

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara hukum yang masyarakatnya taat dan patuh pada hukum yang telah diatur baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang mengatur maupun mengelola daerah tersebut. Negara Indonesia memiliki ragam budaya dan bangsa, dimana Indonesia memegang adat ketimuran yang berarti memiliki nilai kesopanan yang tinggi. Dan setiap daerah memiliki aturan dan ketentuan tentang izin usaha yang diberikan untuk diatur maupun sebagai hasil peningkatan pendapatan daerah. Tempat usaha juga memiliki peran penting untuk memberikan lapangan pekerjaan dan juga mengurangi angka pengangguran. Dalam mengurangi angka pengangguran maka dapat melakukan membuka kegiatan usaha seperti perdagangan, industri, jasa dan lainnya. Sebagaimana dijelaskan dalam **Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 27 ayat (2) yang berbunyi:**<sup>1</sup>“Bahwa tiap-tiap warga negara berhak pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Artinya bahwa hak-hak manusia tidak dibeda-bedakan dalam melakukan kegiatan usaha dengan kata lain semua warga maupun masyarakat dapat melakukan kegiatan usaha agar dapat pekerjaan dan penghidupan yang layak.”

Melihat perkembangan dan kegiatan daya usaha yang tinggi oleh karena banyak usaha yang, memiliki cara untuk mengembangkan usahanya supaya menarik pengunjung maupun pelanggan. Dalam pembangunan dan pertumbuhan kegiatan usaha yang banyak dapat menghasilkan devisa dan dapat mengurangi

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 Ayat (2)

angka pengangguran yang ada di Indonesia dan juga meningkatkan angka kesempatan kerja. Mengenai pelaksanaan pembangunan, diperlukan suatu aturan hukum dalam hal penataan bangunan dengan suatu peraturan perundang-undangan. Hal tersebut juga telah dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 penataan ruang yang didalam pasal tersebut mencakup ketentuan-ketentuan mengenai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dalam melakukan pembangunan. Selain memperhatikan penataan ruang, kegiatan usaha dapat menunjang pembangunan berkelanjutan serta penanggulangan pencemaran lingkungan, apabila administrasi pemerintah berfungsi efektif dan terpadu. Salah satu sarana sarana yuridis administrasi untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan tersebut adalah sistem perizinan.

Izin merupakan instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi yang oleh pemerintah izin itu digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga negara.<sup>2</sup> Pentingnya sebuah izin ialah untuk mendapatkan pengesahan dari pemerintah atas bangunan dan juga mempunyai kekuatan hukum. Sistem perizinan adalah hal penting dalam kegiatan usaha karena merupakan suatu dasar bangunan tersebut bisa didirikan atau tidaknya, sebab izin ialah instrumen persetujuan baik dari pemerintah maupun masyarakat. Prosedur perizinan di Indonesia rumit dan sukar ditelusuri, sehingga sering menjadi kendala maupun hambatan bagi kegiatan dunia usaha.

Sanksi administratif merupakan salah satu tindakan dalam menegakan aturan atau demi dipatuhinya satu aturan yang ada di kota atau daerah tersebut. Dalam pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2005 yang

---

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Perizinan**, Yuridiko, Surabaya, 1993 hlm. 12

berbunyi:<sup>3</sup> “Setiap tempat usaha yang terbukti digunakan sebagai tempat berbuat zinah atau berbuat cabul, maka perizinan yang berkaitan dengan usaha tersebut dapat dicabut dengan segala akibat hukumnya”. Didalam pasal tersebut berlaku apabila tempat usaha atau kegiatan usaha tersebut digunakan sebagai tempat berbuat zinah atau berbuat cabul. Pasal 4 ayat (1) juga menjelaskan tentang pencabutan izin usaha, dalam pencabutan izin usaha harus lah ada bukti terlebih dahulu dalam melakukannya, sehingga jelas pencabutan izin tempat usaha tersebut.

