

**BAB IV**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO 2 TAHUN 2010**

**TENTANG PENCEGAHAN, PEMBERANTASAN DAN**

**PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT**

**(PSK DI KOTA SERANG)**

**A. Analisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Serang No 2**

**Tahun 2010**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah (UU Pemda Tahun 2004) Pasal 1 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD atau kepala daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) disiapkan oleh kepala daerah. Kemudian Kepala Daerah menyusun dan mengajukan Raperda kepada DPRD untuk ditetapkan bersama dan Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota kemudian diundangkan dalam lembaran daerah.

Adapun kebijakan mengenai penyakit masyarakat diatur dalam Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Pemerintah

Kota Serang memandang perlu untuk mengeluarkan kebijakan, karena sesuai dengan Motto Kota Serang yang Madani, agar penyakit masyarakat yang ada di Kota Serang dapat diminimalisir bahkan dapat dihilangkan. Perda ditetapkan pada tanggal 19 Juli 2010 di Kota Serang oleh Sekretaris Daerah Kota Serang Bapak Sulhi, kemudian hal ini tercatat dalam Lembaran daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010.

Adapun yang menjadi dasar hukum pembentukan Perda Kota Serang tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU RI No 12 Tahun 2008

7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Serang di Provinsi Banten
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

Dapat dilihat dari landasan hukum yang telah dipaparkan di atas, ditarik kesimpulan bahwa Peraturan Daerah Kota Serang tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial sangat perlu diundangkan,

selain dari Motto Kota Serang yang Madani, hal ini merupakan cerminan dari sebagian besar masyarakat Kota Serang yang agamis. Bahwa penyandang penyakit masalah kesejahteraan sosial merupakan dampak perilaku menyimpang yang harus diperbaiki. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat diparipurnakan.

Terkait masalah implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melaksanakan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil dari tujuan itu sendiri. Setelah melakukan wawancara dan observasi lapangan, peneliti mendapatkan data-data yang kompleks dan akurat.

Dalam perda Kota Serang terdapat beberapa pasal-pasal yang mengatur tentang adanya penyakit masyarakat. Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah ditentukan dalam kebijakan. Begitupun dengan isi kebijakan dari peraturan daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan peraturan daerah. Diungkapkan oleh bapak Randen Kuncahyo Kasie Penegak Hukum Kota Serang, beliau mengatakan:

*“dalam pelaksanaan Perda khususnya Satpol PP, sebetulnya telah dibuat tim. Surat Keputusannya langsung dari Walikota. Dan diperintahkan untuk mengeksekusi masalah penyakit masyarakat ini, lalu kita berikan hasil dari eksekusi kita tersebut, kepada Dinsos Kota Serang sebagai pembinaannya. Karena kita bekerja sama dengan Dinsos Kota Serang”<sup>48</sup>*

Disimpulkan bahwa adanya kerjasama yang dilakukan antara Dinsos dan Satpol PP Kota Serang, guna meminimalisir Penyakit Masalah Kesejahteraan Sosial seperti PSK yang ada di Kota Serang. Manfaat yang dilakukan oleh pemerintah Kota Serang yaitu memberikan suatu keamanan, kenyamanan dan ketertiban umum bagi masyarakat Kota Serang.

Dalam menanggulangi para penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti PSK masih kurang disiplin, yang berada di pusat lingkungan kota tepatnya berada di Alun-alun Kota Serang. Dilihat saat ini pada pusat kota, seperti di Alun-alun Kota Serang, Kepandean, Taman Sari, dan Terminal Pakupatan Kota Serang masih terdapat adanya PSK yang terlihat.

Hal ini juga dirasakan oleh Ibu Maimunah (48 Tahun) pedagang kaki lima, selaku warga Kaujon, Kota Serang, mengatakan:

*“...pemerintahnya tidak respon sama orang kecil, jadi makanya banyak orang pengangguran, pengemis, PSK,*

---

<sup>48</sup> Hasil wawancara dengan Raden Kunchahyo , Kasie bagian penegak hukum di Kota Serang, Kota Serang, pada Rabu 5 April 2017, pukul 10.15 WIB.

*masalahnya kebanyakan orang kita ini kan orang nggak punya. Sebenarnya mah pemerintahnya harus peduli sama orang kecil...”<sup>49</sup>*

Dari hasil wawancara tersebut peneliti menganalisis terhadap pernyataan yang disampaikan oleh masyarakat Kota Serang, belum bisa tanggap dalam urusan mensejahterakan masyarakatnya, dikarenakan Kota Serang ini masih banyak pengangguran yang harus dituntaskan oleh Pemerintah Kota Serang sehingga menyebabkan mereka menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK).

Setiap kebijakan mempunyai keinginan yang akan dicapai dan setiap kebijakan menginginkan kearah yang lebih baik, begitupun harapan pemerintah dan masyarakat mengharapkan perubahan yang lebih baik. Namun, masih mengalami beberapa kendala yang menyebabkan sulitnya meminimalisir PSK yang ada di Kota Serang. Seperti yang ada di daerah alun-alun, Kepandean Kota Serang. Dan kurangnya optimalisasi dari Satpol PP selaku pelaksana Perda Kota Serang, maka dari itu perlu adanya kerjasama yang baik antara Pemerintah Kota, Satpol PP dan masyarakat sekitar dalam menangani masalah ini.

---

<sup>49</sup> Hasil wawancara dengan Maimunah, Pedagang Kaki Lima di Kaujon, Kota Serang, pada 20 April 2017 pukul 20.10 WIB

Dalam perda sebetulnya sudah dijelaskan mengenai sanksi atas pelanggaran dari Perda yang sudah disepakati dan dijalankan. Yang membuat kebijakan Perda adalah DPRD. Namun hingga saat ini masih belum terlaksana dengan baik Perda No 2 tahun 2010, masih banyak kekurangan yang harus ditingkatkan dan diperbaiki, dengan cara mengevaluasi setiap kinerja yang telah dilakukan. Agar Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 dapat dilaksanakan lebih baik.

Namun hingga saat ini, semenjak Perda disahkan belum ada pelaksanaan secara optimal mengenai sanksi-sanksi yang terdapat di Perda Kota Serang No 2 tahun 2010. Menurut hasil wawancara dengan Agus Hendrawan selaku Sekretaris Satpol PP Kota Serang mengatakan bahwa sanksi hukum belum bisa dilaksanakan, karena masih memiliki rasa kemanusiaan. Artinya bahwa, Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 harus dilaksanakan dengan baik, sanksi-sanksi yang berlaku dan tertulis di dalam perda harus dijalankan dengan semestinya. Sehingga Perda dapat dikatakan sebagai Perda yang berjalan dengan baik.

Telah disebutkan dalam bagian kesatu Pasal 5 mengenai larangan untuk menjadi PSK. Namun, peraturan hanyalah peraturan, mereka tidak menghiraukan dengan Perda yang telah ada. Dan yang menjadi pemicu utama penyandang sosial seperti PSK ini yaitu karena

faktor ekonomi, faktor KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga), dan faktor lingkungan.

Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Dicky Prayoga selaku petugas lapangan Satpol PP mengungkapkan bahwa:

*“...ya seperti itu, mereka para PSK menganggap bahwa peraturan hanya peraturan. Tidak berdampak apapun terhadap mereka. Sering di razia, ya sudah sangat sering, namun mereka begitu. Tetap kembali lagi pada pekerjaannya sebagai PSK. Dengan berbagai macam alasan mereka yang menyebabkan kembali lagi pada dunia malam itu..”<sup>50</sup>*

Selain itu, peneliti pun melakukan wawancara dengan beberapa PSK mengenai hal yang menyebabkan pemicu utama mereka menjadi PSK. Diungkapkan oleh Ibu NT (27 Tahun) sebagai salah satu PSK yang berada di pusat kota, mengatakan bahwa Ibu NT telah menikah, namun suaminya yang menyuruh Ibu NT untuk melakukan pekerjaan seperti ini karena suaminya pengangguran.<sup>51</sup>

Hal ini juga diungkapkan oleh Ibu SR alasannya menjadi PSK yaitu karena Ibu SR menjadi tulang punggung keluarga setelah bercerai dengan suaminya, dan Ibu SR juga menambahkan bahwa sudah memiliki 2 anak yang masih kecil. Sehingga memaksa Ibu SR untuk

---

<sup>50</sup> Hasil wawancara dengan Dicky Prayoga, Petugas lapangan Satpol PP Kota Serang, Kota Serang pada 20 September 2017, pukul 09.00 WIB

<sup>51</sup> Hasil wawancara dengan NT, PSK di Alun-alun Kota Serang, Kota Serang, pada 10 April 2017, pukul 20.45 WIB



melakukan pekerjaan ini. Dan untuk memenuhi nafsu birahinya, salah satu faktor SR bercerai dengan suaminya yaitu karena suami SR tidak dapat memenuhi kebutuhan SR.<sup>52</sup>

Sedangkan menurut dari ungkapan RE salah satu PSK yang berada di wilayah dekat terminal Pakupatan Kota Serang mengatakan alasan utama menjadi seorang PSK yaitu karena kebutuhan ekonominya yang kurang memadai untuk kebutuhan sehari-hari, dan kebutuhan untuk memenuhi biaya sekolah tiga orang adiknya yang masih berada di SD dan SMP.<sup>53</sup>

Dari hasil wawancara dengan PSK yang terdapat di wilayah Kota Serang, dapat disimpulkan bahwa pemerintah Kota Serang dalam pengambilan keputusan belum dilakukan secara optimal. Dan sampai saat ini sanksi belum dapat ditegaskan oleh Pemerintah Kota Serang dan dapat tergambar sangat jelas bahwa pemerintah Kota Serang belum dapat meminimalisir Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) seperti PSK yang berlokalisasi di daerah Kepandean Kota Serang.

---

<sup>52</sup> Hasil wawancara dengan SR, PSK di Taman Sari Kota Serang, Kota Serang, Pada 12 April 2017 pukul 20.30 WIB

<sup>53</sup> Hasil wawancara dengan ER, PSK di Pakupatan Kota Serang, Kota Serang, Pada 15 April 2017, pukul 19.50 WIB

Alasan utama dibuat Peraturan Daerah Kota Serang No 2 tahun 2010 yaitu diharapkan agar permasalahan mengenai PMKS dapat terselesaikan, terutama PSK agar tidak bertambah pertumbuhannya. Namun faktanya, setiap tahun jumlah PSK semakin bertambah. Pusat PSK atau lokalisasi berada di daerah Kepandean Kota Serang, dan menjamur ke daerah-daerah strategis yang berada di Kota Serang seperti Alun-Alun, Terminal Pakupatan Kota Serang, dan Taman Sari. Berikut adalah daftar PMKS Kota Serang pada tahun 2011, adalah sebagai berikut:

#### **Daftar PMKS Tahun 2015-2016**

No	PMKS	Jumlah	
		2015	2016
1	Balita terlantar	81	105
2	Anak terlantar	1408	1505
3	Keluarga bermasalah sosial psikologi	-	
4	Lansia terlantar	3484	4542
5	Gelandangan	98	178
6	Pengemis	142	248
7	Eks napi	25	30
8	Korban penyalahan narkotika	60	80
9	Wanita Tuna susila	94	112
10	Penyandang HIV/AIDS	65	95
11	Komunitas adat terpencil	-	
12	Korban bencana alam	1	10
13	Korban bencana sosial	-	
14	Anak jalanan	135	267

15	Pekerja migran bermasalah	-	
16	Penyandang cacat	904	1067
17	Keluarga fakir miskin	20315	30567
18	Keluarga dengan rumah tidak layak huni	2548	2798
19	Keluarga rentan sosial ekonomi	2548	3467
20	Anak berhadapan dengan hukum	153	432
21	Korban tindak kekerasan	13	25
22	Wanita rawan sosial ekonomi	2870	3467

**Sumber: Dinas Sosial Kota Serang**

Berdasarkan tabel PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) yang berada di Kota Serang, dapat dilihat bahwa para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang terdaftar di Dinas Sosial Kota Serang pada tahun 2015 terdapat 94 orang yang menjadi Wanita Tuna Susila, sedangkan pada tahun 2016 mencapai hingga 112 orang. Dapat dilihat bahwa terjadinya peningkatan dari tahun sebelumnya, dan dapat diartikan bahwa peran hukum terhadap PSK belum memberikan dampak yang signifikan. Sehingga, peraturan daerah di mata mereka tidak membuat mereka jera. Bahkan membuat pertumbuhan PSK semakin bertambah.

Dalam peningkatan kinerja pelaksanaan kebijakan, pihak Satpol PP Kota Serang bekerja sama dengan Dinas Sosial untuk menertibkan

keamanan di wilayah Kota Serang, dan bekerja sama untuk merehabilitasi para PSK yang berguna agar setelah direhabilitasi para PSK mendapatkan pekerjaan yang lebih baik. Namun, kenyataannya tidak sesuai dengan harapan. PSK yang sudah direhabilitasi masih banyak yang kembali lagi ke dalam dunia gelap tersebut. Hingga saat ini, Dinas Sosial Kota Serang belum memiliki tempat untuk menampung para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, seperti PSK. Sehingga dalam pelaksanaan kebijakan, masih terdapat kendala yang belum terselesaikan. Pada hakikatnya, dalam menjalankan suatu kebijakan harus didukung dalam setiap keputusan yang diambil.

### **B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010**

Setelah melakukan wawancara dengan dua instansi yang mempunyai kebijakan untuk melaksanakan Perda yaitu Satpol PP dan Dinas Sosial, dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan setiap peraturan daerah tentu ada faktor-faktor yang menjadi penghambat dan faktor-faktor yang menjadi pendukung dalam pelaksanaan peraturan daerah. Adapun faktor penghambat dan faktor pendukung yang mempengaruhi dalam pelaksanaan peraturan daerah Kota Serang, adalah sebagai berikut ini:

## **1. Faktor Pendukung dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010**

Adapun faktor pendukung dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 yaitu:

### **a. Faktor dukungan dari masyarakat**

Berdasarkan hasil wawancara dengan Drs. H. Mustofa, M.Si selaku kabid rehabilitasi sosial Kota Serang mengatakan bahwa yang menjadi salah satu faktor dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Serang yaitu karena masyarakat Kota Serang menginginkan agar PSK dapat diminimalisir dalam setiap perkembangannya dan kegiatannya.

### **b. Adanya kerjasama antara SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dengan aparat kepolisian.**

Adapun yang menjadi faktor pendukung lainnya dari pelaksanaan perda Kota Serang yaitu adanya kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Serang dengan kepolisian. Yang bersinergi dalam memberantas PSK yang berada di Kota Serang. Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris Satpol PP Agus Setiawan menyebutkan bahwa:

*“...dalam pelaksanaan perda khususnya Satpol PP dan Dinsos bekerjasama dengan polisi untuk mengeksekusi PSK yang berada di beberapa titik berkumpulnya PSK, seperti: Alun-alun Kota Serang, Kepandean, Terminal pakupatan, dan Taman sari..”*

Hal yang sama juga telah diungkapkan oleh Kasie Penegak Produk Hukum Daerah, beliau menyebutkan bahwa telah ditugaskan untuk mengeksekusi masalah penyakit masyarakat, dan setelah dieksekusi akan diberikan hasilnya kepada Dinsos Kota Serang untuk dibina. Dan setelah dibina, penyandang penyakit sosial masyarakat akan diberikan kebebasan untuk menentukan kehidupannya yang lebih baik.

## **2. Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010**

Peraturan daerah tentang Penyakit Masyarakat bahwa telah terlaksana dengan baik sejak Tahun 2011, akan tetapi masih banyak hambatan-hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut. Dalam memaparkan faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan perda yaitu peneliti dapatkan dari hasil wawancara dengan Dinas Sosial dan Satpol PP. Berdasarkan hasil wawancara yang telah disimpulkan oleh peneliti, maka dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Faktor keterlambatan penetapan APBD

Salah satu yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan perda Kota Serang yaitu keterlambatan dalam penetapan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) hal ini selaras dengan yang telah diungkapkan oleh bapak Raden Kuncahyo selaku Kasie penegak hukum Satpol PP Kota Serang mengungkapkan bahwa yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah dikarenakan seluruh sumber dalam pelaksanaan kegiatan Peraturan Daerah Kota Serang berasal dari APBD. Sehingga dalam pelaksanaan menjalankan Peraturan Daerah terhambat.<sup>54</sup>

b. Kurangnya sarana dan prasarana

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Agus Setiawan selaku Sekretaris Satpol PP Kota Serang mengatakan bahwa kendala yang dirasakan yaitu sarana dan prasarana yang kurang memadai, sehingga dalam pelaksanaan perda menjadi terhambat.

Hal serupa juga diungkapkan oleh Bapak Mustofa selaku Kepala Bidang rehabilitasi sosial yang menyebutkan dalam membina PSK mengalami kendala tidak adanya tempat untuk menampung PSK

---

<sup>54</sup> Hasil Wawancara dengan Agus Setiawan, Sekretaris Satpol PP, Kota Serang, pada 27 April 2017, pukul 09.30 WIB

yang telah diserahkan oleh Satpol PP. Karena pada kenyataannya, hanya terdapat rumah singgah untuk PSK tanpa adanya tempat untuk membina lebih lanjut. Diungkapkan hal serupa oleh bapak H. Heli Priatna sebagai Kasie dari Dinas Sosial bahwa tidak adanya tempat karantina untuk penyandang masalah sosial, sehingga dalam pelaksanaannya kurang maksimal.