

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang mana didalamnya terdapat banyak keaneka ragaman suku dan budaya. maka dari itu, negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, dan setiap daerah mempunyai hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya sebagaimana diatur dalam pasal 18 UUD 1945 ayat (2) yang berbunyi :

*“ Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”*

Untuk melaksanakan amanat yang tersirat dalam Undang-undang Dasar 1945 diatas, maka kabupaten Garut mempunyai kewenangan untuk mengatur daerahnya dalam upaya pembangunan kehidupan sosial masyarakat yang bersih dari segala bentuk kemaksiatan.

Secara geografis Berdasarkan data, luas wilayah Kabupaten Garut terletak di Provinsi Jawa Barat bagian Selatan pada koordinat 6°56'49" - 7 °45'00" Lintang Selatan dan 107°25'8" - 108°7'30" Bujur Timur. Kabupaten Garut memiliki luas wilayah administratif sebesar 306.519 Ha (3.065,19 km<sup>2</sup>) dengan batas-batas sebagai berikut : Utara (Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sumedang) , Timur

(Kabupaten Tasikmalaya), Selatan (Samudera Indonesia), Barat (Kabupaten Bandung dan Kabupaten Cianjur).<sup>1</sup>

Rata rata penghuni setiap km<sup>2</sup> dihuni oleh 742 jiwa dengan sebaran yang tidak merata. Terakumulasi di daerah perkotaan, khususnya dikecamatan garut kota dengan tingkat kepadatan penduduk setiap Km<sup>2</sup> nya mencapai 5.431 jiwa. Kabupaten Garut dikenal sebagai salah satu kota santri diperiangan Timur Jawa Barat. Hal ini karena masyarakat Garut yang mayoritas muslim dan terdapat banyak pesantren dan aktivitas keagamaan . Nuansa agamis kabupaten Garut ini memang terasa kental. Keadaan masyarakat seperti itu menjadi hal yang cukup signifikan dalam mempengaruhi setiap gerakan dalam memunculkan kebijakan-kebijakan pemerintah ataupun kebutuhan maupun tuntutan publik secara langsung sesuai dengan kondisi dan potensi kedaerahan.<sup>2</sup>

Sebagaimana menurut aliran positivisme yang dipelopori oleh John Austin bahwa hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan merupakan kehendak dari negara.<sup>3</sup>

Menurut aliran positivisme inilah hukum merupakan konsep dari pemerintahan yang berdaulat yang mana hukum dapat menjalankan fungsi lembaga negara dengan peraturan yang diciptakan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah yang mana suatu daerah mempunyai kewenangan untuk membuat

---

<sup>1</sup> Pemerintah Kabupaten Garut, *Letak Geografi*, Melalui, <<http://www.garutkab.go.id>> Kamis 23 Juni 2011, Pukul. 22.34 Wib

<sup>2</sup> Dokumen Google, *Sikap Masyarakat Garut Terhadap Keberadaan Perda No. 2 tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat di kab. Garut*, Melalui, <<http://www.docs.google.com>> Minggu 16 Oktober 2011, Pukul. 22.50 Wib

<sup>3</sup> Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2010 hlm. 12.

peraturan tersebut seperti halnya pemerintah daerah kabupaten Garut membuat aturan tentang anti perbuatan maksiat.

Selanjutnya Hans Kelsen mengatakan bahwa negara itu sebenarnya adalah merupakan suatu tertib hukum. Tertib hukum yang timbul karena diciptakannya peraturan-peraturan hukum, yang menentukan bagaimana orang di dalam masyarakat atau negara itu harus bertanggung jawab terhadap perbuatan-perbuatannya. Jadi negara itu adalah suatu tertib hukum yang memaksa. Mengenai klasifikasi negara.<sup>4</sup>

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan lebih banyak kewenangan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan, Undang-undang tersebut merupakan landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.<sup>5</sup> Dalam perkembangannya di Indonesia otonomi itu selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan” (*bestuur*).<sup>6</sup> Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam membangun kehidupan sosial masyarakat Garut yang bersih

---

<sup>4</sup> Turiman Fachturahman Nur, *Memahami Teori Hans Kelsen Dalam Ilmu Hukum Tata Negara*, Melalui <<http://www.rajawaligarudapancasila.blogspot.com>>, Rabu 29 Juni 2011, Pukul 11.55 wib

<sup>5</sup> Bagir manan, *Hubungan Antara Pusat Dan daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1994 hlm. 21.

