

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SERANG NO 2 TAHUN 2010
TENTANG PENCEGAHAN, PEMBERANTASAN, DAN PENANGGULANGAN
PENYAKIT MASYARAKAT DI KOTA SERANG
(Studi kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang)

SKRIPSI

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh
Gelar Sarjana Ilmu Sosial pada Konsentrasi Kebijakan Publik
Program Studi Ilmu Administrasi Negara



Oleh

M.C SAKA MADA

6661131304

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Serang, 2017

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : M. C SakaMada

NIM : 6661131304

Tempat tanggal lahir : Tangerang, 24 Mei|995

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **Implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat dalam (studi kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang)** adalah hasil karya saya sendiri dan seluruh sumber ysng dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. apabila kemudian hari skripsi ini telah terbukti mengandung unsur plagiat, maka gelar kesarjanaan saya bisa dicabut.

Serang, September 2017



M.C Saka Mada

LEMBAR PERSETUJUAN

Nama : M. C Saka Mada

NIM : 6661131304

Judul Skripsi : **Implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat dalam studi kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang**

Serang, September 2017

Skripsi Ini Telah Disetujui untuk Diujikan

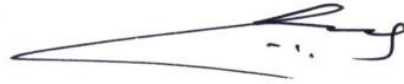
Menyetujui,

Pembimbing I



Dr. Agus Sjafari, M.Si
NIP.197108242005011002

Pembimbing II



Drs. Atto'ullah, M.Si
NIP. 196803062002121001

Mengetahui,
Dekan Fisip Untirta



Dr. Agus Sjafari, M.Si
NIP. 197108242005011002

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SULTAN AGENG TIRTAYASA

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

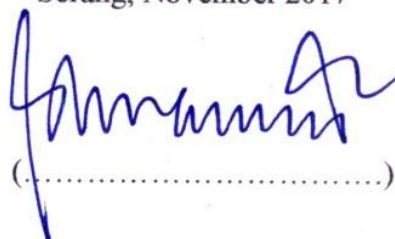
Nama : M C SAKA MADA
NIM : 6661131304
Judul Skripsi : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA
SERANG NO 2 TAHUN 2010 TENTANG
PENCEGAHAN, PEMBERANTASAN, DAN
PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT
(studi kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang)

Telah diujikan di hadapan Dewan Penguji Sidang Skripsi di Serang, tanggal 00
Agustus tahun 2017 dan dinyatakan **LULUS**.

Serang, November 2017

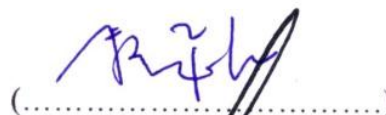
Ketua Penguji:

Rahmawati, S.Sos.,M.Si
NIP. 197905252005012001


(.....)

Anggota:

Arenawati, M.Si
NIP. 197004102006042001


(.....)

Anggota:

Listyaningsih, M.Si
NIP. 197603292003122001


(.....)

Mengetahui,


Dekan FISIP UNTIRTA
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Dr. Agus Sjafari, M.Si
NIP.197108242005011002


Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Negara

Listyaningsih, M.Si
NIP.197603292003122001

LEMBAR PERSEMBAHAN

"Jerbentur, Jertentur, Jerbentuk"

-Jan Malaka-

*Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa
Atas segala rahmat dan hidayahNya yang telah memberikan
Kekuatan, kesehatan dan kesabaran untuk ku dalam
mengerjakan skripsi ini
Aku persembahkan skripsi ini kepada Orang Tua ku, adik ku
Serta ku persembahkan kepada sahabat-sahabat serta teman-
teman ku*

ABSTRACT

M.C Saka Mada. NIM 6661131304. Skripsi *Implementation of Perda City Regulation No. 2 of 2010, prevent, combat and combat prostitution activities in Serang City. The purpose of this study is to gain knowledge about the implementation of PERDA Kota Serang No. 2 tahun 2010. 1st Advisor: Dr. Agus Sjafari., M.Si dan 2nd Advisor : Drs. Atto'Ullah., M.Si*

The background of this research is the growth and development of prostitution activity in Serang City which has vision as Civil City. In addition, researchers see the bad impact of prostitution activity in Serang City began to threaten the value, culture, and the younger generation in Serang City. Departing from the background, the researcher focuses this research on how the implementation of Perda City Regulation No. 2 of 2010, which should be the legal basis to prevent, combat and combat prostitution activities in Serang City. The purpose of this study is to gain knowledge about the implementation of PERDA Kota Serang No. 2 tahun 2010, the adverse effects of prostitution activities, and the Serang City government's solution to solve this problem. The method used in this research is qualitative. Data collection techniques use field studies, interviews, photographs, and chart documents or tables. The observation started by going to some of the existing PSK hangout in Serang City, back of Pakupatan terminal, Serang City Square, and former Kepandean terminal. Furthermore, researchers conducted interviews with several people and groups involved in prostitution activities, including two government agencies in Serang City in charge of prostitution, namely Satpol pp and Serang City Social Service. From the results of research conducted by researchers, it can be concluded, that the implementation of Regulation No. 2 of 2010 is not going well.

Keywords: *Prostitution activity, Serang as Madani city, Regulation of Serang city*

ABSTRAK

M.C Saka Mada. NIM 6661131304. Skripsi. Implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat dalam studi kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang. Pembimbing I: Dr. Agus Sjafari., M.Si dan Pembimbing II: Drs. Atto'Ullah., M.Si

Latarbelakang penelitian ini adalah tumbuh dan berkembangnya aktivitas pelacuran di Kota Serang yang memiliki visi sebagai Kota Madani. Selain itu, peneliti melihat dampak buruk aktivitas pelacuran di Kota Serang ini mulai mengancam nilai, budaya, hingga generasi muda Kota Serang. Berangkat dari latar belakang tersebut, peneliti memfokuskan penelitian ini pada Bagaimana implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010, yang mana seyogyanya perda tersebut menjadi landasan hukum untuk mencegah, memberantas dan menanggulangi aktivitas pelacuran di Kota Serang. Tujuan penelitian ini untuk mendapatkan pengetahuan tentang implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010, dampak buruk dari aktivitas pelacuran, dan solusi pemerintah Kota Serang untuk menyelesaikan masalah ini. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan studi lapangan, wawancara, Foto, dan dokumen grafik atau tabel. Observasi dimulai dengan mendatangi beberapa tempat mangkal PSK yang ada di Kota Serang, belakang terminal Pakupatan, Alun-alun Kota Serang, dan bekas terminal Kepandean. Selanjutnya peneliti melakukan wawancara dengan beberapa orang dan kelompok yang terlibat dalam aktivitas pelacuran, termasuk dua instansi pemerintah Kota Serang yang membidangi masalah pelacuran, yakni Satpol pp dan Dinas Sosial Kota Serang. Dari hasil penelitian yang dilakukan peneliti, dapat disimpulkan, bahwa implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tidak berjalan dengan baik.

Kata kunci : Aktivitas Pelacuran, Kota Serang sebagai Kota Madani, Implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Syukur alhamdulillah atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan jalan bagi Peneliti untuk dapat menyelesaikan penyusunan skripsi. Serta Peneliti ucapkan terimakasih kepada Ibunda dan seluruh keluarga tercinta yang selalu membantu dan selalu memberikan dukungan serta doa'nya setiap saat. Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat kelengkapan dalam menempuh ujian sarjana program S-1 pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Banten. Peneliti dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi dengan judul "Implementasi Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat".

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, hal ini tidak lepas dari keterbatasan kemampuan dan ilmu pengetahuan yang Peneliti miliki. Segala saran dan kritik yang bersifat membangun Peneliti harapkan dengan senang hati, sehingga dapat bermanfaat dan berguna untuk perbaikan dan penyempurnaan tugas ini di masa yang akan datang. Terwujudnya skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, pengarahan, serta kerendahan hati. Untuk ini Peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan skripsi ini terutama kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H Soleh Hidayat, M.Pd., Rektor Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
2. Bapak Dr. Agus Sjafari, M.Si., Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, sekaligus sebagai Dosen Pembimbing 1.
3. Ibu Rahmawati, S.Sos., M.Si, Pembantu Dekan I Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
4. Bapak Iman Mukhroman, S.Sos., M.Si, Pembantu Dekan II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
5. Bapak Kandung Sapto Nugroho, S.Sos., M.Si., Pembantu Dekan III Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
6. Ibu Listyaningsih, S.Sos., M.Si., Kepala Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Sekaligus Sebagai Dosen Pembimbing II.
7. Bapak Riswanda, Ph.D., Sekretaris Program Studi Ilmu Administrasi Negara Serta Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
8. Seluruh Dosen pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa yang telah banyak memberikan pengetahuan kepada Peneliti selama masa perkuliahan.

9. Seluruh Staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa yang telah banyak membantu dalam hal akademik dan administrasi.
10. Untuk Rekan-Rekan Peneliti: Syarifah Rahmi Aziizi, Irwansyah Ristiadi, Aditya Wilman, Luqman Abdul Gani, Amim Amrulloh, Ferdi Ardiansyah, Deni Restu, M. Fahmi Abduh, Jaka Permana, Joseph Perulian, Soniara Marsada, Galin Mario, Ferdinand Putra yang telah memberikan semangat, mengisi hari-hari dengan penuh canda tawa dan selalu membuat Peneliti rindu saat masa perkuliahan.
11. Untuk teman-teman Ilmu Administrasi Negara Kelas ANE B yang telah memberikan dukungan untuk Peneliti, selalu kompak dalam setiap suasana.

Serta semua pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu-persatu Peneliti ucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya. Semoga amal baik yang telah diberikan kepada Peneliti mendapat limpahan yang setimpal dari Allah SWT dan senantiasa skripsi ini dapat bermanfaat khususnya bagi Peneliti dan umumnya bagi semua pihak.

Akhir kata Peneliti berharap agar skripsi ini dapat membawa kemaslahatan bagi semua umat. Amin

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Serang, september 2017

M.C Saka Mada

DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	
LEMBAR PERSETUJUAN	
LEMBAR PENGESAHAN	
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
DAFTAR GAMBAR	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	15
1.3 Batasan Masalah.....	16
1.4 Rumusan Masalah.....	16
1.5 Tujuan Masalah	17
1.6 Manfaat Penelitian	17
1.7 Sistematika Penulisan Penelitian	18

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS PENELITIAN

2.1 Tinjauan Teoritis	20
2.1.1 Teori Kebijakan Publik	20
2.1.2 Teori Implementasi	24
2.1.3 Teori Implementasi Charles O Jones	36
2.1.4 Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010	37

2.1.5 Penyakit Masyarakat	40
2.2 Penelitian Terdahulu	43
2.3 Kerangka Pemikiran	44
2.4 Asumsi Dasar Penelitian	46

BAB III METODELOGI PENELITIAN

3.1 Pendekatan dan Metode Penelitian	46
3.2 Fokus Penelitian	47
3.3 Lokasi Penelitian	47
3.4 Variabel Penelitian	48
3.5 Instrumen Penelitian.....	50
3.6 Informan Penelitian	52
3.7 Teknik Analisis dan Pengolahan Data	54
3.8 Uji Keabsahan Data	57
3.9 Jadwal Penelitian.....	59

BAB IV HASIL PENELITIAN

4.1 Deskripsi Obyek Penelitian	60
4.2 Deskripsi data	73
4.2.1 Informan penelitian.....	75
4.2.2 Deskripsi penelitian	78
4.2.2.1 Organisasi	81
4.2.2.2 Interpretasi	96
4.2.2.3 Penerapan	114
4.3 Pembahasan.....	124

BAB V PENUTUP

5.1 Simpulan.....	135
5.2 Saran	138

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Daftar nama PSK di Kota Serang yang ter razia	10
Tabel 3.1 Daftar informan penelitian	53
Tabel 3.2 Jadwal Penelitian	59
Tabel 4.1 Daftar informan penelitian	76

DAFTAR GAMBAR

	HALAMAN
Gambar 1.1 Artikel terkait penyakit masyarakat Kota Serang	5
Gambar 1.2 Artikel tentang dibakarnya tempat hiburan malam	6
Gambar 2.1 presentase keberhasilan kebijakan menurut Riant Nugroho	25
Gambar 3.1 komponen analisis data menurut Miles & Hubberman	55
Gambar 4.1 struktur organisasi bidang PPHD Satpol PP	72
Gambar 4.2 struktur organisasi bidang pelayanan dan rehabilitasi sosial	86
Gambar 4.3 rumah singgah PSK Kota Serang	93
Gambar 4.4 wawancara dengan Resti 17 tahun (PSK Kota Serang)	107
Gambar 4.5 simbolis penerimaan bantuan modal untuk (eks PSK)	112
Gambar 4.6 Terminal Pakupatan, salah satu tempat mangkal PSK	118
Gambar 4.7 alur pelaksanaan razia Satpol PP Kota Serang	128
Gambar 4.8 pos petugas Satpol PP di Alun-alun Kota Serang	132
Gambar 4.9 Komplek Pesantren Al-Islam Kota Serang	134

BAB I

PENDAHULUAN

I.I Latar Belakang

Kota Serang merupakan daerah otonom tingkat 2 dibawah kedudukan Provinsi Banten. Sejak dibentuk pada tahun 2007, Kota Serang langsung didaulat menjadi Ibu Kota Provinsi Banten yang memiliki nilai-nilai keagamaan dan kebudayaan yang tinggi.(Hudaeri Muhamad. 2005. *Tasbih dan golok*. Serang: Biro humas dan protokol, p.2) Tidak dipungkiri, bahwa nilai-nilai yang dipegang teguh oleh masyarakat Kota Serang tersebut, menjadi garda terdepan baik Kota Serang maupun Provinsi Banten untuk menghadapi pelbagai macam gelombang globalisasi baik modernisasi maupun westernisasi yang telah memporakporandakan kehidupan sosial masyarakat di daerah lainya, dengan kata lain, karena nilai-nilai inilah, Kota Serang memiliki citra sebagai kota yang “madani”, sejalan dengan slogan serta visi dan misi Kota Serang itu sendiri sebagai Kota yang “madani”.

(http://www.serangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=57, diakses pada tanggal, 18 Mei 2016, pada pukul 13.00)

Yang menarik dalam pemaparan singkat diatas ialah, slogan Kota Serang itu sendiri. “Madani” bukan hanya menjadi semboyan ataupun slogan Kota Serang saja, dalam artian lebih luas, “madani” dijadikan landasan setiap penyelenggaraan pembangunan di Kota ini baik itu di bidang sosial, politik, kebudayaan, hukum, lingkungan, dan ekonomi. Dikutip dari website resmi pemerintahan Kota Serang,

yang dimaksud masyarakat madani di Indonesia ialah penggabungan konsep masyarakat madani yang tercantum dalam piagam Madinah dan *civil society* yang berkembang dalam negara-negara industri. Perpaduan dua pengertian ini diyakini sesuai dengan karakteristik masyarakat modern Indonesia yang sosialis *religious*.

Konsep masyarakat madani yang tertuang dalam piagam madinah dapat diartikan sebagai masyarakat yang berkehidupan di pelbagai aspek sosial dengan nuansa Islami, yakni manifestasi saling menghargai antar umat beragama, persaudaraan umat beragama, perdamaian abadi, dan penegakan hukum yang seadil-adilnya. Sedangkan bagi bangsa pelopor industri, *civil society*, diartikan sebagai masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai hak dasar manusia (*human right*), yang dikenal khalayak saat ini dengan *civil right*. Dalam hal ini, dijelaskan bahwa *civil society* memiliki 2 ruang, yang pertama ialah kesadaran masyarakat akan kebebasan berpolitik, sehingga masyarakat terbebas dari pelbagai intervensi yang menghinggapinya mereka dan yang kedua ialah masyarakat mampu menghindari kontrol yang begitu dalam terkait keotonomian moral, sehingga manusia dalam kelompoknya mampu memberikan sumbangan maksimal berupa ide dan gagasan.

Telah terang apa makna sesungguhnya “madani” itu, dikaitkan dengan Kota Serang saat ini yang erat kaitannya dengan tatanan hidup modern dan global, pergeseran makna madani telah terjadi, lebih jauh lagi, degradasi dari makna madani pun tidak dapat dihindarkan. Demi memenuhi tatanan hidup yang global dan modern, masyarakat Kota Serang pun menjadi konsumtif dan kian mengarah kepada sifat hedonis. Hal tersebut merupakan konsekuensi dasar dari setiap

pemenuhan gaya hidup modern yang dikejar oleh masyarakat. Jika keadaan sudah seperti ini dapat dipastikan, bahwa masyarakat Kota Serang akan menuju kepada suatu kesenjangan sosial. Lebih lanjut lagi, sifat konsumtif dan hedonis ini akan menjadi embrio adanya tatanan hidup sosial masyarakat yang berbeda dan mengancam nilai lokal yang ada di Kota Serang. Masyarakat yang berhasil melewati tatanan hidup modern dan global akan mendapatkan banyak benefit karena produktifitas yang mereka upayakan tetapi bagi masyarakat yang belum siap menghadapi gelombang tatanan hidup global dan modern ini, akan melakukan segala cara sebagai wujud dari pemenuhan hidup modern dan global, salah satunya ialah melakukan aktivitas pelacuran atau menjual dirinya sendiri.

Lantas bagaimana peran pemerintah Kota Serang , untuk membentengi masyarakat dari hal tersebut? sebelum menjawab pertanyaan tersebut, peneliti sedikit-banyak akan memberikan uraian faktor-faktor yang memiliki andil dalam masuknya tatanan hidup modern dan global:

Hal pertama ialah, budaya. Tidak dipungkiri, bahwa budaya modern merupakan sumber utama konsumsi masyarakat saat ini, ditambah dengan keberadaan media yang membuat masyarakat dapat dengan mudah mengakses pelbagai informasi yang mereka butuhkan. Hal ini tentu menjadi penopang meningkatnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap setiap hal. Tetapi yang terjadi dilapangan ialah sebaliknya, saat ini banyak informasi berupa tanyangan maupun gambar dari media yang justru membawa masyarakat kepada keburukan. Media hanya berisikan *dawai-dawai primitif (seks, sadism, crime)* dalam nada-nada yang vulgar dan sensasional agar dapat mencapai pangsa

pasar yang luas (Rizal Malarangeng, 2010, hal 2). Hal tersebut tidak sesuai dengan nilai-nilai lokal sehingga media malah menjadi boomerang bagi masyarakat itu sendiri. Gelombang informasi dari media memang sangat sulit dibendung, *local wisdom* yang telah tertanam dalam suatu tatanan hidup suatu masyarakat pun menjadi terancam keberlangsungannya.

Contoh nyata yang terlihat ialah, kian menjamurnya aktivitas pelacuran di Kota Serang. Aktivitas ini menunjukkan, bahwa tatanan kehidupan sosial masyarakat Kota Serang telah berganti, yang awalnya bernafaskan islami, pada hari ini Kota Serang telah menjadi lahan subur bagi tumbuhnya aktivitas yang berlinear dengan kian maraknya penyakit masyarakat (pelacuran). Dengan begitu, pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengembalikan tatanan hidup asli masyarakat Kota Serang dan melindungi masyarakat Kota Serang dari serangan tatanan hidup global dan modern, yakni dengan cara bertindak tegas pada setiap aktivitas terutama pelacuran yang berkeliaran di Kota Serang

Faktor yang kedua ialah, kebijakan pemerintah Kota Serang yang belum memayungi seluruh hal yang berkenaan dengan penyakit masyarakat sehingga mengakibatkan pemecahan masalah yang parsial. Argumen peneliti bukan apriori semata, dari data hasil observasi awal, peneliti mengamati tumbuh menjamurnya aktivitas pelacuran terutama yang berkenaan dengan aktivitas saat malam hari di Kota Serang, baik yang secara terbuka memperlihatkan aktivitas pelacuran, maupun yang sembunyi-sembunyi dibalik aktivitas pada umumnya salon, arena billiard, fitness arena, terminal, alun-alun, dan taman. Peneliti menunjukkan, bahwa dengan memanfaatkan kelengahan kebijakan yang ditetapkan pemerintah,

aktivitas ini menjelma menjadi hal yang seolah wajar dan tidak bertentangan dengan aturan, dengan kata lain salon, arena billiard dan tempat fitness, alun-alun, dan terminal tersebut dimanfaatkan sebagai topeng oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab untuk melancarkan aktivitas pelacuran yang merangsang tumbuhnya penyakit masyarakat di kota ini.

Dikutip dari (media online) *seputar Banten 21 januari 2015*, Sekertaris komisi DPRD Kota Serang, Iyus Gusmana saat ditemui pewarta di Serang pada rabu (21/1) mengatakan, bahwa

“warga menyayangkan banyak fasum (fasilitas umum) yang digunakan untuk maksiat. Seperti stadion,alun-alun, dan eks terminal Kepandean yang disalahgunakan menjadi tempat maksiat atau prostitusi” Ujar Iyus. Selain itu, lanjut iyus, *“beberapa tempat karaoke keluarga mengurus izin sebagai rumah makan, ternyata banyak menjual minuman keras (miras)”*.

Gambar 1.1



(<http://banten.pks.id/artikel/berita/seputar-banten/item/2084-perwal-serang-tentang-perkat-mendesak-dikeluarkan>, diakses pada tanggal, 18 Mei 2016, pada pukul 13.16 WIB)

Dari kutipan pernyataan diatas, dapat dilihat bahwa pemerintah Kota Serang dalam hal ini, belum menunjukkan keseriusannya untuk mengatasi masalah

pelacuran yang berpotensi merusak nilai-nilai kemandirian yang telah tertanam sebagai semboyan dan orientasi hidup masyarakat Kota Serang.

Upaya yang dilakukan pemerintah Kota Serang untuk memberikan solusi pada persoalan ini, dapat dikatakan belum menyeluruh, ini mengakibatkan masyarakat menggunakan kekuatannya sendiri demi menyelesaikan permasalahan tersebut di kota ini. Argumen peneliti sejalan dengan peristiwa pembakaran tempat hiburan malam yang terjadi pada bulan 7 Februari 2016 lalu di Desa Nambo, Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang. Peristiwa ini, bermula dari keresahan masyarakat akan tempat yang dicurigai menyediakan aktivitas pelacuran yang ada di lingkungan desa Nambo.

Langkah diplomatis telah dilakukan oleh masyarakat tersebut, dengan mendatangi pengelola tempat hiburan malam, Kantor Kepala Desa dan Kecamatan, tetapi hasilnya nihil, pengelola tempat hiburan malam pun tidak mengindahkan teguran tersebut, lantas muncul lah tindakan main hakim sendiri oleh masyarakat setempat, dengan membakar tempat hiburan malam tersebut.

Gambar 1.2



(Poskotanewscom.2016.Kesal tempat hiburan dibakar massa)

Meskipun bukan terjadi di Kota Serang, tetapi paling tidak pemerintah Kota Serang haruslah berkaca pada peristiwa tersebut. Pemerintah Kota Serang tidak boleh membiarkan persoalan ini berlarut-larut, haruslah ada langkah strategis dalam menyelesaikan persoalan ini. Kalau pemerintah terus-menerun melakukan tindakan yang tidak solutif, kekhawatiran peneliti yakni timbulnya anarkisme masyarakat akan terjadi dan pada muaranya akan berimplikasi buruk di pelbagai aspek kehidupan Kota Serang.

