

**EFEKTIVITAS PASAL 3 PERATURAN DAERAH PROVINSI  
GORONTALO NOMOR 10 TAHUN 2003 TENTANG PENCEGAHAN  
MAKSIAT (ZINA) DI KOTA GORONTALO**

**OLEH**

**MOH. RIYALDI KARTOMI**

**NIM : H11.16133**

**SKRIPSI**

Untuk memenuhi syarat melakukan penelitian

Pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo



**PROGRAM SARJANA (S1)**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO**

**2020**

## **LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

### **EFEKTIFITAS PASAL 3 PERATURAN DAERAH PROVINSI GORONTALO NO. 10 TAHUN 2003 TENTANG PENCEGAHAN MAKSIAT (ZINA) DI KOTA GORONTALO**

**OLEH :**  
**MOH. RIYALDI KARTOMI**  
**NIM : H.1.1.16.133**

#### **SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Persyaratan  
Mencapai Gelar Sarjana Hukum  
Disetujui Oleh Tim Pembimbing  
Pada Tanggal 11/12/2020**

**Menyetujui:**

**PEMBIMBING I**

  
**DR. RUSMULYADI, S.H., M.H.**  
**NIDN : 0906037503**

**PEMBIMBING II**

  
**YUDIN YUNUS, S.H., M.H.**  
**NIDN: 0912038601**



**LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI**  
**EFEKTIFITAS PASAL 3 PERATURAN DAERAH NOMOR 10**  
**TAHUN 2003 TENTANG PENCEGAHAN MAKSIAT (ZINA)**  
**DI KOTA GORONTALO**

OLEH:  
**MOH. RIYALDI KARTOMI**  
NIM : **H.11.16.133**

**SKRIPSI**

Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji  
Pada Tanggal **11 Desember 2020**  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

- |  |                 |
|--|-----------------|
| 1. <b>Dr. Hi. Marwan Djafar, S.H., M.H</b> | Ketua (.....)   |
| 2. <b>Albert Pede SH MH</b>                | Anggota (.....) |
| 3. <b>A. ST Kumala Ilyas, SH MH</b>        | Anggota (.....) |
| 4. <b>Dr. Rusmulyadi, S.H., M.H</b>        | Anggota (.....) |
| 5. <b>Yudin Yunus, SH MH</b>               | Anggota (.....) |

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum

  
**DR. RUSMULYADI, SH., MH**  
NIDN : 0906037503

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

**Nama : MOH. RIYALDI KARTOMI**

**Nim : H11.16133**

**Konsentrasi : Hukum Tata Negara**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

Dengan ini menyatakan bahwa :

*Skripsi ini berjudul **EFEKTIVITAS PASAL 3 PERATURAN DAERAH PROVINSI GORONTALO NOMOR 10 TAHUN 2003 TENTANG PENCEGAHAN MAKSİYAT (ZINA) DI KOTA GORONTALO** adalah benar-benar asli merupakan karya sendiri dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar sarjana baik di Universitas Ichsan Gorontalo maupun perguruan tinggi lainnya.*

1. Skripsi ini murni gagasan, rumusan dan penelitian sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dan bimbingan dan saran pembimbing dan penguji pada saat ujian skripsi ini.
2. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
3. Pernyataan ini di buat dengan sesungguhnya apabila terdapat kekeliruan dikemudian hari terbukti pernyataan yang saya buat tidak benar, maka saya akan bersedia menerima sanksi akademika yang berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi ini.

Gorontalo, Desember 2020  
Yang Membuat Pernyataan

  
  
**MOH. RIYALDI KARTOMI**

## ABSTRAK

**Moh. Riyaldi Kartomi, H11.16133. 2020.** Efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat (Zina) Di Kota Gorontalo. Di bawah bimbingan Rusmulyadi dan Yudin Yunus.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat dan kendala Pemerintah Kota Gorontalo dalam mencegah zina. Metode penelitian yang digunakan adalah metode empiris yakni menggambarkan, menguraikan dan menjelaskan data dan fakta di lapangan. Jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari wawancara dengan narasumber.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Gorontalo telah melakukan program-program untuk mencegah perzinahan seperti sosialisasi terhadap masyarakat, syiar-syiar agama, razia dari pihak satpol pp dan kepolisian serta pembinaan moral. Selain itu, penerapan sanksi yang diberlakukan dibagi menjadi dua, yakni pencegahan umum yang ditujukan agar orang-orang menjadi takut untuk bermaksiat dan pencegahan khusus untuk mencegah pelaku yang telah berbuat maksiat, agar tidak mengulangi perbuatannya kembali. Kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal menangani kasus zina yakni tidak adanya koordinasi antara penegak hukum, masih kurang kesadaran diri, adanya batas waktu patroli, masih banyaknya masyarakat yang takut untuk melapor dan faktor lingkungan.

**Kata Kunci :** *Efektivitas, Peraturan Daerah, Pencegahan Maksiat*

### **ABSTRACT**

**Moh. Riyaldi Kartomi, H11.16133.** *The effectiveness of Article 3 of Gorontalo Provincial Regulation Number 10 of 2003 concerning the Prevention of Immorality (Adultery) in Gorontalo City. Under the guidance of Rusmulyadi and Yudin Yunus.*

*This study aims to determine the effectiveness of Article 3 of Gorontalo Provincial Regulation Number 10 of 2003 concerning the Prevention of Immorality and the obstacles of the Gorontalo City Government in preventing adultery. The research method used is an empirical method, namely describing, elaborating and explaining data and facts in the field. The type of data used is primary data obtained from interviews with informants.*

*The result showed that the Gorontalo City Government has carried out programs to prevent adultery such as socialization to the community, religious messages, raids from the civil service police unit and police and moral guidance. In addition, the implementation of the sanctions imposed is divided into two, namely general prevention aimed at making people afraid to commit immoral acts and special prevention to prevent convicted perpetrators from repeating their action again. The obstacles faced by the Gorontalo City Government in handling adultery cases are the lack of coordination between law enforcers, lack of self-awareness, there is a time limit for patrols, there are still many people who are afraid to report and environmental factors.*

**Keywords :** *Effectiveness, Local Regulations, Prevention of immorality*

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil Alamin, segala puji dan syukur tak lupa peneliti panjatkan akan kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya yang tiada henti kepada peneliti sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat (Zina) Di Kota Gorontalo”.

Penyusunan skripsi ini diajukan sebagai salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo. Dalam proses penyusunan skripsi ini peneliti menyadari bahwa terdapat beberapa kendala dan hambatan yang peneliti alami, akan tetapi berkat rasa semangat yang tinggi, ketekunan, serta keyakinan yang tiada henti ditambah dengan bimbingan serta adanya beberapa masukan yang positif dari berbagai pihak, maka semua masalah yang peneliti alami dapat teratasi dengan baik.

Untuk itu dengan segala hormat dan kerendahan hati, peneliti ucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orang tua Peneliti, yaitu Ayahanda (Adam Kartomi) dan Ibu (Sartin Djafar, S.Pd) yang selama ini telah mendidik dan membesarkan Peneliti dengan cinta dan kasih sayang.
2. Bapak Mohamad Ichsan Gaffar La Tjokke, S.E.,M.Ak, Selaku Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi (YPIPT) Ichsan Gorontalo.

3. Bapak DR. Abd. Gaffar La Tjokke, M.Si, selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo.
4. Bapak Amiruddin, S.Kom.,M.Kom selaku Wakil Rektor I Universitas Ichsan Gorontalo.
5. Bapak Reyther Biki, S.E.,M.Si selaku Wakil Rektor II Universitas Ichsan Gorontalo.
6. Bapak Achmad Ryza Mediansyah, S.Sos.,M.Si selaku Wakil Rektor III Universitas Ichsan Gorontalo.
7. Bapak DR. Rusmulyadi, SH.,MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, sekaligus pembimbing I Peneliti yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada Peneliti sehingga Peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini.
8. Bapak Saharuddin, SH.,MH selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik Pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
9. Bapak Suardi Rais, SH.,MH selaku Wakil Dekan II Bidang Administrasi dan Keuangan Pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
10. Bapak Jupri, SH.,MH selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan Pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo,
11. Ibu DR. Hijrah Lahaling, S.Hi, MH, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo
12. Bapak Haritsah, SH.,MH selaku Wakil Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.



13. Bapak Yudin Yunus, SH.,MH selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo sekaligus pembimbing II Peneliti yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada Peneliti sehingga Peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini.
14. Seluruh Staff Dosen Dan Tata Usaha Di Lingkungan Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
15. Lana Nur Baity Kamali yang selalu mensupport dan membantu peneliti dalam membuat skripsi ini.
16. Seluruh teman-teman mahasiswa angkatan 2016 Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo yang telah membantu Peneliti dalam menyelesaikan Skripsi ini.

