

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Kabupaten Rokan Hulu adalah kabupaten yang berdiri pada tahun 1999 sesuai dengan undang – undang Republik Indonesia nomor 53 tahun 1999 tentang pembentukan kabupaten Pelalawan, kabupaten Rokan Hulu, kabupaten Siak, kabupaten Natuna, kabupaten Kuantan Singingi dan kota Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 nomor 181, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia nomor 3902). Sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan undang – undang Republik Indonesia nomor 34 tahun 2008 tentang perubahan ketiga undang- undang Republik Indonesia nomor 53 tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2008 nomor 107 tambahan lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4880)¹.

Dari sebelum dan sesudah berdirinya kabupaten Rokan Hulu sudah memiliki adat istiadat yang bercorakan Islam. Rokan Hulu sangat dikenal dengan budaya suluknya. Suluk disini berarti berkhilafat atau menyendiri untuk mendekatkan diri kepada Allah swt. Madrasah atau sekolah tempat belajar suluk sangat banyak berdiri di kabupaten Rokan Hulu, sehingga Rokan Hulu dijuluki Negeri Seribu Suluk.

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 34 Tahun 2008 tentang Perubahan ketiga pembentukan Pelalawan, Rokan Hulu, Siak, Natuna, Sengingi dan Kota Batam

Beberapa tokoh yang terkenal dengan ilmu yang didapat dari suluknya seperti Tuanku Syeh Abdul Wahab Rokan², Tuanku Syeh Imail Surau Gadieng, Tuanku Syeh Bahaudin Teluk Aur Muara Nikum (kholifah Saleh) dan Tuanku Syeh Tambusai dan Tuanku Syeh Abdurrahman Rokan³. Mereka adalah nama – nama mursid yang namanya banyak dikenal diberbagai kalangan.

Dalam pepatah adat yang sering terdengar dikalangan kaum adat “adat bersendi sarak, sarak bersendi kitabullah” ini merupakan salah satu tombak memperkuat islam didalam kehidupan bermasyarakat di Rokan Hulu.

Dewasa ini dengan lajunya perkembangan zaman penyakit masyarakatpun berkembang di Rokan Hulu. Banyaknya tempat – tempat maksiat menunjukkan perlunya aturan untuk menertibkan dan membersihkan tempat – tempat maksiat tersebut. Masyarakat tempatan menjadi gelisah bercampur panik karena tempat maksiat ini membuat anak muda dan juga orang dewasa menjadi pengkonsumsi tempat-tempat yang melanggar norma-norma dalam bermasyarakat. Hal ini membuat masyarakat Rokan Hulu tidak lagi merasakan keamanan dan kenyamanan dalam berkehidupan. Tentu ketika keamanan dan nyaman seseorang telah terusik maka kemerdekaannyapun telah terganggu. Alinea pertama dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 berbunyi : “bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan

² Kamarzaman, Mursid Madrasah Suluk Sei Serampang, *Wawancara*, Pasir Pinang, 17 Oktober 2013.

³ Syahrudin, Mursid Madrasah Suluk Al Bashoir Kubang, *Wawancara*, Kubang Raya, 3 Januari 2014.

karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”⁴. Pada tahun 2009 untuk melindungi masyarakat dari berbagai rasa ketidak nyamanan dan keamanan ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat. Peraturan ini menjelaskan

“Penyakit Masyarakat adalah suatu perbuatan dan tindakan perilaku yang meliputi minuman yang dapat memabukkan, pelacuran (prostitusi), hiburan band dan organ tunggal, dan premanisme yang mana perbuatan tersebut sangat bertentangan dengan ajaran agama, adat istiadat, nilai-nilai Pancasila dan perbuatan tersebut juga dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai kesusilaan yang hidup dalam masyarakat”⁵.

Peraturan daerah ini dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang memberikan kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat peraturan sebagai mana tertuang dalam pasal 18 ayat 6 “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan – peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”⁶.

