

Mempertanyakan Materi Muatan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi di Kabupaten Sambas

Tamrin Muchsin^{1*}, Sri Sudono Saliro¹

¹Fakultas Syariah IAI Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas
Jl. Sejangkung Kawasan Pendidikan No.126 Sebayan Sambas Kalimantan Barat 79460

*Email: tamrinmuchsin69@gmail.com

Naskah diterima 15 Desember 2020, Revisi 15 Maret 2021, Terbit 29 April 2021

DOI: doi.org/10.21107/pamator.v14i1.8748

Abstract

The regional government in the framework of implementing regional autonomy has the authority and independence in regulating regional government affairs. The authority of regional governments to regulate self-government affairs as stipulated in Law Number 23 Year 2014, hierarchically is a juridical implementation of Article 18 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia after the second amendment, which reads: "Government provinces, regencies and cities regulate and manage government affairs by themselves according to the principles of autonomy and assistance tasks". The local government of Sambas Regency in carrying out government affairs under its authority has the right to make policies both in the context of improving services, in order to increase community participation in regional development and in order to maintain moral values in people's lives. One of the important elements in implementing this process is through the formation of local regulations. A dynamic that can occur with regard to the making of regional regulations is the linkage between local political interactions and the technicality of making laws and regulations, the boundaries of which must not conflict with the 1945 Constitution, as well as the laws and regulations above. The presence of Sambas Regency Regional Regulation Number 3 of 2004 concerning the prohibition of prostitution and pornography is contrary to higher-level laws and regulations so that this regional regulation must be repealed.

Key words: regional autonomy, regional regulations

PENDAHULUAN

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar dalam tata kelola dalam pemerintahan di daerah, baik pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten/kota di Indonesia dalam hal kewenangan pemerintahan daerah mengurus daerahnya sendiri.

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut ialah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah

kabupaten/kota, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, hal ini tercantum didalam Pasal 9 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, secara hierarki merupakan implementasi secara yuridis dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen kedua, yang berbunyi: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah memberikan kewenangan kepada

daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dengan alasan bahwa pemerintah daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerah dan hanya orang-orang daerahlah yang mengetahui persoalan, potensi, dan keadaan masyarakatnya dalam membawa kearah mana pembangunan dilaksanakan. Namun demikian, tidak semua kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah meliputi: Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional dan Urusan agama.

Pada konteks kewenangan untuk mengatur inilah dinamika pembentukan Peraturan Daerah (Perda) menjadi praktik dan pembicaraan yang aktual sebagai bagian dari upaya untuk mengisi dan memberi makna terhadap digulirkannya desentralisasi dan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab tersebut. Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui perda yang berencana, aspiratif, dan berkualitas, maka dapat diharapkan Perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah (Hamidi, 2011).

Dengan adanya kewenangan untuk mengurus daerah sendiri berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah, mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi – regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah – peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Suatu dinamika yang dapat terjadi, berkenaan pembuatan Perda adalah keterkaitan antara interaksi politik lokal dengan teknis pembuatan peraturan perundang-undangan, yang batasannya

tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Pemerintah daerah Kabupaten Sambas merupakan salahsatu Kabupaten yang terdapat di daerah perbatasan Kalimantan Barat. Selayaknya sebuah Kabupaten yang memiliki daerah otonom seluas-luasnya, maka pemerintah daerah Kabupaten Sambas dalam rangka menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan kemandirian dalam mengatur urusan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Sambas dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berhak membuat kebijakan baik dalam rangka peningkatan pelayanan, dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah maupun dalam rangka mempertahankan nilai-nilai akhlakul karimah dalam kehidupan masyarakat. Salah satu unsur penting dalam implementasi proses tersebut adalah melalui pembentukan peraturan daerah.

Melihat kondisi sosial masyarakat Kabupaten Sambas yang beragam guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Ada yang memiliki hasil pendapatan yang besar sehingga segala kebutuhan materialnya dengan mudah terpenuhi dan tidak jarang juga untuk mencari sasaran guna pemenuhan hasrat biologisnya. Disisi lain, ada individu yang ingin mendapatkan hasil pendapatan dengan cara yang mudah sehingga tidak mesti bersusah payah. Salah satunya dengan melakukan tindakan perzinahan dan pelacuran. Melihat dari kondisi tersebut, maka penting hal nya tindakan – tindakan yang bertentangan dengan kaidah agama tersebut di jadikan sebagai suatu produk hukum positif di wilayah Kabupaten Sambas.

