

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang berlandaskan atas hukum dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak-hak baik secara individu, kelompok serta menjunjung tinggi hak setiap daerah dalam menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan hukum yang berlaku. Berdasarkan hal di atas, maka dapat dipahami Pancasila sebagai filosofi Negara Indonesia yang tidak bisa diubah dalam ketatanegaraan Indonesia dan sekaligus dasar hukum negara Indonesia dalam menjalankan sistem hukum. Sistem hukum Indonesia menganut sistem Eropa Kontinental yang selalu menempatkan hukum di atas segalanya dalam menjalankan roda pemerintahannya, penyusunan undang-undang maupun lingkup Pengadilan (**E.S Nurbani & HS, 2016: 1**).

Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap penyimpangan terhadapnya. Bentuk-bentuk aturan normatif seperti itu tumbuh sendiri dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan bernegara ataupun sengaja dibuat menurut prosedur-prosedur yang ditentukan dalam sistem organisasi kekuasaan dalam masyarakat yang bersangkutan (**Asshiddiqie, 2015: 1**). Hukum juga sering diartikan sebagai norma yang mempunyai ciri kekhususan yaitu hendak melindungi, mengatur, dan memberikan keseimbangan dalam menjaga

kepentingan umum. Pelanggaran ketentuan hukum dalam arti merugikan, melalaikan atau mengganggu keseimbangan kepentingan umum dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, reaksi yang terjadi berupa pengembalian ketidakseimbangan yang dilakukan dengan mengambil tindakan terhadap pelanggarnya **(Djamali, 2012: 3)**.

Hukum di Indonesia memiliki susunan hukum atau tata hukum yang berasal dari kata bahasa Belanda yaitu *recht orde* ialah susunan hukum, artinya memberikan tempat yang sebenarnya yaitu menyusun dengan baik dan tertib aturan-aturan hukum dalam pergaulan hidup. itu dilakukan supaya ketentuan yang berlaku, dengan mudah dapat diketahui dan digunakan untuk menyelesaikan setiap terjadi peristiwa hukum **(Djamali, 2012: 5)**.

Penyusunan hukum di Indonesia selalu berpedoman terhadap UUD sebagai perundang-undangan yang tertinggi dan dasar hukum negara Indonesia untuk menjalankan sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah **(Widjaja, 2013: 36)**.

Dalam literatur belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Pada dasarnya makna otonomi ini bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, akan tetapi otonomi dimaknai

sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi Negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi Negara (**Monteiro, 2016: 3**).

Pada dasarnya otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi bernegara dan sering juga dikaitkan dengan cara pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Berdasarkan dengan itu, negara Indonesia sangat menjunjung tinggi hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota seperti halnya yang tercantum di dalam UUD RI 1945 Pasal 18A ayat 1.

Sebelumnya, sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia menunjukkan bahwa sebelum Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 diamandemen, persoalan hubungan antara pusat dan daerah sangat tidak jelas disebabkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia beserta penjelasannya yang merupakan landasan hukum mengenai pemerintah daerah, bukan hanya terlalu sederhana, tetapi juga tidak memberikan arahan yang jelas mengenai hubungan antara pusat dan daerah itu dilaksanakan. Berjalannya waktu, permasalahan tersebut telah terealisasi sejak era otonomi daerah yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, dan dengan alasan itulah terjadi konstruksi hubungan pemerintah dan pemerintah daerah terutama dalam aspek pengaturan kewenangan (**Fendri, 2016: 1-5**).

Melihat perkembangan perundang-undangan pemerintah daerah sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan prinsip pemberian kewenangan yang semakin meluas. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan tanggung jawab. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut prinsip pemberian kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab dan proposional. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip pemberian kewenangan yang seluas-luasnya. Artinya jika melihat prinsip pembagian kewenangan dari ketiga undang-undang tersebut mencerminkan adanya peningkatan derajat desentralisasi. Penggunaan istilah seluas-luasnya menimbulkan arti pemberian kewenangan yang sebesar-besarnya atau semaksimal mungkin kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Prinsip yang seluas-luasnya menggambarkan bahwa pembagian urusan pemerintahan dalam NKRI menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 memiliki derajat desentralisasi tertinggi dibandingkan undang-undang sebelumnya.

Lebih lanjut dijelaskan pasal-pasal yang menyebutkan tentang prinsip-prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam konsideran menimbang huruf b:

“Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memerhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai

dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.”(Fendri, 2016: 202).

Berdasarkan hal di atas, dalam UUD RI 1945 khususnya pada Pasal 18 ayat 6 ditegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan pembentukan peraturan daerah di pertegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu dalam Pasal 236 ayat 2 yang menegaskan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Mengacu pada kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota yang secara tegas menjelaskan ke dalam UUD RI Tahun 1945 Pasal 18 ayat 2 bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan hal di atas, maka pengertian tugas pembantuan menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah

yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Dalam peraturan perundang-undangan belanda, tugas pembantuan atau *medebewind* dibedakan menjadi 2 yakni tugas pembantuan yang mekanis (*mechanisch medebewind*) atau yang memberikan kebebasan yang lebih luas untuk menentukan kebijaksanaan pelaksanaan *medebewind* (Monteiro, 2016: 18-21).