Akhir kata, peneliti menyadari bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, segala bentuk kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diperlukan demi kesempurnaan skripsi ini. Semoga kedepannya skripsi ini dapat memberikan kontribusi yang positif dan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi pembaca.

Gorontalo, Desember 2020

Peneliti

**MOH. RIYALDI KARTOMI**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL.....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI.....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>v</b>
<b><i>ABSTRACT</i>.....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Manfaat Penelitian.....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Pengertian Efektivitas .....	7
2.2 Penegakan Hukum.....	8
2.3 Pemerintahan .....	11
2.4 Etika Pemerintahan.....	14
2.5 Pemerintahan Daerah .....	17
2.6 Peraturan Daerah .....	17
2.7 Maksiat.....	19
2.8 Kerangka Fikir.....	21
2.9 Definisi Operasional .....	22
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Jenis Penelitian .....	24
3.2 Lokasi Penelitian .....	25
3.3 Jenis Data .....	25
3.4 Populasi dan Sampel.....	25

3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	26
3.6 Teknik Analisis Data .....	27
 <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Gambaran Umum Kota Gorontalo .....	28
4.2 Efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pencegahan Maksiat .....	30
4.2.1 Peran Pemerintah .....	30
4.2.2 Penerapan Sanksi .....	35
4.3 Kendala Pemerintah Kota Gorontalo Dalam Mencegah Zina..	40
4.3.1 Koordinasi Penegak Hukum.....	40
4.3.2 Kurangnya Kesadaran Diri Masyarakat .....	41
4.3.3 Keterbatasan Waktu Patroli .....	42
4.3.4 Masyarakat Takut Melapor.....	43
4.3.5 Faktor Lingkungan.....	43
 <b>BAB V PENUTUP</b>	
5.1 Kesimpulan .....	45
5.2 Saran .....	45
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>46</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>48</b>
<b>CURRICULUM VITAE .....</b>	<b>52</b>

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1: Jumlah Kasus Pelanggaran Pasal 3 Tahun 2018-2020 .....	36
---	----

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Berdasarkan pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea ke-4 yang berbunyi; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia<sup>1</sup>, maka sudah jelas bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata.

Indonesia sangat mementingkan sebuah kesejahteraan bagi masyarakatnya, maka dari itu negara Indonesia dibuatkan peraturan UUD yang menjadi landasan negara. Dan ini dicantumkan dalam UUD NKRI 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 SM) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

---

<sup>1</sup>Lihat Pembukaan UUD NKRI 1945



Frederich Julius Stahl dari kalangan ahli Eropa *continental* memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* sebagai berikut;

1. Hak asasi manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan – peraturan
4. Peradilan administrasi dan perselisihan<sup>2</sup>.

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.<sup>3</sup>

Jika Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 menganut asas otonomi formal, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 menganut asas formal sekaligus material. Pasal 23 ayat (2) menyebutkan pemusatan 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 diatur dengan peraturan yang lebih tinggi (asas formal dalam urusan negasi)<sup>4</sup>. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 menyiratkan hasrat pusat untuk memberikan 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

---

<sup>2</sup>Ridwan HR,2006. *hukum administrasi Negara*. Jakarta raja grafindo persada

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

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

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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang diketuai oleh kepala daerah. Jadi, pemerintah daerah dilakukan secara kolegal dan kepala daerah tidak merupakan satuan operator yang tersendiri karena dia termasuk dalam struktur DPD yaitu sebagai ketua merangkap anggota<sup>5</sup>. 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.

Salah satu daerah yang menerapkan UU tersebut ialah Provinsi Gorontalo. Gorontalo terbentuk kurang lebih 400 tahun lalu dan menjadi pusat penyebaran agama Islam di Indonesia Timur. 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".

Di Daerah Gorontalo terdapat lima pohala'a : Pohala'a Gorontalo, Pohala'a Limboto, Pohala'a Suwawa, Pohala'a Boalemo dan Pohala'a Atinggola. Pohala'a Gorontalo merupakan pohala'a yang paling menonjol diantara kelima pohala'a tersebut. Itulah sebabnya Gorontalo yang lebih banyak dikenal.<sup>6</sup>

Semboyan Gorontalo sebagai Daerah Adat bersendi Syara, Syara bersendikan Kitabullah diharapkan harus benar-benar terwujud dalam kehidupan

---

<sup>5</sup><http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/otdaii/otda-iaa.pdf> di unduh pada tanggal 20 oktober 2020

<sup>6</sup><http://www.gorontalo.gov.id/profil/sejarah> DiUnduh tanggal 30 november 2020

sosial masyarakat. Untuk itu, Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat agar dapat memberantas segala perbuatan yang berhubungan dengan maksiat khususnya perzinahan yang ada di Kota Gorontalo mengingat Kota Gorontalo dikenal sebagai kota Serambi Madinah.

Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat khususnya pencegahan zina yang terdapat di dalam pasal 3, yakni:

1. Setiap laki-laki dan perempuan secara bersama-sama atau berpasangan yang bukan suami istri, dilarang berada di tempat dan waktu tertentu yang tidak patut menurut norma agama, kesusilaan dan adat istiadat.
2. Dilarang bagi setiap laki-laki hidup bersama dengan perempuan yang bukan istrinya, atau perempuan dengan laki-laki yang bukan suaminya.

Peraturan daerah ini 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 peneliti akan mengkaji persoalan ini dengan memilih judul ***"Efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat (Zina) Di Kota Gorontalo"***.

## **1.2. Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 tahun 2003 mengenai pencegahan Maksiat khususnya perzinahan di Kota Gorontalo?
2. Apa saja kendala Pemerintah Kota Gorontalo dalam melaksanakan pencegahan Maksiat khususnya perzinahan di Kota Gorontalo?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 mengenai Pencegahan maksiat khususnya perzinahan Di Kota Gorontalo.
2. Untuk lebih mengetahui kendala Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal Pencegahan maksiat khususnya perzinahan di Kota Gorontalo.

## **1.4. 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 pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat (zina) di Kota Gorontalo.

b) Peneliti Selanjutnya

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

**2. Manfaat praktis**

a) Masyarakat

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

b) Pemerintah Daerah

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

c) Aparat Penegak Hukum

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



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Pengertian Efektivitas

Dalam kamus *Webster*, pengertian efektivitas dirumuskan secara pendek, dimana ‘*to ektifity*’ berarti “*to provide means for carrying out ; to give pratical effect to*” (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan, menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).<sup>7</sup>

Efektivitas berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan<sup>8</sup>. Efektivitas merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.

Menurut Wahab, SA. bahwa efektivitas kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang biasanya berbentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif dan lainnya. Dengan demikian bahwa implementasi merupakan wujud dari pelaksanaan kebijakan pemerintah agar kebijakan tersebut dapat berjalan secara efektif dan sesuai yang diharapkan.

Joko Widodo juga menjelaskan, makna efektivitas dengan mengatakan bahwa; “memahami apa yang senyatanya terjadi usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian” Lebih Lanjut dijelaskan, bahwa proses

---

<sup>7</sup> Abd muhaimin Doholio, 2011, *Efektifitas 3 peraturan Bupati Nomor 9 tahun 2010 Tentang Tugas Dan Fungsi Kantor Polisi Pamong Praja Dalam Rangka Penegakan Peraturan Daerah Dikecamatan Lemiti Pohuwato*. Hlm 9.

<sup>8</sup> Tim penyusunan Kamus Pusat Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008. Jakarta. Hlm. 580

implementasi adalah keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk Undang-Undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Pada umumnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi dengan menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses efektivitas. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, yang biasanya diawali dengan tahapan pengesahan Undang-Undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan pelaksanaannya.

## **2.2. Penegakan Hukum**

Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat.