Berjalanya waktu tempat-tempat yang bertentangan dengan agama, hukum dan adat istiadat tersebut belum juga terbersihkan. Dari berbagai tempat timbul banyak keluarga yang bermasalah seperti tidak akurnya sebuah kehidupan berkeluarga, bahkan terjadi sebuah perceraian karena suaminya tidak lagi berperilaku sebagaimana mestinya. Banyak anak – anak remaja dan pemuda berperilaku seperti tidak mempunyai batasan – batasan moral.

⁴ Zainudin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2009), Cet. Ke-3, h. 108.

⁵Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang Pelarangan dan penertiban penyakit Masyarakat

⁶Ika Muliawati, *Amandemen UUD 1945 dan Pengetahuan Umum*, (Jakarta : Buku Pintar. 2013), h.13.

Penjajahan akhlak sangat gencar terjadi dikalangan masyarakat, apalagi media elektronik, cetak, bahkan doktrin – doktrin kawan sepermainan yang telah terjerumus dalam sebuah tindakan yang tidak bermoral lagi, menjadi sebuah dasar untuk berperilaku menyimpang. Rokok juga salah satu pemancing terjadinya perbuatan menyimpang, terkadang sering terdengar kalimat yang berbunyi “kalau tidak merokok tidak menghargai teman yang merokok”. Ini juga salah satu pemancing yang menjadi akar dari sebuah perbuatan yang tidak bermoral.

Remaja yang seharusnya masih duduk di kelas menuntut ilmu kini banyak menjadi pelaku perbuatan yang tidak senonoh seperti minum – minuman yang dapat memabukkan, pelacuran, Premanisme dan perbuatan tercela lainnya. M. Arif Hakim mengatakan : narkoba (Psikotropika, Minuman Keras dan bahan-bahan berbahaya lainnya) membahayakan diri sendiri dan masyarakat⁷. Perbuatan yang mereka lakukan bukan saja menjadi kegelisahan didalam masyarakat tapi juga akan merusak hidupnya. Dalam Peraturan Daerah Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakattentang pelarangan minuman yang dapat memabukkan/beralkohol telah diatur dalam pasal 3 yang berbunyi :

“(1) Setiap orang atau badan usaha dilarang mengolah, memasukkan, mengedarkan, memperdagangkan, menyimpan, menimbun, menyediakan minuman yang beralkohol dan / atau dapat memabukkan di tempat umum, kecuali di hotel, bar, restoran dan di tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati;

⁷ M.arif Hakim, *Bahaya Narkoba Alkohol cara Islam, Mencegah, Mengatasi, dan Melawan*, (Bandung: Nuansa, 2009), Cet. Ke-3, h. 70.

- (2) Setiap orang dilarang memberikan kesempatan, menyediakan tempat terhadap kegiatan yang berhubungan dengan minuman yang beralkohol dan /atau memabukkan;
- (3) Setiap orang dilarang meminum minuman yang beralkohol dan / atau dapat memabukkan;
- (4) Pengecualian dari larangan ini apabila penggunaannya sesuai dengan kepentingan medis”⁸.

Berdasarkan peraturan daerah ini pasal 3 telah diatur bahwa, setiap orang atau badan usaha dilarang untuk mengedarkan, mengolah, memasukkan, memperdagangkan, menyimpan, menimbun, menyediakan dan memberi kesempatan, menyediakan tempat dan meminum minuman yang beralkohol dan /atau minuman yang dapat memabukkan kecuali kepentingan medis. Bagian ketiga mengatur larangan perbuatan cabul dan pelacuran (prostitus) pasal 4 yang berbunyi :

- “(1) Setiap orang dilarang melakukan perbuatan cabul dan pelacuran;
- (2) Setiap orang dilarang menyediakan sarana, tempat, dan / atau warung remang-remang untuk melakukan perbuatan cabul dan pelacuran (prostitusi);
- (3) Setiap orang dilarang memiliki sarana, tempat dan / atau warung remang-remang yang menyediakan panti pijat dan rumah kos yang digunakan sebagai tempat cabul dan pelacuran (prostitusi);
- (4) Setiap orang atau badan dilarang membentuk dan/ atau mengadakan perkumpulan yang mengarah kepada perbuatan asusila yang tidak dapat diterima oleh budaya masyarakat;
- (5) Hotel, Penginapan, warung-warung dan / atau warung remang-remang dilarang menyediakan wanita dan / atau laki-laki penghibur sebagai pemuas nafsu birahi”⁹.