<sup>6</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah)*, alumni, Bandung 2008 hlm. 21.

dari segala bentuk kemaksiatan dengan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat.

Perbuatan maksiat menurut pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat, adalah sebagai berikut:

*“ Perbuatan maksiat adalah perbuatan yang melanggar norma-norma agama, kesusilaan serta nilai-nilai luhur masyarakat ”*

Perbuatan maksiat yang diatur dalam pasal 1 ayat (6) diatas terdiri dari pelacuran, kesusilaan dan minuman beralkohol.

Pemerintah daerah kabupaten Garut memiliki kewajiban untuk mencegah larangan tentang pelacuran dan larangan minuman beralkohol sebagaimana tersirat dalam Pasal 9 ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat yang berbunyi:

*Bupati wajib melaksanakan upaya upaya pencegahan pelanggaran larangan-larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 8 melalui:*

- a. Operasi Penertiban dilapangan, taman kota, rumah penginapan, hotel, losmen, pasar swalayan, warung, salon, tempat-tempat lain yang patut diduga dijadikan lokasi pelacuran;*
- b. Pengawasan terhadap rumah rumah yang dijadikan usaha kontrakan, indekost, atau sejenisnya;*
- c. Pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol;*
- d. Operasi penertiban terhadap perdagangan minuman beralkohol yang tidak memiliki izin atau pada tempat-tempat yang dilarang; Dan*
- e. Sosialisasi ketentuan Peraturan Daerah ini kepada seluruh masyarakat.*

Dalam hal pelaksanaan pencegahan perbuatan maksiat tersebut Bupati Garut memberikan wewenang kepada Tim Terpadu sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat yang berbunyi:

*“Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Tim Terpadu yang terdiri dari Satuan Kerja Perangkat Daerah serta instansi lain di Daerah yang ditetapkan dengan keputusan Bupati”.*

Sebagai ketua dari Tim Terpadu tersebut Bupati menunjuk pejabat Pemerintah Daerah kabupaten Garut sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat sebagai berikut:

*“Tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diketuai oleh pejabat yang ditunjuk serta bertanggung jawab kepada Bupati dan melaporkan pelaksanaan tugasnya secara berkala”.*

Namun demikian, Pemerintah Daerah Kabupaten Garut tidak serius dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat. Bisa dilihat dalam Pasal 9 ayat (2) bahwa Bupati akan membentuk tim terpadu untuk melakukan pencegahan perbuatan maksiat melalui keputusan Bupati tetapi dalam pelaksanaannya sampai saat ini tim terpadu tersebut masih belum dibentuk. Diindikasikan apabila Peraturan Daerah ini tidak dilaksanakan secara serius maka peraktek maksiat tersebut tidak akan hilang melainkan akan semakin merajalela serta memberikan pengaruh negatif kepada masyarakat lainnya .

Kabupaten Garut merupakan salah satu kabupaten yang memiliki masyarakat mayoritas beragama Islam dan memiliki historis gerakan ideologi yang berbeda dengan daerah lain. Sisi lain dari gambaran masyarakat Garut adalah banyaknya jumlah pesantren baik modern maupun tradisional, banyak

santri dan kiyai, banyak Ormas-ormas keagamaan, dan lain lain. Kondisi seperti itu secara tidak langsung memberikan semangat kepada generasi selanjutnya untuk senantiasa menciptakan tatanan kehidupan yang berlandaskan kepada ajaran-ajaran agama Islam, sesuai dengan ajaran agama yang diyakininya. Tatanan kehidupan yang dimaksud yaitu keadaan masyarakat yang terbebas dari perilaku yang bertentangan dengan norma-norma agama secara ataupun norma sosial dan adat istiadat. Salah satu upaya untuk melakukan semua itu yaitu melalui jalur formal pemerintahan, mereka menuntut kepada DPRD Kabupaten Garut untuk segera dibuat aturan yang berkaitan dengan penyakit masyarakat, yang kemudian lahir Perda Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat. Perda tersebut merupakan Penajaman dari Perda sebelumnya yaitu Perda Nomor 6 Tahun 2000. Yang menjadi pertimbangan Perda tersebut harus dibuat yaitu, semakin maraknya bentuk-bentuk kemaksiatan yang terjadi di masyarakat seperti, pelacuran, perjudian, kekerasan yang diakibatkan oleh minuman keras, semakin maraknya penjualan minuman keras, perbuatan asusila, dan lain lain. Tentunya harapan masyarakat setelah muncul Perda tersebut yaitu perilaku-prilaku maksiat yang terjadi di masyarakat dapat di hilangkan. Berdasarkan hasil pemantauan di lapangan, berkaitan dengan implementasinya, ternyata Perda tersebut sejak disahkan pada bulan Januari 2008 sampai sekarang belum berjalan dengan efektif dan belum ada perubahan yang signifikan. Banyak elemen masyarakat yang tidak tahu keberadaan Perda tersebut termasuk Ormas-Ormas Islam seperti Muhammadiyah dan Persatuan Umat Islam Kabupaten Garut termasuk media lokal. Setelah dianalisis permasalahan yang muncul adalah kurangnya sosialisasi

kepada masyarakat berkaitan dengan Perda tersebut. Selain masalah tersebut, yaitu pemerintah kurang serius menegakkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat. Hal itu tercermin dari kurangnya sarana dan prasarana pembinaan terhadap pelaku pelanggaran Perda tersebut. Pola pembinaan yang cenderung formalitas tidak memberikan pengaruh yang berarti bagi para pelaku pelanggaran. Bahkan ada temuan yang cukup menarik yaitu jumlah Wanita Tuna Susila meningkat, Padahal Perda tentang Anti perbuatan Maksiat sudah ada. Beberapa tempat yang menjadi titik pemantauan yaitu, Lapangan Golf Ngamplang, kerkhof, Kota Baru, Blok I, Terminal Guntur, dan lain lain. Dari tempat-tempat tersebut perspektif pelaku ataupun korban berkaitan dengan implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2008 umumnya mereka tidak tahu tentang Perda tersebut.

Berdasarkan Latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk mengadakan Penelitian dengan Judul :

**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2008  
TENTANG ANTI PERBUATAN MAKSIAT DI KABUPATEN GARUT**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang mejadi rumusan masalah dalam judul skripsi ini sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat?
2. Apa kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah kabupaten Garut dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat?
3. Bagaimana Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat?

## **C. Maksud dan tujuan penulisan**

Maksud dan tujuan dari penulisan skripsi sebagai berikut :

1. Ingin mengetahui Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat?
2. Ingin mengetahui bagaimana upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat?
3. Ingin mengetahui kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah kabupaten Garut dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat?



#### D. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang mana didalamnya terdapat banyak keaneka ragaman suku dan budaya. maka dari itu, negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, dan setiap daerah mempunyai hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya sebagaimana diatur dalam pasal 18 UUD 1945 ayat (2) yang berbunyi :

*“ Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”*

Tujuan hukum adalah untuk mendapatkan keadilan, menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat serta mendapatkan kemanfaatan atas dibentuknya hukum tersebut.<sup>7</sup> Perkembangan aturan hukum itu dalam pelaksanaannya terdapat pergantian aturan-aturan hukum (hukum positif) karena sudah tidak selaras lagi dengan kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan perkembangan jaman maka hukum harus mengikutinya dengan aturan yang jelas.

Untuk melaksanakan amanat yang tersirat dalam Undang-undang Dasar 1945 diatas, maka kabupaten Garut mempunyai kewenangan untuk mengatur daerahnya dalam upaya pembangunan kehidupan sosial masyarakat yang bersih dari segala bentuk kemaksiatan.

---

<sup>7</sup>C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.40

Secara geografis Berdasarkan data, luas wilayah Kabupaten Garut terletak di Provinsi Jawa Barat bagian Selatan pada koordinat 6°56'49" - 7 °45'00" Lintang Selatan dan 107°25'8" - 108°7'30" Bujur Timur. Kabupaten Garut memiliki luas wilayah administratif sebesar 306.519 Ha (3.065,19 km<sup>2</sup>) dengan batas-batas sebagai berikut : Utara (Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sumedang) , Timur (Kabupaten Tasikmalaya), Selatan (Samudera Indonesia), Barat (Kabupaten Bandung dan Kabupaten Cianjur).