Dalam kondisi yang demikian ini, masyarakat hanya menginginkan adanya suatu kepastian hukum, yaitu adanya suatu peraturan yang dapat mengisi kekosongan hukum tanpa menghiraukan apakah hukum itu adil atau tidak. Kenyataan sosial seperti ini memaksa pemerintah untuk segera membuat peraturan secara praktis dan pragmatis, mendahulukan bidang-bidang yang paling mendesak sesuai dengan tuntutan masyarakat tanpa perkiraan strategis, sehingga

melahirkan peraturan-peraturan yang daya lakunya tidak bertahan lama. Akibatnya kurang menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Sebaiknya mekanisme dan prosedur untuk menentukan prioritas revisi atau pembentukan undang-undang baru, masyarakat harus mengetahui sedini mungkin dan tidak memancing adanya resistensi dari masyarakat, maka setidaknya dilakukan dua macam pendekatan yaitu pendekatan sistem dan pendekatan kultural politis. Melalui pendekatan sistem prioritas revisi atau pembentukan undang-undang baru, harus dilihat secara kontekstual dan konseptual yang bertalian erat dengan dimensi-dimensi *geopolitik*, *ekopolitik*, *demopolitik*, *sosiopolitik* dan *kratopolitik*. Dengan kata lain politik hukum tidak berdiri sendiri, lepas dari dimensi politik lainnya, apalagi jika hukum diharapkan mampu berperan sebagai sarana rekayasa sosial. Kepingan pandangan yang hanya melihat hukum sebagai alat pengatur dan penertib saja, tanpa menyadari keserasian hubungannya dengan dimensi-dimensi lain, akan melahirkan produk dan konsep yang kaku tanpa cakrawala wawasan dan pandangan sistemik yang lebih luas dalam menerjemahkan perasaan keadilan hukum masyarakat.<sup>9</sup>

Pada taraf dan situasi seperti ini, kesadaran moral warga masyarakat tentu saja tidak akan lagi selalu sama dan sebangun dengan kesadaran hukum rakyat. Hukum yang dikembangkan dari cita pembaharuan dan pembangunan negara-negara nasional pun karenanya akan memerlukan dasar legitimasi lain, yang tak selamanya dipungut begitu saja dari legitimasi moral rakyat yang telah ada selama

---

<sup>9</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, "*Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*", Cetakan Pertama, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hal. 380.

ini. Hukum-hukum ekonomi, lalu lintas dan tata kota yang mendasarkan diri maksud-maksud pragmatis jelaslah kalau terlepas dari kesadaran moral tradisional.<sup>10</sup>

Dalam pelaksanaan penegakan hukum, keadilan harus diperhatikan. Untuk itu diperlukan aparat penegak hukum seperti Satuan Polisi Pamong Praja atau yang lebih dikenal dengan Satpol PP. Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan tugas diatur dalam Pasal 255 Ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan pelindungan masyarakat.
2. Satuan polisi pamong praja mempunyai kewenangan:
  - a) Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;

---

<sup>10</sup> Mertokusumo, Sudikno, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 2006

<sup>11</sup> [https://satpolpp.purbalinggakab.go.id/?page\\_id=217](https://satpolpp.purbalinggakab.go.id/?page_id=217)

- b) Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau perkada; dan
- c) Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada
- d) Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat

### **2.3. Pemerintahan**

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin Pemerintahan yang tanpa pendidikan Pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan Roda Pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas)<sup>12</sup>.

Pemerintahan berasal dari kata Pemerintah, yang paling sedikit kata "perintah" tersebut memiliki 4 unsur yaitu ada 2 pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut memiliki saling hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

---

<sup>12</sup> DR. H. Inu Kencana Syafie, M.Si. 2011. *Sistim Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm 8.



Apabila dalam suatu negara kekuasaan Pemerintahan, dibagi atau dipisahkan, maka terdapat perbedaan antara Pemerintahan dalam arti luas dan Pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan Roda Pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan Pemerintahan dalam arti luas, selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan Perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan(disebut yudikatif).

Berikut ini ada beberapa definisi tentang Ilmu Pemerintahan menurut para ahli yaitu:

1. D.G.A. Van Poelje

*De bestuurskunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt.* Maksudnya Ilmu Pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

2. H.A. Brasz

*De bestuurswetenschap waaronder het verstaat de wetenschap die zich uitsluitend bezighoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneert, intern en naar buiten tegenover de burgers.* Maksudnya Ilmu Pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga Pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara kedalam maupun keluar terhadap warganya.

3. W.S. Sayre.

*Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority.* Maksudnya Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara, yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

4. C.F. Strong.

*Government in the broader sense, is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's of making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cos of defending of state and of enforcing thwe law it makes on the state's behalf.* Maksudnya Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu, *pertama* harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang *kedua* harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan Undang-undang, yang *ketiga* harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan Peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara.

5. Wilson.s

*Govermentin last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, or of a community prepared by organization to realise its own purposes with references to the common affairs or the community.* Maksudnya Pemerintahan dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian, kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud-maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.

#### **2.4. Etika Pemerintahan**

Karena ilmu Pemerintahan itu sama dengan ilmu-ilmu kenegaraan lainnya yang banyak berkonotasi pada masalah kekuasaan, maka dikhawatirkan timbul kecenderungan pada kewenang-wenangan, oleh karena itu diperlukan etika yang berakar dari Moral dan agama. Kebanyakan orang merasa bahwa Norma-Norma dan hukum-hukum mempunyai peran yang sangat besar dalam bidang etika. Karena kalau tidak dengan demikian apapun yang diatur akan menemukan kesewenangan, dan akhirnya pada gilirannya menjadi ketiranan.

Etika artinya sama dengan kata Indonesia "kesusilaan". Kata dasarnya adalah susila, kemudian diberi awalan ke dan akhiran an. "susila" berasal dari bahasa Sanskerta, "su" berarti baik, dan "sila" berarti norma kehidupan. Jadi

”etika” berarti menyangkut kelakuan yang menuruti Norma-norma kehidupan yang baik.

Dengan demikian, etika dapat diartikan sebagai sesuatu atau setiap kesediaan jiwa seseorang untuk senantiasa taat dan patuh kepada seperangkat Peraturan-peraturan kesusilaan<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>.

Dalam menghadapi perkembangan baik di dalam maupun diluar Negeri serta tantangan persaingan global (penduniawan,pengadaan) dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara propesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan Daerah sesuai dengan prinsip prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>13</sup> Ibid Hlm 75

<sup>14</sup> HAW. Widjaja.2005. *Dalam rangka sosiaalisasi uu no 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah*. Jakarta. Rajawali pers. Hlm 36

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pada pasal 18 ayat 6 dan 7 ditegaskan bahwa:

- 1 Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan Otonomi dan tugas pembantuan<sup>15</sup>.
- 2 Susunan dan tata cara Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang<sup>16</sup>.

Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing Daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu Daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk yang mempunyai aspirasi beragam pula (Bhineka Tunggal Ika). Aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian Otonomi Daerah melalui desentralisasi sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka desentralisasi di wilayah indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi di bentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Undang-Undang Dasar 1945 Dan Perubahannya, Hlm 14

<sup>16</sup>Ibid Hlm 14

<sup>17</sup> Ibid Hlm 37

<sup>18</sup> Ibid Hlm 38

## 2.5. Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan Pemerintah Pusat yang bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah Pusat melalui proses hukum<sup>19</sup>. **Pemerintahan Daerah** adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945<sup>20</sup>:

- a. **Pemerintahan Daerah Provinsi** terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi.
- b. **Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota** terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>21</sup>

## 2.6 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan Perundang-undangan. Seperti yang dijelaskan pada Pasal 1 Ayat 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan pada Ayat 7 Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan

---

<sup>19</sup> Ibid Hlm 38

<sup>20</sup> Ibid Hlm 150

<sup>21</sup> Ibid Hlm 155

persetujuan bersama Gubernur. Bagir Manan<sup>22</sup> mengemukakan bahwa Peraturan Perundang-undangan Daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Daerah. Selain itu pula Jimli Asshiddiqie<sup>23</sup> mengemukakan pengertian Pemerintah Daerah adalah salah satu bentuk Undang-Undang atau “*statute*” yang dikenal dalam literatur adalah “*local statute*”, maka Peraturan Daerah juga dapat dilihat sebagai Undang-undang yang bersifat lokal. Selanjutnya menurut Irawan Soejito<sup>24</sup> Peraturan Daerah adalah Peraturan yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum.

Dalam pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No 10 Tahun 2003 tentang pencegahan makasiat ditegaskan bahwa:

- (1) Setiap laki-laki dan perempuan secara bersama-sama atau berpasangan yang bukan suami istri, dilarang berada di tempat dan atau waktu tertentu yang tidak patut menurut norma agama, kesusilaan dan adat istiadat.
- (2) Dilarang bagi setiap laki-laki hidup bersama dengan perempuan yang bukan istrinya, atau perempuan dengan laki-laki yang bukan suaminya.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Mahendra P. kurnia, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, penerbit Kreasi total media, Yogyakarta, Hlm 18.

<sup>23</sup> Jimli Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*

<sup>24</sup> Suprin Na’a, *Peraturan Daerah Dalam Ilmu Perundang-undangan*, Penebit Tadulako University Press, Palu, 2004, Hlm 57.

<sup>25</sup> Ketentuan Umum, *Peraturan daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Makasiat*. Hal 3.

## 2.7 Maksiat

Maksiat adalah perbuatan yang merusak sendi-sendi dan moral kehidupan kemasyarakatan dan melanggar norma-norma agama, kesusilaan dan adat, meliputi zina, pelacuran, perkosaan, pelecehan seksual, judi, penyalahgunaan narkoba, minuman beralkohol, pornoaksi dan pornografi<sup>26</sup>.