Pasal ini mengatur bahwasanya setiap orang dilarang melakukan perbuatan cabul dan pelacuran, menyediakan tempat, membuat perkumpulan, yang mengarah keperbuatan cabul dan pelacuran. Bagian keempat mengatur pelanggaran porno aksi pasal 5 yang berbunyi :

⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat

⁹ Ibid

“(1)Setiap orang dilarang beraksi erotis secara langsung yang membangkitkannafsu birahi dan mempertontonkan keindahan tubuhnya dimuka umum;

(2) Setiap orang atau badan dilarang membentuk dan/ atau mengadakanperkumpulan yang mengarah kepada perbuatan asusila yang tidak dapatditerima oleh budaya masyarakat”¹⁰.

Bagian kelimapanertiban hiburan band dan orgen tunggalpasal 6 dan bagian

ketujuhpenertiban premanismepasal 7 yang berbunyi :

“Pasal 6

(1) Setiap orang atau badan dilarang mengadakan Hiburan Band dan OrgenTunggal yang dapat melanggar norma agama, adat istiadat, kesopanan ataukesusilaan ditempat umum;

(2) Setiap orang dilarang beraksi erotis, berpakaian seksi dan mempertontonkankeindahan tubuhnya secara langsung yang dapat membangkitkan nafsubirahi pada hiburan Band dan Orgen Tunggal;

(3) Setiap orang atau badan dilarang mengadakan hiburan Band dan OrgenTunggal yang mengarah kepada perbuatan asusila yang tidak dapat diterimaoleh budaya masyarakat;

(4) Hiburan Band dan Orgen Tunggal yang tidak bertentangan sebagaimanadimaksud ayat (1), (2) dan (3) di atas, hanya dapat dilaksanakan pada pukul08.00 sampai dengan 23.00 WIB.

Dan Pasal 7

(1) Setiap orang atau perkumpulan dilarang melakukan perbuatan premanisme;

(2) Setiap orang atau perkumpulan dilarang melakukan pungutan dalam bentukapapun tanpa izin dari pejabat yang berwenang;

(3) Setiap orang yang berusia 17 (tujuh belas) tahun keatas wajib membawa danmemiliki Kartu Tanda Penduduk dan/ atau Kartu Identitas diri lainnya sesuaidengan tempat domisili;

(4) Setiap orang yang berkunjung atau bermalam ditempat tinggal di wilayahKabupaten Rokan Hulu dalam waktu 1 x 24 jam wajib melaporkan diri pada aparat Pemerintah setempat.(5) Setiap orang yang menerima tamu

dalam waktu 1 x 24 jam wajib melaporkankepada aparat Pemerintah setempat”¹¹.

Maka dari keterangan pasal-pasal yang terkandung didalam peraturan daerah

tentang pelarangan dan penertiban penyakit ini tidak ada lagi alasan untuk

untuk melakukan perbuatan yang berhubungan dengan minuman alkohol

¹⁰ibid

¹¹ibid

dan/atau minuman yang dapat memabukkan, premanisme, pelacuran, porno aksi, orgen tunggal dan hiburan band yang melebihi waktu yang telah ditetapkan dan perbuatan cabul. Aturan telah ditetapkan, maka sudah pasti mempunyai kekuatan hukum yang kuat. Karena sesuai dengan asas res judicata pro veritate habetur yaitu : “Asas yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap tahu akan undang-undang”¹². Dan sesuai dengan asas legalitas yang berbunyi : “ tiada suatu perbuatan (*feit*) yang dapat dipidana selain berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-perundangan yang ada sebelumnya”.

