

TESIS

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA TERHADAP
PERILAKU PEREMPUAN YANG BERDAMPAK PADA
MENINGKATNYA ANAK LUAR KAWIN DI KOTA TOMOHON**



CHANDRA CHRISTOFEL WOHON
No. Mhs: 155202490/PS/MIH

**MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2017**



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Nama : Chandra Christofel Wohon

Nomor Pokok Mahasiswa : 155202490/PS/MIH

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Judul Tesis : **KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA
TERHADAP PERILAKU PEREMPUAN YANG
BERDAMPAK PADA MENINGKATNYA ANAK
LUAR KAWIN DI KOTA TOMOHON**

Nama Pembimbing

1. Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum

2. Dr. Anny Retnowati, S.H., M.Hum

Tanggal Tanda Tangan

1-11-2017

.....

.....



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : Chandra Christofel Wohon

Nomor Pokok Mahasiswa : 155202490/PS/MIH

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Judul Tesis : **KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA
TERHADAP PERILAKU PEREMPUAN YANG
BERDAMPAK PADA MENINGKATNYA ANAK
LUAR KAWIN DI KOTA TOMOHON**

Telah diuji dan dinyatakan lulus dihadapan dewan penguji pada tanggal 19 Oktober 2017

Dewan Penguji

Nama Penguji

Tangan Tangan

1. Ketua Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum

2. Anggota Dr. Anny Retnowati, S.H., M.Hum

3. Anggota Prof. Dr. Drs. Paulinus Soge, S.H., M.Hum



Ketua Program Studi

Dr. Elisabeth Sundari, S.H., M.Hum

MOTTO

Non Scholae sed Vitae Discimus
(Kita Sekolah Bukan Untuk Belajar, Tetapi Untuk Hidup)

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Chandra Christofel Wohon

Nomor Mahasiswa : 155202490/PS/MIH

Dengan ini menyatakan, bahwa dengan sesungguhnya Tesis yang berjudul: **“Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Terhadap Perilaku Perempuan Yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin Di Kota Tomohon”**, adalah benar hasil karya ilmiah saya, dan bukan merupakan plagiasi dari hasil penelitian orang lain, baik sebagian maupun secara keseluruhannya. Apabila di kemudian hari terdapat plagiasi dalam Tesis yang saya teliti dan tulis ini, maka saya bersedia menerima segala konsekuensinya berdasarkan aturan yang berlaku.

Yogyakarta, ... Oktober 2017

Yang Menyatakan,

Chandra Christofel Wohon

HALAMAN PERSEMBAHAN

Penulisan hukum ini saya persembahkan untuk :

- 1. Tuhan Yesus Kristus, dan Bunda Maria,**
- 2. (Alm) Oma dan Opa, yang selalu mengingatkan akan pentingnya pendidikan,**
- 3. (Alm) Richard Bernardus Wokon,**
- 4. Ibu Theresia Y. Mangundap, yang selalu mendoakan, memotivasi,**
- 5. Om, Tante, Saudara-saudaraku yang selalu mendukung dan mendoakanku,**
- 6. Para Pastor, yang membantu, mendoakan, dan mendukung saya,**
- 7. Civitas Akademika UNJKA De La Salle Manado,**
- 8. Dosen Pengajar Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, dan Dosen Pembimbing Tesis,**
- 9. Teman dan Sahabat-sahabatku yang selalu mendukung dan memberi semangat.**

Kata Pengantar

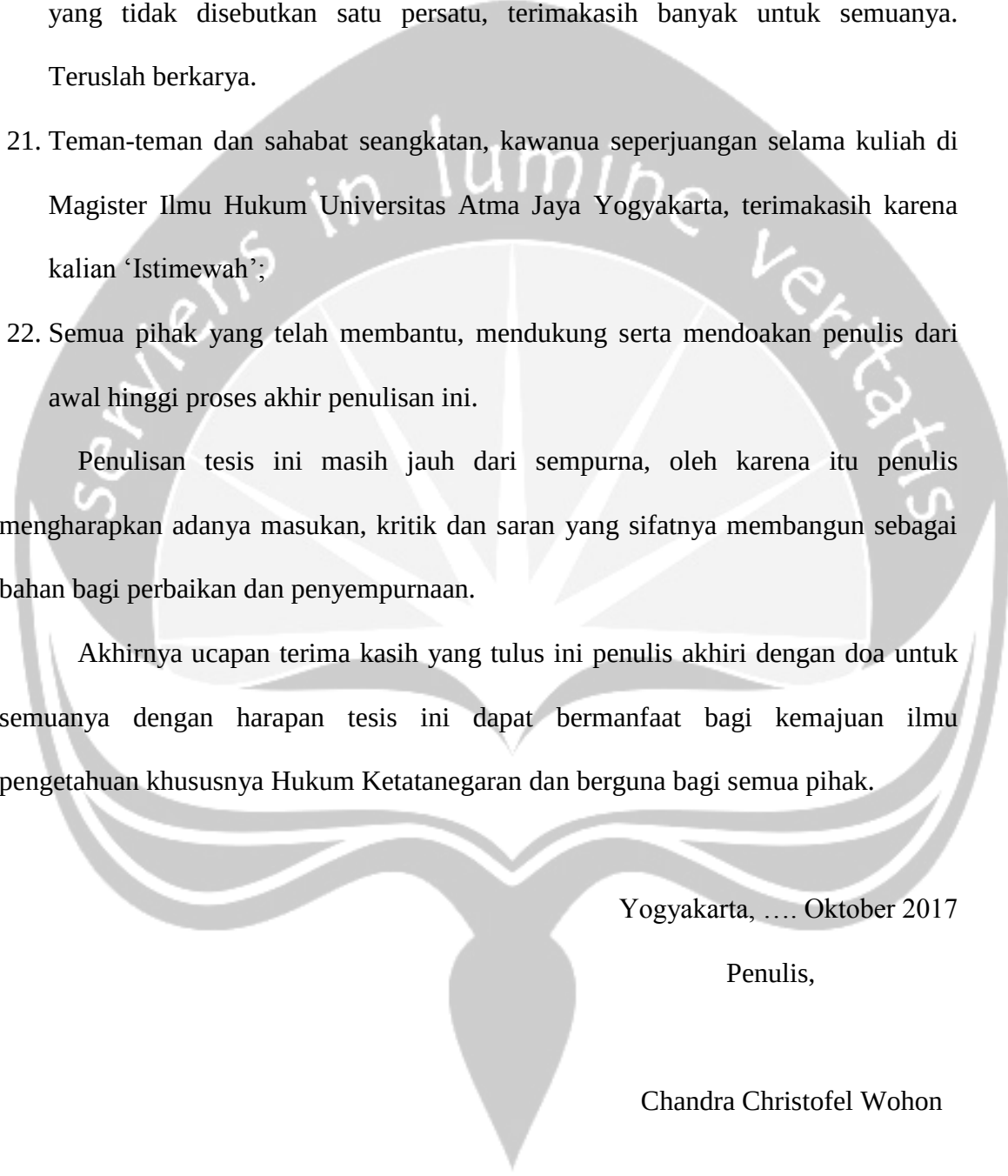
Puji syukur dan terima kasih kepada Bunda Maria dan Tuhan Yang Maha Kuasa, karena kebaikan-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik. Penulisan tesis ini ditulis dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Terhadap Perilaku Perempuan Yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin Di Kota Tomohon”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar pascasarjana pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta..

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini banyak mendapatkan dukungan, bimbingan serta bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bunda Maria dan Tuhan Yesus Kristus atas pernyertaan, perlindungan, berkat dan rahmat-Nya yang terus hadir, menyertai, dan dirasakan oleh penulis;
2. Bapak Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., L.L.M. selaku Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
3. Bapak Drs. M. Parnawa Putranta, M.B.A., Ph.D. selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
4. Ibu Dr. E. Sundari, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta;

5. Dosen Pembimbing I : Ibu Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum. yang telah membimbing, mengarahkan penulis dan mencurahkan perhatian, waktu, serta ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini;
6. Dosen Pembimbing II : Ibu Dr Anny Retnowati, S.H., M.Hum, yang telah membimbing, mengarahkan penulis dan mencurahkan perhatian serta ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini;
7. Bapak Prof. Dr. Paulinus Soge, S.H., M.Hum, selaku dosen penguji tesis mulai dari seminar proposal tesis sampai pada sidang tesis atas masukan, catatan, kritik yang membangun, sehingga tesis ini bisa menjadi tulisan yang berkualitas dan dapat memberikan sumbangsih pengetahuan bagi pihak-pihak terkait;
8. Seluruh Dosen, Staff admisi, Staff perpustakaan, Karyawan dan Karyawati Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
9. (Alm) Oma dan Opa, yang selalu mengingatkan saya akan pentingnya pendidikan, dan supaya menjadi orang yang baik dan berguna;
10. Kedua Orang Tuaku terkasih, Papie dan Mamie, (Alm) Richard Bernardus Wohon dan Theresia Mangundap, yang dengan luar biasa serta pantang menyerah berjuang untuk memenuhi kebutuhan penulis dan selalu memberikan nasehat, semangat serta mendoakan penulis sehingga tesis ini bisa selesai. Syukur kepada Allah atas semua yang baik, yang bisa saya terima dan rasakan dari kalian. Saya sangat bangga dan berterima kasih kepada kalian, kalian adalah segalanya bagi saya;

11. Om, Tante, Kakak, Ponakan, Saudara-Saudari, yang selalu memberikan doa, motivasi, semangat, nasehat, dorongan agar penulis segera menyelesaikan tesis ini;
12. Pastor Benny Salombre, S.S., Pr, selaku ketua yayasan perguruan tinggi UNIKA De La Salle Manado, yang telah merekomendasikan saya untuk melanjutkan studi Program Magister Ilmu Hukum;
13. Pastor Revi Rafael H.M Tanod, S.S., S.E., M.A., Pr, selaku mantan Rektor UNIKA De La Salle Manado, yang telah mengizinkan dan merekomendasikan saya untuk melanjutkan studi Program Magister Ilmu Hukum;
14. Pastor Th. Petrus Tinangon Pr, selaku Pastor paroki yang selalu mengarahkan, memotivasi, serta membantu saya dalam penelitian;
15. Pastor Albertus Sujoko, MSC, sebagai Vikaris Yudisial Keuskupan Manado, selaku narasumber penulis, yang telah mengarahkan serta memberikan penjelasan;
16. Bapak Melky Lala, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tomohon (DPRD), selaku narasumber penulis;
17. Ibu Martje Palit, S.PAK. MM, sekretaris Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Tomohon, selaku narasumber penulis.
18. Para Pastor lainnya yang tidak disebutkan satu persatu, terimakasih untuk doanya, bantuannya, motivasinya;
19. Teman-teman civitas akademika UNIKA De La Salle Manado yang tidak disebutkan satu persatu, terimakasih untuk semuanya;

- 
20. Teman-teman dan sahabat MUDIKA/OMK Paroki Hati Kudus Yesus Tomohon, yang tidak disebutkan satu persatu, terimakasih banyak untuk semuanya. Teruslah berkarya.
21. Teman-teman dan sahabat seangkatan, kawanua seperjuangan selama kuliah di Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, terimakasih karena kalian ‘Istimewah’;
22. Semua pihak yang telah membantu, mendukung serta mendoakan penulis dari awal hingga proses akhir penulisan ini.

Penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan adanya masukan, kritik dan saran yang sifatnya membangun sebagai bahan bagi perbaikan dan penyempurnaan.

Akhirnya ucapan terima kasih yang tulus ini penulis akhiri dengan doa untuk semuanya dengan harapan tesis ini dapat bermanfaat bagi kemajuan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Ketatanegaran dan berguna bagi semua pihak.

Yogyakarta, Oktober 2017

Penulis,

Chandra Christofel Wohon

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL DAN GRAFIK.....	xiii
ABSTRAK.....	xiv
ABSTRACT.....	xvi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Keaslian Penelitian.....	8
F. Batasan Konsep.....	12
G. Sistematisasi Penulisan.....	14
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Kebijakan Pemerintah Daerah Kota	16
1. Pengertian Kebijakan.....	16
2. Pemerintah Daerah Kota.....	21
B. Perilaku Perempuan Yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin.....	35
1. Pengertian Perilaku.....	35
2. Beberapa Pengertian Perempuan.....	36
3. Pengertian Perkawinan Menurut Pakar dan Peraturan Perundang-undangan.....	42