Adapun ruang lingkup pencegahan maksiat adalah segala bentuk pelanggaran terhadap berbagai tindakan dan atau perbuatan tersebut sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.<sup>27</sup>

Maksiat sekarang ini sudah semakin berkembang, banyak orang yang terjerumus dalam maksiat. Hal ini disebabkan oleh yang pertama lingkungan sekitar seseorang sehingga mengakibatkan dia terjerumus di dalamnya. Yang kedua, stress contohnya seperti seseorang mungkin sedang menghadapi masalah yang susah bagi dia untuk dilalui atau dipecahkan sehingga mengalami stres. Stres adalah suatu kondisi yang dinamis saat seorang individu dihadapkan pada suatu masalah, tuntutan, atau sumber daya yang terkait dengan apa yang dihasratkan oleh individu itu dan hasilnya dipandang tidak pasti dan penting.

Stres dalam arti secara umum adalah perasaan tertekan, cemas dan tegang. Dalam bahasa sehari – hari stres dikenal sebagai stimulus atau respon yang menuntut individu untuk melakukan penyesuaian. Menurut Lazarus & Folkman(1986) stres adalah keadaan internal yang dapat diakibatkan oleh tuntutan fisik dari tubuh atau kondisi lingkungan dan sosial yang dinilai potensial membahayakan, tidak terkendali atau melebihi kemampuan individu untuk

---

<sup>26</sup> Ketentuan Umum, Peraturan daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat. Hal 2.

<sup>27</sup> Ibid Hlm 2.



mengatasinya. Stres juga adalah suatu keadaan tertekan, baik secara fisik maupun psikologis ( *Chapplin, 1999*).

Maksiat yang dimaksud disini ialah perzinahan. Kata perzinanaan berasal dari kata dasar zina yang berarti; 1) Perbuatan bersenggama antara laki-laki dan perempuan yang tidak terikat oleh tali perkawinan (pernikahan). 2) Perbuatan bersenggama antara seorang laki-laki yang terikat perkawinan dengan seorang perempuan yang bukan istrinya, atau seorang perempuan yang terikat perkawinan dengan seorang laki-laki yang bukan suaminya.

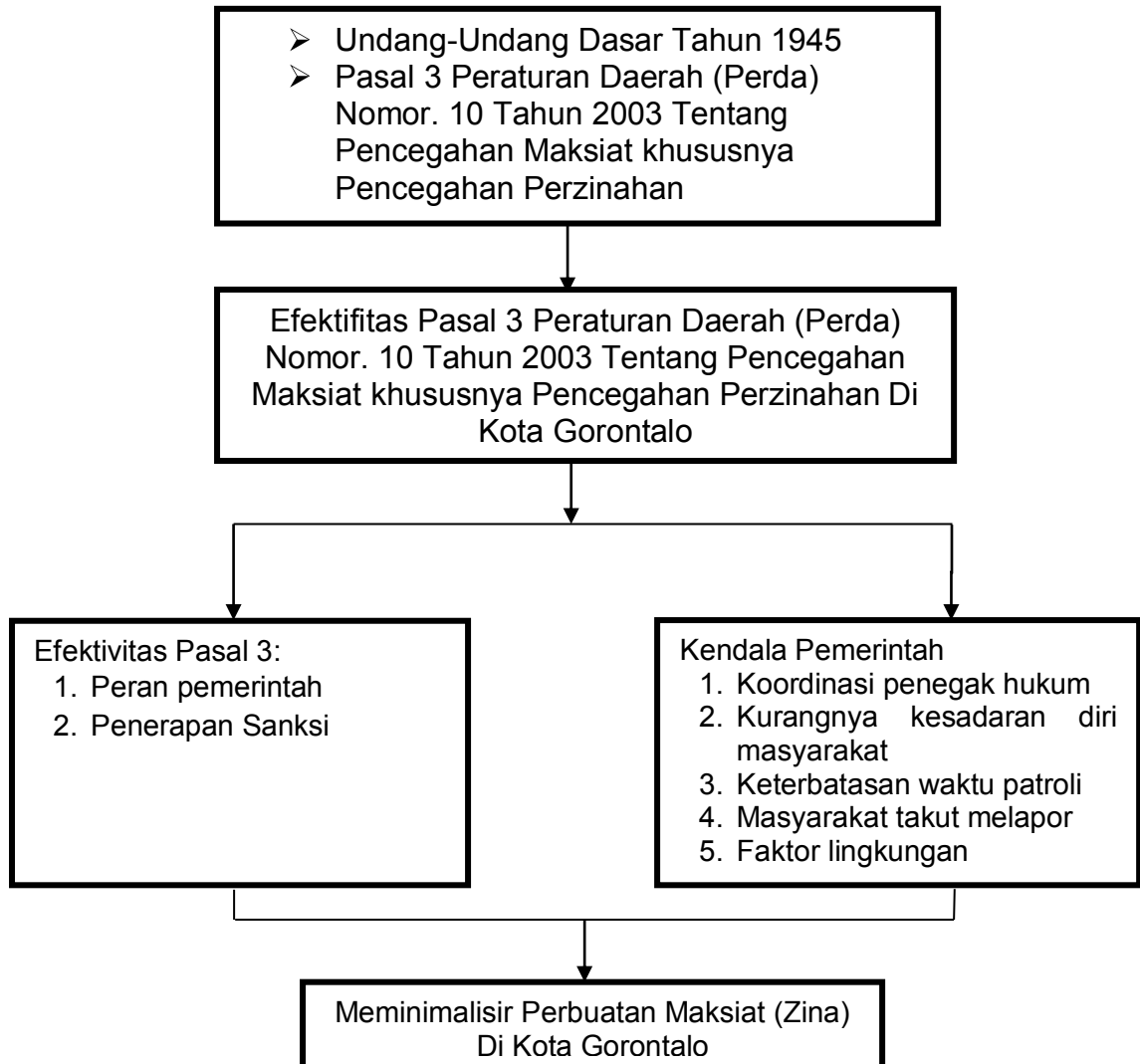
Sedangkan menurut Purwadarminta, zina merupakan perbuatan bersetubuh yang tidak sah, seperti besundal, bermukah dan bergendak. Secara umum pun, pemakaian kata zina untuk menunjuk pada suatu perbuatan bersetubuh di luar perkawinan yang sah banyak digunakan oleh masyarakat dalam pembicaraan sehari-hari.

Zina adalah hubungan seksual antara seorang laki-laki dan perempuan yang tidak didasari oleh suatu pernikahan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Wiryono Prodjodikoro bahwa kesusilaan itu mengenai juga tentang adat kebiasaan yang baik, tetapi khusus yang sedikit banyak mengenai kelamin seorang manusia<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, 2004

## 2.8 Kerangka Fikir



## **2.9 Definisi Operasional**

### **2.9.1 Peraturan Daerah**

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah.

### **2.9.2 Efektivitas**

Efektivitas merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.

### **2.9.3 Peran Pemerintah**

Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **2.9.4 Penerapan Sanksi**

Penerapan sanksi adalah suatu tindakan berupa pemberian hukuman terhadap sekelompok orang yang melanggar peraturan yang sudah ditetapkan.

### **2.9.5 Koordinasi Penegak Hukum**

Koordinasi penegak hukum adalah suatu upaya yang sinkron dan teratur yang dilakukan antar aparat penegak hukum demi melahirkan suatu tindakan yang selaras dan harmonis pada tujuan yang sebelumnya sudah ditentukan.

### **2.9.6 Keterbatasan Waktu Patroli**

Keterbatasan waktu patroli adalah suatu keadaan dimana terdapat batasan waktu dalam melaksanakan patroli.

### **2.9.7 Masyarakat**

Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

### **2.9.8 Faktor Lingkungan**

Faktor lingkungan adalah keadaan sekitar (keluarga dan teman-teman) yang mempengaruhi manusia untuk melakukan suatu tindakan yang baik ataupun buruk.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Penelitian mengenai persoalan maksiat termasuk pada jenis penelitian empiris. Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad<sup>29</sup> ”penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum”.

Adapun jenis penelitian hukum empiris menurut Soejono Soekanto<sup>30</sup> mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektifitas hukum. Penelitian hukum sosiologis atau empiris hendak mengadakan pengukuran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu mengenai efektivitasnya, maka definisi-definisi operasional dapat diambil dari peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam penelitian hukum sosiologis atau empirispun tidak selalu diperlukan hipotesa, kecuali dalam penelitiannya yang bersifat eksplanatoris.

Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum empiris karena untuk mengidentifikasi efektivitas Peraturan Pemerintah dalam hal ini objek penelitiannya adalah pencegahan maksiat khususnya perzinahan.

---

<sup>29</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 153

<sup>30</sup> Ibid Hlm 153

### **3.2 Lokasi Penelitian**

Dalam pelaksanaan penelitian ini, peneliti menetapkan yang menjadi lokasi penelitian ialah Daerah Kota Gorontalo.