Berdasarkan uraian diatas seharusnya pemerintah daerah sudah selayaknya membersihkan tempat-tempat yang menjadi rasa keamanan dan kenyamanan masyarakat menjadi terganggu. Bukan hanya tempat orang yang melakukan perbuatan yang melanggar peraturan daerah ini sudah bisa ditindak secara hukum. Peraturan yang menjadi landasan Pemerintah daerah untuk melaksanakan tugasnya sudah disahkan. Tidak ada lagi alasan yang membuat Pemerintah Daerah menjadi lemah dalam menegakkan kebenaran. Tetapi kenapa tempat-tempat yang sering disebut dengan tempat penyakit masyarakat ini belum ditertibkan. Belum lagi tempat – tempat yang di anggap sebagai penyakit diduga mendapat perlindungan dari oknum aparat penegak hukum atau sering juga disebut sebagai perlindungan tempat maksiat tersebut, tentu hal ini juga menimbulkan sebuah keresahan dikalangan masyarakat.

¹²M.marwan, Jimmy P, *Kamus Hukum*, (Reality Publisher, 2009), Cet. Ke-1, h.67

Peraturan ini disahkan dan telah menjadi sebuah aturan yang mengikat di Kabupaten Rokan Hulu, seiring waktu berjalan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang Pelarangan dan penertiban Penyakit masyarakat ini tidak berjalan dengan efektif bisa dilihat dari masih banyaknya warung penjualan minuman – minuman yang dapat memabukkan berdiri di tepi jalan di desa Rambah dan tempat-tempat lainya di kecamatan Rambah Hilir.

Oleh sebab itu maka penulis meneliti peraturan daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 1 tahun 2009 tentang pelarangan dan penertiban penyakit masyarakat sebagai skripsi dengan judul : **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN ROKAN HULU NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PELARANGAN DAN PENERTIBAN PENYAKIT MASYARAKAT DI KECAMATAN RAMBAH HILIR**

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari topik yang di persoalkan maka penulis membatasi permasalahan yang berkaitan dengan Pelarangan dan penertiban Penyakit Masyarakat. Karena banyaknya yang dimaksud dengan Penyakit Masyarakat, maka penulis hanya meneliti berkenaan dengan pelarangan dan penertiban penyakit masyarakat Minuman yang dapat memabukkan di kecamatan Rambah Hilir.

C. Rumusan Masalah

Merujuk pada uraian latar belakang dan gejala diatas terkait dengan Implementasi Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009

Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat. Maka yang menjadi masalah pokok pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat di Kecamatan Rambah Hilir ?
2. Kendala – kendala apa saja yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam Implementasi Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat di Kecamatan Rambah Hilir ?

D. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian ini adalah :
 - a) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Cara atau Proses Pemerintah dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu nomor 1 Tahun 2009 tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat.
 - b) Untuk mengetahui kendala – kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam penegakan Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat.
2. Manfaat penelitian yang dilaksanakan ini antara lain :
 - a. Sebagai Informasi dan bahan pertimbangan sederhana bagi Pemerintah Daerah Rokan Hulu dalam penegakan Peraturan

Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat.

- b. Sebagai sumbangan pemikiran bagi Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau dalam menambah khasanah Hukum Tata Negara dan disiplin keilmuan yang ada berkaitan dengan penegakan Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat.
- c. Sebagai upaya pengembangan wawasan sekaligus memperdalam pengetahuan bidang Hukum Tata Negara yang sedang dan akan dijalani ditengah kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- d. Penelitian ini juga diharapkan menjadi acuan sederhana bagi rekan – rekan sesama mahasiswa untuk melakukan penelitian lebih luas dan mendalam dimasa yang akan datang.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian Empiris, artinya penelitian yang langsung mengumpulkan data dilapangan dengan menggunakan alat pengumpul data berupa observasi, wawancara dan angket. Data dikumpulkan mengenai Implementasi Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat di Rambah Hilir hal ini dilakukan dalam rangka untuk mendapatkan data yang akurat mengenai permasalahan yang diteliti.