Rata rata penghuni setiap km<sup>2</sup> dihuni oleh 742 jiwa dengan sebaran yang tidak merata. Terakumulasi di daerah perkotaan, khususnya dikecamatan garut kota dengan tingkat kepadatan penduduk setiap Km<sup>2</sup> nya mencapai 5.431 jiwa. Kabupaten Garut dikenal sebagai salah satu kota santri diperiangan Timur Jawa Barat. Hal ini karena masyarakat Garut yang mayoritas muslim dan terdapat banyak pesantren dan aktivitas keagamaan . Nuansa agamis kabupaten Garut ini memang terasa kental. Keadaan masyarakat seperti itu menjadi hal yang cukup signifikan dalam mempengaruhi setiap gerakan dalam memunculkan kebijakan-kebijakan pemerintah ataupun kebutuhan maupun tuntutan publik secara langsung sesuai dengan kondisi dan potensi kedaerahan.

Sebagaimana menurut aliran positivisme yang dipelopori oleh John Austin bahwa hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan merupakan kehendak dari negara.<sup>8</sup>

Menurut aliran positivisme inilah hukum merupakan konsep dari pemerintahan yang berdaulat yang mana hukum dapat menjalankan fungsi

---

<sup>8</sup> Otje Salman, *loc.cit*, hlm 12

lembaga negara dengan peraturan yang diciptakan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah yang mana suatu daerah mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan tersebut seperti halnya pemerintah daerah kabupaten Garut membuat aturan tentang anti perbuatan maksiat.

Selanjutnya dalam Teori Hukum Murni Hans Kelsen mengatakan bahwa negara itu sebenarnya adalah merupakan suatu tertib hukum. Tertib hukum yang timbul karena diciptakannya peraturan-peraturan hukum, yang menentukan bagaimana orang di dalam masyarakat atau negara itu harus bertanggung jawab terhadap perbuatan-perbuatannya. Jadi negara itu adalah suatu tertib hukum yang memaksa. Mengenai klasifikasi negara.<sup>9</sup>

Sistem hukum yang bergerak dalam suatu mekanisme salah satunya adalah paradigma yang diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedmann seperti yang dikutip oleh Soejono Dirjosisworo bahwa sistem hukum terdiri atas tiga komponen yaitu komponen struktural, komponen substansi, dan komponen budaya hukum. Ketiga komponen dimaksud, diuraikan sebagai berikut.

1. Komponen struktural adalah bagian bagian dari sistem hukum yang bergerak dalam suatu mekanisme. Termasuk dalam komponen antara lain lembaga pembuat undang-undang, pengadilan, dan lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum serta lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan hukum

---

<sup>9</sup> Turiman Fachturahman Nur, *Memahami Teori Hans Kelsen Dalam Ilmu Hukum Tata Negara*, Melalui <<http://www.rajawaligarudapancasila.blogspot.com>>, Rabu 29 Juni 2011, Pukul 11.55 wib

2. Komponen substansi adalah hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Hasil ini dapat berwujud hukum *in concreto* atau kaidah hukum khusus dan kaidah hukum *in abstracto* atau kaidah hukum umum
3. Budaya hukum diartikan keseluruhan sistem nilai, serta sikap yang mempengaruhi hukum. Pembagian sistem hukum kedalam tiga komponen ini untuk menganalisis bekerjanya suatu sistem hukum atau sistem hukum yang sedang beroperasi dalam studi tentang hukum dan masyarakat.

Bertolak dari pengertian sistem hukum, menurut Sudikno Mertokusumo, hukum merupakan sistem, berarti hukum merupakan tatanan, suatu kesatuan yang utuh yang terdiri atas unsure-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsure-unsur yuridis seperti peraturan hukum asas hukum, dan pengertian hukum.<sup>10</sup>

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan lebih banyak kewenangan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan, Undang-undang tersebut merupakan landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang undangan dan daerah otonom tersebut merupakan daerah

---

<sup>10</sup>Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006 Hal. 116.

kesatuan masyarakat hukum<sup>11</sup> yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat<sup>12</sup>

Istilah Pemerintahan menurut Inu Kencana Syafie<sup>13</sup> adalah suatu ilmu dan seni. Disebut sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan karena mempunyai syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek materil maupun formal, sifatnya universal, sistematis serta spesifik (khas) dan dikatakan sebagai seni, karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan.<sup>14</sup>

Pengertian Pemerintahan daerah secara yuridis terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (2), menyatakan sebagai berikut:

*“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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*

Adapun tugas pemerintah daerah adalah membantu pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas tertentu pemerintahan daerah, dengan mempunyai kewenangan membuat peraturan daerah yang merupakan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten atau kota.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung, 1998, hal.53.