### **3.3 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Sumber data primer adalah kata-kata dan tindakan orang yang diamati atau diwawancara. Pencatatan sumber data utama melalui pengamatan atau observasi dan wawancara merupakan hasil usaha gabungan dari kegiatan melihat, mendengar dan bertanya yang dilakukan secara sadar, terarah dan senantiasa bertujuan memperoleh informasi yang diperlukan, yang diperoleh secara langsung dari responden yaitu Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.
2. Data sekunder yang berfungsi sebagai pelengkap atau pendukung data primer. Data ini bersumber dari literatur yaitu peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan pencegahan maksiat khususnya Zina di Kota Gorontalo. Selain kata-kata dan tindakan sebagai sumber data utama diperlukan juga data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.

### **3.4 Populasi dan Sampel**

1. Populasi

Populasi menurut Soerjono Soekanto<sup>31</sup> adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama. Peneliti menetapkan populasi dalam penelitian kali ini yaitu Para pejabat, Penegak hukum dan masyarakat yang ada di Kota Gorontalo.

## 2. Sampel

Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad<sup>32</sup> sampel adalah "contoh dari suatu populasi atau sub-pupolasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub-populasi". Berdasarkan penjelasan tersebut peneliti memilih sampel yang terdiri dari:

- a. Kepala Bagian Pemerintahan Kota Gorontalo
- b. Sekretaris Daerah Bagian Hukum Kota Gorontalo
- c. Kepala Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo
- d. Sekretaris Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo
- e. Anggota Polisi Pamong Praja sebanyak 3 orang
- f. Pelaku maksiat (zina) sebanyak 1 orang

Jadi keseluruhan sampel sebanyak 8 orang.

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

Adapun tehnik pengumpulan data dalam penelitian hukum empiris yang digunakan oleh peneliti, yaitu wawancara. Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad<sup>33</sup> wawancara adalah "... melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk

---

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. hlm. 172

<sup>32</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *op. cit.* hlm. 172

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm 161

mendapatkan informasi”. Wawancara merupakan salah satu tehnik yang sering dan paling lazim digunakan dalam peneitian hukum empiris. Dalam kegiatan ilmiah, wawancara dilakukan bukan sekedar bertanya pada seseorang, melainkan dilakukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan permasalahan-permasalahan penelitian kepada responden maupun informan.

### **3.6 Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya. Secara sederhana analisis data ini disebut sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan teori.

Adapun tehnik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data Deskriptif. Analisis data deskriptif menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad adalah peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau penamparan atas subjek dan objek penelitian yang dilakukannya. Di sini peneliti tidak melakukan justifikasi atas hasil penelitiannya tersebut<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup>Ibd Hlm. 183



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1. Gambaran Umum Kota Gorontalo**

Berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2019, penduduk di Kota Gorontalo mencapai 219.399 jiwa.

Visi dan Misi Kota Gorontalo

Visi Kota Gorontalo yakni ”Kota Gorontalo Sejahtera, Maju, Aktif, Religius dan Terdidik (Kota SMART)”. Sedangkan misinya adalah:

- 1) Mewujudkan kesetaraan bagi Masyarakat untuk Memperoleh Akses Layanan Pendidikan, Kesehatan dan Layanan Publik lainnya yang terjangkau dan berkualitas.
- 2) Meningkatkan ketersediaan Infrastruktur yang handal di semua sektor publik.
- 3) Penguatan Kapasitas UMKM, Koperasi dan pengembangan Sektor Perekonomian Primer lainnya.
- 4) Reformasi Birokrasi yang berorientasi pada peningkatan tata kelola, kapasitas organisasi pemerintah dan kualitas sumber daya aparatur.
- 5) Mengembangkan Kualitas Hidup masyarakat yang religious dan berbudaya.
- 6) Penguatan Daya Saing Kota sebagai Pusat Perdagangan dan Jasa di Kawasan Teluk Tomini.

Kota Gorontalo merupakan salah satu Wilayah yang berbatasan langsung dengan daerah Kabupaten, Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Bone Bolango

serta secara Geografis Mempunyai luas 79,59 km<sup>2</sup> atau 0,65 % dari total luas daratan Provinsi Gorontalo. Kota Gorontalo dibagi menjadi 9 Kecamatan dan terdiri dari 50 kelurahan, yaitu:

- a. Kecamatan Kota Barat terdiri dari Kelurahan Buladu, Buliide, Dembe I, Lekobalo, Molosifat, Pilolodaa dan Tenilo.
- b. Kecamatan Kota Selatan terdiri dari Kelurahan Biawao, Biawu, Limba B, Limba UI dan Limba U II.
- c. Kecamatan Kota Tengah terdiri dari Kelurahan Dulalowo, Dulalowo Timur, Liluwo, Paguyaman, Pulubala dan Wumialo.
- d. Kecamatan Kota Timur terdiri dari Kelurahan Heledulaa Selatan, Heledulaa Utara, Ipilo, Moodu, Padebuolo dan Tamalate.
- e. Kecamatan Kota Utara terdiri dari Kelurahan Dembe II, Dembe Jaya, Dulomo Selatan, Dulomo Utara, Wongkaditi Barat dan Wongkaditi Timur.
- f. Kecamatan Sipatana terdiri dari Kelurahan Bulotadaa Barat, Bulotadaa Timur, Molosipat U, Tanggikiki dan Tapa.
- g. Kecamatan Dumbo Raya terdiri dari Kelurahan Botu, Bugis, Leato Selatan, Leato utara dan Talumolo.
- h. Kecamatan Duingi terdiri dari Kelurahan Huangobotu, Libuo, Tomulabutao, Tomulabutao Selatan dan Tuladenggi.
- i. Kecamatan Hulonthalangi terdiri dari Kelurahan Donggala, Pohe, Siendeng, Tanjung Kramat dan Tenda.

#### **4.2. Efektivitas Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pencegahan Maksiat khususnya Pencegahan Perzinahan**

Peraturan Daerah dapat disebut juga sebagai instrument aturan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom.

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo tentang pencegahan maksiat disahkan tepatnya pada tahun 2003. Peraturan daerah ini memuat tentang segala perbuatan yang berhubungan dengan tata cara pencegahan maksiat. Salah satunya pencegahan perzinahan yang terdapat di dalam pasal 3. Kita tahu bersama bahwa zina merupakan perbuatan yang merusak sendi-sendi, moral kehidupan masyarakat dan melanggar norma-norma agama, kesusilaan dan adat istiadat.

Melihat beberapa tahun kemarin dari awal disahkannya Peraturan Daerah tentang maksiat tersebut, ternyata masih ada maksiat yang terjadi di Provinsi Gorontalo khususnya di Kota Gorontalo. Hal ini mengundang banyak perhatian masyarakat Kota Gorontalo mengingat Kota Gorontalo dikenal dengan sebutan Serambi Madinah dimana umat muslim wajib memelihara harkat dan martabat dirinya sendiri dalam menjalani kehidupan sehari-hari.

##### **4.2.1 Peran Pemerintah**

Peran pemerintah daerah terhadap berjalannya perda maksiat ini merupakan faktor utama, karena peraturan itu akan berjalan, tergantung jika semua pihak menjalankannya. Ibarat sebuah mobil kalau tidak ada yang mengemudinya (sopir) tidak mungkin akan berfungsi, begitu juga dengan

peraturan daerah. Jadi menurut saya peraturan itu ibarat sebuah mobil dan pemerintah merupakan pengemudinya, jika peraturan itu tidak berjalan berarti pengemudinyalah yang tidak menjalankannya dan begitu pula yang kita lihat sekarang, dimana peraturan ini tidak berjalan bahkan hanya menjadi sebuah pajangan di peraturan daerah saja. Tetapi peneliti tidak serta merta menyalahkan pemerintah. Mungkin saja pemerintah memiliki alasan lain sampai tidak menjalankannya. Agar bisa mendapatkan data yang valid, peneliti turun langsung untuk melakukan wawancara pertama kali dengan Kepala Bagian Pemerintahan Kota Gorontalo.

Sesuai wawancara peneliti dengan Kepala Bagian Pemerintahan Kota Gorontalo, Bapak Yusrianto Kadir, SE, MEd, pada tanggal 27 Oktober 2020, pukul 13.00 di Kantor Walikota.<sup>35</sup> Menurut pak Yusrianto berjalannya pasal 3 peraturan daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat ini harus butuh dukungan dari semua kalangan yang akan sadar dengan hukum, seperti;

1. Kesadaran dari masyarakat itu sendiri.
2. Komitmen dari pemerintah
3. Komitmen dari Pihak eksekutor (satpol pp dan polisi)
4. Kerja sama oleh orang tua
5. Faktor lingkungan (keluarga, teman-teman sosial dan teman-teman sekolah).