2. Lokasi Penelitian

Adapun penelitian ini merupakan penelitian di kabupaten Rokan Hulu Khususnya di Kecamatan Rambah Hilir karena Implementasi Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat di kecamatan tersebut tidak berjalan dengan baik. Karena masih banyaknya Tempat-tempat minum-minuman yang dapat memabukkan berdiri ditepi jalan didesa

3. Populasi dan Sampel

Populasi adalah Obyek penelitian sebagai sasaran untuk mendapatkan dan mengumpulkan data¹³. Populasi yang dimaksud adalah masyarakat, tokoh masyarakat dan Pemerintah kecamatan Rambah Hilir kabupaten Rokan Hulu. Jumlah penduduk yang berada di Rambah Hilir 35.085orang dan yang menjadi sampel 0,14%. Dalam teori pengambilan sampel peneliti menggunakan teori terbatas (non probability) dengan jenis purposive yaitu sampel diambil dengan berdasarkan pertimbangan subyektif peneliti, dimana persyaratan yang dibuat sebagai kriteria harus dipenuhi sebagai sampel¹⁴. Jadi yang menjadi sampel dari penelitian ini adalah 1 orang Camat Rambah Hilir 1 orang kasi atau anggota seksi ketentraman dan ketertiban umum, 1 orang kepala desa Rambah dengan penduduk yang heterogen, 1 orang kepala desa rambah muda dengan penduduknya mayoritas jawa, 1 orang kepala desa Rambah hilir dengan

¹³ Joko Subagyo P, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), h.23.

¹⁴ *Ibid*, h.31

mayoritas penduduknya melayu, dan 50 orang masyarakat yang terdiri dari 15 orang tokoh masyarakat, dan 35 orang masyarakat.

4. Sumber Data

a). Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat baik dilakukan dari wawancara, observasi dan alat lainnya merupakan data primer¹⁵. Dalam penelitian ini penulis mengambil sumber data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat, tokoh masyarakat dan Pemerintah kecamatan Rambah Hilir yang menjadi sampel pada penelitian ini, yang melalui metode observasi, wawancara, dan angket.

b). Data Skunder

Data yang diperoleh dari bahan kepustakaan disebut sebagai data sekunder¹⁶. Dokumen-dokumen, file-file yang berkaitan dengan penelitian disebuah instansi, data arsip, data yang dipublikasikan dan juga buku-buku yang mendukung terlaksananya penelitian ini merupakan data skunder. Contoh buku yang mendukung, seperti buku undang-undang dan lain-lain.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang palit dan akurat penulis menggunakan instrument :

¹⁵*Ibid*, h.87

¹⁶*Ibid*, h.88

- 1). Observasi yaitu melakukan pengamatan untuk emndapatkan gambaran yang tepat mengenai subjek penelitian, bentuk pengamatan yang penulis lakukan adalah secara langsung.
- 2). Wawancara yaitu cara untuk mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada subjek penelitian yaitu masyarakat yang menjadi sampel.
- 3). Angket (kuesioner) yaitu pertanyaan-pertanyaan yang tersusun secara kronologis dari yang umum mengarah pada khusus untuk diberikan kepada responden/ informan.
- 3). Study Dokumentasi yaitu pengumpulan bukti-bukti dan sebagainya.

6. Analisa Data

Metode analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif¹⁷, yakni dengan cara menguraikan hasil penelitian dalam bentuk kalimat yang jelas serta menggambarkan hasil penelitian secara jelas sesuai dengan rumusan permasalahan yang dibahas. Penjelasan data diperoleh melalui wawancara dihubungkan dengan teori dan pendapat para ahli sehingga mendapatkan jawaban dari permasalahan yang diteliti secara jelas, yang kemudian dapat diambil kesimpulan dengan cara deduktif yakni dari hal – hal yang bersifat umum kepada hal –hal bersifat khusus.

F. Sistematika Penulisan

¹⁷*Ibid.* h.106.

Untuk memberikan pemaparan yang sistematis pembatasan pembahasan ini dengan system penulisan sebagai berikut :

BAB I terdiri dari pendahuluan yang mencakup dari latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II terdiri dari tinjauan Lokasi Penelitian yang berisi Gambaran umum kecamatan rambah hilir, Visi dan misi kecamatan rambah hilir, dan struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi.

BAB III terdiri dari landasan teoritis tentang kebijakan Pemerintahan daerah, tujuan pembentukan peraturan daerah, dan pemberlakuan peraturan daerah.

BAB IV terdiri dari tatacara dan kendala yang dihadapi dalam Implementasi Peraturan Daerah kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelarangan dan Penertiban Penyakit Masyarakat di Kecamatan Rambah Hilir.

BAB V terdiri dari penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran