

BAB III

UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DAERAH

A. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Pengertian pemerintah dalam UU No. 32 Tahun 2004 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. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam pasal 1 ayat 7 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah, peraturan daerah adalah

peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama kepala daerah.²⁵ Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pada dasarnya aturan tentang proses pembahasan perda terdapat di dalam Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Akan tetapi secara umum hampir semua Tata Tertib DPRD di Indonesia mengacu kepada Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembuatan Tata Tertib DPRD. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota.²⁶

Dijelaskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 tahun 2004 bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:²⁷

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala

²⁵ Undang-undang Nomor 10 tahun 2004, diunduh pada hari rabu tanggal 5 desember 2016, Pukul 20:30 WIB

²⁶ BAB II Legisprudence theory-tinjauan literatur, diunduh dari <http://lib.ui.ac.id>, pada tanggal 24 Januari 2017 pukul 18.30

²⁷ UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 tahun 2004

daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional daerah

Bahwa jelas seperti beberapa tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh DPRD, merupakan elemen penting dalam membentuk perda, membahas dan menyetujui rancangan Perda yang telah disusun, kemudian ketika telah disepakati maka DPRD pun wajib untuk mengawal jalannya Perda tersebut.

Adapun landasan hukum pelaksanaan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1945
- b. Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1948
- c. Pemberlakuan UU NIT No. 44 Tahun 1950
- d. Pemberlakuan UU No. 1 tahun 1957
- e. Pemberlakuan Penpres No. 6 Tahun 1959
- f. Pemberlakuan UU No. 18 Tahun 1965
- g. Pemberlakuan UU No. 5 tahun 1974
- h. Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999
- i. Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004

Selain itu, ada beberapa Undang-undang yang mengatur tentang pembuatan perda, yaitu:

- a. Undang-undang nomor 10 tahun 2004
- b. Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2004
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda.

Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut: a). Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur, b). Kemampuan teknis perundang-undangan, c). Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan, d). Analisa data tentang persoalan sosial

yang akan diatur, e). Kemampuan teknis perundang-undangan, f). Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan, g). ukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.²⁸

1. Dasar Konstitusional

Beberapa hal yang harus dipersiapkan sebelum merancang sebuah peraturan daerah, dan harus dipersiapkan dengan baik. Adapun tahap-tahap daripada proses pembuatan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Tahap pengajuan rancangan peraturan daerah
- b. Tahap pembahasan peraturan daerah
- c. Tahap penetapan peraturan daerah
- d. Tahap pengesahan peraturan daerah
- e. Tahap pengundangan.²⁹

Dalam jurnal yang ditulis oleh Himawan Estu Bagijo menjelaskan bahwa dalam menyusun perda dimulai dengan merumuskan masalah yang akan diatur. Pertama, masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya, banyak masyarakat yang membuang sampah sembarangan, sehingga menyebabkan lingkungan menjadi kumuh, maka diperlukan perda kebersihan. Kedua, masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang ada tidak lagi proporsional dengan adanya

²⁸ Sri Rejeki Merdekawaty, *Mengenal Peraturan Daerah*, (Jakarta: Pt. Wadah Ilmu, 2011), Cet: 3, h: 2-3.

²⁹ Sri Rejeki Merdekawaty, *Mengenal...*, h: 13

masyarakatnya. Misalnya, peraturan daerah tentang retribusi biaya pemeriksaan kesehatan, ternyata memberatkan masyarakat kecil, hingga tidak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Adapun perumusan masalah sosial tersebut akan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Apa masalah sosial yang ada
- b. Siapa masyarakat yang perilakunya bermasalah
- c. Siapa aparat pelaksana yang perilakunya bermasalah
- d. Analisa keuntungan dan kerugian atas penerapan perda
- e. Tindakan apa yang diperlukan untuk mengatasi masalah sosial

Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam peraturan daerah adalah:

- a. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tingkatannya.
- b. Peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam Peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya; dan
- c. Peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah otonom tingkat bawahannya.³⁰

Dasar hukum pembuatan peraturan daerah sebelum tanggal 25 Juni 2004, yaitu: (a). UUD 1945 terdapat dalam pasal 18, pasal 18 A,

³⁰ Sri Rejeki Merdekawaty, *Mengenal...*, h: 11

dan pasal 18 B, (b). UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. (c). Keputusan presiden 44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden, (d). Keputusan mendagri no 21, 22, 23, dan 24 tahun 2003, (e). Tata tertib DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota. Adapun dasar hukum setelah tanggal 25 Juni 2004, yaitu: (a). Undang-undang tentang Pembentukan Perundang-undangan, yang telah disetujui oleh pemerintahan dengan DPR, tanggal 25 Mei 2004, dan (b). Tata tertib DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota.³¹