---

<sup>35</sup>wawancara peneliti dengan Kepala Bagian Pemerintahan Kota Gorontalo, Bpk, Yusrianto Kadir, SE, MEd, pada tanggal 27 Oktober, pukul 13.00 di Kantor Walikota Gorontalo

Karena pemerintah, pihak polisi dan satpol pp sudah semaksimal mungkin dalam melakukan pencegahan tersebut. Ini dibuktikan dengan program yang kita lakukan semuanya berjalan dengan baik, yaitu seperti;

1. Sosialisasi terhadap masyarakat
2. Syiar-syiar agama
3. Razia-razia dari pihak satpol pp dan kepolisian
4. Pembinaan – pembinaan moral

Walaupun kami telah melakukan berbagai macam program pencegahan lagi-lagi yang menjadi faktor utama adalah kesadaran dari diri sendiri, karena tidak selamanya pemerintah ataupun pihak satpol pp dan kepolisian harus mengawasi pelaku di setiap saat, bisa saja pelaku berbuat maksiat tanpa sepengetahuan dari pihak yang berwajib.

Pemerintah dalam melaksanakan peraturan daerah ini sudah efektif karena dalam pelaksanaan pencegahan ini semua sudah terlaksana dengan baik entah dari pihak pemerintah dalam bentuk-bentuk sosialisasi dan syiar-syiar agama, juga dari pihak eksekutor satpol pp dan polisi sudah melakukan razia-razia di hotel dan penginapan yang disertai pembinaan. Adapun berjalannya peraturan daerah tersebut harus memiliki komitmen dari semua kalangan terutama kesadaran diri sendiri.

Setelah Peneliti berwawancara dengan Kepala Bagian Pemerintahan Kota Gorontalo peneliti melanjutkan wawancara dengan Sekretaris Daerah Bagian Hukum Kota Gorontalo Bapak Ridwan Kaharu, SH pada tanggal 2 November

2020 pukul 15.00 juga bertempat di Kantor Walikota Gorontalo.<sup>36</sup> Beliau mendukung perkataan dari Bapak Yusrianto Kadir, SE, MEc. Dev yang mengatakan perlunya kesadaran diri sendiri agar terhindar dari perbuatan yang tidak senonoh. Apalagi dalam kehidupan sekarang anak-anak sekolah sudah dipengaruhi oleh media sosial maupun tontonan tv yang memperlihatkan kasih sayang bisa terjalin walaupun bukan dengan muhrimnya. Padahal tertera jelas dalam Perda Nomor 10 Tahun 2003 pasal 3 ayat 1 “Setiap laki-laki dan perempuan yang bukan suami istri dilarang berada di suatu tempat yang sama”. Hal ini sudah dianggap biasa bahkan wajar oleh sebagian besar masyarakat.

Kalau kita tetap memaksakan peraturan daerah ini maka sudah jelas peraturan daerah dalam pasal 3 tidak efektif di Kota Gorontalo. Di Kabupaten-Kabupaten saja tidak akan efektif apalagi di Kota yang dikenal dengan pusat kota atau ibu kota Provinsi Gorontalo yang semakin hari perkembangannya justru semakin maju.

Inilah alasan pemerintah kota tidak mengatur tentang perda maksiat karena menurut kami dalam mencari titik temu persoalan maksiat di zaman yang sekarang ini sangat sulit. Memang pada tahun 2008 pada masa jabatan Bapak Adhan dambea sudah pernah dilakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang berlakunya Perda maksiat di Kota Gorontalo, namun sosialisasi dilakukan setelah peraturan daerah ini dijalankan. Perda tersebut tidak bisa dihilangkan hanya perlu direvisi kembali mengingat Gorontalo dikenal dengan sebutan serambi madinah.

---

<sup>36</sup>wawancara dengan Sekretaris daerah bagian Hukum Kota Gorontalo yakni Bpk, Ridwan Kaharu, SH pada tanggal 27 oktober pukul 15.00 juga bertempat di kantor walikota gorontalo

Setelah berwawancara dengan kedua narasumber, peneliti dapat menarik kesimpulan, yakni pemerintah kota Gorontalo telah menjalankan program pencegahan maksiat ini dengan baik, yang dapat dilihat dari berbagai macam program yang telah dilakukan oleh pemerintah kota Gorontalo mulai dari syiar-syiar agama, pembinaan-pembinaan, bahkan sampai razia-razia di kost-kost dan penginapan tetapi masih banyak yang melanggar. Alasan kuatnya karena pengaruh zaman dan kurangnya landasan agama dalam diri masing-masing menyebabkan ketidakefektifan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 dalam hal ini Pasal 3.

Seperti apa yang dikatakan oleh Sudikno Mertokusumo ada 4 macam tipikal hukum di tiap wilayah, yaitu:

1. Peraturan yang berada sudah benar-benar baik tetapi yang menjalankannya yang tidak baik.
2. Peraturan yang berada justru tidak baik tetapi yang menjalankannya yang sudah baik.
3. Peraturan dan yang menjalankannya kedua-duanya baik.
4. Peraturan dan yang menjalankannya dua-duanya tidak baik.

Walaupun Indonesia pernah diklaim menjadi golongan yang pertama yaitu “peraturannya sudah baik tetapi yang menjalankannyalah yang tidak baik” akan tetapi dalam perda maksiat ini peneliti mengklaim golongan 2“ pihak pemerintah yang menjalankannya sudah baik dibuktikan dengan program-program yang terlaksana dengan baik akan tetapi peraturannyalah yang tidak baik karena tidak sesuai dengan Zaman yang ada”. Solusinya adalah peraturan daerah tentang

pencegahan maksiat tidak dihilangkan melainkan hanya perlu direvisi kembali disesuaikan dengan zaman yang ada, sebagaimana UUD 1945 yang mengalami beberapa kali amandemen.

#### **4.2.2 Penerapan Sanksi**

Sanksi merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam melakukan penegakan hukum karena setiap orang yang ingin melakukan perbuatan melawan hukum pasti yang menjadi kendala adalah sebuah sanksi yang tegas, karena tujuan sebuah sanksi dibuat yakni untuk menakut-nakuti kepada seseorang yang melawan hukum dalam halnya perzinahan yang marak terjadi di Kota Gorontalo. Untuk itu, Peneliti berwawancara langsung dengan Kepala Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo yaitu Bapak Abubakar Luwiti bertempat di Kantor Satpol PP Kota Gorontalo<sup>37</sup>.

Beliau mengatakan Pihak satpol pp sudah semaksimal mungkin menangani masalah zina ini dengan melakukan pencegahan umum dan pencegahan khusus yaitu;

1. Pada pencegahan umum, sanksi yang dijatuhkan pada pelanggar ditujukan agar orang-orang menjadi takut untuk melakukan pelanggaran tersebut. Pelanggar yang dijatuhi sanksi tersebut dijadikan contoh oleh masyarakat lain agar masyarakat tidak meniru dan melakukan perbuatan yang serupa dengan pelanggar itu. Dalam pencegahan ini kami bermaksud penjeraman bukan melalui pidana, melainkan menakut-nakuti dengan ancaman

---

<sup>37</sup>peneliti melakukan wawancara dengan kapolres gorontalo yang kali ini diwakili oleh Bapak feriyanto.SH,MH



pidana. Tetapi apabila ancaman tidak berhasil mencegah suatu kejahatan, maka pidana harus dijatuhkan karena apabila sanksi tidak dijatuhkan akan mengakibatkan hilangnya kekuatan dari ancaman tersebut. Tidak mengenal pembatasan ancaman pidana, hanya syarat bahwa ancaman pidana tersebut harus sudah ditetapkan terlebih dahulu.

2. Pencegahan khusus ialah mencegah pelaku maksiat yang telah didapati agar ia tidak mengulang lagi melakukan pelanggaran dan mencegah agar orang yang telah berniat buruk untuk tidak mewujudkan niatnya itu kedalam bentuk perbuatan nyata.

Data yang peneliti peroleh dari Satpol PP yang melanggar Pasal 3 Peraturan Daerah No 10 tahun 2003 dalam 3 tahun terakhir (2018-2020) tercatat sebanyak 231 kasus yang terjadi di Kota Gorontalo, yakni:

**Tabel 1**  
**Jumlah Kasus Pelanggaran Pasal 3 Tahun 2018-2020**

No.	Tahun	Jumlah Kasus
1.	2018	67 kasus
2.	2019	73 kasus
3.	2020	91 kasus
<b>Total</b>		<b>231 kasus</b>

*Sumber: Kantor Satpol PP Kota Gorontalo*

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa terjadi peningkatan jumlah kasus pelanggaran dari tahun ke tahun. Dimana pada tahun 2018 tercatat sebanyak 67 kasus, yang kemudian pada tahun berikutnya menjadi 73 kasus. Dan pada tahun 2020 mengalami kenaikan drastis dari tahun-tahun sebelumnya yakni

menjadi 91 kasus. Jika dijumlahkan maka total kasus yang terjadi dalam 3 tahun terakhir sudah sebanyak 231 kasus.