Pemerintah Kota Serang sesungguhnya telah membentuk satu Peraturan Daerah, yakni Peraturan Daerah no 2 tahun 2010 tentang penyakit masyarakat (PEKAT). Dimana dalam Peraturan Daerah ini, telah diatur sedemikian rupa sehingga pelbagai bentuk tindakan atau kegiatan yang merangsang tumbuhnya penyakit masyarakat dilarang dan tidak diberikan izin untuk melakukan kegiatan yang berkenaan dengan penyakit masyarakat. Tetapi apa yang terjadi pada hari ini di Kota Serang, berbalik 180 derajat dengan apa yang direncanakan, kebijakan pemerintah tidak dapat menyembuhkan penyakit sosial masyarakat. Peraturan Daerah PEKAT seperti macan yang kehilangan gigi taringnya karena Peraturan Daerah yang disahkan pada 2010 ini, tidak dapat menjadi pegangan yang kuat untuk mengatur pelbagai hal yang berkenaan dengan penyakit masyarakat, saah satunya ialah hiburan malam. Mengutip apa yang dikatakan ambardhi, pemerintah seyogyanya memberikan obat mujarab/panacea lewat pelbagai kebijakannya. Ambardhi (2009:56). Begitupun dengan permasalahan pelacuran yang menjangkiti kota ini.

Tetapi dalam hal ini, pemerintah Kota Serang tidak dapat mewujudkan semangat Peraturan Daerah PEKAT dengan baik. Pada pasal 22 Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 berbunyi :

“Hal-hal yang belum cukup diatur dalam peraturan daerah ini, sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota”

Berangkat dari pasal diatas, dapat dikatakan bahwa untuk menguatkan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 dibutuhkan satu instrumen hukum yang digunakan untuk menjalankan Perda sebagaimana mestinya. Instrumen tersebut ialah peraturan walikota (PERWAL). Urgensi dari pembuatan PERWAL mengenai penyakit masyarakat ialah, banyaknya pasal-pasal di Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 yang membutuhkan penegasan supaya perda ini dapat berjalan dengan optimal. Seperti pasal 14 ayat 4 yang menyatakan bahwa,

“Tata cara penutupan dan penyegelan tempat-tempat sebagaimana dimaksud ayat 1 dan 2, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota”.

Pasal ini memberikan kejelasan, bahwa Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 belum dapat berdiri sendiri, lantas bagaimana tindakan pemerintah terkait hal ini ? Dikeluarkannya Peraturan Walikota diyakini menjadi salah satu solusi untuk menyelesaikan persoalan pelacuran tetapi sampai hari ini belum ada kejelasan mengenai hal tersebut.

Di saat yang sama Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Penanaman Modal, Mamat Hambali mengatakan,

"Pemkot tidak dapat bertindak menertibkan tempat-tempat tanpa dipayungi peraturan daerah tentang hiburan. Pasalnya, keberadaan Perda Penyakit Masyarakat yang sudah disahkan sejak 4 tahun lalu dianggap tidak cukup kuat. Namun begitu, penindakan dapat dilakukan melalui Berita Acara Pemeriksaan yang diterbitkan oleh Satpol PP saat penertiban dilakukan".

(News media. "perda pekat tidak mampu benahi hiburan malam Kota Serang". Diakses pada tanggal 31 Maret 2016, pada pukul 08.00 WIB. <http://newsmedia.co.id/perda-pekat-tidak-mampu-benahi-hiburan-malam-di-kota-serang/>)

Hal ini menegaskan kembali, kalau Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 belum bekerja dengan maksimal dalam melindungi dan membentengi masyarakat Kota Serang dari pelbagai aktivitas yang memang berafiliasi dengan penyakit masyarakat, seperti pelacuran (Perda No 2 Tahun 2010 pasal 3 tentang klasifikasi penyakit masyarakat). Meskipun penertiban dapat dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP), tetapi telah dijelaskan sebelumnya, pasal yang mengatur hal tersebut pun belum cukup kuat karena masih membutuhkan PERWAL sebagai landasannya. Sehingga penindakan aktivitas pelacuran tidak dapat berjalan baik karena aparat yang berwenang untuk menindak tidak dibekali dengan juklak dan juknis yang rinci.

Berikut merupakan daftar tempat hiburan dimana terdapat pekerja seks komersil melakukan transaksi berdasarkan data dari dinas Sosial Kota Serang.

TABEL 1.1

**DAFTAR NAMA PMKS (WANITA TUNA SOSIAL)
KOTA SERANG TAHUN 2016**

NO	NAMA	UMUR	ALAMAT
1	Yusmiyati	45 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
2	Yulana	41 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
3	Jenab	45 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
4	Siti Rahmawati	35 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
5	Rita Nursanah	31 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
6	Herni. H	38 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
7	Lia Mebia	38 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
8	Nining Yuningsih	35 Tahun	Kebon Sayur, Kota Baru
9	Sisilawati	44 Tahun	Kebon Sawo Cimuncang
10	Ita Rohmawati	38 Tahun	Taman Banten Lestari
11	Romi Aslihah	36 Tahun	Calung, Kota Baru
12	Hermawati	46 Tahun	Jl. Jiwantaka Kagungan
13	Eri Nurhayati	47 Tahun	Taman Cimuncang Indah
14	Santi Sandra	33 Tahun	Cipare, Sumber Harum
15	Mela	22 Tahun	Benggala, Cipare
16	Sela	19 Tahun	Benggala, Cipare
17	Ika	19 Tahun	Benggala, Cipare
18	Sendi	34 Tahun	Benggala, Cipare
19	Isma	37 Tahun	Benggala, Cipare
20	Yuli	37 Tahun	Benggala, Cipare

Sumber : Dinas Sosial Kota Serang

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa didapati beberapa tempat hiburan di Kota Serang dengan jasa pelacuran yang jelas sangat bertentangan dengan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 pasal 5 tentang pelacuran dan penyimpangan seksual, yang didalamnya terdapat poin-poin larangan seperti; melakukan pelacuran atau perzinahan, menjadi pelacur dan/PSK, memakai jasa PSK, melakukan tindakan mesum ditempat umum, melakukan penyimpangan seksual, melakukan tindakan yang bertujuan untuk mengupayakan perzinahan, menawarkan darinya kepada orang lain untuk berhubungan seks, menjadikan tempat perzinan dan menjamin tempat perzinahan.

Dari data diatas terlihat, bahwa daerah Kecamatan Serang memang merupakan pusat atau titik yang paling rawan merebaknya pelacuran. Meski dari beberapa data memang ada pula dari kecamatan lain di Kota Serang yang juga memberikan fasilitas yang merangsang timbulnya penyakit masyarakat yang salah satunya ialah aktivitas pelacuran.

Selain itu berdasarkan observasi awal juga, tempat-tempat seperti alun-alun Kota Serang, atau area publik lain di sekitar Kota Serang, menjadi tempat-tempat strategis untuk para PSK menjajakan dirinya kepada para lelaki yang biasa keluar malam. Bahkan pasar-pasar pun yang pada siang hari menjadi transaksi jual beli jika malam berubah menjadi transaksi para hidung belang dan PSK.

Melalui observasi awal ini pula, peneliti menemukan salah satu dampak buruk dari timbulnya tempat-tempat yang didapati adanya aktivitas pelacuran di Kota Serang. Di tempat penyewaan *billiard* Pasar Rau Kota Serang, bebas

dimasuki oleh anak-anak dibawah umur pada jam beroperasi tempat tersebut yang seyogyanya bukan merupakan jam bagi anak-anak dibawah umur melakukan aktivitas diluar rumah. Di dalam tempat tersebut, anak-anak dibawah umur ini ikut bermain *billiard* seperti tidak ada larangan dan norma yang mereka langgar.

Kejadian seperti ini seharusnya menjadi perhatian serius bagi pemerintah untuk dicarikan solusinya. Moral, psikologis, dan mental anak-anak dibawah umur ini belum siap untuk dimasuki oleh hal-hal yang jauh dari apa yang harusnya mereka terima. Jika Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 Kota Serang mengandung poin pencegahan dan penindakan hal-hal yang merangsang timbulnya aktivitas pelacuran, maka setiap dinas di Kota Serang seharusnya memiliki aturan yang berlinear dengan Perda tersebut tetapi pada kenyataannya, dinas-dinas terkait masih menggunakan insterpretasinya sendiri dalam menjalankan perda tersebut.

Seperti peneliti kutip dari hasil wawancara awal dengan Kasi pelayanan Rehabilitasi sosial Dinas Sosial Kota Seang, pernyataan negatif mereka kemukakan mengenai penyakit masyarakat yang timbul bersamaan dengan semakin banyaknya tempat-tempat yang dicurigai sebagai tempat bertransaksinya PSK di Kota Serang. Pihak Dinas sosial yang memiliki kewenangan untuk mencegah dan memberikan pembinaan terhadap PSK di Kota Serang, nyatanya belum mampu mengendalikan pertumbuhan aktivitas pelacuran.

“kewenangan Dinas Sosial dalam hal ini fungsi rehabilitasi sosial (rehsos) dimana salah satu sasarannya ialah pekerja seks komersil (PSK) masih terbatas oleh beberapa faktor kendala yang menyebabkan belum maksimalnya fungsi rehsos ini, kekurangan fasilitas berupa panti rehatiitasi menjadi salah satu persoalan yang masih belum bisa diselesaikan oleh dinas sosial sehingga program pembinaan kepada PSK masih belum maksimal”

Meskipun peneliti belum menjelaskan tugas dan fungsi dari Dinas Sosial itu sendiri, peneliti mendapati ada hambatan dari Dinas Sosial dalam menjalankan salah satu tugas dan fungsinya yakni menyediakan pembinaan moral dan perilaku PSK yang mulai terkikis. Hal ini disebabkan beberapa faktor, salah satunya ialah yang dikemukakan diatas, bahwa tempat rehabilitasi PSK yang belum maksimal.

Seperti yang tercatat dalam pasal 5 tentang pelacuran dan penyimpangan seksual Perda No 2 tahun 2010, setiap orang dilarang melakukan pelacuran atau perzinahan dan menjadi pelacur dan/atau PSK. Larangan ini jelas dan bermakna jika terdapat pelanggaran terhadap larangan tersebut harus diberikan penindakan dan pembinaan, sesuai dengan Pasal 17 tentang pembinaan Perda No 2 tahun 2010 menyatakan bahwa pembinaan terhadap orang atau sekelompok orang yang terbukti melakukan perbuatan penyakit masyarakat (PSK) wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan pembinaan haruslah berupa kegiatan rehabilitasi sosial dan pemberdayaan sosial. Lebih lanjut lagi, pemerintah menyediakan anggaran untuk setiap kegiatan pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat, salah satunya ialah pelacuran. Berangkat dari 2 pasal diatas dimana Perda No 2 tahun 2010 menjadi payuug hukum akan hal tersebut seharusnya aktivitas penyakit masyarakat di Kota Serang dapat dinetralisir tetapi

kenyataannya masih ada beberapa faktor yang menjadikan Perda ini belum berjalan optimal dan mengakibatkan semakin menjamurnya aktivitas penyakit masyarakat (pelacuran) di Kota Serang.

Jika aktivitas penyakit masyarakat seperti pelacuran semakin dibiarkan dan tidak dituntaskan secara serius, akan adanya pergeseran antar nilai dan keyakinan yang berakibat hilangnya moral setiap individu dan ancaman dipelbagai aspek kehidupan masyarakat Kota Serang lainnya akan bermunculan.

Lebih dari itu, Keadaan ini juga akan melemahkan perekonomian masyarakat Kota Serang yang terlibat dalam lingkaran “penyakit masyarakat”. Tingkat produktivitas pelaku akan menurun akibat kondisi fisik dan mental, penghamburan harta untuk memenuhi keinginan sex, narkoba dan minuman kerasnya akan membawa mereka kepada tingkat ekonomi yang rendah. Disamping itu si pelaku juga akan berupaya mendapatkan hal-hal tersebut dengan pelbagai cara, karena candu. Dalam hal ini, kegiatan sosial mereka akan terganggu, mereka tidak memperdulikan bagaimana lingkungan sekitar mereka karena fokus pada pemenuhan candungnya tersebut bahkan yang lebih ekstrim, mereka tidak segan-segan mencuri, merampok, memperkosa untuk alasan yang mereka benarkan yakni memenuhi hasrat pribadinya. Begitu luas dampak negatif dari tumbuhnya penyakit masyarakat ini, dan sudah selayaknya hal-hal yang merangsang timbulnya hal tersebut wajib dihilangkan.

Hal diatas telah dikonfirmasi oleh salah satu mantan pengguna narkoba yang kini berada di salah satu pusat rehabilitasi Narkoba (Yayasan Dhira, Palima

Kabupaten Serang). Dia mengatakan bahwa, narkoba telah menyengsarakan kehidupannya. Dia merupakan seorang Pegawai yang telah memiliki jabatan di salah satu perusahaan dan karena narkoba semua yang dipupuknya hilang sekarang. Baik ekonomi maupun teman-teman disekelilingnya.

Oleh karena itu dalam penelitian ini, peneliti mengambil judul Implementasi Peraturan Daerah Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat Kota Serang (Studi Kasus tempat hiburan di Kota Serang) dan menjadikan Implementasi Peraturan daerah sebagai fokus penelitian.

1.2 Identifikasi Masalah

Melihat kearifan lokal yang menjadi pegangan hidup masyarakat Kota Serang yakni Kota yang bernafaskan “kemadaniaan”, sudah sepatutnya pemerintah Kota Serang terkait hal ini seluruh aparat daerah menyediakan payung hukum yang benar-benar memmanifestasikan kultur dan budaya yang telah tertanam kuat dalam sendi-sendi kehidupan masyarakat Kota Serang, bukan malah sebaliknya. Seyogyanya pembangunan suatu kota tetaplah harus mengikut pada nilai-nilai kehidupan masyarakat setempat. Merujuk dari pernyataan diatas dan didasarkan pada observasi awal, identifikasi peneliti ialah:

1. Tumbuhnya aktivitas pelacuran yang merangsang tumbuhnya penyakit masyarakat di Kota Serang.

2. Munculnya penyakit masyarakat yang lain (Pelacuran) yang dapat memberikan dampak terhadap nilai dan norma yang telah terbangun di Kota Serang.

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, peneliti akan membatasi ruang lingkup penelitian yang berkaitan dengan Implementasi Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat (studi kasus pelacuran di Kota Serang). Lokus penelitian bertempat di Kota Serang terutama di beberapa tempat yang diduga berkumpulnya para PSK di Kota Serang (Terminal Pakupatan, Kepandean, Alun-alun).

1.4 Rumusan Masalah

Rumusan masalah akan memberikan suatu arahan yang jelas untuk mengadakan penelaahan serta hasil analisis itu sendiri akan lebih nyata, sehingga peneliti ahrus membatasi masalah yang akan dianaliis, karena dapat memfokuskan pengkajiannya. Sehubungan dengan hal tersebut, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana Implementasi Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat Kota Serang (studi kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang)?”

1.5 Tujuan

Merujuk pada rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendapatkan pengetahuan tentang Implementasi Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat.
2. Mengetahui dampak negatif dari aktivitas pelacuran
3. Mengetahui peran pemerintah Kota Serang dalam memberikan solusi atas persoalan maraknya aktivitas pelacuran di Kota Serang

1.6 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain :

1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini adalah diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya peningkatan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik oleh Birokrat dan Administrasi Negara.

2. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil Penelitian ini adalah agar dapat memberikan sumbangan akademis bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara umumnya dan Ilmu Kebijakan Publik khususnya.

1.7 Sistematika Penulisan Penelitian

Berikut merupakan sistematika penulisan penelitian dalam penelitian ini, yang terdiri dari beberapa bab dan lengkap dengan penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Latar belakang masalah menerangkan atau menjelaskan ruang lingkup dan kedudukan masalah yang akan diteliti. Bentuk penerangan dan penjelasan diuraikan secara deduktif, artinya dimulai dari penjelasan yang berbentuk umum menuju khusus, yang mana masalah penelitian telah dibahas secara spesifik.

Sumber penjelasan latar belakang masalah dapat berasal dari hasil penelitian sebelumnya, seminar ilmiah, pengamatan ataupun pengalaman pribadi. Latar belakang masalah harus diuraikan secara jelas, faktual, dan logis dengan didukung oleh data-data lapangan. Data yang ditulis dapat berbentuk kuantitatif maupun kualitatif.

1.2. Identifikasi dan Batasan Masalah

Identifikasi masalah dan batasan masalah bertujuan untuk mengidentifikasi masalah yang akan diteliti, dikaitkan dengan tema/topik/judul atau variabel penelitian.

1.3. Rumusan Masalah

Perumusan masalah bertujuan untuk memilih dan menetapkan masalah yang paling utama yang berkaitan dengan judul penelitian. Perumusan masalah memiliki fungsi untuk mendefinisikan permasalahan yang telah diterapkan dalam bentuk definisi konsep dan definisi operasional. Kalimat yang digunakan dalam pembatasan masalah adalah kalimat pertanyaan.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian mengungkapkan tentang sasaran yang ingin dicapai. Isi dan rumusan tujuan penelitian sejalan dengan isi dan rumusan masalah penelitian.

1.5. Manfaat Penelitian

Menjelaskan manfaat teoritis dan praktis temuan penelitian.

1.6. Sistematika Penulisan Penelitian

Menjelaskan beberapa poin penulisan penelitian secara rinci.

2. BAB II LANDASAN TEORI dan ASUMSI DASAR

Bab ini berisi tentang beberapa teori yang digunakan sebagai rujukan dan landasan teori, serta kerangka berpikir dan asumsi dasar guna menunjang dalam kegiatan penelitian.

3. BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian.

4. BAB IV HASIL PENELITIAN

Bab ini berisi paparan data-data hasil dari penelitian, baik dari hasil penelitian wawancara, maupun hasil dari observasi beserta dengan analisisnya.

5. PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan penelitian, sekaligus saran peneliti.

6. DAFTAR PUSTAKA

Berisi daftar referensi yang digunakan peneliti dalam skripsinya.

7. LAMPIRAN

Dalam Lampiran-lampiran, berisi tentang surat izin penelitian, matriks wawancara, lampiran hasil dokumentasi lapangan dan lampiran lain yang menunjang penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN ASUMSI DASAR PENELITIAN

2.1 Tinjauan Teoritis

2.1.1 Teori Kebijakan Publik

Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi. Berangkat dari pernyataan diatas, kebijakan publik merupakan suatu obat/panacea untuk pemecahan pelbagai masalah-masalah sosial yang pelaksanaannya dilalu beberapa proses, seperti yang disebutkan diatas.

Studi teoritik kebijakan publik pun tidak lepas dari pandangan para ahli dan scholars untuk melengkapi dan memberikan sumbangan pemikiran mereka, salah satu dari mereka ialah Thomas R Dye, ia mengatakan (dalam Winarno,2012: 20). *Public Policy is whatever the government choose to do or not to do''*. (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan "tindakan" pemerintah.

Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, ini pun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya.

James E. Anderson mengatakan (dalam Winarno 2012:21) "**Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials**". (*Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.*)

David Easton (dalam Winarno, 2012: 21) memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut: "**Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society**". (*Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat*). Kajian klasik Lasswel (dalam Agustino, 2016:16) menyatakan kebijakan publik sebagai : "... **a project program of goals, values, and practices.**" Dari kedua ahli kebijakan diatas dapat digarisbawahi, bahwa kebijakan adalah aktivitas pemerintah yang mempunyai tujuan, memiliki nilai tertentu dan memberikan dampak bagi masyarakat luas.

Definisi lain ditawarkan oleh Friedrich (dalam Agustino, 2016:16) yang mendefinisikan kebijakan sebagai :

... a proposed course of action of a person, group, or government within given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach the goal or realize an objective or a purpose.

Beberapa definisi mengenai kebijakan publik yang disebutkan diatas berseberangan dengan pandangan Thomas Birkland, dalam bukunya, *An Introduction to the policy process* (dalam Nugroho 2011:95), menyatakan bahwa *there's a lack of a consensus on the definition of public policy.*

Sehingga ia membuat definisi tentang kebijakan publik yang menurutnya semua definisi kebijakan publik akan bermuara kepada : (1) Suatu kebijakan dibuat berdasarkan kepentingan “rakyat”, (2) secara umum kebijakan publik dibuat atau diinisiasi oleh pemerintah, (3) kebijakan publik diinterpretasikan dan diimplementasikan dengan melibatkan aktor *public* maupun *private*, (4) kebijakan berkaitan dengan apa yang dimaksudkan pemerintah untuk dilaksanakan, dan (5) kebijakan publik merupakan pilihan pemerintah untuk tidak melakukan suatu hal.

Dari beberapa pandangan kebijakan publik diatas dapat digaribawahi, bahwa kita bisa mengemukakan beranekaragam definisi mengenai kebijakan publik, dan bagi peneliti, selama definisi kebijakan publik masih mencakup unsur-unsur seperti yang dikutip diatas, definisi tersebut benar adanya. Walaupun demikian, peneliti wajib memberikan gagasan, dalam upaya untuk meyederhanakan pemaknaan kebijakan publik agar lebih dapat diterima oleh umum. Bagi peneliti sendiri kebijakan publik merupakan tindakan pelaku kebijakan yakni pemerintah untuk menerjemahkan nilai yang terdapat dalam masyarakat kedalam suatu peraturan-peraturan yang dapat menimbulkan suatu dampak tertentu dalam masyarakat.

Dari penjelasan diatas dapat peneliti simpukan bahwa :

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Dengan begitu, telah jelas bahwa kebijakan publik menjadi landasan dan menjadi pola hubungan antara pembuat kebijakan dan masyarakat dalam upaya pembanagan daerah, jika peneliti kaitkan dengan permasalahan yang terjadi di Kota Serang, yakni permasalahan mengenai tempat hiburan yang merangsang tumbuhnya penyakit masyarakat, seharusnya pemerintah sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan harus cerdas dan arif dalam merancang dan menjalankan suatu kebijakan sehingga persoalan Penyakit masyarakat dapat terakomodir dengan maksimal.

Telah dijelaskan dibahas sebelumnya, bahwa kebijakan publik merupakan segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan berlandaskan kekuatan hukum untuk tujuan yakni kesejahteraan rakyat. Salah satu contohnya ialah kebijakan pemerintah Kota Serang yang diglirkan untuk menangani permasalahan penyakit masyarakat. Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010. Perda ini merupakan suatu tindakan pemerintah yang memiliki tujuan untuk memberikan kenyamanan dan keamanan masyarakat Kota Serang dengan berlandaskan pada kekuatan hukum tentunya.

Dengan menggunakan pendekatan proses, tahapan kebijakan publik dibagi kedalam formulasi, implementasi dan evaluasi. Sehubungan dengan penelitian ini, peneliti menitikberatkan permasalahan pada tahapan implementasi pada Perda Kota Serang Pekat No 2 Tahun 2010. Dengan begitu, peneliti akan memulainya dengan teori implementasi.

2.1.2 Teori Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam suatu proses kebijakan publik. Dengan implementasi kebijakan, rakyat dapat secara langsung merasakan kinerja pemerintah, dan untuk pemerintah itu sendiri, implementasi kebijakan digunakan untuk memahami dampak atau tujuan dari suatu program kebijakan yang dijalankan.

Ripley dan Franklin (1982) yang dikutiip oleh Winarno, menjelaskan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Implementasi kebijakan merupakan tindakan atau non-tindakan yang dijalankan oleh aktor kebijakan dengan tujuan yang secara *das sollen* berlinear dengan kepentingan masyarakat. Tetapi dalam hal ini, kebijakan yang di implementasikan oleh aktor, khususnya para birokrat, mencakup banyak kegiatan termasuk didalamnya ialah sumber daya keuangan, sarana dan prasarana, dan pemenuhan janji politik yang telah dibuat sebelum mereka mendapatkan kursi kekuasaan.

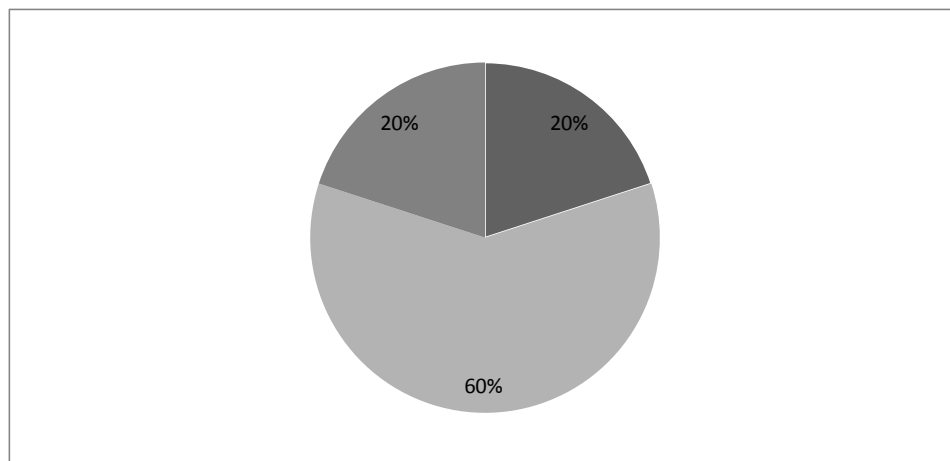
Implementasi kebijakan pada hakikatnya merupakan suatu cara untuk mewujudkan kebijakan agar dapat mencapai wujud yang nyata. Hal tersebut yang menjadikan tahapan implementasi begitu krusial. Memang, tahap perencanaan yang baik dalam suatu proses kebijakan akan berperan dalam menentukan hasil yang baik pula dalam tahap pembuatan kebijakan. Tetapi, rencana tersebut tidak

akan mencapai keberhasilan, jika tahapan implementasinya tidak sejalan konsep yang direncanakan. Riant Nugroho (2011:255) menyatakan,

“Jika kita sudah mempunyai konsep/perencanaan yang baik, 60% keberhasilan sudah ditangan. Namun, yang 60% itu pun akan hangus jika 40% implementasinya tidak konsisten dengan konsep”.

Gambar 2.1

Presentase keberhasilan kebijakan



(Riant Nugroho:2011)

Berdasarkan diagram diatas, peneliti ingin menyatakan bahwa rencana merupakan 20% dari keberhasilan suatu kebijakan, implementasinya adalah 60%, dan 20% sisanya ialah bagaimana kita mengendalikan implementasi tersebut. Hal ini juga menggambarkan tahap implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena pada tahap ini, kebijakan akan menemui masalah-masalah yang tidak dijumpai pada saat kebijakan tersebut direncanakan, melainkan di lapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi.

Sehubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan, dimana Perda Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 yang memiliki konsep untuk mencegah, memberantas, dan menanggulangi penyakit masyarakat di Kota Serang belum menunjukkan keberhasilannya saat diimplementasikan karena ternyata pada saat dilapangan, masalah yang ditemui semakin pelik. Hal ini menandakan, bahwa tidak semua konsep yang direncanakan dalam kebijakan akan berhasil.

Maka dari itu, dibutuhkan suatu teori yang dapat mengukur keberhasilan dari suatu kebijakan, berikut peneliti sajikan beberapa model teori implementasi yang diterangkan oleh para ahli kebijakan publik.

Model Merilee S. Grindle (1980). Dikemukakan oleh Wibawa (1994, 22) dalam Nugroho (2011:315), model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik aktor yang terlibat.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Dari model implementasi Grindle diatas, kita dapat mencermati bahwa dalam model ini terdapat pemahaman yang komprehensif pada konteks kebijakan, terutama yang berkenaan dengan implementator kebijakan, penerima kebijakan, dimana arena konflik mungkin terjadi diantara aktor implementasi tersebut, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Lebih lengkapnya, model implementasi Grindle ini bersifat *Topdown*, dimana pemerintah memegang peran utama dalam proses terlaksananya suatu kebijakan, hal ini menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakatnya hanya berupa mobilisasi saja. Yang menjadi pertanyaan ialah, apakah model kebijakan yang bersifat *topdown* seperti ini dapat menjalankan suatu kebijakan dengan baik, mengingat tren demokrasi yang kian hari kian berkembang dengan model kebijakan yang dibangun dengan cara *bottom up*. Jawabannya sederhana, tidak ada model kebijakan yang terbaik untuk ditetapkan dalam suatu kebijakan. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan, sesuai dengan nilai dan hukum yang berada di dalam suatu wilayah.

Menurut Teori Implementasi kebijakan George Edward III (dalam Winarno, 2014 :178-205), model implementasi kebijakan publiknya ini dinamakan dengan istilah *direct and indirect impact on implementation*. Terdapat empat variabel yang dapat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi

Dalam komunikasi, menurut Edward, terdapat tiga unsur utama yang menjadikan kebijakan menunjukkan keberhasilannya, yang pertama ialah, transmisi, konsistensi, dan yang terakhir ialah kejelasan. Tetapi secara umum, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan komunikasi yang tepat dan akurat agar tidak terjadi kesalahpahaman antar pelaksana. Jika Kebijakan ingin berhasil sesuai dengan yang direncanakan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dapat dipahami melainkan juga petunjuk-petunjuk tersebut harus jelas, agar tidak menimbulkan kebingungan bagi pelaksana.

2. Sumber-sumber

Sumber-sumber merupakan hal yang diperlukan oleh pelaksana untuk menjamin keberhasilan kebijakan yang telah direncanakan. Oleh karena itu, pelaksana kebijakan wajib dipenuhi dengan sumber-sumber, yakni staf, informasi, dan wewenang. Lewat ketiga sumber ini, pelaksana tidak akan kekurangan data maupun informasi untuk mengimplementasikan kebijakan.

3. Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan ini berkaitan dengan kesediaan para implementator dalam menjalankan wewenangnya. Hal ini menjadi sangat penting karena berkenaan dengan diakomodir atau tidaknya kepentingan salah satu pihak. Indikasi sederhananya, jika pelaksana melaksanakan kebijakan dengan baik, maka terdapat dukungan bagi pelaksana dalam kesepakatan awal perumusan kebijakan. Tetapi jika pelaksana melaksanakan kebijakan dengan tidak memuaskan, maka kepentingan tidak diakomodir dan ini menandakan tidak adanya dukungan saat kesepakatan awal.

4. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering, bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi swasta.

Dari yang disebutkan diatas, terdapat satu hal yang ingin peneliti kemukakan, bahwa untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, tidaklah hanya dengan satu atau dua unsur saja yang berada didalamnya, melainkan begitu *complicated* nya pelbagai unsur dalam upaya membawa suatu kebijakan kepada keberhasilan dampak dan tujuan. Bagi Edwards, yang *complicated* tersebut, haruslah diperas agar tingkat ambiguitasnya menurun, sehingga ia megefektifkannya kedalam 4 unsur saja, meliputi komunikasi, sumber, kecenderungan dan struktur birokrasi.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun (dalam Wahab, 2004:71-78) yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan disadari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Memang kesepuluh syarat keberhasilan implementasi ini saling melengkapi, tetapi bagi penulis ada satu variabel yang bobotnya lebih besar daripada variabel lainnya untuk menunjukkan keberhasilan suatu implementasi. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna merupakan hal utama dalam setiap unsur/badan yang terlibat dalam proses kebijakan. Karena tidak dipungkiri, dalam setiap unsur/badan yang

satu dengan yang lain akan mengalami kondisi konflik kepentingan dan perdebatan laten mengenai status yang dapat menghambat tahap implementasian kebijakan. Untuk itu komunikasi dan koordinasi yang sempurna menjadi solusi untuk meminimalisir keadaan-keadaan buruk tersebut. Tetapi perlu diingat pula, bahwa untuk mencapai komunikasi dan koordinasi yang sempurna tidaklah mudah. Bagi peneliti, salah satu badan atau unsur yang setidaknya berhasil melaksanakan komunikasi dan koordinasi yang sempurna ialah kesatuan tentara yang memiliki doktrin taat komando.

Model implementasi menurut Charles O Jones (1996:296) dalam Agustino (2016:154), ditentukan oleh tiga macam aktivitas implementasi yang harus diperhatikan secara seksama. Ketiga aktivitas tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Organisasi

Yakni pembentukan atau penataan sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.

2. Interpretasi

Yakni menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan

3. Penerapan

Yakni ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau yang lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Dari model implementasi Jones diatas, kita dapat mencermati bahwa dalam model ini terdapat pemahaman yang komprehensif pada konteks kebijakan, terutama yang berkenaan dengan implementator kebijakan, penerima kebijakan,

dimana arena konflik mungkin terjadi diantara aktor implementasi tersebut, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. Lebih lengkapnya, model implementasi Jones ini bersifat *Topdown*, dimana pemerintah memegang peran utama dalam proses terlaksananya suatu kebijakan, hal ini menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakatnya hanya berupa mobilisasi saja. Hal ini menjadikan pertanyaan, apakah model kebijakan yang bersifat *topdown* seperti ini dapat menjalankan suatu kebijakan dengan baik, mengingat tren demokrasi yang kian hari kian berkembang dengan model kebijakan yang dibangun dengan cara *bottom up*. Jawabannya sederhana, tidak ada model kebijakan yang terbaik untuk ditetapkan dalam suatu kebijakan. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan, sesuai dengan nilai dan hukum yang berada di dalam suatu wilayah.

Dari beberapa teori implementasi yang peneliti sajikan diatas, terdapat corak dan urgensitas dari masing-masing teori. Sejalan dengan masalah penelitian yang diteliti yakni persoalan pelacuran, teori implemetasi Charles O Jones lah yang peneliti jadikan indikator untuk mengukur keberhasilan kebijakan Perda Kota Serang no 2 tahun 2010 tentang penyakit masyarakat. Sifat teori yang *top down* dan variabel-variabel yang sederhana, dapat memudahkan penenliti dalam menganalisa permasalahan yang dilaksanakan. Sifat teori yang *topdown* dibutuhkan dalam menganalisa masalah-masalah yang darurat dan perlu penyelesaian masalah yang *responsible*, sedangkan variabel-variabel seperti organisasi, interpretasi, dan penerapan merupakan variabel yang sederhana dan mudah dimaknai.

2.1.2.1 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono (1994:149-153), Implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi Kebijakan. *Pertama*, Implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, Karena kurangnya ketetapan *intern*, maupun *ekstern* dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan dilaksanakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
2. Informasi
Implementasi kebijakan publik mengasumsikan, bahwa pemegang peran yang terlibat langsung, mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.
3. Dukungan
Pelaksanaan kebijakan publik akan sangat sulit dilaksanakan apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup.

4. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implmentasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Suatu kebijakan dapat lepas dari hambatan-hambatan yang menjadi penghalang terlaksananya suatu program, dengan mempertimbangkan hal-hal yang disebutkan oleh Sunggono diatas. Begitupun Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang penyakit masyarakat. Fakta yang terdapat dilapangan menyatakan, bahwa masih terdapat aktivitas penyakit masyarakat di Kota Serang, padahal telah diatur dalam Perda tersebut. Dalam hal ini terlihat ada indikasi, bahwa Perda ini mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Dibutuhkan penelitian lebih mendalam terkait hal tersebut, apakah keempat hal yang disebutkan diatas menjadi faktor, belum optimalnya pelaksanaan perda No 2 tahun 2010 untuk mengatasi penyakit masyarakat yang menjamur lewat tempat-tempat hiburan di Kota Serang. Ataupun ada faktor lain yang nyatanya menghambat tahap implementasi Perda ini.

Untuk itu butuh pembahasan lebih lanjut mengenai upaya mengatasi hambatan-hambatan yang dapat mengganggu jalannya suatu kebijakan.

2.1.2.2 Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan relatif baik menurut Sunggono (1994:158), yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, dimana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan atau hambatan dalam menjalankan kebijakan atau peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan atau hambatan dalam pelaksanaannya.

4. Warga masyarakat sebagai objek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.

Dukungan berupa peraturan perundang-undangan, mentalitas petugas, fasilitas yang memadai, serta kesadaran hukum masyarakat menjadi alat untuk mengatasi hambatan dalam tahap implementasi kebijakan. Tetapi lebih dari itu, peran serta masyarakat itulah yang sebenarnya menjadi kunci utama agar implementasi kebijakan dapat terlaksana. Dengan partisipasi masyarakat, implementasi kebijakan menjadi efektif.

2.1.3 Teori Implementasi Charles O Jones

Model implementasi menurut Charles O Jones (1996:296) dalam Agustino (2016:154), ditentukan oleh tiga macam aktivitas implementasi yang harus diperhatikan secara seksama. Ketiga aktivitas tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Organisasi

Yakni pembentuka atau penataan sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.

2. Interpretasi

Yakni menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan

3. Penerapan

Yakni ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau yang lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Dari model implementasi Jones diatas, kita dapat mencermati bahwa dalam model ini terdapat pemahaman yang komprehensif pada konteks kebijakan, terutama yang berkenaan dengan implementator kebijakan, penerima kebijakan, dimana arena konflik mungkin terjadi diantara aktor implementasi tersebut, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Lebih lengkapnya, model implementasi Jones ini bersifat *Topdown*, dimana pemerintah memegang peran utama dalam proses terlaksananya suatu kebijakan, hal ini menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakatnya hanya berupa mobilisasi saja. Yang menjadi pertanyaan ialah, apakah model kebijakan yang bersifat *topdown* seperti ini dapat menjalankan suatu kebijakan dengan baik, mengingat tren demokrasi yang kian hari kian berkembang dengan model kebijakan yang dibangun dengan cara *bottom up*. Jawabannya sederhana, tidak ada model kebijakan yang terbaik untuk ditetapkan dalam suatu kebijakan. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan, sesuai dengan nilai dan hukum yang berada di dalam suatu wilayah.

2.1.4 Peraturan Daerah Kota Serang No 2 tahun 2010

Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 merupakan salah satu kebijakan yang ditetapkan pemerintah Kota Serang dengan tujuan untuk mencegah, memberantas, menanggulangi penyakit masyarakat yang berada di Kota Serang.

Dengan menimbang beberapa hal, antara lain : (*Draft PERDA Kota Serang No 2 Tahun 2010*)

- a. Bahwa Kota Serang adalah daerah dengan landasan kehidupan masyarakat yang berbudaya dan beragama, sejalan dengan visi dan misi Kota Serang.
- b. Bahwa berbagai bentuk perbuatan yang merupakan penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang meresahkan masyarakat, ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Kota Serang.
- c. Bahwa rasa aman, nyaman dan tentram perlu diwujudkan di Kota Serang oleh karena itu perbuatan penyakit masyarakat yang ada di Kota Serang diperlukan aturan tentang pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pelarangan serta penindakan terhadap penyakit masyarakat agar terhindar dari gangguan / dampak negatif yang akan timbul di dalam masyarakat.

Pemerintah Kota Serang secara tegas memberikan tindakan nyata untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum, dengan melarang setiap kegiatan yang termasuk dalam kategori penyakit masyarakat.

Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 merupakan respon dari pemerintah Kota Serang untuk memberikan *borders* kepada masyarakat agar keamanan, ketertiban umum, kesehatan, dan nilai-nilai luhur yang ada di Kota Serang dapat

terpelihara. Tetapi pada kenyataannya, dalam menjalankan atau mengimplementasikan kebijakan tersebut tidak semulus seperti yang direncanakan, justru tujuan-tujuan tersebut berujung pada sebuah kegagalan.

Hal inilah yang akan coba diteliti oleh peneliti, yakni praktek pelaksanaan Perda Pekat untuk tujuan yang telah dirumuskan oleh pemerintah daerah Kota Serang sejak 6 tahun Perda ini terbentuk. Ada beberapa kondisi dimana suatu kebijakan dapat dianggap gagal karena pelaksanaannya yang menemui beberapa masalah, diantaranya adalah: (Nugroho: 2011.610)

kegagalan manajemen yang berarti, suatu kebijakan memang berhasil ditetapkan, namun tidak dapat dilaksanakan; yang kedua ialah *kegagalan administrasi*, di mana suatu kebijakan sebenarnya telah berhasil ditetapkan dan dilaksanakan, namun pelaksanaan memerlukan biaya yang besar; yang ketiga disebut *kegagalan desain*, yang mana kebijakan tersebut berhasil dilaksanakan tetapi tidak sesuai desain; yang terakhir ialah kegagalan teori yakni kebijakan berhasil dilaksanakan sesuai dengan desain, tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan.

Berangkat dari pandangan diatas, peneliti berusaha melakukan evaluasi implementasi kebijakan publik yang digulirkan oleh pemerintah Kota Serang yakni Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan Penyakit Masyarakat dengan melihat pada tahapan implementasinya, dengan menggunakan metode penelitian ilmiah sebagai petunjuk jalan pada penelitian ini.

Jika dikaji lebih mendalam, yakni pasal per pasal yang terdapat di dalam perda ini, paling tidak ada beberapa pasal yang menurut peneliti sejalan dengan penelitian kali ini, Pasal (4), (7), (11), dan pasal (22). Pada Pasal 4 tentang *larangan*. Terdapat 4 ayat yang intinya menyatakan, bahwa pejabat yang berwenang dilarang mengeluarkan izin bagi setiap tempat usaha dan menindak setiap hal dalam hal ini tempat hiburan yang erat kaitannya dengan tumbuh dan berkembangnya penyakit masyarakat di Kota Serang.

Pasal 11 tentang penyalahgunaan tempat usaha. *“Setiap pemilik dan/atau pengusaha hotel, wisma, penginapan, pemonudukan atau rumah kontrakan, tempat hiburan, obyek wisata, salon kecantikan, cafe, warung internet dan warung kopi dilarang mempergunakan fasilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sehingga memungkinkan terjadinya penyakit masyarakat”*

Pasal 22 ketentuan penutup. *Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota*. Tetapi sampai saat ini, peraturan walikota yang diharapkan akan menjadi petunjuk pelaksana dari Perda No 2 Tahun 2010 belum terbentuk.

2.1.5 Penyakit Masyarakat

1. Pengertian Penyakit

Dalam upaya mengetahui makna penyakit masyarakat yang dijadikan fokus penelitian, peneliti akan mengurai kedua makna dari susunan kata tersebut. Penyakit masyarakat terdiri dari 2 susunan kata yaitu penyakit dan masyarakat. Penyakit adalah keadaan tidak normal yang dialami oleh seseorang baik pada fisik

maupun psikologisnya yang menyebabkan lemahnya fungsi organ tubuh pada seseorang. Kadang kala istilah ini dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan seseorang yang cacat, stress, hingga buruk tingkah lakunya.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 2003:981), penyakit merupakan sesuatu yang menyebabkan terjadinya gangguan pada makhluk hidup. Lebih lanjut, penyakit juga diartikan sebagai kebiasaan yang buruk dan sesuatu yang bisa mendatangkan keburukan. Penyakit jika ditinjau dari segi biologis, merupakan kelainan yang terjadi dalam organ tubuh, sementara didalam lingkungan sosial masyarakat, penyakit diartikan sebagai perilaku yang menyimpang dari norma-norma yang berlaku pada lingkup masyarakat itu.

Paling tidak ada beberapa faktor yang menyebabkan seseorang dicap oleh masyarakat telah terjerumus dalam lingkaran penyakit masyarakat. Diantaranya adalah kelainan emosi, pengaruh ekonomi dan pendidikan yang rendah akan pengetahuan tentang berkehidupan di lingkungan sosial masyarakat.

2. Pengertian Masyarakat

Dalam KBBI, masyarakat diartikan sebagai sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. (KBBI, 2003:721). Menurut Selo Soemardjan, masyarakat ialah orang-orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan. Sementara menurut Karl Marx masyarakat adalah suatu struktur yang menderita suatu ketegangan organisasi atau perkembangan akibat adanya pertentangan antara kelompok-kelompok yang terbagi secara ekonomi. Menurut Emile Durkheim masyarakat merupakan suatu

kenyataan objektif pribadi-pribadi yang merupakan anggotanya. Sedangkan menurut Paul B Horton & C. Hunt, masyarakat merupakan kumpulan manusia yang relatif mandiri, hidup bersama-sama dalam waktu yang cukup lama, tinggal disuatu wilayah tertentu, mempunyai kebudayaan sama serta melakukan sebagian besar kegiatan di dalam kelompok atau kumpulan manusia tersebut.

3. Pengertian Penyakit Masyarakat

Penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat yang tidak sesuai dengan aturan agama dan adat serta tata krama kesopanan dalam masyarakat. (Draft Perda No 2 Tahun 2010). Dalam hal ini, segala sesuatu yang tidak sesuai dan yang tidak sejalan dengan aturan sosial dan agama yang tumbuh dalam masyarakat Kota Serang telah diklasifikasikan. Klasifikasi penyakit masyarakat ini telah diatur dalam Perda No 2 Tahun 2010 ini, yang pertama ialah pelacuran dan penyimpangan seksual; kedua, waria yang menjajakan diri; ketiga, minuman beralkohol; keempat, gelandangan dan pengemis; kelima, anak jalanan; keenam, kegiatan yang dilarang pada bulan ramadhan. Tetapi dalam penelitian kali ini peneliti berfokus pada pelacuran dan minuman keras.

Tentunya penyakit masyarakat bersifat merusak dan menghambat nilai kehidupan bermasyarakat Kota Serang yang bernafaskan kemandirian. Seperti yang telah dijelaskan oleh peneliti, bahwa penyakit masyarakat akan memberikan dampak buruk bagi masyarakat Kota Serang secara langsung. Penyakit

masyarakat merupakan bukti suatu degradasi kehidupan masyarakat di suatu wilayah, karena masyarakat akan menganggap biasa dan wajar terhadap hal-hal seperti PSK dan miras maupun narkoba.

2.2 Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu oleh beberapa peneliti yang pernah peneliti baca diantaranya :

Skripsi : Implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 studi kasus PSK di Kota Serang yang dilakukan oleh Hilman Irmansyah tahun 2014 (Untirta, Banten). Pada penelitian tersebut dijelaskan bahwa adanya ketidaksesuaian antara Perda No 2 Tahun 2010 Kota Serang yang mengatur tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat tetapi masih terdapat transaksi PSK di Kota Serang. Masalah ini menjadi hal yang sangat kompleks yang dihadapi banyak daerah tidak terkecuali Kota Serang.

Skripsi : Model pembinaan keagamaan Islam pada Pekerja Seks Komersil di lokalisasi Tegal Panas Desa Jatijajar Kecamatan Bawean Kabupaten Semarang Tahun 2012 (Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga).

Pada penelitian ini dijelaskan bahwa untuk menanggani maraknya PSK, perlu adanya pembinaan secara intensif dan dengan dibarengi oleh 3 dimensi, diantaranya adalah dimensi keyakinan, dimensi ibadah, dan dimensi akhlak. Dari ketiga pokok dimensi diatas jika bisa dijalankan oleh PSK maka mereka perlahan dapat tersadarkan akan perbuatannya yang melanggar hukum

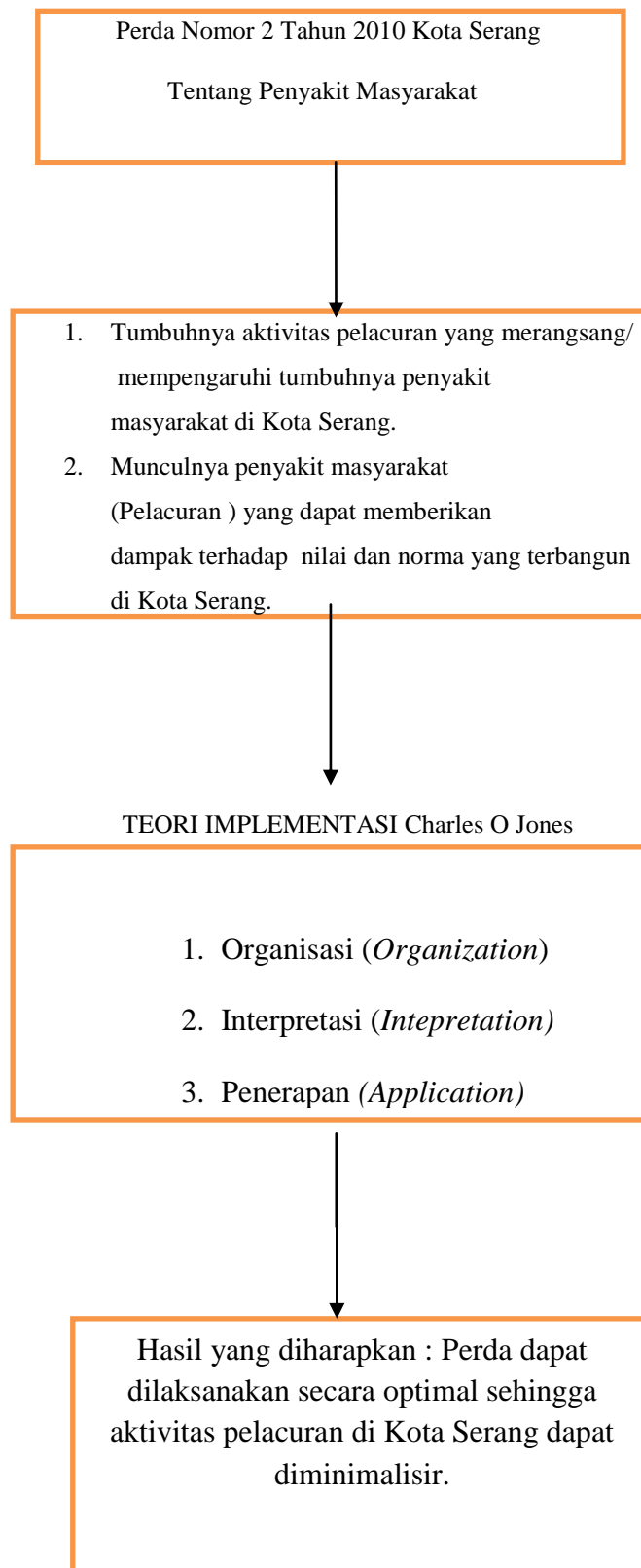
2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian

Kerangka berpikir merupakan gambar alur pemikiran peneliti sebagai kelanjutan dari perbincangan kajian teori untuk memberikan penjelasan kepada pembaca mengenai hipotesis atau asumsi dasarnya. Kerangka berpikir dapat dilengkapi dengan sebuah bagan yang menunjukkan alur pikir peneliti serta kaitan antar variabel yang diteliti. Bagan tersebut disebut paradigam atau model penelitian.

Kerangka berpikir merupakan penjelasan secara sistematis tentang hubungan antar variabel penelitian yang dituangkan dalam bentuk bagan atau tabel. Kerangka berpikir adalah penjelasan secara sisteatitis tentang hubungan antar fenomena penelitian. Dalam hal ini, ketika merumuskan kerangka berpikir, peneliti menggunakan pendekatan imlementasi Jones (Agustino, 2016) diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Organisasi (*Organization*)
2. Interpretasi (*Intepretation*)
3. Penerapan (*Application*)

Untuk menggambarkan alur pikiran peneliti, berikut merupakan penjelasan paradigma penelitian berupa bagan/gambar yang menggunakan teori Charles O Jones.



2.4 Asumsi Dasar

Dari semua penjabaran yang telah peneliti kemukakan diatas, peneliti memiliki asumsi dasar. Asumsi yang peneliti kemukakan ialah, implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat masih belum optimal dalam pelaksanaannya. Sebagai payung hukum untuk menindak pelbagai hal yang berkenaan dengan penyakit masyarakat di Kota Serang. Perda ini seyogyanya dapat membentengi dan melindungi masyarakat Kota Serang, dari dampak negatif aktivitas penyakit masyarakat yakni pelacuran dan perzinahan yang menjamur pada beberapa lokasi di Kota Serang. Argumen peneliti sudah dibuktikan dengan pelbagai fakta yang didapat dari surat kabar dan wawancara awal dengan pihak yang terkait.

Jika pemerintah Kota Serang masih membiarkan keadaan ini berlarut-larut, tanpa memberikan solusi yang ampuh pada proses implementasi PERDA No 2 Tahun 2010 Kota Serang ini, dapat dipastikan, masyarakat kembali yang akan menjadi korban. Telah panjang lebar dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa disparitas tatanan hidup masyarakat akan terjadi jika makin menjamurnya aktivitas hiburan di Kota Serang yang memicu tumbuhnya penyakit masyarakat.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan dan Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini menggunakan data penelitian yang berupa kumpulan kata-kata dan bukan rangkaian angka. Menurut Bogdan dan Taylor (Moleong,2007:4), Penelitian Kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Penelitian Kualitatif pada hakikatnya adalah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya (Nasution,1988:5). Penelitian kualitatif merupakan pengamatan atas data bukanlah berdasarkan ukuran matematis yang terlebih dahulu ditetapkan peneliti dan harus disepakati oleh pengamat lain, melainkan berdasarkan ungkapan subjek penelitian, sebagaimana yang dikehendaki dan dimaknai oleh subjek penelitian.

Metode kualitatif bisa menelaah pada keadaan disuatu badan, instansi atau lembaga negara. Melalui pelbagai langkah dalam proses pengumpulan data, dengan melakukan proses wawancara dengan narasumber terkait, dan pengamatanyang intensif yang dilakukan dengan merekam atau menuliskan setiap hal yang terjadi di lapangan terkait aktivitas tempat hiburan di Kota Serang yang memicu tumbuhnya penyakit masyarakat. Metode wawancara atau obrolan saja

tanpa mengamati sikap, perilaku di lingkungan tersebut belum cukup untuk menjadikan suatu data yang valid dan benar. Untuk itu, perlu melakukan upaya lain selain wawancara tersebut. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan suatu uraian mendalam tentang ucapan, tulisan, dan tingkah laku yang dapat diamati dari suatu individu kelompok, masyarakat, dan organisasi tertentu. Moleong berpendapat bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang ditujukan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, motivasi, dan tindakan.

3.2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian dalam penelitian ini ialah implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat Kota Serang dengan menitikberatkan pada domain tempat hiburan sebagai studi kasusnya.

3.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat (Studi Kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang) berada di beberapa badan/instansi Kota Serang dan tempat-tempat dimana aktivitas pelacuran dilakukan (tempat mangkal PSK). Dalam penelitian ini, alasan peneliti memilih lokus penelitian di Kota Serang karena Kota Serang merupakan ibukota Provinsi Banten yang seyogyanya menjadi *role model* bagi kota-kota lain dalam beberapa hal. Yang pertama ialah, komitmen dalam menjalankan kebijakan yang telah direncanakan, dalam hal ini upaya Kota Serang untuk mengimplementasikan Perda No 2 Tahun 2010. Yang

kedua ialah, komitmen untuk menjaga nilai-nilai luhur Kota Serang yang berlandaskan kemandirian.

3.4. Variabel Penelitian

3.4.1. Definisi Konsep

Definisi konseptual memberikan penjelasan tentang konsep dari variabel yang akan diteliti menurut pendapat peneliti berdasarkan kerangka teori yang digunakan. Adapun definisi konsep dalam penelitian implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat (Studi Kasus tempat hiburan di Kota Serang) adalah:

1. Implementasi Kebijakan

Menurut Ripley dan Franklin dalam (Winarno:2012), Implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Implementasi kebijakan adalah bagian penting dalam tahap pembuatan sebuah kebijakan, karena keberhasilan implementasi kebijakan merupakan 60% ditentukan oleh tahapan implementasi. Implementasi kebijakan akan menentukan tercapai atau tidaknya suatu kebijakan. Dalam hal ini, Implementasi kebijakan memiliki model-model kebijakan sebagai bahan acuan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Penelitian kali ini menggunakan model implementasi dari Jones yang memiliki indikator keberhasilan kebijakan, sebagai berikut. (1) Organisasi (*Organization*), (2) Intepretasi (*Interpretation*), (3) Penerapan (*Application*)

2. Penyakit Masyarakat

Penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat yang tidak sesuai dengan aturan agama dan adat serta tata krama kesopanan dalam masyarakat. (Draft Perda No 2 Tahun 2010). Dalam hal ini, segala sesuatu yang tidak sesuai dan yang tidak sejalan dengan aturan sosial dan agama yang tumbuh dalam masyarakat Kota Serang adalah meluasnya minuman keras atau beralkohol, maraknya PSK dan anak-anak yang terlantar.

3.4.2. Definisi Operasional

Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini adalah mengenai implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat (Studi Kasus aktivitas pelacuran di Kota Serang). Dalam penelitian ini, telah dijelaskan bahwa model implementasi Jones lah yang digunakan untuk menjadi indikator untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini. Telah dijelaskan pula alasan peneliti menggunakan model implementasi Jones dalam penelitian kali ini. Terkait fenomena yang ada dilapangan, bahwa timbulnya penyakit masyarakat (PSK) dalam hal ini yang terjadi di beberapa lokasi di Kota Serang terutama lokasi dimana menyediakan layanan pada malam hari, menjadi hal yang harus dicarikan solusinya, karena hal ini menandakan, bahwa Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat tidak berjalan secara optimal dalam tahap implementasinya. Terlihat dalam beberapa pasal dalam Perda yang tidak terlaksana dengan baik, semisal pasal (4),(5), (7), (11), dan (22).

3.5 Instrumen Penelitian

Semua penelitian memerlukan instrumen untuk pengumpulan sebuah data. Instrumen adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data. Instrumen penelitian sebagai alat bantu yang dipilih dan digunakan oleh peneliti dalam kegiatannya mengumpulkan data agar kegiatan tersebut menjadi sistematis dan dipermudah olehnya. Instrumen Penelitian dalam pendekatan kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Karena instrumennya adalah peneliti itu sendiri, maka peneliti harus divalidasi.

Validasi yang dimaksud ialah pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian baik secara akademik maupun logikanya. Maka, karena instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri jadi peneliti akan dibantu alat-alat seperti alat perekam suara, tape Recorder, kamera, alat tulis dan pedoman wawancara.

Menurut Moleong (2005:19) pencari tahu alamiah (peneliti) dalam pengumpulan data lebih banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul. Penelitian ini menggunakan alat pengumpul data berupa pedoman wawancara yaitu memberikan seperangkat pertanyaan dan pertanyaan tertulis mengenai variabel yang diteliti kepada informan untuk dijawab. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar pertanyaan dalam wawancara tidak menyimpang dari variabel penelitian. Pedoman wawancara yang dibuat oleh peneliti disusun berdasarkan poin-poin yang akan ditanyakan kepada informan untuk memperoleh data yang dibutuhkan di dalam penelitian. Hal ini bertujuan agar proses wawancara dapat

berjalan secara mendalam antara peneliti dengan informan sehingga wawancara bergulir dan data yang didapat sesuai dengan yang dibutuhkan.

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab, sambil bertatap muka (*face to face*) dengan narasumber atau informan. Menurut Sugiyono (2008:140), wawancara dapat dilakukan secara terstruktur dan tidak terstruktur, dan dapat dilakukan dengan melalui tatap muka ataupun dengan menggunakan telepon. Pada penelitian kali ini menggunakan wawancara tidak terstruktur untuk memperoleh data dalam penelitian ini. Tujuan peneliti menggunakan metode wawancara adalah untuk memperoleh data secara jelas dan nyata memperdalam penelitian tentang implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat. Dalam penelitian ini, pedoman wawancara dibuat dan disusun dengan mengacu pada teori Charles O Jones dalam (Agustino:2016) yang mengemukakan indikator keberhasilan implementasi kebijakan.

Selain wawancara sebagai alat bantu pengumpulan data utama, peneliti jugamenggunakan teknik pengumpulan data lainnya yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya :

- a. Studi lapangan langsung (observasi), merupakan pengumpulan data yang dibutuhkan dengancara turun langsung ke lokasi penelitian. Menurut Nasution dalam (Sugiyono,2008.226), menyatakan bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Observasi ini digunakan untuk penelitian yang telah direncanakan secara sistematis tentang bagaimana tahapan implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun

2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat.

- b. Studi Dokumentasi, merupakan studi yang digunakan untuk mencari dan memperoleh data sekunder. Studi dokumentasi adalah setiap bahan tertulis baik berupa karangan, memo, pengumuman, instruksi, majalah, bulletin, pernyataan, aturan suatu lembaga masyarakat, dan berita yang disiarkan kepada media massa. Dari uraian di atas maka metode dokumentasi adalah pengumpulan data dengan meneliti catatan-catatan penting yang sangat erat hubungannya dengan objek penelitian. Tujuan digunakan metode ini untuk memperoleh data secara jelas dan konkret tentang bagaimana implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat.

3.6 Informan Penelitian

Informan adalah seseorang atau kelompok yang menjadi sumber data dalam penelitian atau yang memberikan keterangan kepada peneliti. Informan terbagi menjadi dua yaitu :

1. Informan kunci (*Key informan*), yaitu orang-orang yang sangat memahami permasalahan yang diteliti.
2. Informan susulan (*Secondary informan*), yaitu orang yang dianggap mengetahui permasalahan yang diteliti.

Seorang informan yang baik adalah seseorang yang mampu menangkap, memahami, dan memenuhi permintaan peneliti, mempunyai kemampuan reflektif, bersifat artikulatif, meluangkan waktu untuk wawancara, dan bersemangat untuk berperan serta dalam penelitian. Penentuan informan dalam

penelitian mengenai Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat di Kota Serang menggunakan teknik *purposive* dan *Snowball*. Menurut Sugiyono (2011:218-219), *Purposive* adalah teknik pengambilan sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan atau mungkin individu tersebut sebagai penguasa sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti.

Untuk memudahkan penyampaian informan penelitian, peneliti mengelompokkan informan penelitian kedalam tabel berikut.

Tabel 3.1
Informan Penelitian

Kode Informan	Informan	Keterangan
I1	Kabid PPHD SatPol PP Kota Serang	<i>Key Informan</i>
I2	Staff Pelaksana Kasi binluhwassosmasy Bidang PPHD SatPol PP Kota Serang	<i>Key Informan</i>
I3	Kabid Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Serang	<i>Key informan</i>
I4	Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Serang	<i>Key Informan</i>

I5	Pengguna jasa PSK di Kota Serang	<i>Secondary informan</i>
I6	Pekerja Seks Komersil (PSK) Kota Serang	<i>Secondary Informan</i>
I7	Ormas	<i>Secondary Informan</i>
I8	Warga Kota Serang	<i>Secondary Informan</i>

Sumber:peneliti

3.7 Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

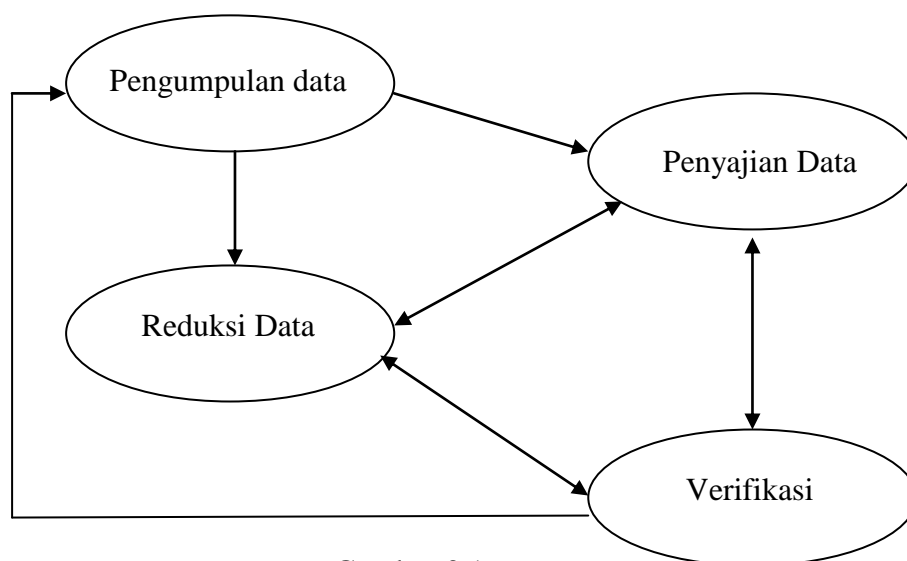
Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah menepatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka penelitian tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan (Sugiyono, 2012:63). Kegiatan analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan dan selesai di lapangan. Dalam hal ini analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen (Irawan,2006:73), analisis data kualitatif adalah:

“Analisis data adalah proses mencari dan mengukur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang anad dapatkan, yang kesemuanyaitu anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman anda (terhadap satu fenomena) yang membantu anda untuk mempresentasikan penemuan anda kepada orang lain”.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik data kualitatif model interaktif dari Miles dan Huberman dalam (Silalahi, 2010:339), kegiatan analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan,

yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagai sesuatu yang jalin menjalin merupakan proses siklus dan interaktif pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk sejajar untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis. Berikut komponen-komponen analisis data model interaktif.

Komponen-komponen analisis data model interaktif



Gambar 3.1

Sumber: Miles dan Hubberman (Sugiyono, 2012:88)

Berdasarkan gambar diatas dijelaskan bahwa dalam pandangan ini, tiga jenis dalam kegiatan analisis data dan kegiatan pengumpulan data itu sendiri merupakan proses siklus dan interaktif. Peneliti bergerak diantara empat sumbu kumpulan tersebut selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik diantara kegiatan reduksi, penyajian dan verifikasi selama sisa waktu penelitian. Untuk lebih jelasnya, maka kegiatan analisis data dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Koleksi data

Koleksi data merupakan tahapan dalam proses penelitian yang penting, karena hanya dengan mendapatkan data yang tepat maka proses penelitian akan berlangsung sampai peneliti mendapatkan jawaban dari perumusan masalah yang sudah ditetapkan. Data yang kita cari harus sesuai dengan tujuan penelitian.

2. Reduksi data

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan dapat ditarik dan diverifikasi. Reduksi data atau proses transformasi ini berlanjut terus sesudah penelitian lapangan, sampai laporan akhir lengkap tersusun. Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, kompleks, dan rumit. Untuk itu perlu dicatat secara rinci dan teliti. Kemudian segera dilakukan analisis data melalui reduksi data.

3. Penyajian data

Setelah data direduksi, maka alur yang kedua dan penting dalam kegiatan analisis dalam penelitian kualitatif adalah penyajian data, yaitu sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan mengambil tindakan. Dalam penelitian kualitatif ini, penyajian data dapat dilakukan dalam

bentuk uraian singkat atau teks naratif selain itu dapat berupa grafik, matriks, *network* (jaringan kerja) dan bagan.

4. Verifikasi/penarikan kesimpulan

Langkah selanjutnya dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu menyiapkan dari temuan-temuan penelitian untuk dijadikan suatu kesimpulan penelitian. Kesimpulan awal yang dikemukakan bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan, mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Oleh karena itu kesimpulan harus diverifikasi selama penelitian berlangsung.

3.8 Uji Keabsahan Data

Uji kredibilitas data atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif antara lain dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan dalam penelitian, triangulasi, diskusi dengan teman sejawat, analisis kasus negatif, dan *member check* (Sugiyono, 2009:121)

Pada penelitian ini, peneliti melakukan triangulasi dan *member check* untuk menguji kredibilitas penelitian yang dilaksanakan.

1. Triangulasi

Menurut Moleong (2007:330), triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain, diluar data untuk keperluan

pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data penelitian. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah teknik triangulasi sumber. Terdapat 3 macam teknik triangulasi, yaitu triangulasi sumber, triangulasi waktu, dan triangulasi teknik. Pada penelitian kali ini, peneliti menggunakan model triangulasi sumber dan teknik sebagai alat untuk menguji keabsahan data.

Triangulasi sumber merupakan uji kredibilitas data dengan cara mengecek data yang telah diperoleh dari beberapa sumber melalui hasil wawancara atau mewawancarai lebih dari satu informan yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda. Sedangkan triangulasi teknik merupakan uji kredibilitas data dengan cara menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda-beda terhadap sumber yang sama. Triangulasi dilakukan melalui wawancara, observasi langsung, dan dokumentasi.

2. *Member Check*

Member Check adalah proses pengecekan data yang diperoleh peneliti kepada pemberi data. Tujuan *Member Check* adalah untuk mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi data (Sugiyono, 2009:129).

3.9 Jadwal Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti bagaimana implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat. Adapun waktu penelitian ini dimulai September 2016 sampai dengan Maret 2017. Jadwal rencana penelitian terlampir pada tabel berikut.

Tabel 3.2
Jadwal Penelitian

No	Kegiatan	2016																2017											
		Oktober				November				Desember				Januari				Juli				Agustus				September			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Pengajuan judul																												
2	Observasi awal																												
3	Proposal penelitian																												
4	Seminar proposal																												
5	Pengumpulan data dan observasi lanjutan																												
6	Analisis dan pengolahan data																												
7	Penyusunan skripsi																												
8	Siding skripsi																												

Sumber:peneliti

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4.1 Deskripsi Obyek Penelitian

4.1.1 Kota Serang

Kota Serang adalah salah satu dari delapan Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Banten yang mempunyai kedudukan sebagai pusat Pemerintahan Provinsi Banten, sedangkan batas-batas wilayah Kota Serang adalah sebagai Berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan laut Jawa
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pontang, Kecamatan Ciruas, Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Cikeusal, Kecamatan Petir, Kecamatan Baros Kabupaten Serang; dan
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Pabuaran, Kecamatan Waringin Kurung, Kecamatan Kramatwatu Kabupaten Serang

Posisi Kota Serang secara geologis terletak diantara $5^{\circ}99'$ – $6^{\circ}22'$ Lintang Selatan dan $106^{\circ}07'$ – $106^{\circ}25'$ Bujur Timur. Dengan menggunakan koordinat System Universal Transfer Mercator (UTM) Zone 48E, wilayah Kota Serang terletak pada koordinat 618.000 M sampai dengan 638.600 dari Barat ke Timur dan 9.337.725 M sampai dengan 9.312.475 M dari Utara ke Selatan adalah sekitar 21,7 KM dan jarak terpanjang dari Barat ke Timur adalah 20 KM.

Kondisi Geografis Kota Serang menunjukkan bahwa karakteristik wilayah di Kota Serang sebagian besar adalah dataran sedang dengan ketinggian kurang dari 500 mdpl serta memiliki iklim tropis. Dengan keadaan ini maka rata-rata suhu di Kota Serang setiap bulannya berisar 27,07°C, suhu terendah 23,3°C dan tertinggi 33,2°C dengan kelembaban udara 84% rata-rata curah hujan 1500-2000 MM/tahun dengan curah hujan terbesar pada bulan Januari dan Desember

Kota Serang merupakan wilayah baru hasil pemekaran Kabupaten Serang Provinsi Banten dengan berdasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2007 tentang pembentukan Kota Serang di Provinsi Banten. Kota Serang memiliki wilayah seluas 266,74 Km² yang terdiri dari 6 Kecamatan Yaitu Kecamatan Serang, Kecamatan Kasemen, Kecamatan Cipocok Jaya, Kecamatan Curug, Kecamatan Walantaka dan Kecamatan Taktakan. Jika diperbandingkan, luas wilayah Kota Serang tersebut diatas maka hanya sekitar 3,08% dari luas wilayah Provinsi Banten.

Pada awal pembentukan Kota Serang terdiri dari 6 Kecamatan, 46 Desa dan 20 Kelurahan, pada tahun 2011, telah terjadi perubahan dari desa menjadi Kelurahan melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang pembentukan dan perubahan status desa menjadi kelurahan, sehingga berubah menjadi 30 desa dan 36 kelurahan. Pada tahun 2012 dengan peraturan daerah nomor 8 tahun 2012 tentang pembentukan dan perubahan status 15 (limabelas) desa menjadi kelurahan, telah berubah lagi menjadi 15 desa dan 51 kelurahan, dan terakhir dengan peraturan daerah nomor 5 tahun 2013 tentang perubahan status 15 desa menjadi kelurahan di 4 Kecamatan, maka seluruh desa telah menjadi kelurahan

sehingga jumlah Kelurahan menjadi 66 Kelurahan. Berikut adalah daftar Kecamatan beserta luas wilayahnya.

4.1.2 Dinas Sosial Kota Serang

Dinas Sosial Kota Serang adalah unsur pelaksana pemerintahan daerah dibidang sosial sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah. Dinas Sosial dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Sosial Kota Serang menjalankan tugasnya sesuai dengan Peraturan Walikota Serang Nomor 60 Tahun 2014.

Susunan Organisasi Dinas Sosial Kota Serang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 05 Tahun 2014 , adapun susunan organisasinya sebagai berikut :

1. Kepala Dinas
2. Sekretariat membawahi :
 - a. Sub bagian umum dan kepegawaian
 - b. Sub bagian keuangan
 - c. Sub bagian program, evaluasi dan pelaporan
3. Bidang pengembangan dan potensi kesejahteraan, terdiri dari :
 - a. Seksi penyukuhan dan pelatihan kesejahteraan sosial
 - b. Seksi pengemabngan nilai-nilai kepahlawanan

c. Seksi pengembangan kelembagaan

4. Bidang pemberdayaan sosial, terdiri dari :

a. Seksi pemberdayaan fakir miskin

b. Seksi pemberdayaan SDM dan lingkungan sosial

c. Seksi pemberdayaan keluarga

5. Bidang pelayanan dan rehabilitasi sosial, terdiri dari :

a. Seksi pelayanan dan perlindungan sosial anak dan lansia

b. Seksi pelayanan rehabilitasi sosial penyandang cacat

c. Seksi rehabilitasi tuna sosial dan eks korban penyalahgunaan napza

6. Bidang perlindungan dan jaminan sosial terdiri dari :

a. Seksi perlindungan sosial korban bencana

b. Seksi perlindungan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migrant

c. Seksi pengelolaan sumber dana sosial dan jaminan sosial

7. Unit pelaksana teknis

8. Kelompok jabatan fungsional

Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Serang

Visi Dinas Sosial Kota Serang adalah “ Terwujudnya Kesejahteraan Sosial Yang Mandiri Bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial”

Misi Dinas Sosial Kota Serang

1. Meningkatkan sumber daya aparatur dan infrastruktur dalam pehataan Kelembagaan.
2. Meningkatkan akses pelayanan dalam aspek rehabilitas, pemberdayaan, perlindungan, dan jaminan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial.
3. Mengembangkan menjalin kerjasama dalam usaha kesejahteraan sosial.
4. Memperkuat kelembagaan dan potensi kesejahteraan sosial untuk mendorong inisiatif dan partisipasi aktif masyarakat, organisasi sosial, karang taruna, TKSM dan lembaga sosial keagamaan agar terjalin kemitraan dalam pembangunan kesejahteraan sosial.
5. Penataan dan pengemangan akses lahan pemakaman.

Tugas Pokok dan Fungsi

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 5 Tahun 2014, tentang Pemebentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Serang dan

berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 60 Tahun 2014 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Dinas Sosial Kota Serang.

1. Kepala Dinas

Tugas Pokok kepala Dinas mempunyai tugas pokok memimpin, mengatur, mengandalikan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyelenggaraan tugas dan fungsi Dinas dalam penyelenggaraan urusan daerah yang berkenaan dengan masalah sosial.

Untuk menjalankan tugas pokok Kepala Dinas mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis penyelenggaraan tugas dan fungsi Dinas.
- b. Penyelenggaraan penyusunan usulan program, rencana kerja, dan anggaran tahunan Dinas.
- c. Penjabaran kebijakan strategis serta perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang sosial
- d. Pengendalian dan pengkoordinasian seluruh kegiatan operasional Dinas
- e. Penyelenggaraan pelayanan teknis administrasi bagi seluruh perangkat daerah dan masyarakat dalam lingkup urusan sosial.
- f. Perumusan kebijakan pembangunan, pengadaan, serta rehabilitasi prasarana dan sarana fisik dalam lingkup tugas Dinas

- g. Penyelenggaraan pengawasan terhadap pelaksanaan rencana kerja dan penggunaan anggaran tahunan Dinas
- h. Penyelenggaraan pembinaan dan peningkatan kemampuan berprestasi para pegawai di lingkungan Dinas
- i. Pelaporan

2. Sekretariat

Tugas Pokok sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Dinas dalam pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan tugas dan fungsi Dinas serta menyelenggarakan kegiatan di bidang administrasi umum, keuangan, kepegawaian, serta program, evaluasi dan pelaporan

Untuk menjalankan tugas pokok, sekretaris mempunyai fungsi

- a. Penyelenggaraan penyusunan usulan rencana kerja, kinerja, dan anggaran Sekretariat.
- b. Penyelenggaraan penyusunan usulan program, rencana kerja, kinerja, dan anggaran tahunan Dinas.
- c. Penyelenggaraan administrasi umum, administrasi kepegawaian dan administrasi keuangan serta program, evaluasi, dan pelaporan
- d. Pengawasan dan pembinaan terhadap para kepala sub bagian yang dibawahnya

3. Sub Bagian dan Kepegawaian

Tugas Pokok dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas dan fungsi sekretariat dibidang administrasi umum dan administrasi kepegawaian.

Untuk menjalankan tugas pokok, Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian mempunyai fungsi

- a. Penyusunan usulan rencana kerja, kinerja, dan anggaran tahunan Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
- b. Pelaksanaan urusan-urusan ketatausahaan, kearsipan, kepegawaian, kerumahtanggan serta perlengkapan perkantoran.
- c. Pelaksanaan pelayanan administrasi umum kepada seluruh unit kerja di lingkungan Dinas Sosial.
- d. Pengawasan dan pembinaan terhadap para pegawai yang membantunya

4. Bidang Pelayanan dan Rehabilitas Sosial

Tugas Pokok bidang Pelayanan dan Rehabilitas Sosial dipimpin oleh seorang kepala Bidang yang mempunyai tugas pokok memimpin, merencanakan, mengatur dan mengendalikan kegiatan penyelenggaraan sebagian tugas dan fungsi Dinas dalam lingkup pelayanan penanggulangan masalah sosial melalui upaya-upaya rehabilitas sosial terhadap para penyandang masalah sosial.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok, Kepala Bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran tahunan Bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial.
- b. Penyelenggaraan kegiatan pelayanan rehabilitasi sosial.
- c. Penyelenggaraan kegiatan penyuluhan dan bimbingan sosial.
- d. Penyelenggaraan pengelolaan panti rehabilitasi sosial.
- e. Pengawasan dan pembinaan terhadap para Kepala Seksi yang dibawahkannya.

4.1.3 Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Serang

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Serang adalah unsur pelaksana pemerintahan daerah dibidang penegakan Peraturan daerah Kota Serang dan sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah. Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang kepala satuan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Serang menjalankan tugasnya sesuai dengan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2016.

Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Serang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 07 Tahun 2016 , adapun susunan organisasinya sebagai berikut :

a. Kepala Satuan;

b. Sekretariat, membawahkan :

Sub Bagian Administrasi Umum;

Sub Bagian Keuangan, Program, Evaluasi dan Pelaporan.

c. Bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum, membawahkan:

Seksi Operasi dan Pengendalian

Seksi Pengamanan dan Pengawasan;

Seksi Kerjasama Antar Lembaga;

d. Bidang, Penegakan Produk Hukum Daerah, membawahkan:

Seksi Pembinaan, Penyuluhan, dan Pengawasan Sektor Ekologis;

Seksi Pembinaan, Penyuluhan, dan Pengawasan Sosial Masyarakat

Seksi Bina Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Kajian;

e. Bidang Perlindungan Masyarakat dan Pemadam Kebakaran:

Seksi Satuan Perlindungan Masyarakat;

Seksi Bina Potensi Masyarakat.

f. UPT;

g. Kelompok jabatan fungsional.

Tugas Pokok dan Fungsi

1. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja

Memimpin, mengatur, mengkoordinasikan dan mengendalikan seluruh kegiatan penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan visi dan misi Walikota yang terjabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di bidang penyelenggaraan dan pemeliharaan ketenteraman ketertiban umum serta perlindungan masyarakat serta sub bidang kebakaran.

Untuk melaksanakan tugas pokok, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan Strategis Satuan Polisi Pamong Praja berdasarkan visi dan misi Walikota yang terjabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di bidang penyelenggaraan dan pemeliharaan ketenteraman ketertiban umum serta perlindungan masyarakat serta sub bidang kebakaran;
- b. Menyelenggarakan kebijakan pemeliharaan ketenteraman ketertiban umum serta perlindungan masyarakat serta sub bidang kebakaran;
- c. Menyelenggarakan pembinaan kegiatan pemeliharaan ketenteraman ketertiban umum serta perlindungan masyarakat serta sub bidang kebakaran;

- d. Menyelenggarakan pengawasan kegiatan pemeliharaan ketenteraman ketertiban umum serta perlindungan masyarakat serta sub bidang kebakaran;

2. Sekretariat Satuan Polisi Pamong Praja

Dipimpin oleh seorang Sekretaris yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dalam pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja serta menyelenggarakan kegiatan di bidang administrasi umum, keuangan, kepegawaian, Program, evaluasi dan pelaporan.

Untuk menjalankan tugas pokok, Sekretaris mempunyai fungsi:

1. Menyelenggarakan penatausahaan urusan umum;
2. Menyelenggarakan penatausahaan urusan kepegawaian;
3. Menyelenggarakan penatausahaan urusan keuangan;
4. Menyelenggarakan fasilitasi kebutuhan kedinasan kepala Satuan;
5. Menyelenggarakan pengoordinasian dalam penyusunan perencanaan Dinas;
6. Bidang Penegakan Produk Hukum Daerah (PPHD)

Bidang Penegakan Produk Hukum Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas penyelenggaraan sebagian tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam pelaksanaan penegakan produk hukum daerah.

Untuk menjalankan tugas pokok, Kepala Bidang PPHD mempunyai fungsi :

1. Penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran tahunan Bidang Penegakan Produk Hukum Daerah;
2. Penyelenggaraan perencanaan Bidang Penegakan Produk Hukum

Daerah;

3. Penyelenggaraan pelaksanaan kegiatan Bidang Penegakan Produk

Hukum Daerah;

4. Penyelenggaraan pembinaan kegiatan Bidang Penegakan Produk

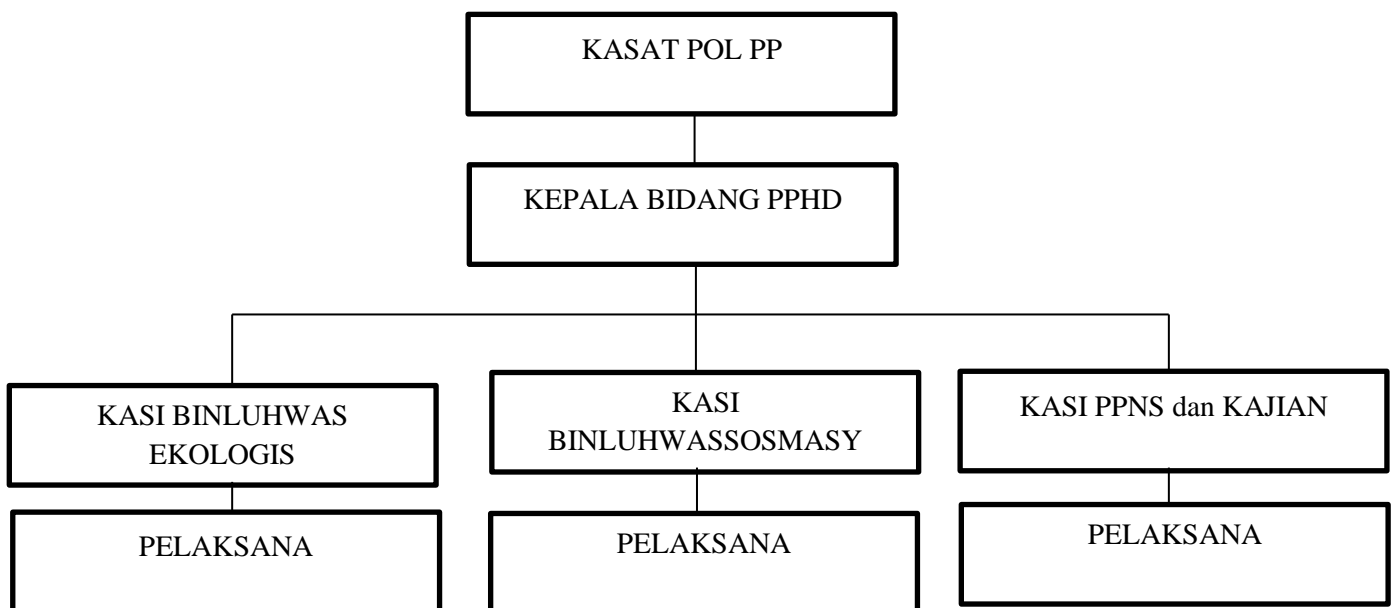
Hukum Daerah;

5. Penyelenggaraan pengawasan kegiatan Bidang Penegakan Produk

Hukum Daerah;

6. Pelaporan.

Terdapat 3 seksi dalam bidang Penegak Produk Hukum Daerah (PPHD), yaitu Seksi Pembinaan, Penyuluhan, dan Pengawasan Ekologis (Binluhwas Ekologis); Seksi Pembinaan Penyuluhan, Pengawasan, Sosial Masyarakat (Binluhwassosmasy); Seksi Bina Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan Kajian. Ketiga seksi ini dipimpin oleh kepala seksi yang bertanggung jawab langsung kepada kepala bidang.



GAMBAR.4.1 Struktur Organisasi Bidang PPHD Satuan Polisi Pamong Praja

4.2 Deskripsi Data

Data yang disajikan dibawah ini merupakan data yang melalui proses reduksi. Deskripsi data menjelaskan hasil penelitian yang telah diolah dari data mentah menggunakan teknis analisis data yang relevan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori Charles O Jones dalam Agustino (2016:154). Dalam teori tersebut menjelaskan keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat ditentukan oleh tiga dimensi atau aspek, yang terdiri atas *organization*, *interpretation*, dan *application*.

Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan observasi partisipatif tidak aktif. Dimana peneliti tidak terlibat langsung dalam pelaksanaan Perda Pekat Kota Serang No 2 Tahun 2010 di Kota Serang terkait pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan aktivitas pelacuran (PSK). Selain observasi, peneliti juga melakukan pengumpulan data dengan melakukan wawancara. Wawancara yang dilakukan peneliti menggunakan teknik wawancara tidak terstruktur, dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang lengkap dan sistematis, pedoman wawancara peneliti hanya merupakan garis-garis besar permasalahan yang diteliti.

Mengingat bahwa jenis dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, maka data yang diperoleh bersifat deskriptif berbentuk kata dan kalimat dari hasil wawancara, hasil observasi lapangan, serta data atau hasil dokumentasi lainnya. Berdasarkan teknik analisis data kualitatif mengikuti konsep yang diberikan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2012:246), data tersebut dianalisis selama proses penelitian berlangsung.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan melalui wawancara dan dokumentasi, maupun observasi lapangan dilakukan reduksi untuk mencari tema dan polanya dan diberikan kode-kode pada aspek tertentu berdasarkan jawaban-jawaban yang sama dan berkaitan dengan pembahasan masalah penelitian serta dilakukan kategorisasi. Kode-kode tersebut antara lain:

1. Kode Q123 dan seterusnya menandakan daftar urutan pertanyaan
2. Kode I123 dan seterusnya menandakan daftar urutan informan

Pengkategorisasian dilakukan berdasarkan jawaban-jawaban yang ditemukan dari penelitian lapangan. Mengingat penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan tidak menggeneralisasikan jawaban penelitian, maka semua jawaban-jawaban yang dikemukakan oleh informan dipaparkan dalam pembahasan penelitian yang disesuaikan dengan teori penelitian, berdasarkan hasil penelitian lapangan, yaitu:

1. Organization

Pada dimensi ini, suatu kebijakan publik dapat dikatakan berhasil jika setiap instansi terkait memiliki peran fungsi sesuai porsinya masing-masing untuk menjalankan kebijakan publik tersebut. Pembentukan atau penataan sumber daya, unit, dan metode dilakukan pula agar kebijakan publik tersebut dapat memberikan hasil atau dampak.

2. Interpretation

Pada dimensi ini, kebijakan publik dinilai, apakah kebijakan publik tersebut dapat ditafsirkan, diterima dan dilaksanakan dengan tepat oleh pelaku dan sasaran kebijakan. Dalam makna yang lebih sederhana, aktivitas ini berkenaan dengan penjelasan substansi dalam suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami.

3. Application

Pada dimensi ini, dijelaskan bahwa aktivitas pengaplikasian dari suatu kebijakan publik, sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan publik tersebut. Aktivitas ini meliputi penyediaan pelayanan yang rutin, misal sosialisasi ataupun penindakan sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada.

Berdasarkan kategori diatas, maka peneliti membuat matrik agar data-data yang ada dari hasil kategorisasi dapat dibaca dan dipahami secara keseluruhan. Kemudian dilakukan analisis kembali untuk mencari kesimpulan yang signifikan selama sisa waktu penelitian dengan mencari kembali data dan informasi dari berbagai sumber. Setelah data dan informasi yang didapatkan bersifat jenuh, artinya telah ada pengulangan informasi maka kesimpulan tersebut dapat diambil untuk dijadikan jawaban dalam membahas masalah penelitian.

4.2.1 Informan Penelitian

Seperti yang telah peneliti paparkan pada bab sebelumnya, bahwa dalam penelitian ini informan penelitian ditentukan dengan menggunakan teknik *purposive*, yakni suatu teknik pengambilan informan dengan penetapan informan

berdasarkan kriteria-kriteria tertentu, disesuaikan dengan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Adapun informan-informan yang peneliti tentukan, merupakan orang-orang yang menurut peneliti memiliki informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini karena mereka (informan) dalam kesehariannya senantiasa berurusan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Dalam pelaksanaan penelitian dilapangan nanti, tidak menutup kemungkinan peneliti juga akan menggunakan teknik *snowball*, yaitu jumlah informan akan bertambah sesuai dengan kebutuhan dalam penelitian. Pertama dipilih satu atau dua orang tetapi karena dengan dua orang ini belum dapat memenuhi kelengkapan data dan informasi peneliti maka peneliti mencari sumber lain yang dipandang lebih memahami permasalahan dan dapat melengkapi data yang diberikan oleh sumber sebelumnya. Adapun informan yang bersedia untuk diwawancarai dalam penelitian ini berkumlah 10 orang, seperti yang tertera pada tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1

Daftar Informan Penelitian

Kode Informan	Informan	Keterangan
I1	Kabid PPHD SatPol PP Kota Serang	<i>Key Informan</i>
I2	Staff Pelaksana seksi binluhwassosmasy Bidang PPHD SatPol PP Kota Serang	<i>Key Informan</i>
I3	Kabid Pelayanan dan	<i>Key informan</i>

	Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Serang	
I4	Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Serang	<i>Key Informan</i>
I5	Pengguna jasa PSK di Kota Serang	<i>Secondary informan</i>
I6	Pekerja Seks Komersil (PSK) Kota Serang	<i>Secondary Informan</i>
I7	Ormas	<i>Secondary Informan</i>
I8	Warga Kota Serang	<i>Secondary Informan</i>

Sumber : Peneliti 2017

Selanjutnya perlu diketahui, adapun informan yang dipergunakan dalam penelitian ini berjumlah 10 orang, diantaranya adalah :

1. **Bapak Mustofa.** Beliau adalah Kabid Pelayanan dan Rehabilitasi sosial Dinas Sosial
2. **Bapak Heli Priyatna.** Beliau adalah Kasi Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban eks NAPZA Dinas Sosial Kota Serang
3. **Bapak Juanda.** Beliau adalah Kabid Penindakan Peraturan undang-undang Daerah Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Serang
4. **Bapak Saiful Bahri.** Beliau adalah Staff pelaksana binluhwassosmasy Bidang PPUD SATPOL PP Kota Serang.
5. **Rohman (Weldi) (32).** Beliau adalah pengguna jasa PSK Terminal Pakupatan

6. **Randy (25)**. Beliau adalah warga sekitar terminal pakupatan, Kota Serang
7. **Fauzi (oji) (26)**. Beliau adalah perantara peneliti dengan PSK di Kota Serang
8. **Irma, 45 (Identitas palsu)**. Beliau adalah pekerja seks komersial (Terminal Pakupatan Kota Serang)
9. **Resti, 17 (Identitas palsu)**. Beliau adalah Pekerja Seks Komersial (Alun-alun Kota Serang)
10. **Sari, 36 (Identitas palsu)**. Beliau merupakan salah satu PSK dan mami (germo) yang menyalurkan PSK (Alun-alun Kota Serang)
11. **Diana, 35 (Identitas palsu)**. Beliau merupakan salah satu Pekerja Seks Komersil (Terminal Kepandean Kota Serang)
12. **H.Enting (Ali Abdul Karim) (50)**. Beliau merupakan pemimpin pesantren Al-Islam Kota Serang dan Ketua GPSM (gerakan pengawal serang madani)

4.2.2 Deskripsi Penelitian

Perda Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat merupakan bentuk kongkrit pemerintah Kota Serang untuk mewujudkan daerah dengan landasan kehidupan masyarakat yang berbudaya dan beragama yang sejalan dengan visi dan misi Kota Serang itu sendiri. Sehingga pada akhirnya masyarakat Kota Serang terhindar dari segala bentuk perbuatan yang meresahkan masyarakat, ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Kota Serang. Berawal dari hal yang telah disebutkan diatas, bahwa rasa aman, nyaman, dan tenteram perlu

diwujudkan di Kota Serang, oleh karena itu perbuatan penyakit masyarakat di Kota Serang wajib diberikan aturan-aturan tentang pembinaan, pengawasan, dan pengendalian, pelarangan, serta penindakan terhadap penyakit masyarakat agar terhindar dari gangguan/ dampak negatif yang akan timbul di dalam masyarakat.

