadi landasan dan pedoman bagi seluruh pihak yang terkait dalam pembangunan penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi
3. Manfaat bagi pembaca adalah untuk menambah wawasan akademik guna memahami isi dan konteks Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bekasi.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Norma hukum adalah aturan yang dibuat secara resmi oleh penguasa masyarakat/negara, mengikat setiap dan berlakunya dapat dipaksakan oleh aparat masyarakat/negara, sehingga berlakunya kaidah dapat dipertahankan. Selain aturan yang dibuat penguasa juga ada hukum yang lahir dari kebiasaan (Hukum Kebiasaan), juga ada aturan yang lahir dari keputusan pengadilan (yurisprudensi). Ciri-ciri norma hukum yaitu peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah, isinya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan, keistimewaan norma hukum terletak pada sifatnya yang memaksa, dengan sanksi berupa ancaman hukuman. Sanksi tersebut dapat dipaksakan oleh alat-alat negara. Paksaan ini tidak berarti sewenang-wenang, melainkan sebagai upaya untuk memberi tekanan agar norma-norma hukum dapat

dihormati dan ditaati. Tujuan norma hukum adalah ketertiban masyarakat serta memberikan perlindungan agar jangan sampai timbul korban kejahatan. Isi norma hukum lebih ditujukan pada sikap lahir manusia. Apa yang difikirkan atau dibatin manusia tidak menjadi soal, asal lahirnya tidak melanggar hukum. Di sini berlaku asas cogitationis poenam nemu patitur (tidak seorangpun dapat dihukum karena apa yang difikirkan atau dibatinya). Jadi kepatuhan seseorang terhadap hukum, apakah itu terpaksa, pura-pura atau didasari kesadaran dan keikhlasan tidak menjadi masalah.<sup>8</sup>

Hukum mengorientasikan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan masyarakat, tujuannya adalah untuk melayani anggota masyarakat seperti mendistribusikan sumber daya, mengalokasikan kekuasaan, dan melindungi kepentingan anggota masyarakat. Dalam tinjauan spesifik, hukum banyak digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik berfungsi dalam rangka merealisasi kebijakan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat untuk mempengaruhi aktivitas pemegang kekuasaan.<sup>9</sup>

Fungsi hukum sebagai media pengatur interaksi sosial. Dalam pengaturan tersebut terdapat petunjuk mengenai apa yang harus dilakukan, mana yang boleh dan tidak untuk dilakukan, dengan harapan segala sesuatunya berjalan teratur dan tertib. Dalam posisimasyarakat yang teratur, hukum dijadikan sarana untuk mencapai terwujudnya keadilan sosial. Dalam mewujudkan perannya pembentuk peraturan perundang-undangan melalui sejumlah kekuasaan dan wewenang yang

---

<sup>8</sup> Jawahir Thontowi, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Fahma, Yogyakarta, 2007, Hlm. 64-65

<sup>9</sup>Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Pustaka Magister, 2014, hal. 129

dimiliki harus memperhatikan kenyataan empiris dan norma-norma yang sepatutnya. Fungsi hukum memiliki empat fungsi, sebagai berikut;<sup>10</sup>

1. Hukum adalah sarana penegak keadilan
2. Hukum adalah sarana pendidikan masyarakat
3. Hukum adalah pemelihara ketertiban dan keamanan
4. Hukum adalah sarana pembangunan

Dalam menjalankan fungsi hukum sebagai perekayasa sosial, hukum harus dapat membentuk masyarakat sebagaimana yang dikehendaki, hukum harus selalu berada dibawah pengendalian serta pengawasan. Hubungan antara sosial dan hukum berkaitan dengan dua sifat hukum, antara lain;<sup>11</sup>

- 1) Hukum itu merupakan suatu unsur yang selalu memasuki pranata yang ada dan selanjutnya selalu memainkan peranan penting didalam setiap pranata tersebut. Penggunaan hukum sebagai alat untuk menimbulkan perubahan sosial (mengatur kehidupan masyarakat).
- 2) Hukum didalam suatu masyarakat itu secara keseluruhan sebagai suatu sistem yang menyangkut bagian-bagian yang saling berserasi dengan keseluruhan jaringan hubungan intern yang ada. Hukum merupakan suatu sub sistem dalam kerangka keseluruhan budaya masyarakat dan erat kaitannya dengan proses-proses dan pranata-pranata perbuatannya, penerapannya dan pelaksanaannya.