Ketentuan yang telah dijelaskan didalam pasal 4 tersebut untuk menjalankan usaha sesuai izin yang diberikan atau yang diminta oleh pemohon izin (pengusaha) atau orang yang menjalankan tempat usaha. Didalam prakteknya banyak izin usaha yang menyalahgunakan izin usaha tersebut, seperti contohnya kegiatan jasa pijat yang dimana semestinya hanya menawarkan jasa pijat saja, namun didalam prakteknya ada tidak hanya menawarkan jasa pijat tetapi jasa yang lainnya juga yang melanggar kesusilaan. Dimaksud melanggar kesusilaan ialah bahwa pijat tersebut melakukan usaha yang kegiatan yang tidak semestinya dimana tempat usaha tersebut memberikan layanan atau jasa plus-plus tidak sesuai izin yang diminta atau yang diberikan, seperti menawarkan jasa berbuat zinah atau berbuat cabul didalam penawaran jasa tersebut. Dalam hal ini juga bahwa pijet plus-plus tersebut melanggar pasal 298 KUHP yang berkaitan dengan perbuatan cabul, dimana dipasal tersebut pelaku dapat dipidanakan dan juga tempat atau izin usaha tersebut dapat dicabut izin usaha nya.

---

<sup>3</sup> Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul

Sumber Jawa Pos mengatakan dikawasan kecamatan belimbing, kota malang yang telah menangkap pekerja pijet plus-plus. Namun dimedia cetak tersebut tidak menjelaskan pencabutan usaha atau sanksi administrasi yang diberikan oleh Pemerintah Kota Malang kepada tempat usaha tersebut. Sehingga pelaksanaan atau implementasi dari pasal 4 ayat (1) peraturan daerah kota malang belum dilaksanakan.<sup>4</sup>

Masalah yang sama juga dijelaskan di Media Malangtimes dimana disitu dijelaskan praktek pijet plus-plus di hotel berbintang. Walaupun didalam media tersbut tidak disebutkan nama hotelnya namun setidaknya dilakukan melakukan investigasi kehotel-hotel yang tempatnya berada atau disekitar jalan yang disebutkan. Observasi yang saya lakukan dikawasan tersebut diman belum ada penerapan maupun pelaksanaan pemberian sanksi administrasi kepada tempat usaha yang digunakan sebagai tempat berbuat cabul yang mana hotel-hotel tersebut tetap berdiri. Belum adanya penerapan sanksi administrasi sehingga tempat usaha membuka layanan secara ilegal.<sup>5</sup>

Tempat usaha yang melakukan pelayanan jasa plus-plus sudah melakukan pelanggaran izin usaha yang telah diberikan dan juga dapat dikenakan sanksi administratif. Sanksi administratif yang diberikan kepada tempat usaha tersebut adalah pencabutan izin usahanya, namun di dalam praktek atau pelaksanaannya pencabutan izin usaha belum ada yang dijalankan sesuai aturan yang ada atau peraturan daerah yang berlaku. Banyak tempat usaha seperti itu berdiri akibat belum adanya tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintah

---

<sup>4</sup> <http://www.jawapos.com/read/2015/11/08/9745/miris-layani-pijat-plus-plus-di-depan-anak-dan-suami>

<sup>5</sup> <http://www.malangtimes.com/baca/4734/20151005/152146/kalau-mau-spa-plusplus-ke-hotel-itu-aja/>

daerah tersebut, yang membuat tempat usaha tersebut tidak merasa khawatir karena belum adanya efek jera yang diberikan oleh pemerintah daerah setempat. Di dalam pasal 4 ayat 1 nomor 8 tahun 2005 jelas sudah dikatakan tentang pencabutan izin usaha apabila digunakan tempat berbuat zinah atau berbuat cabul, namun aparat pemerintah kota Malang belum ada melakukan pencabutan izin usaha tersebut. Sehingga penerapan pasal 4 ayat 1 tersebut dipertanyakan, disebabkan belum adanya sanksi administratif itu dilaksanakan.