Kemudian, pada tanggal 5 November 2020 tepatnya pukul 10.00 peneliti melanjutkan wawancara dengan Sekretaris Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo yaitu Bapak Sutami Suratinoyo, S.STP<sup>38</sup>. Pertanyaan pertama tentang pasal 3 Perda No 10 tahun 2003 tentang pencegahan maksiat, dan yang kedua ialah kendala pihak satpol pp dalam melaksanakan razia.

Sebelum menjawab, peneliti membacakan bunyi pasal 3 Peraturan Daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat dalam hal ini pencegahan zina;

1. Setiap laki-laki dan perempuan secara bersama-sama atau berpasangan yang bukan suami istri, dilarang berada di tempat dan waktu tertentu yang tidak patut menurut norma agama, kesusilaan dan adat istiadat.
2. Dilarang bagi setiap laki-laki hidup bersama dengan perempuan yang bukan istrinya, atau perempuan dengan laki-laki yang bukan suaminya.

Setelah peneliti membacakan pasal 3 tersebut, Bapak Sutami Suratinoyo, S.STP selaku Sekretaris Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo langsung menjawab, “pasal 3 ini belum secara keseluruhan terlaksana. Ini dikarenakan mereka pihak satpol hanya melakukan patroli pada waktu tengah malam, sedang pelanggaran zina kebanyakan terjadi di waktu siang hari. Beliau menambahkan “pihak satpol pp juga kan terbatas dan mereka tidak selalu ikut serta dengan pemuda pemudi yang niat melakukan zina. Maka dari itu hanya perlu

---

<sup>38</sup>wawancara dengan Satpol PP dan LinMas Kota Gorontalo

kesadaran dari pihak pelaku. Sehingga dapat dikatakan perda tersebut belum efektif.

Dan pertanyaan kedua tentang kendala satpol pp dalam menjalankan tugas yaitu; pihak satpol pp tidak memiliki wewenang dalam memberikan sanksi. Mereka hanya melakukan pembinaan, seperti mengundang orang tua ke kantor.

Pemerintah Kota Gorontalo khususnya Satpol pp telah berupaya sekuat mungkin untuk melaksanakan aturan-aturan dalam Peraturan Daerah khususnya pencegahan zina di Kota Gorontalo. Namun masih banyak juga pelanggaran yang terjadi. Hal ini diakibatkan oleh kurangnya kesadaran dari para pelaku yang terjaring dalam razia, padahal Satpol pp telah mengupayakan untuk memberikan pembinaan terhadap pelaku zina dan melakukan pendataan terhadap pelaku dengan tujuan agar pelaku tersebut tidak mengulangi kembali.

Kota Gorontalo adalah ibukotanya Provinsi Gorontalo yang dikenal dengan sebutan Serambi Madinah namun maksiat di Kota Gorontalo masih banyak terjadi. Satpol pp sering turun razia tidak menentu karena menunggu laporan dari masyarakat sekitar. Satpol pp melakukan patroli dan pengawasan tetapi tidak diperintahkan untuk melakukan hal-hal yang semena-mena tanpa menunggu perintah atasan. Dalam sebulan kadang turun razia tetapi kadang sebulan tidak ada, kemudian batas patroli dari Satpol pp hanya sampai pada pukul 24.00. Ketika melakukan razia, apabila menemukan pelaku zina maka Satpol pp hanya bisa memberikan pembinaan sekaligus pendataan pelaku dan apabila pelaku tertangkap berulah lagi, maka pelaku akan diserahkan kepada pihak Polres Kota Gorontalo. Untuk proses selanjutnya menjadi urusan pihak Polres. Program yang

dijalankan dalam razia yakni penertiban tempat kost-kostan sekaligus pendataan penghuni kost yang dianggap rawan terhadap tindakan maksiat.

Secara garis besar tindakan yang dilakukan oleh pihak Satpol PP Kota Gorontalo yakni :

1. Satpol PP Kota Gorontalo sering patroli setiap hari.
2. Razia dilakukan apabila masyarakat melapor kepada pihak yang berwenang.
3. Dalam sebulan Satpol PP Kota Gorontalo turun razia 2 sampai 4 kali.
4. Satpol PP Kota Gorontalo melakukan pembinaan dan pendataan kepada yang terjaring razia.

Pelaksanaan razia yang dilakukan oleh pihak Satpol PP Kota Gorontalo, awalnya pihak Satpol PP melakukan pendataan di setiap tempat tinggal atau kost-kostan yang dianggap rawan oleh pihak Pemerintah, kemudian melakukan pengawasan dan apabila kedapatan terjadi hal-hal yang merugikan dan meresahkan masyarakat maka tempat tersebut akan dirazia dan tentu akan sering didatangi oleh pihak yang berwajib.

Memperhatikan kenyataan yang ada maka Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo cenderung belum terimplementasi dengan baik di masyarakat. Hal ini dikarenakan oleh :

- a. Masih adanya maksiat khususnya zina di Kota Gorontalo.
- b. Peraturan Daerah dimaksud belum tersosialisasi secara optimal.
- c. Satpol PP Kota Gorontalo tidak dapat mengambil alih tugas Satpol PP Provinsi Gorontalo.

Melihat tidak efektivitasnya kinerja dari Satpol PP Kota Gorontalo, maka diperlukan langkah yang kongkrit dan efektif lagi. Salah satu contohnya adalah Satpol PP dapat membentuk sebuah unit kerja khusus yang menangani secara efektif dan efisien masalah yang ada di Kota Gorontalo.

#### **4.3. Kendala Pemerintah Kota Gorontalo Dalam Mencegah Zina**

Untuk mengetahui kendala Pemerintah Gorontalo dalam mencegah zina peneliti masih melakukan wawancara lagi yang melibatkan 3 orang anggota pamong praja yang tidak ingin disebutkan namanya. Berikut hasil wawancara yang sudah peneliti ringkas dengan kata-kata sendiri<sup>39</sup>. Dalam menjalankan tugas, Satpol PP dan Polres Kota Gorontalo dihadapkan dengan berbagai kendala, antara lain :

##### **4.3.1 Koordinasi Penegak Hukum**

Dari hasil wawancara peneliti dengan Kepala Satpol PP kota Gorontalo bahwa dalam melakukan razia Pihak Satpol PP Provinsi Gorontalo tidak berkonsultasi atau tidak bekerja sama dengan Satpol PP Kota Gorontalo untuk melakukan razia atau operasi bersama, agar mempunyai dasar dalam hal menangani kasus zina. Jika dilihat dari sisi asas etika otonomi dan pembantuan Pemerintah ditekankan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, harusnya pihak Satpol PP Kota Gorontalo berperan menjalankan Peraturan Daerah Provinsi karena Peraturan Daerah Provinsi berlaku untuk seluruh wilayah administratif di Provinsi tersebut.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>wawancara lagi guna untuk menambah kendala terhadap persoalan zina ini yaitu dengan 3 orang anggota pamog praja dan 1 orang polisi

<sup>40</sup>wawancara dengan kepala satpol PP kota gorontalo

#### 4.3.2 Kurangnya Kesadaran Diri Masyarakat

Pelaku zina dalam melakukan perbuatannya kembali, tidak merasa terancam dengan kejadian yang terjadi, tetapi lebih waspada agar tidak tertangkap oleh pihak yang berwajib. Tidak adanya etika dari pelaku yang berakar dari moral dan agama padahal sudah ditekankan pada agama masing-masing bahkan pada Peraturan Daerah. Jika melihat dari sisi hukum lebih tinggi khususnya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pemerintah Daerah dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan Keanekaragaman Daerah, suatu Daerah diberikan keleluasaan dalam hal mengatur dan mengurus Daerahnya masing-masing.

Pada tahun 1999 Gorontalo disahkan sebagai kota serambi madinah ini tentunya orang memandang bahwa kesadaran diri akan umat beragama itu sangat kental di Provinsi Gorontalo. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya wanita-wanita yang berhijab yang ada di Gorontalo dibandingkan dengan daerah lain seperti Manado, Makassar, Bali dan kota-kota besar lainnya. Provinsi Gorontalo yang berlandaskan “Syara bersendikan adat dan adat bersendikan kitabullah semua perbuatan yang dilakukan pasti akan berpegang teguh kepada kitabullah atau bahasa indonesianya kitab allah (al-quran). Sebagaimana yang dikatakan dalam hadis: ((...الشَّيْطَانُ ثَالِثُهُمَا كَانَ إِلَّا بِأَمْرِ أَرْجُلٍ يَخْلُونَ لَا أَلَا...)).

