

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Dalam pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea ke-4 telah di sebutkan; melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan dan ikut melaksanakan ketertiban dunia¹ Dengan adanya pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maka sudah jelas bahwa indonesia sangat mementingkan sebuah kesejahteraan bagi masyarakatnya, maka dari itu negara indonesia di buatkan peraturan UUD yang menjadi landasan negara, Dan ini dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945 amandemen ke-III Pasal 1 ayat (3) bahwa indonesia adalah negara hukum, Istilah negara hukum sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. sedangkan paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law System* yang dipelopori oleh A.V.Dicey.

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 s.M) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kegahagiaan hidup untuk warga negaranya dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran

¹ Lihat Pembukaan UUD NKRI 1945

yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

Frederich Julius Stahl dari kalangan ahli eropa continental memberikan ciri-ciri *Rechsstaat* sebagai berikut;

1. Hak asasi manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan – peraturan
4. Peradilan administrasi dan perselisihan².

Sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.³

Jika Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 menganut asas ototnomi formal, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 menganut asas formal sekaligus material. Pasal 23 ayat (2) menyebutkan pemuatan urusan yang diserahkan kepada daerah dalam setiap undang-undang pembentukan daerah (asas material), sedangkan pasal 28 menyebutkan pembatasan-pembatasan atau larangan-larangan DPRD untuk membuat peraturan daerah yang telah di atur dengan peraturan yang lebih tinggi (asas frmal dalam urusan negasi)⁴. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 menyiratkan hasrat pusat untuk memberikan

² Ridwan HR,2006. *hukum administrasi Negara*. Jakarta raja grafindo persada

³ HAW. Widjaja.2005. Dalam rangka sosiaalisasi uu no 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah. Jakarta. Rajawali pers. Hlm 36

⁴ Rachmat Trijono.2013.,*Dasar-Dasar Ilmu Perundang-undangan*, jakarata,papas sinar sinanti.

otonomi yang lebih luas kepada daerah dengan menjadikan “desa” sebagai letak titik berat otonominya. Di dalam angka III Penjelasan disebutkan bahwa pemerintah pusat menyerahkan urusan kepada daerah dengan “sebanyak-banyaknya”, yang dapat diberi arti dengan kata “seluas-luasnya” yang dipergunakan dalam undang-undang yang lahir kemudian.

Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang diketuai oleh kepala daerah. Jadi, pemerintah daerah dilakukan secara kolegial dan kepala daerah tidak merupakan satuan operator yang tersendiri karena dia termaksud dalam struktur DPD yaitu sebagai ketua merangkap anggota⁵. Meskipun pengangkatan kepala daerah dilakukan oleh pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi, tetapi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 jauh lebih demokratis dan responsif karena DPRD diberi peranan untuk mencalonkannya dan mengusulkan pemberhentiannya. disamping itu DPD Bertanggung jawab kepada DPRD.

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

⁵ <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/otdaii/otda-iiia.pdf> di unduh pada tanggal 20 oktober 2014

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 yang lebih banyak dikenal.⁶

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

⁶ <http://www.gorontaloprov.go.id/profil/sejarah> DiUnduh tanggal 10 September 2014

maksiat diharapkan dapat memberantas segala perbuatan yang berhubungan dengan maksiat yang ada di Provinsi Gorontalo lebih khususnya di Kota Gorontalo.

Dalam pasal 284 KUHP yang termaksud Zina adalah ketika seorang laki-laki ataupun wanita yang sudah mempunyai pasangan secara sah, kemudian melakukan hubungan layaknya orang suami istri tanpa di ketahui oleh pasangannya maka dia terjerat dalam seorang pelaku zina⁷, adapun ketika tindakan hanya berpegang tangan berciuman bahkan seorang anak muda yang belum menikahpun melakukan hubungan seperti layaknya seorang suami istri juga tidak terjerat dalam pasal 284 KUHP karena perbuatannya dinggap mempunyai unsur suka sama suka, walaupun di dalam hukum islam yang sebenarnya semua itu termaksud zina akan tetapi semau harus berdasarkan peraturan di Indonesia.

Ini yang sering kali menjadi perdebatan dalam pengadilan akan tetapi Hakim tidak harus berpegang erat pada undang-undang saja, Hukum adat bisa menjadi suatu bahan pertimbangan sebagai pokok dalam mengambil putusan. Walaupun dalam konsep KUHP kita masih berpegang teguh pada asas legalitas yang tertuang pada pasal 1 ayat 1 “Tiada seorangpun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan” tetapi dalam ayat 3 menyebutkan “ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang

⁷ DR.Andi Hamzah,SH. 2013. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.Jakarta,Rineka Cipta

hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan” yang kemudian diterangkan dalam ayat (4) sepanjang tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan/atau prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat dunia.

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 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 6 Peraturan yang mengatur Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pencegahan Maksiat

Peraturan Daerah yang ditetapkan pada 10 tahun yang lalu, dengan melihat kenyataan yang ada masih jauh tingkat kesadaran seseorang . Data yang bersumber dari observasi awal yang peneliti dapatkan tertanggal 10 september Tahun 2014 di kantor di Polres Gorontalo tercatat ada 68 kasus perzinahan yang

terjadi di 3 tahun terakhir ini dan juga peneliti telah berwawancara dengan seorang pelaku yang berinisial U pada tanggal 11 september 2014 hasil wawancaranya peneliti mengambil kesimpulan ini semua terjadi dikarenakan kurangnya pengawasan dari petugas pengamanan negara sehingga terjadi kasus perzinahan khususnya di tempat-tempat yang gelap.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti akan mengkaji persoalan ini dalam-dalam yang berjudul *"Efektifitas Pasal 6 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 penerapan Pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 tahun 2003 mengenai pencegahan Maksiat di Kota Gorontalo?
2. Apakah kendala khususnya Pemerintah Kota Gorontalo dalam melaksanakan pencegahan Maksiat di Kota Gorontalo?

1.3. Tujuan penulisan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Bagaimana efektifitas Pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor.10 Tahun 2003 mengenai Pencegahan Zina Di Kota Gorontalo.

2. Untuk lebih mengetahui 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 efektifitas pasal 6 Peraturan Daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat Di Kota Gorontalo.

b. Manfaat praktis

1. Pemerintah

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

2. 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.