Peraturan Daerah Kabupaten Sambas (Perda Sambas) Nomor 3 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi yang terbentuk berlandaskan filosofis bahwa pelacuran merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan yang mempunyai dampak negatif terhadap sendi-sendi moral kehidupan masyarakat, dan berlandaskan sosiologis bahwa dalam upaya mempertahankan dan melestarikan nilai-nilai luhur akhlakul karimah dalam kehidupan masyarakat, diperlukan

adanya pencegahan, pemberantasan, dan pengawasan terhadap praktek pelacuran dan pornografi di Kabupaten Sambas.

Kitab Undang – Undang Hukum Pidana (KUHP) juga mengatur tentang larangan perzinahan (*overspel*) yang terdapat dalam Pasal 284 KUHP. Serta didalam Undang – undang Nomor 44 tahun 2008 tentang pornografi juga memuat pengaturan tentang pornografi. Sehingga dalam konteks ini, Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tersebut dirasakan ada pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada titik pijak penjelasan demikian, maka pertanyaan yang dapat diangkat sebagai suatu permasalahan yakni apakah materi muatan pornografi dan perzinahan yang terdapat dalam Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran dan pornografi bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang

Analisis Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi Ditinjau dari Hierarki Peraturan Perundang – Undang

Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm (stufenbau des recht)*. Setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah. Dalam *stufenbau theorie*-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak "*stufenbau*" terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut "*grundnorm*" atau norma dasar. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum, atau hipotesis. Menurut Hans Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah *meta juridisch*, bukan produk hukum badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber (*the source of the source*) dari tatanan peraturan perundang-undangan dibawahnya (Huda, 2011).

Hans Kelsen dalam teorinya yang dikenal sebagai *Stufenbau Theorie (The Hierarchy of Law)* mengemukakan bahwa norma – norma hukum itu berjenjang – jenjang dan berlapis – lapis dalam suatu

hierarki susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Berdasar teori Hans Kelsen tersebut dapat dirinci hal-hal sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan-ketentuan perundang - undangan yang lebih tinggi tetapi yang sebaliknya dapat.
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi tingkatannya.
- c. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundangundangan yang lebih rendah.
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah (Budiman N.P.D Sinaga, 2004).

Menurut Hans Kelsen, hierarki norma hukum terdiri atas: (1). Norma dasar, (2) Norma Umum, (3) Norma Konkret. Norma dasar terdapat dalam konstitusi, norma umum terdapat dalam undang – undang, sedangkan Norma konkret terdapat dalam putusan pengadilan dan putusan-putusan pejabat administrasi Negara (Asshiddiqie, 2012). Teori ini juga memberikan amanat bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada aturan yang lebih tinggi, yang mana puncak dari piramida teori yang berakhir pada norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar berperan sebagai sumber utama dalam pembentukan norma hukum serta peraturan-peraturan lain sampai ketingkat bawahnya. Jadi jenjang hierarki dimaksud bukan hanya sebatas pada susunan belaka, namun juga terkait dengan seluruh subtransi yang hendak diatur dalam

setiap jenjang peraturan harus mengacu pada ketentuan yang lebih tinggi. Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan perundang – undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 tahun 2011, yaitu terdiri atas:

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

Perda Sambas No. 3 tahun 2004 tentang larangan pelacuran dan pornografi yang mulai berlaku saat diundangkan pada tanggal 17 Mei 2004 berkaitan dengan ketentuan pidananya terdapat dalam Pasal 23 Ayat (2) yaitu “Barang siapa yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, dan Pasal 18 Peraturan Daerah ini, diancam dengan denda paling banyak Rp. 3.000.000,-(tiga juta rupiah) atau hukuman kurungan paling lama 4 (empat) bulan pengganti denda. Namun sejak diundangkan pada tanggal 7 Juli 2009, peraturan daerah Kabupaten Sambas Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketentuan Pidana dalam Peraturan Daerah - Peraturan Daerah Kabupaten Sambas, mulai berlaku diwilayah hukum Kabupaten Sambas. Peraturan daerah ini bersandar pada Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi peluang dan ruang bagi peraturan daerah untuk memuat ketentuan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebagaimana tercantum dalam pasal 143, maka peraturan daerah Kabupaten Sambas yang memuat sanksi pidana perlu diubah dan disesuaikan.