Kota Malang sebagai kota Bermartabat, maka akan diwujudkan kota Malang yang aman, tertib, bersih, dan asri, sesuai visi Kota Malang warga Kota Malang harus terdidik dan berbudaya. Terdidik dan berbudaya disini bisa diartikan warga harus taat terhadap agama, hukum dan aturan-aturan yang ditetapkan untuk menjaga kenyamanan dan ketertiban kota, harus memiliki suatu kebijakan yang tegas dalam mengatur warganya agar visi misi Kota Malang sebagai kota bermartabat dapat terlaksana dengan baik. Dalam mewujudkan Kota Malang sebagai kota bermartabat maka pemerintah harus menjalankan dan melaksanakan aturan-aturan yang berlaku, sehingga terjadinya ketertiban dan kenyamanan didalam masyarakat Kota Malang, oleh karenanya pelaksanaan aturan-aturan sangatlah penting.

Kota Malang juga dikenal salah satu kota pendidikan, dimana di kota Malang banyak universitas-universitas negeri maupun swasta, salah satu universitas negeri yang ada di kota Malang dan juga terkenal di Indonesia ialah Universitas Brawijaya dan universitas Negeri Malang, adapun universitas swasta yang ada di kota Malang yang dikenal di Indonesia ialah Universitas Muhammadiyah Malang. Di kota Malang bisa dikatakan kota pendidikan karena

kan jumlah mahasiswa di Kota Malang sangatlah banyak menarik minat luar daerah kota Malang khususnya untuk dapat masuk di universitas atau perguruan tinggi yang dikenal di Indonesia yakni Universitas Brawijaya. Banyaknya pendatang sehingga aturan-aturan dan ketertiban Kota Malang sangat diperhatikan, agar pendatang merasa aman dan nyaman berada di Kota Malang. Dalam melakukan penertiban maka penyelidikan akan tempat usaha yang digunakan sebagai tempat perbuatan cabul perlu dilakukan agar tidak membuat resah masyarakat sekitar karena telah melanggar asas kesusilaan dan menyalahgunakan izin usaha. Tempat usaha yang melakukan perbuatan cabul merupakan salah satu penyakit masyarakat yang dimana disitu merugikan masyarakat di sekitar, mengapa demikian dikarenakan bisa berdampak bagi kehidupan dan perkembangan masyarakat di daerah tersebut. Malang merupakan salah satu kota yang ada di Indonesia dimana dikenal sebagai orang timur yang berarti memegang teguh kesopanan dalam hidup sehari-hari. Apabila tempat usaha tersebut berdiri dan dijalankan di Kota Malang tentu saja meresahkan masyarakat Kota Malang, dikarenakan tempat usaha seperti itu merupakan penyakit masyarakat dan sebaiknya ditertibkan agar tidak meresahkan dan mengganggu ketertiban masyarakat disekitarnya.

Perbuatan cabul merupakan perbuatan yang melanggar kesusilaan, dan Malang merupakan kota yang taat akan agama, maka tempat-tempat yang menyediakan layanan seperti perbuatan cabul didalamnya sangatlah meresahkan masyarakat, dikarenakan itu merupakan suatu perbuatan tercela menurut agama. Malang tidak menyediakan tempat prostitusi seperti dulu Kota Surabaya yang dikenal dengan kampung Dolly, oleh karenanya banyak tempat usaha secara ilegal

digunakan sebagai tempat pembuatan cabul. Untuk membuat masyarakat Kota Malang merasa nyaman, maka tempat usaha yang digunakan sebagai tempat pembuatan cabul atau bisa dikatakan sebagai tempat mesum, maka izin usaha tersebut harus dilakukan pencabutan izin usaha. Untuk membuat efek jera atau sanksi kepada tempat usaha yang menyalahkan guna izin usaha yang diberikan.

**Tabel 1.1 : Keaslian Penelitian**

No	Tahun Peneliti	Identitas Peneliti	Judul	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2016	PRAGA INDARO DE SILO	Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Toko Bahan Kimia Yang Melanggar Pelaksanaan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) Di Kota Malang	1. Bagaimana Efektivitas Penerapan Sanksi Terhadap toko bahan kimia yang melanggar pelaksanaan surat izin usaha perdagangan (SIUP)? 2. Apa hambatan dan upaya dalam peningkatan penerapan sanksi terhadap toko bahan kimia yang melanggar pelaksanaan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)	Dalam Penelitian ini mengkaji mengenai penerepan sanksi administrasi yang melanggar pelaksanaan surat izin usaha (siup) kepada toko bahan kimia diKota Malang
2	2012	Pratama Yudhiarto	Efektivitas Peran Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Ijin Lingkungan Berdasarkan Pasal 76 Undang-	1. Bagaimana efektivitas peran sanksi administrasi terhadap pelanggaran ijin lingkungan berdasarkan pasal 76 undang-undang No.32	Dalam penelitian ini mengkaji mengenai efektivitas sanksi administrasi kepada pelanggaran ijin

			Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi Kasus Dikabupaten Sidoarjo)	<p>tahun 2009 Tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan Hidup di Kabupaten Sidoarjo?</p> <p>2. Apa saja Hambatan Yang di Hadapi Bupati Sidoarjo Dalam mengenakan Sanksi Administratif kepada perusahaan yang terbukti melakukan Pencemaran Lingkungan dan apa solusinya?</p>	lingkungan menurut pasal 76 undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Sidoarjo
3	2010	Eko Ariawan	Penerapan Sanksi Administrasi terhadap kalangan industri yang melakukan pelanggaran izin pembanguna Limbah Cair (menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan Lingkungan Hidup) Studi di dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup Kota Kediri	<p>1. Bagaimana penerapan sanksi administrasi Terhadap pelanggaran izin pembangunan Limbah Cair?</p> <p>2. Apa saja hambatan bagi dinas kebersihan lingkungan dalam melakukan Penerapan sanksi Administrasi terkait pelanggaran terhadap izin Lmbah Cair?</p>	Dalam penelitian ini mengkaji mengenai penerapan sanksi administrasi menurut Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang pengelolaan Likungan Hidup



1. Berdasarkan penelitian yang berjudul “PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI TERHADAP TOKO BAHAN KIMIA YANG MELANGGAR PELAKSANAAN SURAT IZIN USAHA PERDAGANGAN (SIUP) DIKOTA MALANG” yang disusun oleh Praga Indaro De Silo, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya pada tahun 2016 memiliki persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan adalah dalam penelitian ini yang diteliti ialah penerepan sanksi administrasi yang melanggar pelaksanaan SIUP, tetapi penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian yang akan penulis lakukan yaitu obyek yang diteliti bukan mengenai toko bahan kimia tetapi mengenai tempat panti pijat maupun tempat usaha lain yang digunakan sebagai tempat perzinah dan perbuatan cabul.

2. Berdasarkan penelitian yang berjudul “EFEKTIVITAS PERAN SANKSI ADMINISTRASI TERHADAP PELANGGARAN IJIN LINGKUNGAN BERDASARKAN PASAL 76 UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP (Studi kasus Kabupaten Sidoarjo)” yang disusun oleh Pratama Yudhiarto, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya pada tahun 2012 memiliki persamaan dengan yang penulis lakukan adalah dalam penelitian ini berkaitan dengan sanksi administrasi, tetapi penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu ruang lingkup dan obyek yang diteliti ialah berbeda bukan pelanggaran ijin lingkungan namun pelanggaran ijin usaha.

3. Berdasarkan penelitian yang berjudul “PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI TERHADAP KALANGAN INDUSTRI YANG

MELAKUKAN PELANGGARAN IZIN PEMBANGUNAN LIMBAH CAIR (MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1997 TENTANG PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP) : Studi di Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup Kota Kediri. Yang disusun oleh Eko Ariawan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya pada tahun 2010 memiliki persamaan dengan penulis lakukan adalah berkaitan dengan sanksi administrasi yang dikaji, tetapi memiliki perbedaan dari penulis lakukan yaitu ruang lingkup dan juga obyek yang diteliti yaitu ialah berbeda bukan berkaitan dengan Lingkungan Hidup melainkan Izin Usaha.