“Janganlah seorang laki-laki berkhalwat (berdua-duaan) dengan seorang wanita, melainkan yang ketiga dari mereka adalah setan...”(HR. Tirmidzi, no.2165)

Hadist di atas merupakan salah satu pencegahan yang paling efektif yaitu jangan berdua-duaan dengan seorang perempuan atau yang berlawanan jenis karena akan dihadiri oleh orang ketiga yaitu setan. Hadist ini menurut peneliti sudah tidak asing lagi oleh masyarakat Kota Gorontalo, kadang sering terucap di mulut teman-teman atau keluarga. Namun, karena kurangnya kesadaran dalam diri, maka hawa nafsu sudah tidak dapat dikendalikan. Dalam islam sudah sangat jelas melarang hal-hal yang mendekati zina apalagi sampai melakukan zina.

#### **4.3.3 Keterbatasan Waktu Patroli**

Menurut Hasil Wawancara peneliti dengan salah satu anggota Satpol PP dan limnas kota Gorontalo mengatakan bahwa Patroli yang dilakukan sehari-hari tidak bisa lewat dari jam 24.00. Hal ini yang membuat pelaku merasa bebas melakukan perbuatannya diatas jam 24.00, bahkan ada juga yang melakukannya di waktu siang hari. Harusnya patroli dilakukan 1x24 jam agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan masyarakat Kota Gorontalo. Dan hal tersebut yang membuat tidak tercapainya kesejahteraan masyarakat.

#### **4.3.4 Masyarakat Takut Melapor**

Menunggu laporan masyarakat, hal ini menjadi tanggung jawab peran serta masyarakat dengan cara melaporkan suatu perbuatan yang merugikan masyarakat kepada pihak yang berwajib, meresahkan masyarakat pada saat jam istirahat maupun masyarakat yang merasa terganggu disaat haknya diambil oleh orang lain atau si pelaku.

Masih banyaknya masyarakat yang takut untuk melapor. Karena kebanyakan pelakunya dalam hal ini si laki-laki merupakan anggota berwajib dan si perempuannya bukan merupakan masyarakat sekitar.

#### **4.3.5 Faktor Lingkungan**

Lingkungan tidak bisa kita hindari karena seseorang hidup pasti mempunyai lingkungan seperti teman-teman, keluarga, orang tua ataupun pasangan kekasih kita.

Kali ini peneliti berwawancara dengan seorang istri yang stress ditinggal oleh suaminya dengan melampiaskannya melalui perbuatan zina bersama suami orang lain. Peneliti melakukan janji pertemuan dengan seorang pelaku maksiat yang tidak lain merupakan teman dari peneliti sendiri. Peneliti melakukan pembicaraan dengannya sebagaimana pembicaraan seorang teman yang sedang nongkrong dengan maksud peneliti melakukan wawancara dengan seorang pelaku, dengan nama yang disamarkan yakni Mawar, berasal dari Kelurahan Tapa Kota Gorontalo mengatakan bahwa hal yang membuat pelaku sampai terjerumus dalam



zina adanya perkuliahan dengan suami dari pelaku yang membuat pelaku merasa stress dan mencari pelampiasan kepada pihak ketiga yakni nama disamarkan yaitu Burhan dan tanpa diketahui oleh suami dari Mawar, yang dimana Burhan juga sudah berstatus keluarga dan melakukan perbuatan zina dengan Mawar tersebut. Bahkan Mawar mengatakan bahwa perbuatan tersebut membuat dia merasa lebih tenang dan untuk menghindari dari pihak yang berwajib Mawar seringkali berpindah tempat dalam melakukan pertemuan dengan pihak ketiga atau burhan dan melakukan suatu hubungan layaknya pasangan suami istri agar para pihak yang berwenang tidak dapat mengetahui bahwa perbuatan zina mereka tersebut terulang lagi.

Hal ini yang membuat Pemerintah Kota Gorontalo untuk lebih jeli dalam melaksanakan operasi atau razia pada tempat-tempat prostitusi, bahkan sekarang para pelaku maksiat khususnya zina kebanyakan sering menggunakan penginapan dan kost-kostan. Di Kota Gorontalo masih terdapat kost-kostan bebas padahal hal ini sudah diatur dalam Peraturan Daerah pencegahan maksiat dalam Pasal 4 tentang tempat-tempat yang cenderung bisa menjadi tempat mesum namun kenyataan di lapangan masih ada yang melanggar aturan-aturan dalam Peraturan Daerah tersebut.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 KESIMPULAN**

Dari penjelasan di atas peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Pasal 3 Nomor 10 Tahun 2003 provinsi Gorontalo dalam mencegah terjadinya perzinahan Di kota Gorontalo belum efektif karena memiliki beberapa kendala yaitu : ketidaktegasan peran Pemerintah dalam memberikan sanksi terhadap pelanggar perda tersebut.
2. Adapun kendala yang dihadapi pemerintah daerah Kota Gorontalo dalam melaksanakan pencegahan Maksiat khususnya perzinahan yaitu : tidak adanya koordinasi antara pihak Satpol PP Provinsi dengan Satpol PP Kota Gorontalo untuk melakukan razia atau operasi bersama, kurangnya kesadaran diri dari pelaku zina, adanya batas waktu patroli, masih banyak masyarakat yang takut melapor, dan faktor lingkungan (teman-teman dan keluarga).

#### **5.2 SARAN**

1. Peraturan Daerah yang dibuat harus benar-benar disosialisasikan ke masyarakat sehingga dapat menjalin kerja sama antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota dalam memberantas maksiat.
2. Satpol PP Kota Gorontalo harus lebih bersinergi dengan berbagai elemen dalam masyarakat khususnya satpol PP Provinsi Gorontalo agar Peraturan Daerah tentang pencegahan maksiat dapat terimplementasi dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

Abd muhaimin Doholio, , *Efektifitas 3 peraturan Bupati Nomor 9 tahun 2010 Tentang Tugas Dan Fungsi Kantor Polisi Pamong Praja Dalam Rangka Penegakan Peraturan Daerah Dikecamatan Lemito Pohuwato*. 2011

Andi Hamzah, . *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*., Jakarta :Rineka Cipta. 2013

HAW. Widjaja. 2005. *Dalam rangka sosialisasi uu no 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan daerah*. Jakarta.: Rajawali pers. 2005

Inu Kencana Syafiie, *Sistim Pemerintahan Indonesia*. Jakarta:Rineka Cipta. 2011

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang* Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Mahendra P. kurnia, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Yogyakarta: Penerbit Kreasi total media.

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2010

Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Perundang-undangan*, jakarata:Papas Sinar Sinanti 2013

Ridwan HR, *hukum administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada 2006

Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Yoyakarta: Citra Aditya Bakti, 2006

Suprin Na'a, *Peraturan Daerah Dalam Ilmu Perundang-undangan*, Palu Penebit Tadulako University Press, 2004

Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 2010

Soetandyo Wignjosoebroto, *“Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya”*, Jakarta: Cetakan Pertama, ELSAM dan HUMA, 2002

Tim penyusunan Kamus Pusat Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.

## **B. INTERNET**

<http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/otdaii/otda-iaa.pdf> di unduh pada tanggal 20 Oktober 2020

<http://www.gorontalo.gov.id/profil/sejarah> DiUnduh tanggal 30 November 2020

## **C. PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya

Ketentuan Umum, *Peraturan daerah No 10 Tahun 2003 Tentang Pencegahan Maksiat.*

## CURRICULUM VITAE

### 1. Identitas Pribadi

Nama Lengkap	: Moh. Riyaldi Kartomi
Tempat Tanggal Lahir	: Gorontalo, 25 Mei 1997
Umur	: 23 th
No. Hp	: 0895 3022 3766
E-Mail	: riyaldikartomi25@gmail.com
Agama	: Islam
Berat/Tinggi Badan	: 62 kg/167 cm
Alamat	: Jl. Pramuka Kel. Bulotadaa Barat Kec. Sipatana Kota Gorontalo



### 2. Riwayat Pendidikan

#### a. Pendidikan Formal

1. Sekolah Dasar Negeri (SDN) 90 Kota Utara 2003-2009
2. Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 13 Gorontalo 2009-2012
3. Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Negeri 1 Gorontalo 2012-2015
4. Universitas Ichsan Gorontalo jurusan Hukum 2016-2020

#### b. Pendidikan Non Formal

1. Peserta pada pelaksanaan Nou & Uti Tingkat Kota Gorontalo tahun 2016 dan memperoleh Penghargaan sebagai “Uti *The Best Hospitality*”.
2. Panitia pengawas pemilu Kec. Sipatana dari tahun 2017-2018
3. Peserta magang di Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) selama 60 hari mulai dari tanggal 6 Januari 2019 - 6 Maret 2019.
4. Ketua kelompok penyelenggara pemungutan suara pada pemilihan capres tahun 2019.