<sup>12</sup> Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Filosofi dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal. 88.

<sup>13</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2005, hlm. 72

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Wignjodipoero, Soerojo. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, CV.Haji Masagung, Jakarta, 1983, hal.76-77.

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah. Pengertian tersebut secara jelas dicantumkan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 nomor 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang undangan.<sup>16</sup>

Adapun ruang lingkup peraturan perundang-undangan Tingkat Daerah antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dengan *das sein* (apa yang senyatanya) terdapat sedikit perbedaan. Utamanya setelah ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.<sup>17</sup>

Menurut Bagir Manan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah diartikan sebagai “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah (sekarang oleh DPRD atau Pemerintah Daerah, kursif oleh penulis) yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah”. Dalam arti luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di Daerah (oleh Kepala Wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu.

Jenis atau macam peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mempunyai sifat “mengatur”.

---

<sup>16</sup> Wikiberita, Pengertian Perda, Melalui [www.wiki.bestlagu.com](http://www.wiki.bestlagu.com), Jumat 20/01/2012, Pukul. 10.51 Wib

<sup>17</sup> Tatang Astarudin, *Rekayasa Model Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syari'at Islam*, melalui <<http://www.ppm-uinsgd.com>>, Jum'at 20/04/2012 Pukul. 08.50 Wib

Perda dapat diusulkan oleh DPRD atau eksekutif yang telah selesai pembahasannya di dewan ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD (Pasal 38 UU Nomor 5 Tahun 1974, bandingkan dengan Pasal 69 UU Nomor 22 Tahun 1999).

Sedangkan Keputusan Kepala Daerah merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibuat oleh Gubernur/Bupati/ Walikota sebagai Kepala Daerah dan bukan sebagai Kepala Wilayah. Seandainya sebagai Kepala Wilayah dapat membuat peraturan perundang-undangan, maka peraturan itu bukan sebagai peraturan tingkat daerah tetapi peraturan tingkat pusat, karena Kepala Wilayah adalah unsur Pemerintah Pusat. Dalam praktik memang Keputusan Kepala Daerah tidak selalu mempunyai sifat atau berbentuk peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah juga mempunyai kewenangan membuat ketetapan (*beschikking*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) seperti pembuatan “Juklak dan Juknis”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/2000 bahwa lingkup peraturan tingkat daerah itu hanya berbentuk Perda. Dalam Pasal 3 butir (7) disebutkan bahwa Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan:

(a) Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh DPRD Propinsi bersama dengan Gubernur (b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota (c) Peraturan Desa atau yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang setingkat, sedangkan tata

cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat di atas oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pengertian Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh peme-rintah baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan. Pengertian senada dikemukakan oleh Budi Winarno, yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu peme-rintah dan individu-individu swasta (atau kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.<sup>18</sup>

Perumusan secara lebih rinci tentang implementasi kebijakan, sebagaimana dikemu-kakan oleh Mazmanian dan Sabatier yaitu Implementasi adalah pelaksanaan kepu-tusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau kepu-tusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan). Dengan mendasarkan pada pernyataan kedua ahli di atas berarti bahwa implementasi kebijakan juga menyangkut pelaksanaan keputusan pemerintah daerah dan pemerintah kota.<sup>19</sup>

Menurut Hoogerwerf<sup>20</sup> Kebijakan (*policy*) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi,

---

<sup>18</sup> Budi Winarno, , *Teori Kebijakan Publik*, PAU UGM, Yogyakarta 1989.hlm.27

<sup>19</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002. hlm.42

<sup>20</sup> Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, 1983, hal. 4.



mencegah suatu masalah melalui cara tertentu yaitu dengan tindakan-tindakan yang terarah.