Menurut Syahrhan Basah menyatakan kehidupan masyarakat di Indonesia, hukum mempunyai fungsi sebagai berikut;<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Didiek R. Mawarti, *Fungsi Hukum Dalam Kehidupan Masyarakat*, Lampung : Sth Muhammadiyah, hal. 278 - 280

<sup>11</sup>Didiek R. Mawarti, *Ibid*

- 1) *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun dan membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- 2) *Integratif*, sebagai pembina kesatuan bangsa.
- 3) *Korektif*, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.
- 4) *Perfektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun sikap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- 5) *Stabilitatif*, sebagai pemeliharaan dan penjagaan keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hukum dalam kehidupan bermasyarakat memiliki fungsi yang bermacam-macam, selalu melihat tingkah laku seseorang ditempatkan dalam kerangka sistem sosial yang lebih besar dimana didalamnya terdapat subsistem yang merupakan suatu kesatuan hirarkhis. Sebagai sub sistem sosial hukum berfungsi untuk melakukan integrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kebutuhannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dan hal hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktifitas masyarakat. Fungsi integrasi yang dilakukan oleh hukum menjadi penting karena perubahan masyarakat dalam konteks yang kecil semisal perencanaan pembangunan, hukum dapat menjadi landasan kerangka kerja kebijakan atau memberi jaminan hukum terhadap setiap perkembangan hubungan atau peristiwa hukum dalam masyarakat.<sup>12</sup>

Legalitas memberikan keabsahan terhadap fungsi integrasi hukum, fungsi rekayasa sosial, maupun hubungan dan peristiwa hukum, melalui fungsi hukum yang berkeadilan maka pemenuhan kebutuhan manusia yang bersifat produktif

---

<sup>12</sup>Didiek R. Mawarti, *Ibid*

ataupun konsumtif maupun eksplorasi sumber daya alam yang terbatas akan diatur, ditata sedemikian rupa aspek pemanfaatan, pengolahan dan pengalokasian (distribusi), kontak-kontrak yang diadakan untuk hal itu, serta perlindungan hak milik. Fungsi hukum agar berjalan diatas relnya selalu dikontrol oleh pemegang kekuasaan yang amanah oleh *sosial control*, kepentingan umum, kepatutan, dan kebiasaan.<sup>13</sup>

Hukum dan masyarakat tidak dapat dipisahkan, ada yang penting antara dua hal tersebut yaitu relasi kekuasaan dalam masyarakat. Implementasi fungsi dapat dipengaruhi dengan tipologi hukum itu sendiri dalam menata masyarakat mealui suatu kekuasaan. Memahami tipologi hukum (represif, otonom, responsif) penting bagi pemegang kekuasaan sebagai landasan konsep cara ber hukum, melalui tipologi hukum pemegang kekuasaan dapat menetapkan hukum secara kumulatif sesuai kasus yang dihadapi demi kepentingan masyarakat luas tanpa memanifulasi hukum, untuk memperoleh pencapaian keadilan formal (kepastian hukum tertulis secara formil dan materil) dalam upaya mencari keadilan substantif.<sup>14</sup>

## **F. Penelitian Terdahulu**

Adapun penelitian terdahulu ini adalah sebagai berikut;

1. Judul Penelitian “Implementasi Kebijakan Perda Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung (Studi Kasus Analisis Pembatasan Jam Operasional Hiburan Malam di Kota Bandung” oleh Muhammad Samain Soamole, 2014, Universitas Komputer Indonesia. Hasil penelitian ini adalah implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan di Kota Bandung yang dimana bermula dari permasalahan berkembang pesatnya usaha pariwisata hiburan malam di Kota Bandung yang menimbulkan dampak

---

<sup>13</sup>Didiek R. Mawarti, *Ibid*

<sup>14</sup>Didiek R. Mawarti, *Ibid*

negatif yaitu terganggunya keamanan dan ketertiban di Kota Bandung. Untuk menekan dampak negatif dari wisata hiburan malam, pemerintah Kota Bandung mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Kota Bandung yang dimana di dalamnya mengatur mengenai pembatasan jam operasional hiburan malam.

2. Judul Penelitian **“Mahasiswa Clubbers Dan Dunia Malam Dalam Perspektif Dramaturgi Erving Goffman (Studi Kasus Terhadap Pola Perilaku Mahasiswa Pada Tempat Hiburan Night Club Di Kota Malang)** oleh Firlis Juwita Sari, Jurnal Sosiologi FISIP Universitas Brawijaya 2013. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pola perilaku mahasiswa clubbers yang terbagi menjadi dua wilayah yaitu panggung depan dan panggung belakang. Pada panggung depan mahasiswa clubbers mempresentasikan dirinya sesuai dengan status sosial yang dimilikinya yaitu sebagai mahasiswa dan sesuai dengan nilai pada umumnya di masyarakat.
3. Judul Penelitian **“Pengaruh Aktivitas Tempat Hiburan Malam Terhadap Perubahan Perilaku Sosial Masyarakat”** oleh Riska Dewi Anggraini, Holilulloh, Yunisca Nurmalisa. Hasil penelitian ini adalah terdapat pengaruh yang sangat kuat pada aktivitas tempat hiburan malam terhadap perubahan perilaku sosial masyarakat di Kelurahan Ganjar Asri Kecamatan Metro Barat Kota Metro.

Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dari optik hukumnya, penelitian ini menggunakan optik hukum Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Bekasi dalam perspektif Siyasa Dusturiyah.