2. Urgensi Peraturan Daerah

Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan, yang secara garis besar mengatur tentang:³²

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

³¹ Sri Rejeki Merdekawaty, *Mengenal...*, h: 3

³² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), cet: 5, h: 37

- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan
- g. Keterbukaan

Dalam membuat peraturan daerah, masyarakat berhak memiliki andil dalam memberikan masukan kepada pemerintah daerah baik secara lisan ataupun secara tertulis. Adapun dalam merancang suatu peraturan daerah, harus berpedoman pada peraturan undang-undang yang telah ditetapkan.

Fungsi Peraturan Daerah ini dirumuskan dalam Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang *Pemerintah Daerah* sebagai berikut:³³

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada hakikatnya perda mengatur setiap kepentingan yang ada didaerahnya, dimana setiap perda yang dikeluarkan oleh pemerintah

³³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h: 232.

daerah merupakan suatu yang penting untuk dilaksanakan oleh daerah tersebut.³⁴ Perda dibuat untuk melaksanakan otonomi daerah dan mengatur pekerjaan rumah tangga dalam setiap daerah. Selain dibuat untuk melaksanakan, perda juga dibuat untuk menuntun dalam suatu pemerintah daerah, agar tercapai seluruh tujuan-tujuan yang telah dicanangkan dari awal oleh masing-masing pemerintah daerah.

Telah dikutip juga dalam e-skripsi Andi Sunarto bahwa untuk perda harus memuat sanksi, agar perda tersebut dapat berfungsi secara efektif. Adapun sanksinya berupa:

- a. Pembentukan biaya paksaan, penegakkan hukum kepada pelanggar,
- b. Pidana kurungan 6 bulan/denda; dan
- c. Ancaman pidana

Sedangkan menurut Sri Rejeki dalam bukunya menjelaskan bahwa penetapan sanksi dalam perda akan berkombinasi antara sanksi pidana dan sanksi administrasi. Ketentuan Pasal 71 UU No. 22 Tahun 1999, menetapkan:

³⁴ Andi Sunarto, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pendidikan Gratis di Kabupaten Kepulauan Selayar*, diunduh pada 24 Januari 2017, 19.30 WIB.

- 1) Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakkan hukum, seluruhnya atau sebagian atas biaya pelanggar (sanksi administrasi)
- 2) Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Oleh sebab itu dalam merancang suatu peraturan daerah harus lengkap mulai dari dasar hukum, jenis sanksi, prosedur dan pejabat yang berwenang menerapkan sanksi dalam administrasi peraturan daerah. Dan pasal 71 ayat 1 menjadi dasar hukum dalam pengaturan sanksi administrasi dan mempunyai tujuan menyelesaikan pelanggaran.

B. Kebijakan Pemerintah

1. Pengertian Kebijakan Pemerintah

Kebijakan Pemerintah terbagi dalam dua kata, yaitu kata kebijakan dan kata pemerintah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Online pengertian kebijakan adalah rangkaian konsep dan

asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi, dan sebagainya) atau pernyataan cita-cita, tujuan dan prinsip sebagai landasan untuk mencapai seluruh visi dan misi dalam suatu kepemimpinan. Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan dianggap sebagai rangkaian yang panjang dari kegiatan yang lebih kurang saling berhubungan dan berakibat untuk sesuatu yang perlu diperhatikan dari sekedar sebagai suatu keputusan tertentu.³⁵

Ensiklopedi Nasional Indonesia, volume 12 (1997), menyebutkan bahwa pengertian kata “pemerintah” terbagi dalam dua sisi, yaitu pengertian dalam arti sempit dan pengertian dalam arti luas. Pengertian sempit pemerintah diartikan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Sedangkan dalam arti luas adalah seluruh lembaga dan dan kegiatannya dalam suatu negara, termasuk hal-hal yang berhubungan dengan legislatif dan yudikatif.³⁶ Dapat disimpulkan bahwa pemerintah tidak hanya sebagai pemegang jabatan tertinggi, tetapi juga memiliki wewenang dalam seluruh aktifitas yang mencakup seluruh wilayah kekuasaannya dan bertanggung jawab atas setiap kesejahteraan kehidupan masyarakat.

³⁵ Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), cet: 1, h: 13.

³⁶ Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan...*, h: 3.

Kebijakan pemerintah pada hakikatnya dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik maka hal itu menunjuk pada tingkah laku seperti pemerintah, birokrat atau lembaga legislatif dan yudikatif dalam seluruh kegiatan-kegiatan yang bersentuhan dengan transportasi umum dan perlindungan konsumen.³⁷ Kebijakan publik adalah alat untuk mencapai tujuan publik, bukan tujuan orang perorangan atau golongan dan kelompok. Meskipun sebagai alat (tool) keberadaan kebijakan publik sangat penting sekaligus kursial.³⁸ Dunn mengemukakan pendapatnya tentang kebijakan publik yang dikutip oleh Faried Ali dan Andi Syamsu Yusuf bahwa kebijakan publik adalah hubungan dari pemerintah dengan lingkungannya.

Namun secara sederhana dapat dirumuskan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan lembaga pemerintahan dalam arti luas yang berarti lembaga nonpemerintahan juga secara implisit termasuk di dalamnya dengan alasan karena mereka pun adalah juga sebagai pelaku dan faktor yang mempengaruhi.³⁹

³⁷ Faried Ali dan Andi Samsu Alam, *Studi Kebijakan...*, h: 13.

³⁸ Budiman Rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*, (Bandung: Hakim Publishing, 2013) cet: 1, h: 9

³⁹ Faried Ali dan Andi Samsu Alam, *Studi Kebijakan...*, h: 14.

2. Aktualisasi Kebijakan Pemerintah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjelaskan bahwa ada 3 tingkat kebijakan yang selalu ada dalam aktualisasi kebijakan yang berlangsung, yaitu:⁴⁰

- a. Kebijakan Strategis
- b. Kebijakan Taktis
- c. Kebijakan Teknis Operasional

Adapun identifikasi dan klasifikasi tingkat kebijakan dan aktualisasi dalam perundang-undangan yang dilakukan oleh Faried Ali dan Andi Samsu Alam dalam bukunya yang berjudul “Stud-i Kebijakan Pemerintah” yaitu:

Tingkat Kebijakan dan Aktualisasi dalam Perundang-Undangan:⁴¹

Tingkat Pemerintahan Negara	Kebijakan	Perundang-Undangan
Tingkat Tertinggi	Stratejik	UUD dan GBHN
Tinggi	Taktis	UU dan PERPU
Rendah	Tehnis	Peraturan Pemerintah
Tingkat Pemerintahan Pusat	Kebijakan	Perundang-Undangan
Tingkat Tertinggi	Stratejik	- UU (Lex Generalis)
Tinggi	Taktis	dan UU (Lex
Rendah	Tehnis	Spesialis)

⁴⁰ Faried Ali dan Andi Samsu Alam, *Studi Kebijakan...*, h: 36.

⁴¹ Faried Ali dan Andi Samsu Alam, *Studi Kebijakan...*, h:37.

		<ul style="list-style-type: none"> - Peraturan Pemerintah - Peraturan Menteri dan Aturan Tehnis Lainnya.
Tingkat Pemerintahan Daerah Tingkat Tertinggi Tinggi Rendah	Kebijakan Stratejik Taktis Tehnis	Perundang-Undangan <ul style="list-style-type: none"> - Perda (Lex Generalis dan Lex Spesialis) - Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota - Peraturan Perangkat Pemerintah Daerah dan Aturan Teknis Lainnya.

Adapun lembaga pembuat kebijakan adalah yang memiliki kewenangan untuk menentukan bentuk kebijakan yang diberlakukan dan adapun lembaga yang membuat kebijakan meliputi lembaga legislatif, eksekutif, para administrator, dan kehakiman. Walaupun di masing-masing lembaga tersebut mewujudkan tugas pembuatan kebijakan yang saling berbeda-beda.⁴²

C. Materi Muatan Perda Kota Serang No 2 tahun 2010

Penyakit merupakan suatu keadaan yang tidak seharusnya ada pada diri individu, baik secara fisik maupun psikis. Dalam kata lain, penyakit merupakan disfungsi yang terjadi pada individu yang

⁴² Faried Ali dkk, *Studi Analisa Kebijakan*, (Bandung: Refika Aditama, 2012) Cet: 1, h:

membuat tidak nyaman. Dilihat dari biologis, pengertian penyakit merupakan kurang berfungsi beberapa bagian organ dalam tubuh, apabila dilihat dari kemasyarakatan yaitu sebagai penyimpangan dari perilaku yang pada umumnya.

Sedangkan masyarakat adalah sekumpulan orang yang hidup bersama-sama dalam suatu lingkungan. Adapun menurut Paul B. Horton & C. Hunt masyarakat merupakan kumpulan manusia yang relatif mandiri, hidup bersama-sama dalam waktu yang cukup lama, tinggal di suatu wilayah tertentu, mempunyai kebudayaan sama serta melakukan sebagian besar kegiatan di dalam kelompok/kumpulan manusia tersebut.⁴³

Setelah dipaparkan dari 2 unsur pengertian penyakit dan masyarakat dapat ditarik kesimpulan bahwa penyakit masyarakat merupakan perilaku menyimpang yang dialami oleh masyarakat, sudah melekat dan membudidaya pada diri masyarakat. Dalam perda Nomer 2 Tahun 2010 telah dijelaskan bahwa penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat yang tidak

⁴³ HS. Hasibun Botung, "*Penyakit Masyarakat Sebagai Permasalahan Dakwah*", diunduh dari: <http://hshasibuanbotung.blogspot.co.id>, pada tanggal 11-Februari-2017 pukul 23:40 WIB

sesuai dengan aturan agama dan adat serta tata krama kesopanan dalam masyarakat.

Adapun beberapa jenis klasifikasi dari penyakit masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan daerah Nomor 2 tahun 2010 BAB III Klasifikasi Penyakit Masyarakat dalam pasal 3 point 2, meliputi:

- a. Pelacuran dan penyimpangan seksual
- b. Waria yang menjajakan diri
- c. Minuman beralkohol
- d. Gelandangan dan pengemis
- e. Anak jalanan
- f. Kegiatan yang dilarang pada bulan ramadhan

Dalam Perda Nomer 2 Tahun 2010 telah dijelaskan bahwa PSK adalah wanita, pria atau waria yang memenuhi kebutuhan hidupnya baik memperoleh imbalan maupun tidak dengan cara menjual diri atau melakukan persetubuhan yang menyimpang dari ketentuan hukum, agama, adat dan tata krama, kesopanan yang berlaku dimasyarakat.

Disebutkan dalam BAB IV tentang larangan bagian kesatu tentang Pelacuran dan Penyimpangan Seksual pasal 5 bahwa setiap orang dilarang:⁴⁴

⁴⁴ Peraturan Daerah nomer 2 tahun 2010 Kota Serang diakses pada tanggal 12 Maret 2017 pukul 15.00 WIB.

- a. Melakukan pelacuran atau perzinahan
- b. Menjadi pelacur dan/ atau PSK
- c. Memakai jasa PSK
- d. Membujuk atau merayu, mempengaruhi memikat, mengajak dan memaksa orang lain dengan kata-kata, isyarat, tanda atau perbuatan lainnya yang dapat mengakibatkan perbuatan yang mengarah pada terjadinya perzinahan
- e. Memperlihatkan sikap bermesraan, berpelukan dan/ atau berciuman yang mengarah pada hubungan seksual di tempat umum
- f. Melakukan penyimpangan seksual dalam bentuk homoseks, lesbian, sodomi atau penyimpangan seksual lainnya
- g. Melakukan tindakan yang bertujuan untuk mempertemukan atau menghubungkan para perilaku perzinahan baik dengan atau tanpa imbalan
- h. Menawarkan dirinya kepada orang lain untuk melakukan hubungan seks, homoseks atau lesbian baik dengan atau tanpa imbalan
- i. Menjadikan atau membiarkan tempat yang dikuasainya sebagai tempat dilakukannya perzinahan atau pelacuran
- j. Menjamin keberadaan tempat dilakukannya perzinahan atau pelacuran

Selain itu juga telah diperkuat pada BAB IV pasal 4 yang menjelaskan beberapa larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat berwenang adalah sebagai berikut:

- a. Pejabat yang berwenang dilarang mengeluarkan izin usaha dan/ atau kegiatan yang merangsang tumbuh dan berkembangnya perbuatan, tindakan dan perilaku penyakit masyarakat.
- b. Pejabat yang berwenang dilarang memperpanjang izin usaha dan/ atau kegiatan yang diduga dan/ atau pantas diduga telah merangsang tumbuh dan berkembangnya penyakit masyarakat.

Dalam Bab VIII bagian ketentuan pidana Pasal 21 dijelaskan tentang hukuman bagi orang yang melanggar Perda Nomor 2 Tahun 2010 dikenakan pidana yaitu:

1. Setiap orang dan/atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan Daerah ini, diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
2. Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah pelanggaran.

Dalam ajaran agama Islam dijelaskan bahwa menjadi seorang Pekerja Seks Komersil itu hukumnya adalah haram. Tidak hanya disebutkan dalam Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010, larangan mengenai Pekerja Seks Komersil Sebagaimana dasar hukum tentang zina terdapat dalam al-Qur'an Surat An-Nuur ayat 2 yaitu:

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ ^{صاعى} وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ^{صاعى}
وَلْيَشْهَدْ عَذَابَهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ (التَّوْر : ٢)

“Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan dari orang-orang yang beriman.”
(Q.S An-Nuur : 2)

Hal ini diperkuat dengan hadits yang telah diriwayatkan oleh Abu Hurairah, yaitu:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ إِنَّ اللَّهَ كَتَبَ عَلَى ابْنِ آدَمَ حَظَّهُ مِنَ الزِّنَا أَدْرَكَ ذَلِكَ لَا مَحَالَةَ فَرْنَا الْعَيْنَيْنِ النَّظْرُ وَزَنَا اللِّسَانَ التُّطْقَ وَالنَّفْسُ تَمَنَّى وَتَشْتَهِي وَالْفَرْجُ يُصَدِّقُ ذَلِكَ أَوْ يُكَذِّبُهُ

“Diriwayatkan dari Abu Hurairah RA Bahwasanya: Nabi Muhammad SAW bersabda: Allah SWT telah menentukan bahwa anak Adam cenderung terhadap perbuatan zina. Keinginan tersebut tidak dapat dielakkan, yaitu melakukan zina mata dalam bentuk pandangan, zina mulut dalam bentuk penuturan, zina perasaan melalui cita-cita dan keinginan untuk mendapatkannya. Namun, kemaluanlah yang menentukan dalam berbuat zina atau tidak.”⁴⁵

Tafsir al-ahkam dari Q.S An-Nuur ayat 2 dan Hadits yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah adalah sebagai berikut:

1. Perempuan berzina dan laki-laki yang berzina dihukum dengan 100 kali cambukan dan tidak ada belas kasihan di antara keduanya,
2. Dalam pelaksanaan hukumannya itu harus disaksikan oleh orang-orang yang beriman.
3. Nabi Muhammad SAW telah menentukan bahwa anak adam cenderung terhadap perbuatan zina, yaitu zina mata dalam bentuk pandangan, zina mulut dalam bentuk penuturan, zina perasaan melalui cita-cita dan keinginan untuk mendapatkannya. Namun, kemaluanlah yang menentukan dalam berbuat zina atau tidak.
4. Seorang pezina tidak akan berzina jika ketika itu ia berada di dalam keimanan, yaitu iman yang sempurna. Begitu juga

⁴⁵ Zainuddin Ali, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) Cet: 3, h: 40

seorang peminum arak tidak akan meminum arak jika ketika itu berada dalam keimanan.

5. Siapa yang menuduh hamba miliknya melakukan zina maka pada hari kiamat kelak akan dikenakan hukuman kecuali tuduhannya itu benar.⁴⁶

Menurut Zainuddin Ali, hukum bagi pezina berdasarkan ayat al-Qur'an dan hadis yang telah diungkapkan dapat diuraikan sebagai berikut ini:

1. Sanksi hukum bagi wanita dan/atau laki-laki yang berstatus pemudi dan atau pemuda adalah hukuman cambuk seratus kali.
2. Dalam pelaksanaan cambuk tidak ada belas kasihan kepada pelaku zina serta eksekusinya disaksikan oleh sekumpulan dari orang-orang yang beriman.
3. Pelaksanaan hukuman cambuk bagi pezina pada poin 1 di atas, tidak boleh ada belas kasihan kepada keduanya yang mencegah kamu untuk menjalankan hukum Allah jika kamu beriman kepada Allah dan hari akhirat.
4. Sanksi hukum bagi wanita dan/atau laki-laki yang berstatus janda dan/atau duda adalah hukuman rajam (ditanam sampai leher kemudian dilempari batu sampai meninggal). Dalam pelaksanaan hukuman rajam tidak ada belas kasihan kepada pelaku zina serta eksekusinya disaksikan oleh sekumpulan orang-orang beriman.⁴⁷

Dapat diambil kesimpulan bahwa hukum itu harus ditegakkan seadil-adilnya, tidak memandang ras, budaya, kulit putih-hitam, orang kaya-miskin, pemuda-pemudi, janda-duda, bahwa ketika memiliki kesalahan itu harus di hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku.

⁴⁶ Zainuddin Ali, *Hukum Pidana...*, h : 39 & 46

⁴⁷ Zainuddin Ali, *Hukum Pidana...*, h : 50

Dan pekerja seks komersil, merupakan salah satu contoh perbuatan yang melanggar hukum yang sudah marak beredar dimana-mana. Sehingga membutuhkan penanganan khusus.