a. Pengertian Perkawinan.....	42
b. Tujuan Perkawinan.....	44
c. Sahnya Perkawinan.....	45
4. Anak Luar Kawin.....	50
a. Pengertian Anak.....	50
b. Anal Luar Kawin.....	54
C. Landasan Teori.....	55
1. Teori Perilaku Menyimpang (<i>Social Deviant</i>).....	55
2. Teori Pemberdayaan Perempuan.....	57
3. Teori Kebijakan.....	58
BAB III : METODE PENELITIAN.....	61
A. Jenis Penelitian.....	61
B. Pendekatan Penelitian.....	61
1. Sosiologi Hukum.....	61
2. Politik Hukum.....	63
C. Data Penelitian.....	64
1. Bahan Hukum Primer.....	64
2. Bahan Hukum Sekunder.....	65
D. Metode Pengumpulan Data.....	66
1. Studi Pustaka.....	66
2. Wawancara.....	66
E. Metode Analisis Data.....	67
1. Bahan Hukum Primer.....	67
a. Deskripsi.....	67
b. Sistematisasi Hukum Positif.....	69
c. Analisis Hukum.....	70
d. Interpretasi Hukum.....	70
e. Menilai Hukum Positif.....	70
2. Bahan Hukum Sekunder.....	71
F. Proses Berpikir.....	72
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	73
A. Monografi Daerah.....	73
B. Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Terhadap Perilaku Perempuan Yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin Di Kota Tomohon.....	83
C. Perilaku Perempuan Yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin Di Kota Tomohon.....	106
BAB V :PENUTUP.....	116

A. Kesimpulan.....	116
B. Saran.....	117
DAFTAR PUSTAKA.....	118
LAMPIRAN	



DAFTAR STRUKTUR ORGANISASI, PETA, TABEL DAN GRAFIK

1. Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah.....	33
2. Peta Wilayah Kota Tomohon.....	74
3. Tabel 1. Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Menurut Kecamatan di Kota Tomohon.....	76
4. Tabel 2. Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kota Tomohon.....	77
5. Tabel 3. Distribusi dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Tomohon.....	78
6. Tabel 4. Data Jumlah Penduduk Kecamatan Tomohon Tengah di setiap Kelurahan.....	78
7. Grafik 1. Jumlah Penduduk Kecamatan Tomohon Tengah di bagi dalam jenis kelamin.....	79
8. Struktur Organisasi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Tomohon.....	87

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Terhadap Perilaku Perempuan Yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin Di Kota Tomohon. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan pemerintah daerah kota, terhadap perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin di kota Tomohon, serta untuk mengetahui dan mengkaji perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin di kota Tomohon. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang bertitik fokus pada paraturan perundang-undangan dan data sekunder. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan sosiologi hukum dan politik hukum. Penelitian ini menggunakan data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sumber data diperoleh dari studi kepustakaan dan wawancara yang dilakukan pada narasumber. Proses berpikir yang digunakan secara deduktif, yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui (diyakini/aksiomatik), dan berakhir pada kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat khusus. Hasil penelitian adalah Pemerintah Daerah Kota sebagai penyelenggara pemerintahan daerah belum mengeluarkan suatu kebijakan, dan hanya mengeluarkan suatu surat keputusan. Terjadi perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin karena kurangnya pengawasan dari orang tua.

Kata Kunci: Kebijakan, Pemerintah Daerah Kota, Meningkatnya Anak Luar Kawin

ABSTRACT

This research is entitled “The City Local Government Policies on the Behaviors of Women Affecting the Increase of the Number of Illegitimate Children in Tomohon. This research aimed to look and examine the policies of the City Local Government on the behaviors of women in the city that affect the increase of the number of illegitimate children in Tomohon, as well as to look and study their behaviors that might have impacts on the increase of the number of illegitimate children in Tomohon. The research method used was the method of legal research, focusing on the legislations and secondary data. The approach used was the approach of legal sociology and legal politics. This research used secondary data consisting of primary legal materials and secondary legal materials. The data was obtained through library studies and interviews. The thinking process was done deductively, starting from the general proposition which is known and believed to be true, to the new conclusion (new knowledge) which is exclusive. The result showed that the City Local Government as the regional government organizer has not issued a single policy, and only issued a decision letter. Lack of supervision from parents might have caused the behaviors of women affecting the increase of the number of illegitimate children.

Keywords: Policy, City Local Government, the increase of the number of illegitimate children