Berdasarkan hal di atas, maka dapatlah dipahami Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah dengan tetap memerhatikan aspek-aspek hubungan antartingkatan pemerintahan dan disertai dengan pemberian hak dan kewajiban, artinya daerah harus diberikan hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri atas dasar potensi yang dimilikinya, sehingga dapat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Disamping itu, tujuan otonomi daerah untuk memberikan kesempatan kepada masing-masing daerah untuk mengembangkan potensi dan kreasi daerah dengan cara-cara yang sesuai serta memanfaatkan keragaman budaya sebagai aset pembangunan nasional.

Dengan merujuk dalam penjelasan di atas, maka daerah mempunyai hak untuk membentuk suatu Peraturan Daerahnya sendiri yang dibentuk oleh Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat atau sering di sebut DPRD.

Berdasarkan dengan hal di atas, maka daerah mempunyai hak dan kewajiban berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah (selanjutnya dalam tulisan ini di sebut dengan UU No 32 Tahun 2004), pada Pasal 21 yang menjadi hak daerah antara lain:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
2. Memilih pimpinan daerah.
3. Mengelola aparatur daerah.
4. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
5. Mengelola kekayaan daerah.
6. Dan lain-lain

Berdasarkan hak daerah tersebut, maka daerah juga mempunyai kewajiban dalam Pasal 22 untuk menyelenggarakan otonomi anatara lain:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kehidupan demokrasi.
3. Mengembangkan kualitas kehidupan masyarakat.
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
6. Dan lain-lain.

Untuk pembentukan Peraturan Daerah, masyarakat mempunyai partisipasi seperti halnya yang dikemukakan oleh Sherry Arnstein bahwa:

“Masyarakat mempunyai partisipasi dalam pembentukan suatu peraturan daerah merupakan suatu kekuatan masyarakat untuk memengaruhi hasil akhir kebijakan

pemerintah, yaitu manipulasi, terapi, penginformasian, konsultasi, peredaman, kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat”(Monteiro, 2016: 81).

Sebagaimana yang diketahui, kota Batam salah satu pulau yang ada ditengah-tengah Negara Indonesia yang berpropinsi Kepulauan Riau. Kota Batam termasuk salah satu kota yang banyak menyumbangkan / memberi *income* terhadap Negara Indonesia khususnya di Kota Batam. Kota Batam termasuk kota industri sehingga banyak investor asing yang menanam saham / modal melalui usaha-usaha tertentu. Penanaman Modal Asing tersebut membuat Kota Batam semakin berkembang dan semakin jaya dikarenakan adanya syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi dalam penanaman modal, salah satunya pembayaran pajak penanaman modal dalam sektor pariwisata. Sektor dalam hal ini salah satunya GELPER yang mampu menggerakkan roda perekonomian di Batam, dari sektor ini akan mendorong sektor pendukung lainnya seperti hotel, rumah makan dan resto dan transportasi. salah satunya syarat yang harus dipenuhi dalam penanaman modal tersebut adalah pajak penanaman modal yang harus di bayar oleh penanam modal, dengan adanya pajak tersebut maka *income* kota batam akan bertambah.

Penanaman modal tersebut sangat bermacam-macam salah satunya dibidang usaha kepariwisataan, namun untuk mendukung pengembangan ekonomi, sosial, moral dan budaya bangsa maka sebagaimana yang kita ketahui di kota Batam sendiri saat ini telah terbentuk produk hukum atau peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Batam dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam yaitu Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam perubahan atas Peraturan Daerah

Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam (selanjutnya dalam tulisan ini disebut dengan PERDA NOMOR 3 Tahun 2003). Dalam Peraturan Daerah ini secara khususnya di dalam Pasal 6 ayat 2 bagian C angka 2b tertuang tentang Gelanggang Permainan mekanik/elektronik atau sering disebut dengan permainan GELPER.

Merujuk pada fungsi utama dari Gelanggang Permainan Mekanik/Elektronik atau GELPER ini adalah sebagai permainan atau hiburan semata untuk menarik wisatawan mancanegara untuk berkunjung di Kota Batam, sebagaimana dengan harapan atas kunjungan wisatawan tersebut akan mampu memberikan *income* bagi daerah kota Batam sendiri, namun fungsi asli dari pada Gelanggang permainan Mekanik/Elektronik atau GELPER itu sendiri sebagaimana aktual di lapangan telah banyak disalah gunakan oleh oknum-oknum tertentu sebagai sarana/tempat perjudian.