Pendapat lain menyatakan bahwa *policy* adalah apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah mengenai problem yang nampak. Hein dan Eulauk menyatakan Kebijakan (*Policy*) adalah suatu keputusan yang tetap yang ditandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagian dari keduanya yang membuat tunduk padanya.<sup>21</sup>

Sedangkan Carl J. Friedrich, mengatakan *Policy* adalah sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>22</sup>

Beberapa definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat banyak, maka kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Implementasi kebijakan tidak selalu berjalan mulus, banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya implementasi kebijakan tidak selalu berada pada

---

<sup>21</sup>Charles O. Joones, *Pengantar Kebijakan Publik*, Cet. 2, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992, hal. 26.

<sup>22</sup>Affan Ghafar, *Policy Process And Formulation*, Modul I Program MPA, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, hal. 6.

tempat yang vakum, sehingga terdapat berbagai macam faktor disekelilingnya yang turut mempengaruhi implementasi kebijakan.

Berdasarkan model kebijakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: tujuan kebijakan, sumber-sumber kebijakan, komunikasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial ekonomi dan politik dan sikap aparat pelaksana.

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Edward III, yang mengidentifikasi 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan. Keempat faktor tersebut yaitu: komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi. Sedangkan menurut Grindle, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh Isi Kebijakan dan Konteks Kebijakan. Yang termasuk isi kebijakan diantaranya kepentingan, jenis manfaat, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana dan sumber daya. Sedangkan konteks kebijakan terdiri dari: kekuasaan, karakteristik lembaga dan kepatuhan.<sup>23</sup>

Menunjuk perbedaan perwujudan dan interpretasi terhadap bentuk peraturan perundang-undangan Tingkat Daerah di atas, dalam tulisan ini hanya pada Perda. Tidak termasuk lingkup tulisan ini adalah Keputusan Kepala Daerah (meskipun secara faktual, Keputusan Kepala Daerah merupakan peraturan pelaksana dari Perda riil adanya), demikian juga Keputusan Bersama Bupati/Walikota, Keputusan Bupati/Walikota yang bersifat penetapan (beschikking), Instruksi Walikota/Bupati, Surat Edaran, Surat Perintah, Surat Izin,

---

<sup>23</sup> Edward III, George C, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly, Press, Washington DC, 1990.hlm.53

Surat Tugas, dan yang lainnya, serta Peraturan Desa atau yang setingkatnya. Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam membangun kehidupan sosial masyarakat Garut yang bersih dari segala bentuk kemaksiatan dengan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat.

Perbuatan maksiat menurut pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat, adalah sebagai berikut:

*“ Perbuatan maksiat adalah perbuatan yang melanggar norma-norma agama, kesusilaan serta nilai-nilai luhur masyarakat ”*

Perbuatan maksiat yang diatur dalam pasal 1 ayat (6) diatas terdiri dari pelacuran, kesusilaan dan minuman beralkohol.

Pemerintah daerah kabupaten Garut memiliki kewajiban untuk mencegah larangan tentang pelacuran dan larangan minuman beralkohol sebagaimana tersirat dalam Pasal 9 ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat yang berbunyi:

*Bupati wajib melaksanakan upayaupaya pencegahan pelanggaran larangan-larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 8 melalui:*

- a. Operasi Penertiban dilapangan, taman kota, rumah penginapan, hotel, losmen, pasar swalayan, warung, salon, tempat-tempat lain yang patut diduga dijadikan lokasi pelacuran;*
- b. Pengawasan terhadap rumahrumah yang dijadikan usaha kontrakan, indekost, atau sejenisnya;*
- c. Pengawasan terhadap peredaran minuman beralkohol;*
- d. Operasi penertiban terhadap perdagangan minuman beralkohol yang tidak memililki izin atau pada tempat-tempat yang dilarang; dan*
- e. Sosialisasi ketentuan Peraturan Daerah ini kepada seluruh masyarakat.*

Pelaksanaan dalam pencegahan perbuatan maksiat tersebut Bupati Garut memberikan wewenang kepada Tim Terpadu sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat yang berbunyi:

*“Pelaksanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Tim Terpadu yang terdiri dari Satuan Kerja Perangkat Daerah serta instansi lain di Daerah yang ditetapkan dengan keputusan Bupati”.*

Sebagai ketua dari Tim Terpadu tersebut Bupati menunjuk pejabat Pemerintah Daerah kabupaten Garut sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat sebagai berikut:

*“Tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diketuai oleh pejabat yang ditunjuk serta bertanggung jawab kepada Bupati dan melaporkan pelaksanaan tugasnya secara berkala”.*

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk melakukan upaya pencegahan perbuatan maksiat yaitu dengan secepatnya mengeluarkan keputusan Bupati sebagai pelaksana teknis dari Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 yang isinya tentang pembentukan tim terpadu sebagaimana telah diatur dalam pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Teknik Penelitian**

Didalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum Deskriptif analisis yaitu suatu metode penelitian yang tujuannya memberikan suatu gambaran sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antara fenomena yang diselidiki kemudian di analisis.