Ketentuan pidana sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan ketentuan pidana dalam peraturan daerah – peraturan daerah

Kabupaten Sambas, terdapat pada Pasal 1 Angka 19 Ayat (2) yang menyatakan bahwa “Ketentuan Pasal 23 Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 3 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: (2) Barangsiapa yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, dan Pasal 18 peraturan daerah ini diancam pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) atau hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan sebagai pengganti denda. Itu artinya bahwa Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 memuat ketentuan – ketentuan norma perbuatan yang dilarang, sedangkan ketentuan sanksi pidananya tercantum didalam Perda Sambas No. 3 Tahun 2009.

Namun disisi lain, Undang – Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang pornografi mulai berlaku sejak diundangkan tanggal 28 November 2008. Pengaturan tentang pornografi yang sudah diatur di dalam undang – undang, dan diatur juga oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sambas di dalam Perda Sambas. Hal ini dapat dilihat dari sejak mulai berlakunya Undang – Undang No. 44 Tahun 2008 tentang pornografi yang sudah mengatur secara khusus pornografi kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Sambas mengeluarkan Perda Sambas No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan ketentuan pidana dalam peraturan daerah – peraturan daerah Kabupaten Sambas, yang mana hanya mengubah ketentuan pidana yang terdapat dalam Pasal 23 Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi, itu artinya Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran dan pornografi masih berlaku.

Selain itu, didalam konteks materi muatan pornografi yang terdapat dalam Perda Sambas No. 3 Tahun 2004, Pasal 1 Angka Ke-9, memberikan definisi sebagai berikut: “pornografi adalah setiap perbuatan yang merangsang nafsu birahi yang melanggar norma – norma agama dan adat istiadat serta peraturan perundang – undangan yang berlaku, baik dengan cara berpakaian dan/atau tingkah laku lisan, maupun tulisan, gambar dan narasi dilakukan

langsung dimuka umum, melalui media cetak dan media elektronik”. Selanjutnya dalam Pasal 15 menyebutkan “barang siapa melakukan tindakan dan/atau perbuatan pornografi diancam dengan hukuman pidana”

Sedangkan didalam Undang – Undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, Pasal 1 angka Ke-1 mengatakan bahwa definisi pornografi adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan dimuka umum, yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat. Adapun perbedaan definisi antara Perda Sambas dengan Undang – undang Pornografi dalam konteks materi muatan pornografi yakni: di dalam Perda Sambas mengatur substansi cara berpakaian setiap orang yang dilakukan langsung dimuka umum, melalui media cetak dan media elektronik, sedangkan di dalam undang – undang pornografi tidak ada mengatur hal tersebut.

Adapun perbedaan definisi antara Perda Sambas dengan Undang – undang Pornografi dalam konteks materi muatan pornografi yakni: di dalam Perda Sambas mengatur substansi cara berpakaian setiap orang yang dilakukan langsung dimuka umum, melalui media cetak dan media elektronik, sedangkan di dalam undang – undang pornografi tidak ada mengatur hal tersebut.

Pasal 10 Undang – undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi :”*setiap orang dilarang mempertontonkan diri atau orang lain dalam pertunjukan atau di muka umum yang menggambarkan ketelanjangan, eksploitasi seksual, persenggamaan, atau bermuatan pornografi lainnya*”. Sementara Pasal 36 Undang – Undang pornografi memuat ancaman sanksi bagi pelanggar Pasal 10, yaitu berupa penjara paling lama 10 tahun dan/atau denda maksimal Rp. 5 Miliar.

Merujuk pada Pasal 10 Undang- undang pornografi, bahwa berpakaian seksi dan terbuka belum dapat dikategorikan sebagai ketelanjangan. Ini karena berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan “telanjang” adalah tidak

berpakaian (<http://kbbi.web.id/telanjang>, diakses 7 Oktober 2018). Selanjutnya, Perda Sambas No. 3 tahun 2004 tentang larangan pelacuran dan pornografi mengatur materi muatan mengenai definisi tentang perzinahan yang terdapat dalam Bab I pasal 1 angka ke-8, “perzinahan adalah hubungan seksual diluar ikatan pernikahan, baik dengan suka sama suka maupun secara paksa oleh salah satu pihak dengan adanya pemberian atau janji pemberian, baik yang dilakukan oleh berlainan jenis atau sesama jenis kelamin”. Pencegahan perzinahan diatur dalam Pasal 11 yang berbunyi : “Barang siapa melakukan perzinahan diancam dengan hukuman pidana”

Sedangkan KUHP adalah kitab undang-undang yang mengatur tentang tindak pidana dan memiliki fungsi mengikat bagi seluruh warga Indonesia. Hukum pidana secara umum berfungsi mengatur dan menyelenggarakan kehidupan masyarakat agar dapat tercipta dan terpeliharanya ketertiban umum. Delik perzinahan (*overspel*) juga diatur dalam pasal 284 KUHP yang dapat dikategorikan sebagai salahsatu kejahatan terhadap kesusilaan. Adapun pasal 284 KUHP berbunyi:

- (1) Diancam dengan pidana penjara paling lama Sembilan bulan:
 - 1.a. Seorang pria yang telah kawin yang melakukan mukah (*overspel*) padahal diketahui bahwa pasal 27 BW berlaku baginya;
 - b. Seorang wanita yang telah kawin melakukan mukah.
 - 2.a. Seorang pria yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahuinya bahwa yang turut bersalah telah kawin.
 - b. Seorang wanita yang telah kawin yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahui olehnya bahwa yang turut bersalah telah kawin dan pasal 27 BW berlaku baginya.

Pasal 27 KUHPPerdata (Burgerlijk Wetboek) menyebutkan bahwa “pada waktu yang sama, seorang lelaki hanya boleh terikat perkawinan dengan satu orang perempuan saja; dan seorang perempuan hanya dengan satu orang lelaki saja. Ketentuan Pasal 284 dapat secara jelas dikemukakan bahwa suatu perzinahan baru

dianggap sebagai delik apabila para pelakunya atau salah satu dari mereka adalah orang yang terikat dalam perkawinan dengan orang lain. Yang dipidana menurut KUHP adalah perzinahan dalam konteks *adultery*. Apabila para pelaku masih sama-sama lajang, menurut KUHP, sama sekali bukan tindak pidana perzinahan. Dari pernyataan diatas, dapat dilihat adanya perbedaan definisi perzinahan yang terdapat didalam Perda No. 3 Tahun 2004 dengan pasal 284 KUHP.

Selain itu, dalam Pasal 292 KUHP: "Orang dewasa yang melakukan perbuatan cabul dengan orang yang belum dewasa dari jenis kelamin yang sama, sedang diketahuinya atau patut harus disangkanya hal belum dewasa ini, dihukum penjara selamalamanya lima tahun". Dari pasal tersebut tidak secara tegas melarang homoseksual yang dilakukan oleh orang dewasa kecuali terhadap anak dibawah umur. Hal ini juga tidak selaras dengan definisi perzinahan yang tercantum dalam Perda No. 3 Tahun 2004 yang juga mencakup perzinahan sesama jenis kelamin tanpa pengecualian.

Kewenangan Daerah Melaksanakan Otonomi Daerah

Wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain (Hidjaz, 2000). Adapun kewenangan menurut Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber, yaitu:

- a. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari undang-undang.
- b. Delegasi adalah pemindahan atau pengalihan wewenang yang ada. Atau dengan kata lain pemerintahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan disertai pemindahan tanggung jawab
- c. Mandat dalam hal ini mengandung makna penugasan (Hadjon, 2012).

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Sedangkan wewenang sekaligus

berarti hak dan kewajiban (Nurmayani, 2009). Undang – Undang Dasar 1945 dalam Pasal 18 ayat (5) menentukan bahwa: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai Pemerintahan Pusat." Sedangkan Pasal 18 ayat (6): "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

Pemerintah daerah merupakan salahsatu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administrasi di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah Negara dimana Negara Indonesia merupakan sebuah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah – daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur undang – undang. Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian direvisi kembali menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014. Pesan perubahan penting yang dibawa UU tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Sistem otonomi di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun menjelaskan bahwa bentuk Negara kesatuan bagi Negara Republik Indonesia merupakan amanat konstitusi. Salah satu ciri Negara kesatuan adalah kekuasaan yang sangat besar ditangan pemerintah pusat. Lewat kekuasaan yang bertumpuk di pusat tersebut denyut kehidupan dari aspek bernegara disalurkan dari pusat dengan segala kelengkapan aparaturinya.

Pemerintahan di daerah praktis hanya berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sebagaimana dengan pernyataan menimbang huruf a Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah 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 dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah (Busrizalti, 2013). Rumusan Pasal 18A UUD 1945 perubahan kedua tentang hubungan antara pusat dan daerah hanya disebutkan secara garis besar, sehingga belum memberikan kejelasan tentang bagaimana hubungan antara pusat dan daerah itu dilaksanakan. Ketentuan Pasal 18A UUD 1945 adalah:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding

dengan prinsip kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan hukum (Manan, 2001: 57). Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (Nurmayani, 2009). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat dijalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (Nurcholis, 2005).

Tinjauan Yuridis Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi

Memulai menganalisa Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan Pornografi, dengan melihat landasan yuridis yang terdapat di dalam Perda tersebut. Perda No. 3 Tahun 2004 mulai berlaku sejak diundangkan pada tanggal 17 Mei 2004 yang menjadi landasan yuridisnya mengenai pengaturan Pemerintahan Daerah yaitu Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pertama – tama kita akan menjelaskan, melalui Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Ayat (2) : kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Lahir Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah mengklasifikasi urusan pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama. Diluar urusan pemerintahan tersebut, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah atau penugasan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan

daerah yang bersangkutan. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Jika berpijak dan bersandar pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi peluang dan ruang bagi Peraturan Daerah untuk memuat ketentuan pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 143, maka Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang larangan Pelacuran dan Pornografi yang memuat sanksi pidana perlu diubah dan disesuaikan. Perubahan sanksi ini diharapkan dapat menciptakan dan memberikan rasa keadilan bagi semua pihak sehingga terwujud Kabupaten Sambas yang aman, tertib dan teratur. Sehingga lahir lah diundangkan Perda Sambas No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan ketentuan pidana dalam peraturan daerah – peraturan daerah Kabupaten Sambas, salah satunya Perda Sambas No. 3 Tahun 2004. Keberadaan Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran dan pornografi, yang masih eksis sampai saat ini mengundang pertanyaan bahwa apa yang menjadi landasan yuridis bahwa perda tersebut tetap dipertahankan.

KESIMPULAN

Materi muatan yang termuat dalam Perda Sambas No. 3 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran dan pornografi bertentangan dengan KUHP Pasal 284 dan Undang – undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, sehingga hal tersebut melanggar jenis dan hierarki peraturan perundang – undangan, sebagaimana termuat didalam Pasal 7 Ayat (1) Undang – undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang – undangan. Landasan terbentuknya Perda Sambas No. 3 tahun 2004 bahwa dalam upaya mempertahankan dan melestarikan nilai-nilai luhur akhlakul karimah dalam kehidupan masyarakat, diperlukan

adanya pencegahan, pemberantasan dan pengawasan terhadap praktek pelacuran dan pornografi di Kabupaten Sambas, ini merupakan landasan sosiologis pada tataran kebijakan. Sedangkan pada landasan yuridisnya tidak ada disebutkan bahwa pengaturan materi muatan tentang kejahatan itu termasuk kewenangan Pemerintahan daerah untuk mengaturnya didalam hukum positif.

DAFTAR PUSTAKA

- Jazim Hamidi, 2011, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher.
- Budiman N.P.D Sinaga, 2004, Ilmu Pengetahuan Perundang – Undangan, Jakarta: PT. Tatanusa
- Ni'matul Huda, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang – Undangan*, Bandung: Nusa Media
- Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika
- H. M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta : Total Media
- Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi
- Bagir manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Jogjakarta: Pusat Studi Hukum, FH UII.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo.
- Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Philipus M. Hadjon, 2012, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta:Penerbit Universitas Trisakti.