

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia secara tegas dalam Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 mencita citakan menjadi bangsa yang bisa melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Cita cita luhur yang digagas oleh *founding father* negara Indonesia kemudian dijawantahkan dalam UUD NRI Tahun 1945 amandemen ke-IV Pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum, AV Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberi ciri-ciri *Rule of Law* sebagai berikut: a) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum. b) Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat. c) Terjaminnya hak-hak manusia dalam Undang-undang atau keputusan pengadilan¹. Tahun 1998 Indonesia mengalami sebuah proses transformasi dari era Pemerintahan yang cenderung sentralisasi ke era Pemerintahan desentralisasi. Udara reformasi yang begitu kencang berhembus sejak saat itu membawa angin segar dalam era desentralisasi, dan sejak saat itu banyak peraturan Perundang-undangan yang lahir terkait dengan proses desentralisasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut²:

¹ <http://oneberbagimateri.blogspot.com/2012/03/ciri-negara-hukum.html> diunduh tanggal 30 Oktober 2013

² Lihat UUD NRI 1945 Pasal 18 amandemen ke-IV

(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 Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-undang.

(2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam menjalankan tugas tugas di atas Kepala Daerah otonom berhak menetapkan peraturan Daerah dengan mempertimbangkan kearifan lokal, dan karakter masing masing Daerah, Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Untuk diketahui Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki 34 Provinsi dan 511 Kabupaten/Kota yang terdiri dari 417 Kabupaten dan 94 Kota. (Data sampai diundangkannya UU No. 16 tahun 2013 tentang Pembentukan Kabupaten Musi Rawas Utara di Provinsi Sumatera Selatan tertanggal 10 Juli 2013)³. Satu Kabupaten dan lima Kota di Provinsi DKI Jakarta merupakan Daerah administratif dan bukan Daerah otonom.

Sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan

³ <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/otdaii/otda-iaa.pdf> di unduh pada tanggal 30 Oktober 2013

pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah⁴

Dalam Undang undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang Undangan Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan melihat rujukan perundang undangan di atas sudah selayaknya peraturan di bawah harus mengikuti peraturan yang lebih tinggi sehingga terjadi harmonisasi antar peraturan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana setiap Provinsi atau Daerah memiliki otonom masing-masing atau dalam hal ini kemandirian, kewenangan Kepala Daerah untuk mengurus Daerahnya masing-masing Provinsi Gorontalo yang secara yuridis ditetapkan berdasarkan UU No. 38 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo, sejak saat itulah Pemerintah Provinsi Gorontalo wajib menyelenggarakan tugas otonom dan pembantuan sebagaimana amanah UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18. Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam

⁴ HAW. Widjaja.2005. *Dalam rangka sosiaalisasi uu no 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah*. Jakarta. Rajawali pers. Hlm 36

melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan Daerah yang dirumuskan melalui Peraturan Daerah.

Menurut sejarah, Jazirah Gorontalo terbentuk kurang lebih 400 tahun lalu dan merupakan salah satu Kota tua di Sulawesi selain Kota Makassar, Pare-pare dan Manado. Gorontalo pada saat itu menjadi salah satu pusat penyebaran agama Islam di Indonesia Timur yaitu dari Ternate, Gorontalo, Bone. Seiring dengan penyebaran agama tersebut Gorontalo menjadi pusat pendidikan dan perdagangan masyarakat di wilayah sekitar seperti Bolaang Mongondow (Sulut), Buol Toli-Toli, Luwuk Banggai, Donggala (Sulteng) bahkan sampai ke Sulawesi Tenggara. Gorontalo menjadi pusat pendidikan dan perdagangan karena letaknya yang strategis menghadap Teluk Tomini (bagian selatan) dan Laut Sulawesi (bagian utara). Sebelum masa penjajahan keadaan daerah Gorontalo berbentuk kerajaan-kerajaan yang diatur menurut hukum adat ketatanegaraan Gorontalo. Kerajaan-kerajaan itu tergabung dalam satu ikatan kekeluargaan yang disebut "Pohala'a" daerah Gorontalo ada lima pohala'a :

- 1) Pohala'a Gorontalo
- 2) Pohala'a Limboto
- 3) Pohala'a Suwawa
- 4) Pohala'a Boalemo
- 5) Pohala'a Atinggola

Dengan hukum adat itu maka Gorontalo termasuk 19 wilayah adat di Indonesia. Antara agama dengan adat di Gorontalo menyatu dengan istilah "Adat bersendikan Syara' dan Syara' bersendikan Kitabullah". Pohalaa Gorontalo merupakan pohala'a yang paling menonjol diantara kelima pohalaa tersebut. Itulah sebabnya Gorontalo lebih banyak dikenal.⁵

Gorontalo sebagai Daerah Adat bersendi Syara, Syara bersendikan Kitabullah diharapkan bukan hanya dalam tataran artikulatif dan semboyan semata-mata, tetapi harus benar-benar terwujud dalam kehidupan sosial masyarakat. Kota Gorontalo sebagai ibukota Provinsi dan dikenal juga sebagai Kota serambi medinah dimana umat muslim khususnya wajib memelihara harkat dan martabat dirinya sendiri dalam menjalani kehidupan sehari hari, dimana dengan diberlakukannya PERDA (Peraturan Daerah) Provinsi Gorontalo tentang maksiat diharapkan dapat memberantas segala perbuatan yang berhubungan dengan maksiat yang ada di Provinsi Gorontalo lebih khususnya di Kota Gorontalo.

Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan maksiat, yang harus dijalankan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo termasuk Kota Gorontalo, Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo yang memiliki landasan yuridis, landasan filosofis, dan landasan sosiologis yang kuat sebagaimana kearifan lokal yang sudah ada dan tumbuh dalam masyarakat. Adapun materi muatan Peraturan Daerah ini hanya berupa pencegahan terjadinya tindakan maksiat sedangkan proses pidananya

⁵ <http://www.gorontaloprov.go.id/profil/sejarah> DiUnduh tanggal 5 November 2013

sudah diatur dalam KUHP, berdasarkan latar belakang di atas penulis menetapkan kasus penelitian terhadap pencegahan zina di Kota Gorontalo, Sebagaimana diatur dalam Pasal 284 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (dijelaskan bahwa yang terancam pidana jika yang melakukan zina adalah salah seorang dari wanita atau pria atau juga kedua-duanya dalam status sudah kawin). Pencegahan maksiat di Provinsi Gorontalo terkait dengan zina terdapat pada Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pencegahan Maksiat

Peraturan Daerah yang ditetapkan pada 10 tahun yang lalu, dengan melihat kenyataan yang ada di lapangan masih jauh dari harapan. Data yang bersumber dari observasi awal yang peneliti dapatkan tertanggal 27 Desember Tahun 2012 di kantor Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo (2007-2012) terdapat 112 kasus. Demikian pula data yang peneliti peroleh dari Polres Gorontalo Kota dalam 3 tahun terakhir (2009-2012) tercatat ada 68 kasus Perzinahan yang terjadi di Kota Gorontalo

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti akan mengkaji persoalan ini dalam-dalam yang berjudul ***"Implementasi Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat"***

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 tahun 2003 mengenai pencegahan Zina di Kota Gorontalo?

2. Apakah kendala khususnya Pemerintah Kota Gorontalo dalam melaksanakan pencegahan Zina di Kota Gorontalo?

1.3. Tujuan penulisan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor.10 Tahun 2003 mengenai Pencegahan Zina Di Kota Gorontalo.
2. Untuk lebih mengetahui dan menganalisis kendala Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal Pencegahan zina di Kota Gorontalo.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini diharapkan untuk:

a. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat Memberikan Sumbangsih Pemikiran dalam proses Implementasi pasal 3 Peraturan Daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat Di Kota Gorontalo.

b. Manfaat praktis

1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo Tentang Pencegahan maksiat dalam Menanggulangi Zina.

2. Bagi Penegak Hukum

agar dapat memberikan pemikiran alternatif terhadap penegak hukum guna sebagai bahan informasi penegakan hukum dalam kaitannya dengan akan berjalan sesuai dengan harapan.

3. Masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat Gorontalo tentang penegakan hukum terkait Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003.