### **2. Jenis Data**

Jenis metode data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah berupa pendekatan secara yuridis normatif, yaitu dalam mencari data digunakan dengan berpegang pada segi yuridis dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Perda Nomor 2 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat.

### **3. Sumber Data**

Data-data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh melalui tahap-tahap, yaitu sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer seperti bahan hukum yang mengikat dan terkait, yaitu terdiri dari:
  - 1) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 sampai dengan Pasal 18B;
  - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004  
Tentang Pemerintahan Daerah;
  - 3) Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008  
Tentang Anti Perbuatan Maksiat.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum Primer, misalnya seperti buku-buku hukum, hasil karya ilmiah para sarjana dan pakar hukum, hasil penelitian ilmiah, dan hal-hal atau dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum premier dan sekunder, antara lain seperti artikel, surat kabar, majalah dan bahan-bahan yang didapat dengan cara mengakses *situs website* melalui media internet.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Studi Kepustakaan

Yaitu penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat di Kabupaten Garut dan perangkat hukum yang mengatur hal tersebut, agar mendapat landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan-ketentuan formal dan data-data melalui naskah yang ada.

##### b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan merupakan salah satu metode pengumpulan data untuk mendukung data kepustakaan, dan penelitian ini dilakukan terhadap pihak-pihak yang kompeten pada Bidang Hukum dan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Garut. Penelitian ini dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

1) Pengamatan Lapangan

Yaitu dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Anti Perbuatan Maksiat. Khususnya mengenai Pencegahan Perbuatan Maksiat di kabupaten Garut.

2) Wawancara

Yaitu cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan lisan guna mencapai tujuan tertentu.<sup>24</sup> Dan dapat juga diartikan wawancara adalah Tanya jawab secara langsung dengan responden dan nara sumber. Wawancara yang dilakukan ada dua wawancara adalah Tanya jawab secara langsung dengan responden dan nara sumber. Wawancara yang dilakukan ada dua macam, yaitu wawancara berstruktur dan wawancara tidak berstruktur. Wawancara berstruktur adalah wawancara dengan pertanyaan yang diajukan berasal dari pertanyaan yang sudah disiapkan terlebih dahulu sedangkan wawancara tidak berstruktur adalah pertanyaan yang timbul secara spontan pada saat wawancara dilakukan. nara sumber yang dijadikan sebagai objek wawancara.<sup>25</sup> Pada penelitian ini yang menjadi objek wawancara, yaitu Bagian Hukum, Satuan Polisi Pamong Praja dan Satuan Kerja Perangkat Daerah kabupaten Garut

---

<sup>24</sup> Ronny Hanitijo Soemantri, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1994, hlm. 144

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 24

### 3) Observasi

Yaitu pengumpulan data dimana penelitian mengadakan pengamatan terhadap gejala-gejala subjek yang diteliti.<sup>26</sup> Dalam hal ini penulis melakukan penelitian di Pemerintah Daerah bagian Hukum dan Satuan Kerja Perangkat daerah kabupaten Garut.

## 5. Analisis Data

Analisis data sekunder dan data primer yang diperoleh dari penelitian yang sifatnya deskriptif analisis dengan pendekatan yuridis normatif, dilakukan secara kualitatif melalui kesimpulan yang ditarik oleh peneliti dari hasil penelitian yang telah dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif. Secara normatif peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait hukum positif yang ada merupakan sumber atau titik tolak dalam penelitian ini, sedangkan secara kualitatif informasi yang di dapat melalui wawancara maupun diskusi yang disampaikan oleh narasumber terkait untuk memperoleh suatu analisis data dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian;
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan;
- c. Data yang telah disistematiskan selanjutnya dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

---

<sup>26</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 95





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG