

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan pada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Undang-undang dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembangunan daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Salah satu perubahan signifikan di bidang ketatanegaraan republik Indonesia pasca reformasi yang kemudian di rumuskan dalam amendemen undang-undang dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NKRI Tahun 1945) adalah penguatan terhadap fungsi dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam pasal 18 ayat (1) UUD NKRI tahun 1945 diatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang .”<sup>1</sup>

Seiring bergulirnya reformasi di Negara Indonesia yang menuntut otonomi daerah, maka secara bertahap kewenangan penyelenggaraan ketertiban masyarakat diserahkan kepada tiap-tiap pemerintah daerah. Dengan diserahkannya kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah berarti telah ada keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan aktivitas pelayanan publik. Kaitannya dengan hal tersebut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2004) Pasal 2 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) dikatakan bahwa:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

(2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum pidana, dan Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), h. 96.

<sup>2</sup> Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 1.

Hal ini juga di jabarkan dalam penjelasan umum angka 1 huruf B Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menjelaskan bahwa:

“Adapun yang di maksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.”<sup>3</sup>

Dalam pasal 18 ayat (6) UUD NKRI Tahun 1945 diatur bahwa “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan dan tugas pembantuan.” Dengan mengacu pada ketentuan UUD NKRI tahun 1945, undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah (beserta perubahannya),Natabaya merumuskan bahwa peraturan daerah memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Pengaturan (*regelling*) sebagaimana lazimnya suatu perundang-undangan daerah termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

---

<sup>3</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek....* h. 101.

2. Otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana ditentukan dalam pasal 18 ayat (6) UUD 1945.
3. Delegasi, karna delegasi peraturan daerah juga merupakan aturan delegasian dari peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang hierarkinya lebih tinggi dari peraturan daerah.<sup>4</sup>
4. Transformasi, sesuai dengan prinsip peraturan daerah alat rekayasa sosial masyarakat daerah dalam rangka menuju ke kehidupan yang lebih baik dari kehidupan sebelumnya.
5. Aspirasi, yaitu menangkap aspirasi masyarakat yang bersifat khusus, baik yang bersifat sosial keagamaan maupun kebudayaan setempat, yang merupakan cirri khas daerah yang bersangkutan

Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan

---

<sup>4</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek....* h. 100.

sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah. Apalagi kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial dan budaya sangat beraneka ragam dan bercorak, di sisi lain Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah-daerah kepulauan dan wilayah negara sangat luas.<sup>5</sup>

Mengingat kota Serang merupakan daerah dengan landasan kehidupan masyarakat yang berbudaya dan beragama, idealnya kota Serang sebagai daerah yang religius mampu menjadi kota yang bersih dari perbuatan yang meresahkan masyarakat, ketertiban umum, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat kota Serang.

Hal ini mengacu pada naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pembukaan UUD 1945). Pembukaan UUD 1945 mengamanahkan bahwa “Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

---

<sup>5</sup> Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, h. 2.

Lebih lanjut lagi dijelaskan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1974 tentang ketentuan ketentuan pokok kesejahteraan sosial di jelaskan bahwa setiap warga negara berhak atas taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya mungkin ikut serta dalam usaha usaha sosial.<sup>6</sup>

Undang-undang Republik Indonesia nomor 11 Tahun 2009 yang kemudian menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kota Serang dalam membuat suatu kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat. Peraturan daerah ini ditetapkan dan ditandatangani pada tanggal 15 juli 2010. Perda ini dikeluarkan dalam rangka untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat serta memberikan rasa aman, nyaman dan tentram bagi masyarakat kota serang.

Dengan ditetapkannya perda No 2 tahun 2010 yang berisikan tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat dan diperjelas Pasal 3 ayat 2 dengan larangan bagi masyarakat untuk melakukan tindakan asusila seperti melakukan perzinahan atau pelacuran, menjadi pelacur, memakai jasa dan lain

---

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974

sebagainya. Dengan ditetapkannya perda ini, masyarakat Kota Serang dapat mematuhi perda tersebut agar Kota Serang menjadi kota yang bebas dari kasus asusila.<sup>7</sup>

Akan tetapi, fakta lapangannya masih banyak kasus pelacuran. Hal ini menandakan bahwa penerapan peraturan daerah No 2 Tahun 2010 di Kota Serang masih belum maksimal. Hal ini dibuktikan dengan masih maraknya para pekerja seks komersial yang masih dapat beroperasi secara bebas. Beberapa titik lokasi yang dijadikan sebagai lokalisasi para pekerja seks komersial yaitu daerah Alun-alun Kota Serang, Kepandean, lampu merah Lontar, Parung dan Taman Sari. Meskipun sudah sering dilakukan razia oleh satpol PP, tidak membuat mereka jera dengan penjaringan tersebut.

Faktor yang menyebabkan masih maraknya pelacura di Kota Serang, yaitu: minimnya lapangan pekerjaan sehingga membuat pekerjaan ini adalah pekerjaan yang mudah untuk mendapatkan penghasilan. Dari segi sosial yaitu dari lingkungan tempat tinggal dapat mempengaruhi dengan maraknya pekerjaan ini dan yang terakhir karena faktor keluarga yang *broken home* atau kurangnya kepedulian dari orang tua.

---

<sup>7</sup> Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010, diunduh dari <http://www.jdih.serangkota.go.id>, pada tanggal 18 Oktober 2016 pukul 10.17 WIB.

Terkait masalah pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan menjadi acuan untuk para pelaksana kebijakan dalam memperbaiki kondisi atau situasi sosial yang terjadi di masyarakat Kota Serang, yaitu menanggulangi penyakit masyarakat seperti adanya pelacur yang ada di Kota Serang. Karena sampai saat ini belum adanya tindakan yang progress dari pihak pelaksana kebijakan.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan maka Penulistertarik untuk meneliti lebih mendalam pada skripsi ini dengan mengangkat judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Serang nomor 2 tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat”** khususnya dalam pekerja seksual komersial dengan tujuan untuk mengetahui serta menganalisis segala tindak asusila yang ada di Kota Serang terkait Perda Kota Serang Nomor 2 tahun 2010 sehingga dapat diketahui cara pencegahan dan penanggulangannya secara maksimal.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan dalam bahasan sebelumnya, maka dalam hal ini peneliti membuat rumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Perda No 2 Tahun 2010 Tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat terhadap PSK di Kota Serang?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan peraturan daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan penelitian, yaitu:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat terhadap PSK.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peraturan daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Secara Teoritis yaitu :
  - a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan keilmuan, khususnya dibidang Hukum Tata Negara.

- b. Dengan Penelitian ini diharapkan mampu mengembangkan sejauh mana pelaksanaan Peraturan Daerah khususnya di Kota Serang.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Melalui penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan pengetahuan tentang Implementasi Perda No 2 Tahun 2010 di Kota Serang.
- b. Dengan penelitian ini, diharapkan mampu memberikan masukan terhadap instansi terkait yang melaksanakan Perda Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

## **E. Penelitian Terdahulu yang Relevan**

Dalam hal ini, penulis terinspirasi dari penelitian yang telah dilakukan oleh Andi Sunarto NIM 11110281 Bagian Hukum Tata Negara Universitas Hasanuddin Makassar dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pendidikan Gratis di Kabupaten Kepulauan Selayar. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Perda Pendidikan Gratis di Kabupaten Kepulauan Selayar sudah terlaksana tetapi belum optimal. Dimana pelaksanaan perda tersebut sudah berjalan sebagaimana yang tertuang dalam perda

tersebut, begitu juga dengan pengawasannya. Namun, dalam pembentukan perda tersebut terdapat ketimpangan, dimana perda tersebut tidak memiliki naskah akademik.<sup>8</sup>

Penelitian selanjutnya di tulis oleh Alfahmy Pratama NIM 6662081121, Jurusan Ilmu Komunikasi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang, dengan Judul Penelitian “Konsep Diri Wanita Pekerja Seks Komersil Di Kota Serang”. Hasil dari penelitian ini adalah konsep diri dari seorang pekerja seks komersial dibentuk oleh *significant other* dan *reference group* terhadap responden juga membentuk konsep diri seorang PSK. Dengan adanya pandangan tersebut, responden membentuk self tentang pandangannya terhadap pekerjaannya dan juga membentuk *mind* yang menjadikan simbol terhadap citra dari dirinya.<sup>9</sup>

Setelah mengkaji dari beberapa penelitian yang sudah dipaparkan diatas. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, yaitu meneliti dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah No 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan dan

---

<sup>8</sup> Andi Sunarto, “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 Tentang pendidikan Gratis di Kabupaten Selayar”, (Skripsi Sarjana, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2014), h. v

<sup>9</sup> Alfahmy Pratama, “Konsep Diri Wanita Pekerja Seks Komersial (PSK) Di Kota Serang”, (Skripsi Sarjana, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, 2013), h.

Penanggulangan Penyakit Masyarakat”’. Dengan melakukan studi kasus di Kota Serang.

## **F. Kerangka Pemikiran**

### **1. Kebijakan Peraturan Daerah**

#### a. Definisi Kebijakan Publik

Muchlis Hamdi mengutip dari buku Friedrich mengatakan bahwa yang memandang kebijakan sebagai suatu tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang berisikan hambatan dan kesempatan yang akan diatasi atau dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud.<sup>10</sup> Kebijakan adalah intervensi pemerintah (dan publik) untuk mencari cara pemecahan masalah dalam pembangunan dan mendukung proses pembangunan yang lebih baik.<sup>11</sup> Jadi, Kebijakan adalah aturan-aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah melalui musyawarah yang berisi kesenjangan dan solusi yang mewakili sitem suatu Negara.

---

<sup>10</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), h. 36

<sup>11</sup> Hendra Ramadhan, *Analisis Implementasi...* h. 32

Untuk menciptakan keadilan bagi masyarakat harus ada sesuatu ruang publik bersama untuk mendiskusikan dan memusyawarahkan segala macam persoalan publik. Selain itu juga, harus ada kesamaan prinsip yang mendasar tentang kebijakan publik bagi seluruh masyarakat untuk menciptakan keadilan yang menyeluruh bagi rakyat.

Selama ini, kebijakan publik pada umumnya dikasih semangat otoritarian pengambilan kebijakan. Otoritarian menganggap bahwa pendapat dan kebijakannya sajalah yang benar sedangkan orang lain salah dan harus mengikuti pendapat dan kebijakannya. Kebijakan diturunkan dari atas ke bawah (*top down*) dan ruang publik didominasi oleh siapa yang kuat dan menang.<sup>12</sup>

Jadi, kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Ide kebijakan publik sendiri mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang domain dalam kehidupan yang bukan privat atau bukan milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Surya Fermana, *Kebijakan Publik*, (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2009), h. 12.

<sup>13</sup> Surya Fermana, *Kebijakan Publik*.....h. 32.

## b. Implementasi kebijakan

Implementasi terhadap suatu produk perundang-undangan tertentu, seakan-akan merupakan sesuatu yang dianggap sangat sederhana. Padahal, pada tingkat implementasi ini lah suatu hukum dapat di aktualisasikan untuk tercapainya tujuan yang ingin dikehendaki oleh hukum itu sendiri.

Hakekat dari implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang ditetapkan oleh otoritas berwenang. Hal seperti yang diungkapkan oleh Mazmaniah dalam bukunya *Implementation and PublikPolicy* yang diterbitkan pada tahun 1983, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang akan diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.”

Selanjutnya menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino mengemukakan implementasi kebijakan adalah tindakantindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Kemudian, menurut Bambang Sunggono bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan, bahwa implementasi kebijakan ini menyangkut adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan serta adanya hasil kegiatan.

### c. Definisi Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah perpaduan antara dua kata yaitu “peraturan” dan “daerah” S.F Marbun memberikan pengertian bahwa peraturan adalah merupakan hukum yang *In Abstacto* atau *General Norms* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan suaranya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*General*).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah....*, h. 82-84.

<sup>15</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah.....*h. 94.

Sementara itu menurut UU No. 10 Tahun 2004, pengertian peraturan daerah adalah peraturan perundangan-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah merupakan kebijakan umum pada tingkat daerah yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif sebagai pelaksana asas desentralisasi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Pada hakikatnya peraturan daerah merupakan sarana lagislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Menurut Laica Marzuki, dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pemerintah daerah menurut konstitusi diadakan dalam kaitan desentralisasi.<sup>16</sup>Pasal 1 ayat (1) UUD NRI berbunyi. “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan menurut UUD 1945 adalah desentralisasi bukan sentralisasi.

## **2. Pekerja Seks Komersial (PSK)**

PSK atau pelacuran berasal dari bahasa latin *pro-stituere* yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan,

---

<sup>16</sup> H.M. Laica Marzuki. *Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Konstitusi M.K volume 6 nomor 4. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hlm. 1

percabulan dan pergendakan. Sedang *prostitutie* adalah pelacur atau sundal. Dikenal dengan istilah WTS atau wanita tunasusila.

Tunasusila itu diartikan sebagai kurang beradab karena keroyalisan relasi seksualnya dalam bentuk penyerahan diri pada banyak laki-laki untuk pemuasan seksual dan mendapatkan imbalan jasa atau uang bagi pelayanannya. Tunasusila juga bisa diartikan sebagai salah tingkah, atau gagal menyesuaikan diri terhadap norma-norma susila.

Pelacuran merupakan profesi yang sangat tua usianya, setua umur kehidupan manusia itu sendiri. Yaitu berupa tingkah laku lepas bebas tanpa kendali dan cabul, karena adanya pelampiasan nafsu seks dengan lawan jenisnya tanpa mengenal batas-batas kesopanan.

Peraturan Pemerintah DKI Jakarta Raya tahun 1967 mengenai penanggulangan masalah pelacuran, menyatakan sebagai berikut: Wanita tunasusila adalah wanita yang mempunyai kebiasaan melakukan hubungan kelamin diluar perkawinan, baik dengan imbalan jasa maupun tidak.

Menurut Profesor W.A. Bonger dalam tulisannya *Maatschppelijke Oorzaken der Prostitutie* dalam buku Patologi Sosial karangan Dr. Kartini Kartono Jilid 1 mendefinisikan Prostitusi sebagai

gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan perbuatan-perbuatan seksual sebagai mata pencaharian.<sup>17</sup>

Yang termasuk kedalam kategori pelacuran antara lain :

- a. Pergundikan yaitu pemeliharaan bini tidak resmi, bini gelap atau perempuan piaraan. Mereka hidup sebagai suami istri, namun tanpa ikatan perkawinan.
- b. Tante girang atau *loose married woman* yaitu wanita yang sudah kawin, namun tetap melakukan hubungan erotik dan seks dengan laki-laki baik secara iseng untuk mengisi waktu kosong.
- c. Gadis-gadis panggilan yaitu gadis-gadis atau wanita-wanita biasa yang menyediakan diri untuk dipanggil dan dipekerjakan sebagai *prostitutue*, melalui saluran-saluran tertentu.
- d. Gadis-gadis bar yaitu gadis-gadis yang bekerja sebagai pelayan-pelayan bar sekaligus bersedia memberikan pelayanan seks kepada para pengunjung.
- e. Gadis-gadis juvenile yaitu gadis-gadis muda dan jahat, yang didorong oleh ketidakmatangan emosinya dan retardasi/keterbelakangan inteleknya, menjadi sangat pasif dan sugestibel sekali.

---

<sup>17</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), Jilid 1, h:213

- f. Gadis-gadis binal atau free girls yaitu gadis-gadis sekolah atau putus sekolah, putus studi di akademik atau fakultas dengan pendirian yang “ brengsek” dan menyebarkan kebebasan seks secara ekstrem untuk mendapatkan kepuasan seksual, dan
- g. Promiskuitas yaitu hubungan seks secara bebas dan awut-awutan dengan pria mana pun juga, dilakukan dengan banyak laki-laki.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian kualitatif yaitu penulis melakukan penelitian dengan maksud untuk bisa memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh objek atau subjek penelitian.<sup>18</sup>

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data instrument yang digunakan oleh penulis adalah sebagai berikut :

- a. Wawancara atau interview merupakan metode penggalan data yang banyak dilakukan baik untuk tujuan praktis maupun ilmiah, terutama untuk penelitian sosial yang bersifat kualitatif.

---

<sup>18</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, ( Jakarta: Rajawali Press, 2006), h 87

Wawancara adalah percakapan langsung dan tatap muka dengan maksud tertentu. Wawancara dalam penelitian kualitatif terbagi atas wawancara terstruktur, wawancara semiterstruktur dan wawancara tak terstruktur.

- b. Observasi atau melakukan pengamatan terhadap objek penelitian, kegiatan observasi meliputi melakukan pencatatan secara sistematis kejadian-kejadian, perilaku, objek-objek yang dilihat dan hal-hal lain yang diperlukan dalam mendukung penelitian yang sedang dilakukan. Objek penelitian dalam penelitian kualitatif yang observasi menurut Spradley dinamakan situasi sosial, yang terdiri atas tiga komponen yaitu place (tempat), actor (pelaku), dan activities (aktivitas).
- c. Dokumentasi, merupakan suatu berkas-berkas yang ada yang digunakan oleh peneliti seperti data-data, buku, agenda dan lainnya.

### 3. Pengolahan Data

Berisi cara pengolahan data yang akan dilakukan peneliti sehingga data hasil penelitian dapat menjadi informasi yang dapat digunakan untuk mengambil kesimpulan penelitian.

#### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dan yang telah dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder, diolah dengan teknik kualitatif. Dimana data analisis kualitatif adalah pengelolaan data secara deduktif, yaitu dimulai dari dasar-dasar pengetahuan yang umum kemudian meneliti hal yang bersifat khusus. Kemudian dari proses tersebut ditarik sebuah kesimpulan.

#### **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas dan konkrit dalam menyusun skripsi ini, maka dalam penulisannya dibagi menjadi 5 bab yang setiap babnya terdiri dari sub bab, yaitu:

**BAB I** Pendahuluan yaitu: Latar belakang dari penyusunan skripsi ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat dari penelitian yang telah dilakukan, kerangka pemikiran yang dijadikan penulis sebagai landasan teori dalam menganalisis, langkah-langkah penelitian serta sistematika pembahasan.

**BAB II** Kondisi objektif kota serang yang menjelaskan: letak geografis dan kondisi demografis Kota Serang, kondisi sosial masyarakat Kota Serang

**BAB III** Undang-undang dan peraturan daerah, yang menjelaskan tentang pengertian peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan materi muatan Perda Kota Serang No. 2 Tahun 2010.

**BAB IV** Menyajikan analisis implementasi peraturan daerah no 2 tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat (PSK di Kota Serang) dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan peraturan daerah Kota Serang No 2 tahun 2010.

**BAB V** berisi kesimpulan dari keseluruhan bab yang meliputi bab II, bab III dan bab IV. Serta analisis akhir dari rumusan masalah dan saran-saran.