Menurut Fahrul Rizal dalam penelitian terdahulu (Rizal, 2015) bahwa perjudian menjadi ancaman yang nyata terhadap norma-norma sosial sehingga bisa mengancam berlangsungnya ketertiban sosial. Perjudian dapat menjadi penghambat pembangunan nasional yang beraspek material spiritual, oleh karena itu perjudian harus ditanggulangi dengan cara yang rasional. Salah satu usaha yang rasional adalah dengan pendekatan kebijakan penegakkan hukum pidana. Permasalahan yang dihadapi yaitu apakah kebijakan hukum pidana di Indonesia yang ada telah memadai dalam rangka menanggulangi perjudian serta bagaimana kebijakan formulasi hukum pidana dimasa yang akan datang untuk menanggulangi tindak pidana perjudian.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk skripsi terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam khususnya pada Pasal 6 ayat 2 bagian C angka 2b yaitu dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP GELANGGANG PERMAINAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2003 TENTANG KEPARIWISATAAN DI KOTA BATAM”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini peneliti mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Pemerintah kota Batam melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Kota Batam sebagaimana perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam memberikan izin kepada pengusaha rekreasi dan hiburan yang bersifat khusus bagi wisatawan mancanegara yang ditempatkan pada kawasan wisata terpadu eksklusif yaitu salah satunya gelanggang permainan mekanik/elektronik (Permainan GELPER), serta memberikan hak kepada setiap wisatawan mancanegara yang ingin bermain permainan tersebut. Namun ada beberapa Peraturan perundang-undangan yang membatasi atau tidak memberikan kesempatan untuk ikut serta mengikuti permainan tersebut.

2. Timbul pertentangan atau benturan antara satu perundang-undangan dengan yang lain maupun pertentangan dalam tubuh peraturan itu sendiri dalam pelaksanaan peraturan tersebut di lapangan, sehingga keberadaan peraturan tersebut yang melegalkan permainan GELPER menimbulkan pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat khususnya masyarakat kota Batam.

1.3. Batasan Masalah

Penelitian ini hanya memfokuskan atau dibatasi pada permasalahan sebagai berikut:

1. Penelitian ini hanya menyangkut tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam atas perubahan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam khususnya dalam permainan GELPER.
2. Penelitian ini hanya terkait dampak atau akibat hukum yang di timbulkan apabila pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Kota Batam atas perubahan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam Pasal 6 ayat 2 bagian C angka 2b tentang gelanggang permainan mekanik/elektronik yang di batasi oleh perangkat Peraturan perundang-undangan lainnya.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan di teliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pengaturan Gelanggang Permainan Mekanik/Elektronik Menurut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam?
2. Bagaimana Sanksi Bagi Pengusaha Jika Terbukti Melakukan Pelanggaran Terhadap Pengelolaan Gelanggang Permainan Mekanik/Elektronik?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum khususnya dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam.
2. Untuk mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan apabila terjadi pelanggaran dalam melakukan Gelanggang Permainan Mekanik/Elektronik baik terhadap pemain maupun pengusaha GELPER itu sendiri.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat Teoritis

Pertama, bagi keilmuan hukum pidana, dengan adanya penelitian ini semoga hasilnya dapat memberikan referensi bagi para akademisi dalam melakukan penelitian-penelitian serupa dimasa mendatang serta menjadi dasar atau perbandingan bagi pihak lain yang ingin menerapkan kembali konsep penelitian ini terhadap objek maupun subjek yang lain atau yang lebih luas,

menuju kearah penelitian yang lebih baik dan lebih sempurna untuk perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan peraturan daerah pada khususnya.

Kedua, memberikan manfaat pada ilmu hukum pada umumnya dan khususnya bagi perkembangan pengetahuan mengenai Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam sebagaimana perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam, terutama yang berkaitan dengan gelanggang permainan mekanik/elektronik, dan tentunya penelitian ini bisa menjadi acuan bagi penelitian berikutnya yang tertarik dalam masalah ini.

Ketiga, bagi Pemerintah Daerah, dengan adanya penelitian ini dapat di jadikan sebagai bahan bacaan guna di jadikan sebagai pertimbangan dalam rangka memperbaiki dan memperbaharui Peraturan Daerah yang benar, sehingga tidak memberikan pro dan kontra antara pemerintah dan masyarakat.

Keempat, bagi penulis dengan adanya penelitian ini dapat membantu penulis memecahkan permasalahan yang selama ini menjadi pertanyaan, serta dapat menjadi acuan dan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

1.6.2 Manfaat Praktis

Manfaat secara praktis yang diharapkan dari setiap penelitian ini:

Pertama, bagi peneliti sendiri adalah salah satu persyaratan dalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Putera Batam.

Kedua, bagi kalangan masyarakat umum penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan hukum khususnya dalam pelaksanaan gelanggang

permainan mekanik/elektronik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketiga, bagi akademisi/praktisi adalah penelitian ini diharapkan dapat menambah pengalaman dan pengetahuan yang kelak dapat diterapkan di tengah-tengah masyarakat sebagai praktisi dalam ruang lingkup hukum terutama dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kepariwisata Di Kota Batam sebagaimana perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Kepariwisata Di Kota Batam khususnya Gelanggang Permainan Mekanik/Elektronik dan dengan di lakukan penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi yang positif bagi aparaturnya serta lembaga-lembaga yang berwenang dalam memahami pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kepariwisata di wilayah Kota Batam khususnya Gelanggang Permainan Mekanik/Elektronik, serta dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, dan dapat menjadi acuan dalam pembuatan Peraturan Daerah Kota Batam yang akan datang secara khususnya Peraturan Daerah tentang Kepariwisata.