Berdasarkan hal-hal diataslah yang melatar belakangi penulis untuk mengangkat penulisan skripsi ini dengan judul “PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM KETENTUAN PASAL 4 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 8 TAHUN 2005 TENTANG LARANGAN TEMPAT PELACURAN DAN PERBUATAN CABUL (Studi Dikota Malang)”

## **B. Rumusan Masalah**

Bertitik tolak dari uraian dalam latar belakang permasalahan diatas maka perumusan masalah nya adalah:

1. Bagaimana sikap dan tindakan aparat Pemerintah Kota Malang tentang pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 tahun 2005 terkait penerapan Sanksi Administrasi tempat usaha yang terbukti perbuatan cabul diKota Malang?

2. Apa hambatan dan solusi dalam melakukan penerapan Sanksi Administrasi Terhadap penyalahgunaan tempat usaha yang digunakan Perbuatan Cabul?

### **C. Tujuan**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis tindakan dan sikap Aparat Pemerintah Kota Malang Mengenai pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul.
2. Untuk menganalisis hambatan dan solusi dalam penerapan sanksi administrasi pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang terkait pemberian sanksi administrasi kepada tempat usaha yang terbukti digunakan perbuatan cabul.

### **D. Manfaat**

Nilai suatu penulisan ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penulisan tersebut. Adapun manfaat yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini mencakup kegunaan teoritik dan kegunaan praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum khusus Hukum Administrasi Negara mengenai penerapan Pemerintah Kota Malang dalam memberikam sanksi izin usaha berupa sanksi administrasi terhadap tempat usaha yang digunakan perbuatan cabul berdasarkan pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi:

### a. Pemerintah Kota Malang

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan masukan berupa pemikiran sebagai usaha Pemerintah Kota Malang mengenai pelaksanaan sanksi administrasi kepada tempat usaha yang terbukti digunakan perbuatan cabul sehingga kebijakan yang tertuang dalam peraturan daerah dalam kinerjanya lebih berkompeten serta maksimal sesuai aturan yang berlaku.

### b. Mahasiswa

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan wacana dan wawasan baru bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya dan mahasiswa secara umum mengenai penerapan Pemerintah Kota Malang dalam memberikan sanksi administrasi kepada tempat usaha yang melanggar ketentuan yang berlaku berdasarkan pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 tahun 2005 tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul.

### c. Masyarakat

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan penulis dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat sejauh mana Pemerintah Kota Malang telah melakukan pemberian sanksi kepada tempat usaha yang terbukti digunakan sebagai tempat zinah dan perbuatan cabul di Kota Malang berdasarkan pasal 4 ayat (1) peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 tahun 2005 tentang larang tempat pelacuran dan perbuatan cabul.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi ke dalam bab-bab yang menguraikan permasalahannya secara tersendiri. Didalam satu konteks yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Penulis Membuat sistematika dengan membagi pembahasan keseluruhan kedalam 5 (lima) bab terperinci. Adapun bagian-bagiannya adalah :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat.

### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Pada bab ini berisikan teori dan konsep yang berkenaan dengan sanksi administrasi terhadap tempat usaha yang digunakan berbuat zinah dan berbuat cabul.

Adapun rinciannya sebagai berikut:

- a. Kajian Umum tentang Administrasi
- b. Kajian Umum tentang Perbuatan Cabul
- c. Kajian Umum tentang Sanksi Administrasi
- d. Kajian Umum tentang Perizinan

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini beririsi tentang metode penelitian yang digunakan oleh penelitian dalam penelitian yang dilakukan.

Adapun rinciannya sebagai berikut :

- a. Metode Pendekatan
- b. Lokasi Penelitian
- c. Jenis dan Sumber Data

- d. Teknik Pengumpulan Data
- e. Populasi, Sampel dan responden
- f. Teknik Analisis Data
- g. Definisi Operasional

#### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil pembahasan yang dilakukan peneliti dengan berpedoman pada metode penelitian yang digunakan sehingga dapat menjawab permasalahan-permasalahan dibahas dalam penelitian ini.

#### BAB V : PENUTUP

Dalam Penutup peneliti menguraikan tentang kesimpulan dari pembahasan dan berisi saran dan kritik terhadap permasalahan yang diangkat

Selanjutnya dalam penulisan ini dicantumkan juga daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang mendukung penjabaran penulisan hukum penulis.