

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan (*einheitsstaat*). Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu *condition sine qua non* dalam Negara yang berbentuk kesatuan seperti Negara Republik Indonesia.

Demikian halnya terhadap penerapan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi, dimana bahwa hal tersebut merupakan perwujudan dari *distribution of power* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hal ini sebagai bagian dari konsekuensi atas terjadi penyerahan atau pelimpahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, maka pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di daerah haruslah berdasarkan prinsip-prinsip otonomisasi yang berlaku.

Memperhatikan fenomena tersebut diatas, maka dalam konteks kepentingan kabupaten dan kota pengertian otonomi daerah perlu diletakkan dalam kerangka dan substansi yang proporsional, yaitu bahwa pelaksanaan otonomi daerah pada gilirannya harus mampu memberikan pelayanan secara optimal kepada seluruh lapisan masyarakat, sehingga pada akhirnya mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Firmansyah sikumbang,2012, konsep dan ide desentralisasi, [www.blogspot.com](http://www.blogspot.com) Diakses Tanggal 26 Maret 2015

Otonomi daerah diselenggarakan tidak lain guna memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka untuk peningkatan taraf hidup, pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, termasuk didalamnya soal pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hak pemerintah daerah dalam menetapkan peraturan daerah tersebut sebagaimana telah dirumuskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>2</sup>

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah merupakan salah satu unsur penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. memerlukan kewenangan dalam penyelenggaraan urusannya. Kewenangan pemerintah daerah merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk melakukan penyelenggaraan tersebut diperlukan peraturan daerah.

Dalam ketentuan Undang undang Nomor 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

---

<sup>2</sup> Pasal 18 Ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>3</sup>

Peraturan daerah (Perda) merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah. Sebagaimana halnya undang-undang, Perda memiliki karakteristik yang bersifat mengatur, khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal dan stakeholder lokal seperti dunia usaha. Perda bukan hanya mengatur hal-hal yang menyangkut kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, tapi juga ekonomi daerah. Karena itu, Perda menjadi instrumen penting dalam meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan daerah pada umumnya.<sup>4</sup>

Konsekwensi atas pelaksanaan otonomi daerah tersebut ditandai dengan lahirnya beberapa daerah pemekaran baru, baik kabupaten maupun provinsi, termasuk didalamnya pembentukan Provinsi Gorontalo, dimana secara yuridis ditetapkan berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo dan sejak saat itulah Pemerintah Provinsi Gorontalo wajib menyelenggarakan tugas otonom dan pembantuan sebagaimana amanah Undang-undang Dasar NKRI Tahun 1945.

Kota Gorontalo sebagai ibu kota Provinsi Gorontalo merupakan Daerah Adat ke 9 dari 19 Daerah Hukum Adat di Indonesia, yang memiliki budaya dengan landasan filosofi Adat bersendikan Syara-Syara bersendikan Kitabullah dan bahkan disebut juga sebagai daerah “Serambi Madinah” diharapkan bukan hanya dalam tataran artikulatif dan semboyan semata-mata, tetapi harus benar-

---

<sup>3</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang Undangan.

<sup>4</sup> R. Siti Zuhro & Eko Prasajo, 2010. *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, hlm 7.

benar terwujud dalam kehidupan sosial masyarakatnya dan dimana umat muslim khususnya wajib memelihara harkat dan martabat dirinya sendiri dalam menjalani kehidupan sehari-hari, termasuk mencegah perbuatan maksiat.

Provinsi Gorontalo telah bersepakat membuat Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat. Salah satu produk hukum tersebut lahir karena dilandasi oleh pertimbangan yuridis, filosofis, dan landasan sosiologis yang kuat, sebagaimana yang diketahui bahwa Gorontalo memiliki kearifan lokal yang sudah ada dan tumbuh dalam kehidupan masyarakat sehari-hari dengan semboyan “Adat bersendi Syara, Syara bersendikan Kitabullah”.

Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat, khususnya Pasal 4 ayat 2 maka selayaknya Kota Gorontalo termasuk didalamnya harus terbebas dari segala perbuatan maksiat, tapi sayang dalam kehidupan sehari-hari masih banyak praktek-praktek dan maraknya perbuatan maksiat yang kini telah menjadi penyakit masyarakat saat ini sedang gencar-gencarnya di Kota Gorontalo, hal ini sangat jauh dari harapan dan cita-cita masyarakat Kota Gorontalo.

Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat adalah sebagai berikut:

“Setiap pemilik dan atau pengelola hotel, penginapan, asrama, rumah kost, dilarang menerima penyewa yang berlainan jenis kelamin dalam satu kamar, kecuali dapat menunjukkan surat keterangan sehingga diyakini bahwa keduanya adalah suami istri yang sah.”<sup>5</sup>

Penjelasan pasal diatas mengandung pengertian, bahwa setiap pengelola hotel, penginapan, asrama, dan rumah kost dilarang menerima penyewa yang

---

<sup>5</sup> Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat.

berlainan jenis dalam satu kamar, terkecuali keduanya adalah pasangan suami istri, namun demikian melalui pengamatan awal yang dilakukan oleh calon peneliti dalam kenyataan sehari-hari masih banyak ditemukan penyewa kamar baik hotel, penginapan, asrama dan rumah kost yang berada di wilayah Kota Gorontalo yang berlainan jenis kelamin bukan pasangan suami istri.

Data awal yang berhasil dihimpun calon peneliti tertanggal 11 Mei 2015 pada bagian Operasional Polres Gorontalo Kota, bahwa operasi dilakukan setiap malam Kamis dan malam Minggu di beberapa hotel, penginapan dan kos-kosan yang ada di Kota Gorontalo, diantaranya Hotel Anugerah, Hotel Rahmat, Penginapan Tiara dan beberapa kos-kosan diantaranya kos-kosan dibagian Kota Selatan, Kota Barat dan Kota Timur.

Data 3 tahun terakhir yang diperoleh calon peneliti di Polres Kota Gorontalo yang berhasil di razia di berbagai hotel, penginapan dan kos-kosan mengenai pasangan tanpa ikatan nikah yang terdiri dari sepasang kekasih ( bukan suami-istri ) maupun pasangan selingkuhan yakni di tahun 2012 silam terdapat 92 orang pasangan tanpa ikatan nikah yang berhasil di razia, sementara di tahun 2013 mengalami peningkatan menjadi 101 kasus, dan di tahun 2014 juga mengalami peningkatan sebanyak 122 kasus yang berhasil diamankan pihak berwajib yang tidak memiliki ikatan nikah.

Berikut Data 3 tahun terakhir yang di peroleh calon peneliti tanggal 20 September 2015 di Satpol PP Kota Gorontalo yang berhasil di razia di berbagai hotel, penginapan dan kos-kosan mengenai pasangan tanpa ikatan nikah yang terdiri dari sepasang kekasih (bukan suami-istri) maupun pasangan selingkuhan

yakni 39 Pasangan di tahun 2012 , 44 Pasangan di tahun 2013 dan 49 Pasangan di tahun 2014. Data 3 tahun terakhir tersebut dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yakni dari tahun 2012 – 2014 mencapai 132 pasangan tanpa ikatan nikah yang berhasil di razia oleh Satpol PP Kota Gorontalo.

Peristiwa tersebut tentu mendorong calon peneliti merasa tertarik guna melakukan suatu penelitian ilmiah dengan judul **“IMPLEMENTASI PASAL 4 AYAT 2 PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2003 TENTANG PENCEGAHAN MAKSIAH DI KOTA GORONTALO”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat di Kota Gorontalo?
2. Apakah kendala yang di hadapi pemerintah Kota Gorontalo khususnya dalam melaksanakan pencegahan maksiat terhadap larangan pemilik hotel, penginapan dan rumah kost menerima penyewa yang berlainan jenis kelamin dalam satu kamar kecuali keduanya adalah suami istri yang sah ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Daerah provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat di Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui kendala yang di hadapi pemerintah kota Gorontalo khususnya dalam melaksanakan pencegahan maksiat terhadap penyewa

Hotel, penginapan dan rumah kost yang berlainan jenis kelamin dalam satu kamar kecuali keduanya adalah suami istri yang sah ?

### **1.3 Manfaat Penelitian**

Pada penelitian hukum ini, ada beberapa manfaat yang dapat kita peroleh, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

#### 1. Manfaat Teoritis:

##### a) Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang Peraturan Daerah, dan khususnya bagi Ilmu Hukum sebagai referensi yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat di Kota Gorontalo.

##### b) Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi oleh penelitian selanjutnya apabila memiliki topik yang sama, ataupun hampir sama.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a) Masyarakat

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

##### b) Pemerintah Daerah

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

c. Bagi Aparat Penegak Hukum

Agar dapat memberikan pemikiran alternatif terhadap penegak hukum perbuatan maksiat di Kota Gorontalo khususnya, dan Provinsi Gorontalo pada umumnya.