Dalam penelitian saat ini, peneliti berusaha memunculkan salah satu kategori penyakit masyarakat dari beberapa klasifikasi penyakit masyarakat yang terdapat dalam Perda No 2 Tahun 2010 tersebut, yakni pelacuran. Dalam Perda No 2 tahun 2010 disebutkan, bahwa setiap orang dilarang untuk melakukan pelacuran, menjadi pelacur/PSK, maupun memakai jasa PSK. Tiga poin diatas telah jelas memberikan gambaran kepada masyarakat Kota Serang, bahwa segala aktivitas yang berkenaan dengan pelacuran merupakan larangan yang harus dihindari oleh seluruh warga Kota Serang, tanpa terkecuali dan bagi mereka yang tidak menindahkan larangan tersebut akan mendapatkan sanksi-sanksi yang akan peneliti bahas pada uraian selanjutnya.

Aktivitas pelacuran sudah ada sebelum Kota Serang ditetapkan menjadi daerah otonomi tingkat kota pada tahun 2007 tetapi dengan alasan belum stabilnya pemerintahan saat itu, aturan-aturan yang berkenaan dengan pelacuran/PSK baru ditetapkan pada tahun 2010 dalam Peraturan Daerah Kota Serang No 2 tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat.

Pelacuran merupakan perbuatan atau kegiatan seseorang atau sekelompok orang baik pria, wanita atau waria, yang menyediakan dirinya kepada umum atau seseorang tertentu untuk melakukan perbuatan atau kegiatan cabul atau hubungan

seksual atau perbuatan yang mengarah pada hubungan seksual di luar perkawinan yang dilakukan di hotel atau penginapan, restoran, tempat hiburan, lokasi pelacuran atau di tempat-tempat lain di daerah, dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan berupa uang, barang dan jasa lainnya. Dari pandangan diatas dapat diketahui bahwa pelacuran merupakan hal yang menyimpang dari pedoman moral dan etika serta agama.

Sesuai dengan apa yang peneliti paparkan pada paragraf sebelumnya, tujuan dari diberlakukan aturan-aturan ini, tidak lain dan tidak bukan untuk memberikan rasa aman, nyaman dan tenteram kepada masyarakat Kota Serang dan lebih dari itu perwujudan dari Kota Serang sebagai kota/daerah yang berlandaskan nilai agama dan budaya pun harus nyata terlihat. Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 inilah yang dijadikan pegangan Pemerintah Kota Serang untuk menjawab persoalan tersebut.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa setiap produk kebijakan publik yang dirancang oleh pemerintah tentu memiliki kendala dalam pelaksanaannya, begitu juga dengan perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 ini. Dari penelitian awal yang peneliti laksanakan, didapat data bahwa di beberapa tempat di Kota Serang terdapat aktivitas pelacuran, dimana tempat-tempat tersebut dijadikan sekelompok orang (kumpulan PSK) untuk menjajakan dirinya kepada orang lain dengan maksud untuk melakukan hubungan seksual di luar perkawinan. Beberapa tempat tersebut diantaranya berada di wilayah Kepandean, Terminal Pakupatan, dan Alun-alun Kota Serang. Hal ini membuktikan, bahwa aturan-aturan Perda Kota Serang no 2 Tahun 2010 belum dipatuhi oleh masyarakat Kota Serang.

Untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat di Kota Serang maka peneliti melakukan 3 (tiga) penilaian dari implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Charles O Jones yaitu organisasi, interpretasi, dan penerapan.

4.2.2.1 Organisasi

Pada dasarnya setiap kebijakan yang dijalankan baik oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat, tentu ada yang menaungi dan mengelola jalannya kebijakan tersebut. Dimana di dalamnya diharuskan memiliki struktur organisasi, sumber daya manusia yang berkualitas sebagai pelaksana, adanya perlengkapan atau alat-alat kerja sebagai pendukung demi kelancaran suatu kebijakan dan yang tidak kalah penting ialah memiliki perangkat hukum yang jelas.

4.2.2.1.1. Struktur, tugas pokok dan fungsi Organisasi

Peraturan daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 dilaksanakan oleh beberapa instansi pemerintah Kota Serang tetapi dalam hal ini, terkait permasalahan yang saat ini diteliti, yaitu pelacuran, Satuan polisi Pamong Praja Kota Serang (Satpol pp) dan Dinas Sosial Kota Serang lah yang memiliki peranan penting sebagai implementator Perda No 2 Tahun 2010 tentang penyakit masyarakat ini.

Sesuai dengan apa yang termaktub dalam pasal 15 Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang penindakan, bahwa Satpol PP berwenang melakukan razia terhadap tempat atau rumah, tempat usaha, jalan atau tempat umum, yang digunakan atau diindikasikan yang memiliki bukti yang kuat sehingga patut

diduga tempat tersebut digunakan sebagai tempat kegiatan penyakit masyarakat. Sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Kepala Bidang PPHD Satpol PP Kota Serang (I2), yang mengatakan:

“Dalam hal ini, fungsi Satpol PP sebagai penindak atau eksekutor atau dengan bahasa yang lebih mudah, sebagai penjaring PSK yang beraktifitas di Kota Serang. Satpol PP merupakan satuan (organisasi) yang menjalankan perda pekat ini” (wawancara / 17 Mei 2017/pukul 10.00 WIB/ wawancara tersebut dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Berdasarkan keterangan diatas, peneliti melihat, bahwa Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol pp) Kota Serang merupakan salah satu elemen pemerintah yang memiliki wewenang sebagai pelaksana dari Perda No 2 Tahun 2010. Hal ini dapat dibuktikan dengan struktur organisasi yang dimiliki oleh Satpol PP Kota Serang yang memiliki bidang Penegak Produk Hukum Daerah (PPHD), dimana dalam pelaksanaannya, bidang ini memiliki fungsi sebagai penyelenggara pelaksanaan kegiatan Bidang Penegakan Produk Hukum Daerah, dengan kata lain setiap produk hukum (kebijakan) yang dikeluarkan oleh pemerintahan Kota Serang, Satpol PP memiliki tugas pokok dan fungsi sebagai penegak produk hukum, dalam pengertian lain, penegak dapat diartikan sebagai penindak atas hal-hal yang menyimpang dari setiap aturan-aturan (produk hukum) yang ada di Kota Serang, begitu juga dengan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang penyakit masyarakat.

Berkenaan dengan permasalahan penelitian kali ini, yakni pelacuran, bidang PPHD yang merupakan struktur organisasi Satpol PP Kota Serang, memiliki komitmen nyata untuk menindak setiap aktifitas pelacuran yang ada di Kota Serang. Hal ini sesuai dengan apa yang telah diutarakan oleh staff pelaksana

seksi binluhwassosmasy (I3) yang merupakan salah satu seksi di bidang PPHD, Satpol PP Kota Serang, yang mengatakan:

“kami berkomitmen (Satpol PP) untuk menindak segala bentuk aktivitas pelacuran yang ada di Kota Serang, hal ini kami jalankan untuk mewujudkan apa yang tertulis dalam Perda No 2 Tahun 2010, kami pun telah melengkapinya dengan SOP yang telah kami buat tahun 2014 lalu”. (Wawancara/31 Mei 2017/pukul 11.00 WIB/wawancara tersebut dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang).

Berdasarkan hasil wawancara diatas, diketahui bahwa Satpol PP memang memiliki peran dan fungsi yang penting dalam kaitannya dengan penegakan Perda No 2 Tahun 2010 tentang penyakit masyarakat termasuk aktifitas pelarangan pelacuran di Kota Serang yang ada didalamnya. Dalam wawancara tersebut juga disebutkan adanya SOP pelaksanaan operasi PSK sebagai bukti kongkrit keterlibatan Satpol pp dalam menindak permasalahan pelacuran, hal ini telah dikonfirmasi oleh peneliti, dengan dokumen SOP yang peneliti dapatkan. Dalam SOP tersebut dijelaskan, bahwa standar operasional prosedur (SOP) operasi penyakit masyarakat/pekerja seks komersial dan waria penjaja diri, dengan nomor SOP 065/540-org, tanggal pembuatan 8 September 2014 dan direvisi pada tanggal 15 September 2014. Dalam SOP ini memuat dasar hukum, keterkaitan dengan SOP lain, peringatan, kualifikasi pelaksana, peralatan/perlengkapan, dan pencatatan/pendataan hingga uraian kegiatan.

Dari uraian diatas, peneliti mendapatkan data dan informasi yang mengarah kepada konteks struktur organisasi, bahwa struktur organisasi Satpol pp telah memuat elemen-elemen yang berkenaan dengan apa yang diamanatkan oleh Perda No 2 tahun 2010 dalam hal ini, sesuai dengan pasal-pasal yang terdapat

pada perda tersebut, bahwa satpol pp melaksanakan penindakan terhadap pelbagai aktifitas, tempat, maupun seseorang yang diduga melanggar perda tersebut.

Satpol PP tentunya tidak bekerja sendiri, ada instansi lain yang ikut melaksanakan tugasnya sebagai implementator Perda No 2 tahun 2010, hal ini ditegaskan oleh kepala bidang PPHD Satpol pp Kota Serang, yang mengatakan:

“Tugas Satpol pp hanya menangkap PSK-PSK tersebut saat operasi, selebihnya yakni tugas pembinaan dan rehabilitasi itu merupakan tugas instansi terkait, baik itu dinas sosial Kota Serang”(wawancara (Wawancara/17Mei 2017/pukul 10.00 WIB/wawancara tersebut dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang).

Berdasarkan wawancara diatas, peneliti mendapatkan informasi, bahwa selain Satpol PP, Dinas Sosial Kota Serang pun memiliki tugas pokok dan fungsi untuk menjalankan perda tersebut. Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, penanggulangan penyakit masyarakat menjadi landasan Dinas Sosial Kota Serang dalam menjalankan tupoksinya untuk mendata, membina dan merehabilitasi seseorang yang diduga oleh Satpol PP sebagai PSK.

Hal ini telah tertuang dalam perda tersebut, yakni pada pasal 17 tentang pembinaan, dimana tertulis, pemerintah daerah dan masyarakat waib melakukan pembinaan terhadap orang atau sekelompok orang yang terbukti melakukan perbuatan penyakit masyarakat.

Pemerintah daerah yang dimaksud dalam perda tersebut adalah Dinas Sosial Kota Serang. Hal tersebut pun ditindaklanjuti oleh Dinas Sosial Kota Serang yang memiliki bidang pelayanan dan rehabilitasi pada struktur organisasinya, dimana dalam bidang tersebut terdapat seksi rehabilitasi tuna sosial

(PSK) dan eks penyalahgunaan napza. Sehingga menjadi jelas, jika Satpol PP Kota Serang memiliki wewenang untuk mengeksekusi maka Dinas Sosial Kota Serang berwenang dalam bidang pembinaan dalam bentuk rehabilitasi dan pemberdayaan. Hal ini juga tertuang dalam pasal 17 Perda No 2 tahun 2010 penyakit masyarakat, ditulis bahwa pembinaan seseorang atau kelompok yang terbukti melakukan perbuatan penyakit masyarakat dalam hal ini pelacuran dilaksanakan melalui kegiatan rehabilitasi sosial dan pemberdayaan sosial. Pada pasal berikutnya yakni pasal 18, ditulis bahwa rehabilitasi sosial dilaksanakan melalui kegiatan:

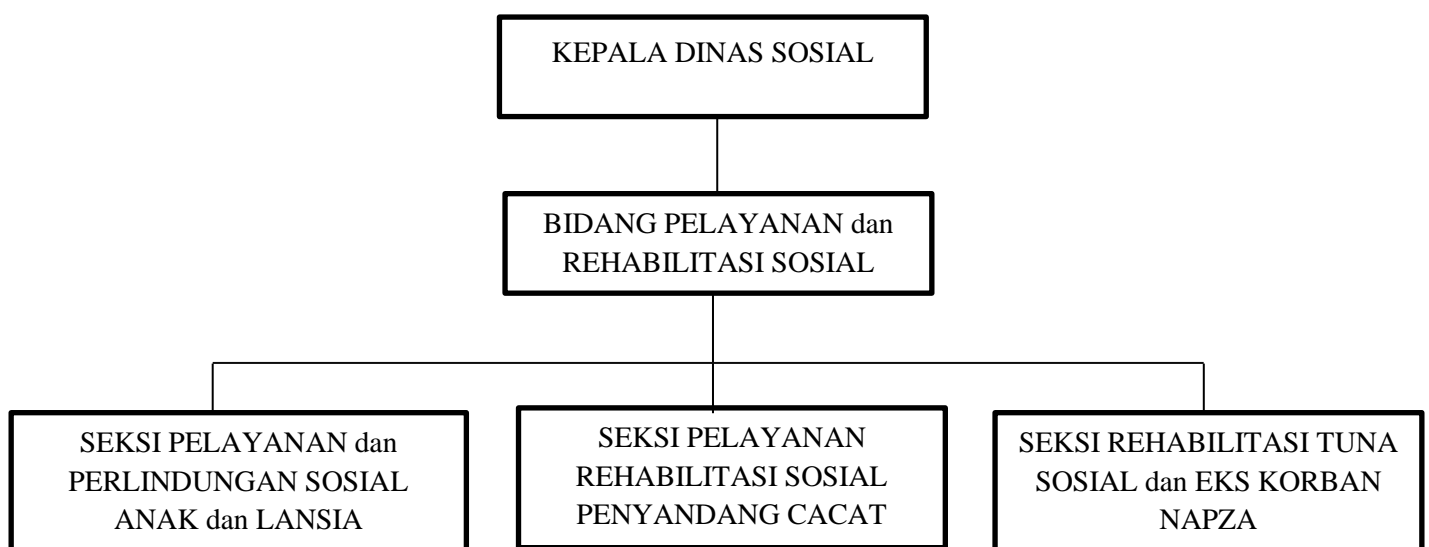
- a. Bimbingan, pendidikan, pelatihan dan keterampilan teknis;
- b. Bimbingan, penyuluhan rohaniah dan jasmaniah;
- c. Penyediaan lapangan kerja atau penyaluran tenaga kerja.

Sedangkan pemberdayaan sosial sebagaimana yang dimaksud, dilaksanakan melalui kegiatan peningkatan kemauan dan kemampuan serta penggalan sumber daya.

Menyitir dari apa yang tertuang dalam Perda tersebut, nampaknya telah proporsional perda ini untuk membenahi permasalahan pelacuran di Kota Serang tetapi konteks penelitian yang peneliti lakukan ialah implementasi, dimana fokus penelitian ada pada pelaksanaan perda tersebut. Maka dari itu, peneliti melakukan wawancara dengan dinas terkait. Dalam urusan rehabilitasi dan pemberdayaan sosial, Dinas Sosial Kota Serang, peneliti mintakan keterangannya. Pada Kabid Pelayanan dan rehabilitasi sosial mengatakan:

“Tugas pokok dinas sosial Kota Serang sudah jelas, bahwa kami melakukan layanan berupa rehabilitasi kepada PSK yang terjaring operasi oleh Satpol PP, tetapi sebelum itu kami lakukan pendataan terlebih dahulu lewat kartu Identitas yang dimiliki karena satpol PP hanya mengoperasi yang diduga, kami yang menyaringnya, takut ada salah tangkap” (wawancara/11 April 2017/pukul 10.00 WIB/wawancara tersebut dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang).

Dari wawancara tersebut, telah mengkonfirmasi bahwa benar, Dinas Sosial menjalankan tugas pembinaan terhadap orang-orang yang terbukti melakukan perbuatan penyakit masyarakat, yakni pelacuran. Tetapi hal tersebut belum dapat mencukupi informasi, bahwa proses implementasi perda telah dijalankan dengan baik. Tetapi dalam konteks struktur organisasi dinas sosial telah menjalankan dengan kata lain mengimplementasikan perda dengan nyata, bahwa terdapat struktur yang jelas dalam urusan pembinaan PSK, berikut struktur organisasi bidang pelayanan dan rehabilitasi sosial



GAMBAR.4.2 Struktur Organisasi Bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial

Dapat dijelaskan dari gambar struktur organisasi diatas, bahwa dalam bidang pelayanan dan rehabilitasi sosial terdapat seksi rehabilitasi tuna sosial dan eks NAPZA, dimana tugas pembinaan PSK dijalankan di seksi ini. Seksi

rehabilitasi tuna sosial dan eks korban napza dipimpin oleh seorang kepala seksi (kasi).

Sesuai dengan pedoman teori implementasi Charles O Jones yang pertama, yakni organisasi, dalam hal ini struktur organisasi, peneliti menemukan 2 instansi Kota Serang yang memiliki wewenang untuk menjalankan perannya masing-masing terkait permasalahan pelacuran di Kota Serang. Kedua organisasi ini ialah, Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Serang, dimana keduanya saling berkoordinasi untuk melaksanakan Perda No 2 Tahun 2010 tentang penyakit masyarakat. Dilihat dari struktur organisasi yang telah peneliti teliti, kedua organisasi ini telah memiliki struktur organisasi yang paten karena berlandaskan kekuatan hukum yang jelas, yakni Perda Kota Serang No 7 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Kota Serang dan Perda Kota Serang No 5 tahun 2014.

Setelah membahas implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010, untuk menanggulangi masalah pelacuran di Kota Serang dalam konteks struktur organisasi, yang kedua ini, peneliti akan mencermatinya dari segi sumber daya. Yang peneliti maksud sebagai sumber daya ialah, finansial, sarana prasarana ataupun perlengkapan/peralatan, segala sesuatu yang menjadi faktor pendukung pada setiap instansi terkait untuk mengimplementasikan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 agar masalah pelacuran di Kota Serang dapat diselesaikan.

Pengimplementasian suatu kebijakan, dalam hal ini Perda No 2 Tahun 2010, dapat berhasil jika yang mengimplementasikannya dengan kata lain organisasi pelaksana kebijakan tersebut memiliki sumber daya-sumber daya yang mendukung dalam proses implementasi suatu kebijakan. Tidak dipungkiri, bahwa berjalannya suatu organisasi tidak lepas dari dorongan berbagai macam sumber daya, seperti

halnya instansi-instansi yang terkait pada permasalahan penelitian saat ini, yakni pelacuran.

Satpol PP Kota Serang dalam menjalankan tugasnya sebagai implementator Perda No 2 Tahun 2010 membutuhkan sumber daya-sumber daya, dimana sumber daya-sumber daya ini akan menunjukkan apakah implementasi berjalan dengan baik. Sebagai contoh, jika Satpol PP dalam hal ini melaksanakan kegiatan razia PSK sebagai upaya perwujudan implementasi Perda No 2 Tahun 2010 tetapi di lapangan Satpol PP harus iuran antar individu untuk menutupi biaya operasional razia PSK tersebut. Hal ini yang peneliti maksudkan sebagai sumber daya-sumber daya yang erat kaitannya dengan baik atau tidaknya perda tersebut diimplementasikan.

Hal diatas merupakan contoh semata, Satpol PP dalam melaksanakan Perda Pekat No 2 Tahun 2010, dalam hal ini sebagai eksekutor atau penindak orang yang diduga sebagai PSK memiliki perlengkapan yang sudah sesuai dengan yang ada pada Standar Operasional Prosedur (SOP). Sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Kabid PPHD, sebagai berikut :

“untuk perlengkapan ataupun peralatan kami telah sesuai dengan SOP yang telah disahkan. Saat kami melaksanakan operasi PSK, kami melengkapi diri dengan perlengkapan-perengkapan seperti, surat perintah tugas, kartu tanda anggota resmi, memakai pakaian dinas lapangan II, perlengkapan pendukung (topi, masker, sarung tangan, sangkur, borgol), dan yang terakhir ialah kendaraan (roda 2, 4, ataupun 6)”(wawancara/ 31 Mei 2017/ pukul 10.00 WIB/wawancara tersebut dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Berangkat dari penggalan wawancara diatas, peneliti melihat sumber daya berupa perlengkapan dan peralatan Satpol PP yang digunakan untuk menjalankan tugasnya untuk menjaring seseorang yang diduga berkaitan dengan perbuatan

pelacuran. Perlengkapan baik berupa dokumen administratif maupun perlengkapan dan peralatan fisik menjadi hal yang diperhatikan oleh Satpol PP dalam melaksanakan tugasnya.

Dari apa yang dibahas diatas, peneliti mencermati, satpol PP paling tidak telah memiliki sumber daya berupa perlengkapan dan peralatan sesuai dengan tugasnya, yakni penindakan sehingga peralatan yang disiapkan bukan perlengkapan yang tidak digunakan untuk menindak para PSK. Peneliti juga telah mekonfirmasi SOP yang menjadi acuan Satpol PP dan data dengan fakta lapangan memang benar adanya.

Lebih lanjut lagi, peneliti ingin mengetahui bagaimana sumber daya manusia yang dimiliki oleh Satpol PP Kota Serang, dalam hal ini personel saat penjaringan, apakah ada kriteria tersendiri dalam melaksanakan operasi penjaringan PSK. Dari apa yang telah peneliti cermati, dalam SOP pun terdapat kualifikasi pelaksana operasi penjaringan, sebagai berikut :

1. Mengetahui dasar-dasar hukum pelaksanaan tugas polisi pamong praja
2. Pengetahuan tentang peraturan daerah (Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010)
3. Menguasai teknik penyampaian informasi yang baik
4. Memiliki sifat :
 - a. Ulet dan tahan uji
 - b. Dapat memberikan jawaban yang memuaskan yang menyebut tugas pokoknya
 - c. Mampu membaca situasi

- d. Memiliki suri tauladan dan dapat dicontoh oleh aparat pemerintah daerah lainnya
- e. Ramah, sopan, santun, dan menghargai pendapat orang lain

Hal ini langsung peneliti konfirmasi pada yang bersangkutan yakni PSK yang mengaku pernah terjaring oleh operasi Satpol PP Kota Serang. PSK ini mengatakan bahwa,

“ tidak semuanya ramah, ada yang kasar juga waktu nangkep kita, saya sempat lari ke dalem, tapi akhirnya ketangkap ” (wawancara 29 Mei 2017/ pukul 22.00 WIB/wawancara tersebut dilakukan di belakang terminal pakupatan)

Dari hasil wawancara dengan salah satu PSK yang mangkal di belakang terminal pakupatan, peneliti mendapatkan informasi yang tidak sama dengan apa yang tertulis didalam SOP Satpol PP Kota Serang tentang operasi penjarangan PSK. Hal ini menjadi temuan berbeda bagi peneliti, jika terdapat ketidaksesuaian seperti halnya diatas, faktor apa yang membuat itu terjadi, tentunya hal ini harus dijelaskan oleh pihak Satpol PP yang bersangkutan, maka dari itu peneliti meminta konfirmasi langsung terkait hal ini kepada Kabid PPHD Satpol PP Kota Serang, yang mengatakan

“banyak peristiwa di lapangan yang tidak dapat diprediksi, saya sebagai Kabid hanya memantau pelaksanaan operasi penjarangan PSK. Saya menilai hal ini disebabkan karena adanya perlawanan dari PSK tersebut maka ada perlakuan agak kasar dari petugas kami” (wawancara 2 Juni 2017/pukul 10.00 WIB/wawancara tersebut dilaksanakan di Kantor Satpol PP Kota Serang).

Peneliti mencermati uraian yang dijelaskan oleh Kabid PPHD tersebut tetapi bagi peneliti Kabid PPHD tidak dapat menjelaskan secara lebih mendetail karena sesuai dengan yang dijelskan diatas, Kabid memiliki tugas hanya sebagai

pemantau jalannya operasi penjaringan sehingga hal-hal yang mendetail yang terjadi saat pelaksanaan operasi bukan Kabid yang mengetahui penuh.

Maka dari itu peneliti mengarahkan wawancara kepada pelaksana seksi binluhwasmasy yang lebih mengetahui jalannya operasi penjaringan PSK, dia mengatakan,

“berbagai hal yang terjadi dilapangan menjadi tanggung jawab kita semua yang memiliki surat tugas yang diterbitkan oleh Kasatpol pp. Jika ada hal diluar yang telah diatur, misalkan sikap kami dalam menangkap para PSK yang dianggap kasar, saya dan teman-teman bukan sembarangan yang ditugaskan, ada kualifikasi yang kami penuhi untuk menjadi petugas operasi penjaringan PSK, jadi kami sudah paham betul kondisi lapangan”(wawancara 31 Mei 2017/pukul 11.00/wawancara tersebut dilaksanakan di kantor Satpol PP Kota Serang)

Mengikuti penggalan wawancara tersebut, peneliti berpendapat bahwa satpol PP secara tidak langsung mengakui apa yang mereka kerjakan, dengan kata lain keadaan yang memaksa mereka melakukan hal-hal diluar ketentuan, dalam contoh kasus yang ada, Satpol PP bertindak dinilai kasar oleh seseorang yang diduga PSK saat operasi penjaringan di belakang terminal Pakupatan.

Adapun satu-dua persoalan yang timbul pada saat penjaringan berlangsung tetapi peneliti mencermati, bahwa Satpol PP Kota Serang telah menyiapkan personil yang terqualifikasi dalam menjalankan tugas sebagai penindak perbuatan pelacuran, hal ini sekaligus menyatakan, bahwa Satpol PP memiliki sumber daya manusia yang telah sesuai dengan apa yang ditentukan.

Dua (2) sumber daya yang dimiliki oleh Satpol PP Kota Serang dalam menjalankan fungsi penindakan sesuai dengan amanat Perda, yakni perlengkapan dan manusia dapat dilihat secara nyata. Tetapi tidak lengkap, jika penenliti tidak menghadirkan informasi terkait sumber daya finansial yang digunakan oleh Satpol

PP Kota Serang dalam menjalankan tugasnya. Mengingat, sumber daya finansial ini merupakan penggerak dari setiap berjalannya agenda-agenda instansi daerah, termasuk Satpol PP Kota Serang. dari apa yang peneliti dapatkan, Kabid PPHD mengatakan, bahwa

“operasi penjaringan memiliki anggaran tersendiri, demi kelancaran dan tercapainya tujuan dari operasi penjaringan PSK maka anggaran sangat dibutuhkan dalam agenda ini” ”(wawancara 31 Mei 2017/pukul 11.00/wawancara tersebut dilaksanakan di kantor Satpol PP Kota Serang)

Dari penjelasan Kabid PPHD terkait anggaran yang dikeluarkan dalam setiap operasi penjaringan PSK, peneliti melihat bahwa anggaran yang dikeluarkan, cukup untuk melaksanakan agenda tersebut. Kabid PPHD sendiri pun yang memberikan pernyataan, bahwa anggaran yang ada mencukupi dalam setiap pelaksanaan operasi.

Berbagai sumber daya Satpol PP dalam menjalankan wewenangnya sudah peneliti bahas, seperti yang telah disebutkan diawal bahasan, bahwa selain Satpol PP ada instansi lain yang memiliki peran sebagai implementator Perda No 2 Tahun 2010 yakni Dinas Sosial. Sebagai instansi pemerintahan, Dinas Sosial Kota Serang pun memiliki sumber daya-sumber daya yang mendukung tugas pokoknya dalam urusan pembinaan dan pemberdayaan orang-orang yang terbukti melakukan perbuatan pelacuran.

Pertama ialah menyangkut hal yang berkenaan dengan sarana dan prasarana penunjang tugas yang diamanatkan oleh Perda No 2 Tahun 2010 kepada Dinas Sosial Kota Serang untuk mengakomodir aspek pembinaan dan pemberdayaan, seperti yang telah peneliti bahas pada paragraf sebelumnya.

Pada pasal 18 Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010, disebutkan bahwa penyiapan sarana dan prasarana untuk melaksanakan pembinaan sebagaimana dimaksud, dilakukan secara terpadu di bawah koordinasi Walikota atau Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas, pokok dan fungsi dibidang sosial. Terkait hal tersebut, peneliti meminta keterangan kepada pihak yang berkaitan, yakni Kasi rehabilitasi tuna sosial dan eks NAPZA, yang mengatakan

“upaya kami untuk memberikan pembinaan dan pemberdayaan sosial kepada PSK-PSK tersebut dapat dilihat dari sarana prasarana yang kami sediakan, kami memiliki rumah singgah yang digunakan untuk tempat pendataan, balai tempat rehabilitasi milik provinsi, dan panti rehabilitasi bekerja sama dengan Kementerian Sosial RI”(wawancara 15 April 2017/pukul 10.00/wawancara tersebut dilakukan di Kantor dinas Sosial Kota Serang)



Gambar 4.3 Rumah singgah PSK Kota Serang

Dari informasi diatas, peneliti memiliki gambaran tentang bagaimana PSK-PSK ini setelah dilakukan penangkapan, PSK-PSK ini dibawa oleh Dinas Sosial ke rumah singgah untuk didata dan diperiksa kesehatannya, lalu diberikan pemahaman tentang larangan mendekati perbuatan pelacuran dari konteks agama, kesehatan, maupun sosial. Peneliti juga mencermati, apakah sarana dan prasaran ini menunjang dilakukannya rehabilitasi dan pemberdayaan sosial dalam tugas pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Serang karena hanya ada satu

petunjuk bagi peneiti terkait hal tersebut, yakni pada pasal 18 ayat (2) Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010, disebutkan bahwa tata cara mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota tetapi seperti yang diketahui oleh peneliti, Peraturan Walikota terkait hal ini, sampai hari dimana peneliti melakukan wawancara, Peraturan walikota tersebut belum terbit.

Berkenaan dengan sumber daya, peneliti belum dapat menentukan apakah sumber daya berupa sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Sosial Kota Serang sudah sesuai dengan standar atau belum. Ketika dimintakan keterangan Kasi Dinas Sosial Kota Serang menjelaskannya sebagai berikut,

“karena Peraturan walikotanya belum terbit maka kami selalu berkoordinasi dengan pihak-pihak yang berkenaan dengan hal ini, untuk rumah singgah yang ada di Kota Serang itu, letaknya ada di Jalan Perintis III, Ciracas Kota Serang” (wawancara 15 Juni 2017/pukul 10.00/wawancara tersebut dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang)

Dari penggalan wawancara yang peneliti lakukan, peneliti mendapatkan bahwa Dinas Sosial tidak secara penuh dalam mengimplementasikan Perda no 2 Tahun 2010, karena tugas pembinaan dan pemberdayaan sosial yang dijalankan Dinas Sosial belum mendapat sumber daya-sumber daya berupa sarana dan prasarana yang mendukung tugas Dinas Sosial Kota Serang tersebut.

Hal ini pun saya konfirmasi kepada Resti (17) yang tempat mangkalnya di Alun-alun Kota Serang dan PSk ini pernah terjaring razia oleh Satpol PP dan mengikuti pembinaan dari Dinas Sosial Kota Serang

“Saya tidak takut kalo ada razia, paling kalau dirazia cuma didata abis itu dikasih ceramah sebentar, lalu paginya upacara, terus dipulangi lagi” (wawancara tanggal 11 Juni 2017/pukul 23.00/wawancara dilakukan di Alun-alun Kota Serang)

PSK ini bercerita banyak hal tentang dirinya dan pekerjaannya tetapi dalam konteks sumber daya, informasi yang bisa didapat ialah, bahwa seorang PSK akan kembali lagi ke pekerjaan lamanya meskipun telah diberikan pembinaan oleh pihak yang terkait, dalam hal ini Dinas Sosial. Berlandaskan hal tersebut peneliti melihat, bahwa Dinas Sosial Kota Serang bekerja tanpa semangat yang kuat untuk membina PSK-PSK yang ada di Kota Serang karena mereka beranggapan, bahwa sarana dan prasarana yang tidak menunjang tidak akan dapat memaksimalkan peran Dinas Sosial Kota Serang dalam menjalankan tugas pembinaan dan pemberdayaan sosial bagi PSK.

Setelah peneliti melakukan wawancara lanjutan kepada Dinas Sosial Kota Serang, pada Kasi Rehabilitasi Tuna Susila, terkait hal di atas beliau mengatakan

“apa yang adik, bicarakan, bapak benarkan, Dinsos memang membutuhkan tempat rehabilitasi yang layak untuk bukan hanya sebagai tempat penampungan melainkan untuk membina dan memberdayakan agar ketika mereka kembali ke masyarakat, mereka berguna untuk lingkungan masyarakat sekitar. Hitung-hitungannya seperti ini, PSK yang dibawa oleh kami ke tempat rehabilitasi akan diberikan ongkos, pelatihan mulai dari tata boga, salon, masak dan lainnya, serta diberikan alat-alat yang digunakannya. Anggaran yang kami dapat 25 juta, sedangkan untuk satu PSK yang kami lakukan pembinaan membutuhkan 5-10 juta, berarti kita hanya bisa membina 2-5 PSK dari sekian PSK yang ditangkap dan dibawa oleh kami ke tempat rehabilitasi”(wawancara 15 April 2017/pukul 10.00/wawancara tersebut dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang.

Setelah mendapat penjelasan di atas, berarti ada satu sumber daya yang masih belum menunjang tugas pembinaan Dinas Sosial yakni, sumber daya finansial. Jika peneliti mencermati apa yang dijelaskan oleh Kasi Rehabilitasi Tuna Susila maka tempat rehabilitasi ini memiliki kuota dan hal ini mengartikan, bahwa pemerintah Kota Serang dapat dikatakan tidak mampu menyelesaikan

kasus pelacuran di Kota Serang dikarenakan fungsi pembinaan dan pemberdayaan sosial yang mana menjadi inti penyelesaian masalah pelacuran tidak terlaksana dengan baik.

4.2.2.2 Interpretasi

Suatu implementasi kebijakan publik akan mencapai keberhasilannya ketika kebijakan tersebut dipahami secara menyeluruh oleh pelaksana kebijakan maupun objek kebijakan tersebut. Maka dari itu, Charles O Jones memasukan aspek interpretasi, yang mana intepretasi ini digunakan untuk melihat, bagaimana kepahaman masyarakat maupun pelaksana kebijakan terhadap suatu perda tersebut.

Sesuai dengan penelitian yang peneliti laksanakan saat ini, yakni mengenai pelacuran di Kota Serang dalam konteks implementasi Perda No 2 Tahun 2010, peneliti mencoba untuk mencermati intepretasi pemerintah daerah Kota Serang selaku pelaksana kebijakan dan masyarakat Kota Serang sebagai objek kebijakan dalam memahami perda ini. Setelah itu peneliti akan mengetahui, dari interpretasi mereka terhadap Perda No 2 Tahun 2010, apakah pelaksanaan atau implementasi Perda No 2 Tahun 2010 sudah berjalan dengan baik.

4.2.2.2.1. Interpretasi pelaksana kebijakan

Telah banyak dijelaskan oleh peneliti di awal, bahwa permasalahan pelacuran di Kota Serang ini menjadi masalah bersama yang harus dicarikan solusinya secara bersama pula. Oleh karena itu peneliti mendapatkan Dinas Sosial Kota Serang dan Satpol PP Kota Serang lah yang memiliki kewenangan dalam permasalahan

pelacuran di Kota Serang ini dan 2 instansi ini pun merupakan implementator Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 yang mana memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan amanat dari Perda tersebut.

Terkait aspek interpretasi yang telah peneliti jelaskan diatas, Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Serang akan dimintai keterangan oleh peneliti mengenai pemahaman mereka terhadap Perda ini karena hal ini berkenaan dengan sembuh atau tidaknya Kota Serang dari penyakit masyarakat, yakni pelacuran. Saat ditemui dikantor nya, Kabid pelayanan dan rehabilitasi sosial Dinas Sosial Kota Serang mengatakan :

“saya memang baru 1 tahun menjadi kepala bidang pelayanan dan rehabilitasi sosial, dimana pada bidang inilah permasalahan pelacuran coba kami carikan solusinya tetapi meskipun seperti itu, saya tidak bekerja sendirian, saya dibantu Pak Heli sebagai Kasi pelayanan rehabilitasi tuna susila yang sudah memiliki jam terbang yang lebih dalam permasalahan ini. Bagi saya pribadi, Perda No 2 Tahun 2010 sudah mencakup hal-hal yang berupa larangan-larangan bagi PSK untuk tidak melakukan segala aktivitasnya di Kota Serang ditambah dengan adanya tindak pidana yang akan diterima jika melanggar, itu seharusnya sudah membuat PSK-PSK ini kapok” (wawancara 11 April 2017/pukul 10.00/wawancara dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang)

Dari apa yang peneliti dapatkan, Dinas Sosial Kota Serang lewat Kabid Pelayanan rehailitasi sosial menyambut positif Perda No 2 Tahun 2010 ini.

Tetapi dari penjelasan diatas, peneliti mencermati bahwa Kabid Pelayanan dan rehabilitasi Dinas sosial Kota Serang menekankan pada tindak pidana yang membuat PSK-PSK tersebut jera. Dalam Pasal 21 Perda No 2 Tahun 2010 memang menjelaskan tentang ketentuan pidana, yang menyebutkan bahwaetiap 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). Sedangkan seperti yang peneliti jelaskan sebelumnya, tugas utama dari dinsos ialah membina dan merehabilitasi bukan membidangi urusan pidana sehingga peneliti mengamati adanya ketidakpahaman Kabid pelayanan dan rehabilitasi Dinas Sosial Kota Serang terhadap Perda ini.

Jika peneliti tarik pada paragraf sebelumnya, yakni tentang organisasi dan struktur organisasi, kabid pelayanan dan rehabilitasi Dinas Sosial Kota Serang memberikan penjelasan soal tupoksi Dinas Sosial Kota Serang yang memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan dan pemberdayaan sosial, hal ini menunjukkan jika Perda belum dipahami dengan baik karena jika bicara tupoksi, Dinas sosial dapat memberikan penjelasan dengan tepat tetapi jika diarkan ke pertanyaan yang lebih mendasar yakni Perda itu sendiri, Dinas Sosial lewat Kabid pelayanan rehabilitasi sosial tidak memberikan penjelasan menjurus pada wewenang Dinas Sosial itu sendiri, yakni pembinaan dan pemberdayaan.

Peneliti tidak mengetahui secara pasti, faktor apa yang menjadikan hal seperti diatas dapat terjadi, bisa saja memang karena Kabid pelayanan rehabilitasi sosial ini baru menjabat sekitar 1 tahun di bidang ini, sesuai dengan keterangan yang beliau berikan.

Bagi peneliti hal diatas tetap menjadi temuan yang akan mengarahkan peneliti pada kesimpulan diakhir penelitian ini sehingga peneliti dapat memberikan kesimpulan apakah Perda No 2 Kota Serang telah diimplementasikan secara baik dan aspek interpretasi ini menjadi salah satu tolak ukurnya.

Waktu menjabat yang masih sedikit dapat menjadi alasan Kabid pelayanan rehabilitasi sosial untuk coba memahami Perda No 2 Tahun 2010, untuk itu peneliti coba mencari alternatif kepada Kasi rehabilitasi tuna susila dan eks NAPZA agar informasi tersebut tidak subjektif dan dapat mewakili Dinas Sosial Kota Serang dalam konteks interpretasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010.

Kasi rehabilitasi tuna susila dan eks NAPZA memberikan penjelasan dalam konteks pemahaman Perda No 2 Tahun 2010 sebagai berikut:

“sejak ditetapkan pada tahun 2010, Perda No 2 Tahun 2010 telah menjadi pedoman kami untuk melaksanakan tugas pembinaan dan pemberdayaan kepada PSK-PSK yang terjaring operasi oleh Satpol PP. Selama Peraturan Walikota Kota Serang tentang penyakit masyarakat belum terbit, kami masih menjadikan Perda No 2 Tahun 2010 sebagai landasan kami melakukan tugas” (wawancara tanggal 15 April 2017/10.00/wawancara dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang)

Dari pernyataan kasi tersebut, peneliti mendapatkan penjelasan yang berbeda dari penjelasan sebelumnya. Dugaan peneliti diawal yang menyebutkan adanya kesalahan interpretasi oleh Kabid pelayanan dan rehabilitasi sosial nampaknya benar karena Kasi rehabilitasi tuna susila dan eks NAPZA memberikan penjelasan yang berbeda dan bagi peneliti, ini sudah cukup memberikan jawab atas konteks interpretasi atau pemahaman Dinas Sosial terhadap Perda No 2 Tahun 2010.

Dari penjelasan yang diberikan oleh Kabid dan Kasi dinas Sosial Kota Serang, peneliti dapat melihat, bahwa Dinas Sosial Kota Serang memiliki pemahaman yang telah sesuai dengan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010.

Jika sebelumnya peneliti membahas pemahaman Dinas Sosial Kota Serang terhadap Perda No 2 Tahun 2010 terutama terkait persoalan pelacuran di Kota

Serang, satu lembaga lain yang memiliki peran penting dalam mengimplementasikan Perda No 2 Tahun 2010, dalam hal ini untuk menindak berbagai aktivitas pelacuran, wajib memberikan penjelasan mereka dalam konteks menginterpretasikan Perda No 2 Tahun 2010 sehingga permasalahan pelacuran di Kota Serang dapat terurai.

Kabid PPHD Satpol PP Kota Serang memberikan penjelasan terkait hal ini, sebagai berikut:

“Sudah sangat jelas tugas kami harus sesuai dengan Perda No 2 Tahun 2010 dalam menyelesaikan permasalahan pelacuran. Perda No 2 Tahun 2010 merupakan landasan kami melaksanakan tugas untuk melakukan operasi terhadap seseorang/kelompok yang diduga melakukan tindakan yang berkenaan dengan penyakit masyarakat, salah satunya yakni pelacuran di Kota Serang” (wawancara tanggal 17 Mei 2017/pukul 11.00/wawancara tersebut dilaksanakan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Dari hasil wawancara tersebut, peneliti sudah menganggap bahwa Satpol PP Kota Serang lewat Kabid PPHD, telah memahami Perda No 2 Tahun 2010 sesuai dengan tugas dan fungsi Satpol PP itu sendiri, yakni dalam hal penindakan. seyogyanya ada hal yang masih kurang, bukti jika Satpol PP telah memahami Perda ini sesuai dengan tugas dan fungsinya dapat dilihat dari kelengkapan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis untuk melaksanakan Perda No 2 Tahun 2010. Pelaksana seksi Binluhwassosmasy Satpol PP Kota Serang memiliki penjelasan sebagai berikut

“ Saat petugas kami melakukan penindakan berupa operasi penjarangan ditempat-tempat seperti Kepandean, Alun-alun, dan gedung putih, pegangan kita ialah surat perintah razia yang diterbitkan oleh Kasat Satpol PP. Ini merupakan alur pelaksanaan operasi penjarangan yang telah sesuai dengan SOP, yang mana didalamnya pun terdapat hal-hal teknis dalam melaksanakan operasi penjarangan” (wawancara tanggal 17 Mei 2017/pukul 11.00/wawancara tersebut dilaksanakan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Penjelasan diatas memberikan pengertian kepada peneliti, bahwa interpretasi Satpol PP terhadap Perda No 2 Tahun 2010 telah benar-benar sesuai dengan tugas dan fungsinya karena dari penjelasan pelaksana seksi Binluhwassosmasy ini, peneliti menemukan bahwa Satpol PP memiliki petunjuk pelaksanaan maupun teknis berupa standar operasional prosedur (SOP) dalam menjalankan operasi penjarangan PSK sehingga saat melaksanakan tugas lapangan tidak akan mengalami kesalahan komunikasi antar petugas.

Dua penejelasan dari Kabid PPHD dan pelaksana seksi binluhwassosmasy Satpol PP Kota Serang semakin menguatkan pandangan, bahwa Satpol PP memiliki pemahaman yang baik terhadap Perda No 2 Tahun 2010 sehingga dapat mengintepretasikan Perda No 2 Tahun 2010 dengan baik pula. Hal ini terlihat dari kelengkapan yang dimiliki oleh Satpol PP Kota Serang dalm aspek SOP yang secara rigid memberikan penjelasan tentang tata cara, kualifikasi petugas, peralatan/perengkapan yang wajib dipersiapkan sebelum melakukan operasi penjarangan PSK.

Dari kedua instansi pemerintahan Kota Serang, yakni Satpol PP Kota Serang dan Dinas Sosial Kota Serang yang mana memiliki wewenang untuk melaksanakan atau mengimplementasikan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010, dalam hal ini untuk membenahi permasalahan pelacuran di Kota Serang, peneliti mengamati kedua instansi tersebut dalam konteks interpretasi atau pemahaman kedua instansi tersebut terhadap substansi dari Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 memiliki nilai tersendiri tetapi bukan peneliti coba menilai melainkan peneliti hanya coba menggali fakta yang ada dilapangan terkait proses

pengimplementasian Perda No 2 tahun 2010 sehingga pada akhirnya peneliti mendapatkan hasil penelitian terkait permasalahan pelacuran di Kota Serang.

Bagi peneliti, berdasarkan hasil wawancara dengan kedua instansi tersebut, terlihat bahwa Satpol PP memiliki pemahaman yang lebih baik dibanding Dinas Sosial, hal ini terbukti dari cara menginterpretasikan Perda No 2 Tahun 2010, Satpol PP menjalankan setiap tugasnya, yakni melakukan operasi penjarangan terhadap seseorang yang diduga sebagai PSK dengan SOP yang lengkap dan jelas sedangkan Dinas Sosial memiliki pemahaman yang tidak begitu mendalam sehingga menginterpretasikan Perda No 2 Tahun 2010 pun tidak konstan dan bersifat tidak berkelanjutan. Hal ini peneliti cermati dari hasil wawancara dengan Kabid pelayanan dan rehabilitasi Dinas Sosial Kota Serang, yang mengatakan

“Rumah singgah yang kami gunakan untuk menampung sementara para PSK bersifat tidak tetap masih suka berpindah tempat, sesuai kenyamanan dan daya tampung” (wawancara pada tanggal 15 Juni 2017/pukul 10.00/wawancara tersebut dilakukan di kantor Dinas Sosial Kota Serang)

Dari hasil wawancara tersebut, peneliti ingin lebih menggarisbawahi, bahwa Dinas Sosial memang belum menginterpretasikan Perda No 2 Tahun 2010 dengan baik karena pelaksanaan tugas pembinaan dan pemberdayaan sosial yang tidak bersifat tetap dalam salah satu aspeknya yakni sarana dan pra sarana, padahal dalam pasal 18 Perda No 2 Tahun 2010 tersebut disebutkan, guna mengefektifkan pelaksanaan di lapangan, penyiapan sarana dan prasarana untuk melaksanakan pembinaan, dilakukan secara terpadu dibawah koordinasi Walikota atau Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas, pokok dan fungsi dibidang sosial.

Satuan kerja perangkat daerah yang dimaksud pada pasal diatas ialah Dinas Sosial Kota Serang, maka dari itu, seharusnya Dinas Sosial Kota Serang membuat SOP yang jelas dan lengkap terkait sarana dan prasarana, semisal kriteria rumah singgah, mulai dari tinggi, luas, letak, dan lain-lain. Jika sudah memiliki SOP seperti contoh diatas, peneliti dapat mengetahui, bahwa Dinas sosial Kota Serang telah berhasil memahami Perda No 2 Tahun 2010 dengan baik.

Telah lengkap peneliti mengamati pemahaman kedua instansi tersebut, selanjutnya peneliti akan memberikan pengamatan peneliti, masih dalam konteks interpretasi tetapi kali ini dalam sudut pandang masyarakat Kota Serang termasuk PSK-PSK yang tertangkap saat operasi penjarangan.

4.2.2.2.3. Pemahaman masyarakat Kota Serang

Telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, bahwa berjalan baiknya suatu kebijakan dapat dinilai dari interpretasi sektor-sektor yang terlibat dalam kebijakan tersebut, dengan kata lain interpretasi terhadap kebijakan harus dimiliki oleh subjek maupun objek kebijakan publik tersebut. Dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda) Kota Serang No 2 Tahun 2010. Interpretasi yang baik terhadap perda tersebut akan menghasilkan implementasi kebijakan yang maksimal, jika sebelumnya telah dibahas interpretasi instansi yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan perda ini, pada sub bab ini akan peneliti berikan hasil penelitian di lapangan, terkait intepretasi masyarakat Kota Serang, terutama para PSK terhadap Perda No 2 tahun 2010 ini.

Menarik untuk dibahas, bagaimana para PSK dalam mengintepretasikan Perda no 2 tahun 2010 karena dari sejak Perda No 2 terbit pada tahun 2010,

keberadaan PSK di Kota Serang tetap eksis dan tidak terganggu oleh adanya larangan terhadap segala aktifitas pelacuran yang mereka lakukan. Hal ini bukan tanpa dasar, wawancara yang peneliti lakukan dengan beberapa PSK yang mangkal di alun-alun Kota Serang, Terminal Pakupatan, dan Terminal Kepandean menunjukkan tidak adanya ketakutan mereka dalam melaksanakan berbagai aktivitasnya, padahal aktivitas mereka bertentangan dengan peraturan yang akan menimbulkan sanksi bagi yang melanggarnya.

Hal ini diungkapkan oleh Diana (35), salah satu PSK yang memilih tempat magkalnya di Kepandean, dia mengatakan bahwa

“saya tahu ada aturan yang melarang saya kerja disini tapi saya sudah setengah tahun disini dan aman-aman aja, paling juga razia oleh satpol pp sama FPI yang gerombolan make sorban-sorban gitu terus udah dibebasin lagi. Lagian saya juga bayar uang keamanan disini” (wawancara dilakukan tanggal 20 Juni 2017/pukul 00.00/wawancara dilakukan di Terminal Kepandean Kota Serang)

Dari penggalan wawancara peneliti dengan salah satu PSK yang mangkal di Kepandean tersebut, menjelaskan bahwa PSK ini tidak merasa ada yang mengancam mereka untuk melakukan kegiatan yang bagi Perda no 2 tahun 2010 merupakan kegiatan pelacuran, yang dapat dikenakan sanksi jika melanggarnya. Mereka mengetahui keberadaan Perda ini tetapi seperti yang dikatakan oleh salah satu PSK diatas, bahwa mereka sudah menganggap pelacuran sebagai pekerjaan mereka sehingga bukan sekedar aktivitas biasa, dengan kata lain mereka sudah menggantungkan urusan perekonomiannya lewat kerja sebagai seorang PSK. Yang menarik lagi ialah pengakuan PSK tersebut, bahwa setiap harinya ia membayar uang keamanan untuk pengamanan-pengamanan disekitar Kepandean Kota Serang. Peneliti coba menggali lebih dalam siapa yang dimaksud dengan pengamanan tersebut, PSK tersebut menjelaskan, bahwa pengamanan ini berupa

preman-preman yang menjadi pelindung PSK ketika sedang menerima tamu (melakukan pekerjaannya). Dari keterangannya, ternyata preman-preman disini memiliki beking dari ada anggota-anggota dari satpol PP dan Kepolisian dan meminta jatah keamanan di terminal Kepandean tersebut. Kutipan wawancaranya sebagai berikut,

“Setiap hari saya setor uang keamanan dan uang pulang, uang keamanan sebesar 30 ribu dan 20 ribu untuk uang pulang ke preman sini lah biasa dibilangnya dan preman-preman ini punya orang dibelakangnya, istilah kata beking lah. Soalnya emanga banyak anggota-anggota dari polisi, satpol pp dateng kesini bukan mau ngerazia, tapi cuma minta jatah aja” (wawancara dilakukan tanggal 20 Juni 2017/pukul 00.00/wawancara dilakukan di Terminal Kepandean Kota Serang)

Adapun razia-razia yang nampaknya membuat mereka semakin pintar dalam membuat siasat agar lolos dari razia tersebut, hal ini dikatakan oleh Sari (36) seorang mami atau germo di Alun-alun Kota Serang, yang mana Sari sudah bertahun-tahun berada di lingkungan pelacuran. Dia mengatakan,

“Kalo yang mangkal di Alun-alun mah gampang aja kaburnya, orang tempatnya luas begini, atau engga ngumpet di semak-semak, beres. Lagian saya udah tau kalo jadwal-jadwal razia, kan kenalan saya banyak. Misal ni kan lagi bulan ramadhan, pasti razia tanggal 20an gitu, sok geh..”(wawancara tanggal 11 Juni 2017/pukul 23.00/wawancara dilakukan di Alun-alun Kota Serang)

Dari penjelasan diatas, peneliti semakin menyadari bahwa PSK-PSK di Kota Serang ini merasakan kenyamanan dalam melakukan pekerjaannya yakni sebagai pekerja seks komersil, hal ini dikarenakan banyaknya celah-celah yang dapat dimanfaatkan oleh PSK sehingga dapat melakukan siasat agar jam-jam dimana PSK-PSK ini sedang melakukan pekerjaannya dapat terkendali. Celah-celah yang dimaksud peneliti antara lain, bocornya informasi razia/operasi penjarangan PSK kepada orang-orang yang memiliki kepentingan dalam

kelompok PSK sehingga PSK dapat mengantisipasi razia tersebut dan yang kedua adalah terdapat oknum dari anggota satpol PP maupun kepolisian yang terlibat dalam aktivitas pelacuran sehingga membuat PSK-PSK, geromo dan setiap orang yang berkecimpung pada aktivitas pelacuran ini merasa benar karena merasa dibekingi. Hal diatas dapat peneliti uraikan karena peneliti benar-benar menelusuri aktivitas mereka dan fakta-fakta diatas lah yang menjadi analisa peneliti.

Dalam konteks interpretasi, dapat dilihat bahwa PSK-PSK yang menjalankan aktivitasnya di Kota Serang ini memahami adanya larangan terkait pekerjaan yang mereka lakukan meskipun kadar pemahaman mereka terhadap Perda ini hanya sebatas mengetahui dan tidak memaknai tujuan dari perda tersebut, hal ini menjadi suatu yang wajar karena mereka hanya mendengar, bahwa ada peraturan tentang larangan bagi PSK d Kota Serang tanpa mencari tahu secara mendalam tentang isi dari Perda tersebut. Adapun pemahaman ataupun sosialisasi yang diberikan oleh pihak terkait, yakni Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Serang setelah operasi penjarangan. Menjadi hal yang terlambat karena pemahaman yang salah telah diberikan terlebih dahulu oleh geromo, preman, dan rekan PSK mereka yang malah semakin mendorong para PSK ini untuk terus melakukan pekerjaannya.

Hal ini peneliti dapatkan setelah wawancara dengan Resti (17), PSK yang mangkal di Alun-alun Kota Serang, dia mengatakan,

“ Teteh (Sari,36) pernah ngasih tau aku, kalau ga usah pusing soal razia, kenalan teteh banyak, yang penting aku kerja aja, soalnya aku kan baru sebentar kerja, baru 2 bulan lah, jadi aku masih takut-takut kena razia” (wawancara tanggal 11 Juni 2017/pukul 23.00/wawancara dilakukan di Alun-alun Kota Serang)



Gambar 4.4 wawancara dengan Resti (PSK)

Pemahaman awal yang dilakukan oleh Sari (36) kepada Resti (17) merupakan pandangan yang salah dan semakin menumbuhkan rasa percaya diri kepada PSK untuk menjalankan aktivitas kerjanya. Pandangan yang tidak sesuai dengan Perda No 2 tahun 2010 ini telah tertanam kuat dan sulit untuk diubah. Maka dari itu, tidak heran jika pembinaan PSK di Kota Serang belum dapat berjalan dengan baik karena lingkungan mereka saling menguatkan satu dengan yang lainnya untuk tidak khawatir akan operasi/razia PSK. Lebih dalam lagi, mereka terus berupaya mencari cara agar dapat lolos dari razia.

Sehubungan dengan konteks yang saat ini peneliti bahas, yakni interpretasi dari kaca mata PSK itu sendiri terhadap Perda No 2 Tahun 2010, peneliti melihat bahwa PSK Kota Serang acuh, dengan kata lain menghiraukan aturan-aturan yang terdapat dalam Perda No 2 Tahun 2010 ini sehingga mereka tidak menafsirkan Perda ini sesuai dengan maksud dan tujuan yang akan dicapai. Hal ini peneliti ambil dari fakta-fakta di lapangan yang menunjukkan, bahwa ketidakpatuhan yang mereka lakukan ini semakin menunjukkan bahwa pelaksanaan atau implementasi

Perda No 2 tahun 2010 tidak terlaksana dengan baik. Peraturan Daerah ini terbit pada tahun 2010, kurang lebih sudah 7 tahun Perda ini dijalankan oleh pemerintah Kota Serang itu sendiri tetapi aktivitas pelacuran terus memunculkan orang-orang baru. Hal ini dikuatkan dengan penjelasan dari Resti (17), dia mengatakan

“Aku asalnya dari Rangkasbitung, disana aku kenal sama seseorang yang kenlain aku sama Teh Sari, aku diajak kerja sama dia, pas sampe Serang aku disuruh langsung kerja beginian (melacur) sama Teh Sari, hari pertama aku nemenin tamu, aku malah curhat...” (wawancara tanggal 11 Juni 2017/pukul 23.00/wawancara dilakukan di Alun-alun Kota Serang)

Usia resti baru menginjak 17 tahun dan saat diwawancara, dia pun baru menjalankan 4 bulan pekerjaannya sebagai PSK di Kota Serang, tidak ada pikiran lain kecuali mencari uang untuk keluarganya agar dikampung sana agar keluarganya tidak direndahkan oleh tetangga-tetangganya.

Jangankan berpikir takut akan razia, saat ditanya ancaman penyakit pun dijawab dengan mudah, karena sudah ada alat kontrasepsi.

Sehingga peneliti memiliki pandangan, bahwa aturan-aturan berupa larangan yang terdapat dalam Perda No 2 Tahun 2010 tidak dapat memberikan efek jera kepada PSK-PSK yang melakukan aktivitas pekerjaannya di Kota Serang. yang paling utama ialah, pola pembinaan yang diatur dalam Perda No 2 Tahun 2010 dan dijalankan oleh Dinas-dinas terkait tidak diminati oleh PSK-PSK tersebut. Jika pada pembahasan sebelumnya, Kasi Rehabilitasi Tuna Susila Dinas Sosial Kota Serang memberikan penjelasan mengenai pola pembinaan yang berkelanjutan, pada kenyataannya, PSK-PSK ini setelah terjaring razia dan menjalankan pembinaan, mereka tidak merasa jera ataupun kapok, karena mereka kembali lagi mangkal dan menjajakan dirinya kembali. Hal ini sesuai dengan penjelasan salah satu PSK yang mangkal di Kepandean, Diana (35), yang mengatakan,

“aku pernah waktu itu kena razia, aku dibawa ke rumah dinsos yang diciracas, aku disana 2 hari satu malam, didata, dikasih tau tentang gitu-gitu lah, jangan kerja kaya gitu lagi, cari kerjaan yang lain. Terus besoknya aku dibawa ke pandeglang, dikasih baju sama ongkos, abis itu aku ditebus sama Mang Arif, temen aku yang di Kepandean. Udah gitu aku balik kerja lagi besoknya.” (wawancara dilakukan tanggal 20 Juni 2017/pukul 00.00/wawancara dilakukan di Terminal Kepandean Kota Serang)

Hal diatas merupakan fakta yang terjadi dilapangan dan tidak mungkin Dinas Sosial Kota Serang tidak mengetahui hal yang terjadi seperti diatas. Pola pembinaan atau tata cara pembinaan bagi para PSK yang terjaring razia oleh Satpol PP Kota Serang memang terbukti tidak mampu membuat para PSK tersebut meninggalkan pekerjaannya yang melanggar aturan yang berlaku. Aturan-aturan yang dilaksanakan oleh dinas-dinas Kota Serang terkait penyelesaian permasalahan PSK bersifat terlalu elastis sehingga ada kesempatan bagi para PSK ini untuk mengulurnya.

Beberapa faktanya lainnya ialah, tidak dibinanya mami atau germo yang sebenarnya memiliki pengaruh yang kuat ketimbang PSK-PSK yang saat ini banyak mangkal di beberapa tempat di Kota Serang, selain itu proses pembinaan dari Dinas Sosial Kota Serang tidak berkelanjutan. Dua fakta ini bukan peneliti uraikan tanpa data yang peneliti dapatkan. Mengenai tidak ditangkapnya mami atau germo, Kasi Rehabilitasi wanita tuna Susila memberikan jawaban sebagai berikut,

“Kami petugas dilapangan tidak bisa serta-merta menangkap mami-mami tersebut. Lagi pula kami tidak ada kaitannya dengan urusan penangkapan, itu sudah wewenang Satpol PP. jika yang tertangkap bukan mami dan hanya anak buah (PSK) nya saja, kami bisa apa, yang tertangkap yang kami bina. Tetapi yang saya ketahui, penangkapan dilakukan dilapangan atau ditempat mangkal para PSK, sedangkan mami atau germo tersebut pergerakannya mobile sehingga tidak terdeteksi”(wawancara tanggal 15 April 2017/10.00/wawancara dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang).

Dari kutipan wawancara tersebut, peneliti kembali menemukan adanya saling lempar tanggung jawab antar dinas dan satuan, bukan masukan yang membangun antar mereka. Memang permasalahan PSK ini menjadi pekerjaan yang sangat sulit untuk diselesaikan oleh pihak pemerintah Kota Serang tetapi hal ini sudah menjadi kewajiban dari Pemerintah Kota Serang sebagai pelaksana atau implementator setiap perda yang ada, termasuk Perda No 2 Tahun 2010 ini.

Penyelesaian masalah pelacuran di Kota Serang memang memiliki hambatan yang beranekaragam, salah satunya ialah intepretasi yang berbeda-beda dalam upaya menyelesaikan masalah ini, seharusnya sinergitas dan koordinasilah yang harusnya dijunjung tinggi. Interpretasi yang berbeda-beda ini dikarenakan adanya ketidakpuasan satu pihak atas pihak lain atau ketidak puasan satu pihak terhadap aturan yang berlaku di Kota Serang. Hal ini yang terlihat oleh peneliti, ketika para ulama, pimpinan pondok/pesantren kota Serang, ormas keagamaan maupun kepemudaan di Kota Serang, bersepakat untuk melakukan tindakan nyata untuk menertibkan dengan cara melakukan razia tempat-tempat mangkal PSK di Kota Serang dan hotel maupun tempat hiburan yang ada di Kota Serang. Mereka tergabung dalam GPSM (Gerakan Pengawal Serang Madani), berisikan ulama, pemimpin pondok pesantren dan ormas-ormas di Kota Serang. Berawal dari kesamaan *frame* diantara mereka, yakni ingin mewujudkan dan mengawal Kota Serang sebagai Kota Madani. Setelah melakukan wawancara dengan ketua GPSM dan pemilik pesantren Al- Islam Kota Serang, beliau menjelaskan

“kami menjalankan fungsi kami sebagai masyarakat Kota Serang yang peduli terhadap Kota ini dan satu lagi, kami pun melaksanakan fungsi kami sebagai umat muslim untuk menjaga agar ajaran Allah tetap berdiri tegak. Apa hal tersebut merupakan tindakan yang salah? Saya rasa yang seharusnya salah ialah, para pemegang wewenang yang tidak melaksanakan wewenangnya dengan

sungguh-sungguh, itu lebih salah dari pada kami (wawancara dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2017/pukul 16.00/wawancara dilakukan di Pesantren Al-Islam)

Dari hasil wawancara diatas, peneliti mulai memahami bahwa tindakan yang awalnya dinilai main hakim sendiri, nyatanya malah merupakan tindakan yang kongkrit untuk menyelesaikan permasalahan pelacuran di Kota Serang. Orang-orang yang tergabung dalam gerakan ini, bergerak tidak atas dasar amanah Perda maupun atas inisiasi pemerintah. Mereka secara mandiri melakukan setiap kegiatan untuk membersihkan Kota Serang dari aktivitas pelacuran.

Setelah berjalannya waktu, pemerintah Kota Serang pun melirik kegiatan yang dilakukan oleh GPSM ini. Saat ini GPSM merupakan mitra dari pemerintah Kota Serang dalam urusan memberantas pelacuran di Kota Serang. GPSM mulai terlibat dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial, Polres, dan Korem yang ada di Kota Serang. Hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara H.Enting, yang mengatakan

“GPSM ada semenjak tahun 2016 tetapi akhirnya ditetapkan secara resmi dan disaksikan oleh beberapa perwakilan pemerintah Kota Serang pada tahun 2017 sehingga saat ini, GPSM merupakan mitra dari pemerintah. GPSM sekarang memiliki kegiatan mandiri dan join dengan Dinas sosial, Polres, maupun Korem Kota Serang. kegiatannya tidak lain ialah melakukan razia tetapi tugas kami tidak merazia dan melemparkan semua kepada pemerintah, kami ikut membina para PSK yang terjaring hingga mereka bisa lepas dari aktivitas pelacuran yang ada di Kota Serang(wawancara tanggal 10 Agustus 2017/pukul 16.00/wawancara dilakukan di Pesantren Al-Islam)”

Dari penjelasan lanjutan yang diutarakan oleh H. Enting, peneliti semakin mengetahui, bahwa peran yang dilakukan oleh GPSM ialah ikut membina PSK-PSK yang terjaring razia. GPSM secara mandiri membina moral, akidah, sampai ekonomi si PSK tersebut. Pembinaan yang dilakukan oleh GPSM ini sifatnya tidak menyeluruh karena keterbatasan dana pembinaan yang selama ini hanya bertumpu pada dana iuran oleh setiap pengurus GPSM.



Gambar 4.5 Simbolis penerimaan bantuan modal untuk Ibu Anita (eks PSK)

Dari gambar diatas, dapat dilihat bahwa wujud keseriusan GPSM dalam membina PSK yang memiliki niat untuk keluar dari aktivitas pelacuran. Peneliti ceritakan sedikit, bahwa Ibu Anita ini merupakan salah satu Eks PSK yang hingga hari ini terus diberikan motivasi oleh GPSM. Dulu Ibu anita, bekerja sebagai PSK yang mangkal di Kepandean, Ibu Anita terjaring razia saat sedang melayani tamunya disalah satu hotel di Kota Serang. Saat ini Ibu Anita berjualan nasi uduk dengan modal yang diberikan oleh GPSM dan pihak pemerintah Kota Serang.

Ibu Anita merupakan satu dari beberapa PSK yang berhasil terlepas dari aktivitas pelacuran, tentunya hal ini merupakan kerja keras antar tiap unsur pemerintah dan GPSM.

Dalam menjalankan tugasnya, GPSM juga memiliki beberapa tantangan, seperti yang dijelaskan oleh H.Enting sebagai berikut

“GPSM pun menghadapi berbagai macam tantangan, beberapa diantaranya berkaitan dengan beking yang melindungi para PSK dan setiap kegiatannya. Si beking ini memiliki orang suruhan untuk menjadi mata-mata yang berfungsi untuk mengkoordinasikan tiap tempat mangkal PSK jika terjadi razia. Jadi setiap razia kami maupun gabungan dijalankan, mata-mata ini menjalankan tugasnya untuk memberikan informasi kepada setiap orang yang menjadi keamanan di tempat mangkal maupun hotel dimana kegiatan pelacuran sedang dilakukan(wawancara tanggal 10 Agustus 2017/pukul 16.00/wawancara dilakukan di Pesantren Al-Islam)”

Pernyataan tersebut memberikan gambaran kepada peneliti, bahwa tugas yang dijalankan GPSM ini menjadi berlebih, ketika masyarakat Kota Serang sendiri malah melindungi aktivitas yang secara hukum dilarang. Jika keadaan sudah begitu kompleks seperti ini GPSM telah memiliki solusi yang cocok, yakni menutup tempat-tempat yang ada kaitannya dengan aktivitas pelacuran tetapi nyatanya yang terjadi ialah kurang dukungan dari pemerintah Kota Serang karena sampai saat ini tempat-tempat tersebut masih berdiri dan tetap menjadi pangkalan para PSK untuk menjajakan dirinya.

Satu hal yang peneliti ingat ialah, pernyataan H.Enting terkait pertanyaan yang peneliti ajukan, bahwa sampai kapan GPSM akan *exist* untuk membenahi permasalahan pelacuran, beliau menjawab dengan tegas,

“sampai para santri kami bisa keluar pondok dengan tidak terkontaminasi dengan dunia pelcuran di Kota Serang (wawancara tanggal 10 Agustus 2017/pukul 16.00/wawancara dilakukan di Pesantren Al-Islam)”

Hal diatas menunjukan, bahwa H.Enting dan GPSM berupaya memberantas pelacuran di Kota Serang sampai kota ini terbebas dari aktivitas pelacuran karena

H.Enting merasa pendidikan yang ia berikan di pondok akan sia-sia jika para santri ini keluar dari pondok karena lingkungan yang buruk mengkontaminasi mereka.

4.2.2.3 Penerapan

Suatu implementasi kebijakan publik akan mencapai keberhasilannya ketika kebijakan tersebut diterapkan secara sempurna oleh pelaksana kebijakan maupun objek kebijakan tersebut. Maka dari itu, Charles O Jones memasukan aspek penerapan (*application*), yang mana penerapan ini digunakan untuk melihat, bagaimana pelaksanaan tersebut.

Sesuai dengan penelitian yang peneliti laksanakan saat ini, yakni mengenai pelacuran di Kota Serang dalam konteks implementasi Perda No 2 Tahun 2010, peneliti mencoba untuk mencermati penerapan kebijakan dalam hal ini Perda No 2 Tahun 2010 yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kota Serang selaku pelaksana kebijakan dan masyarakat Kota Serang sebagai objek kebijakan dalam menjalankan perda ini. Setelah itu peneliti akan mengetahui, dari penerapan mereka terhadap Perda No 2 Tahun 2010, apakah pelaksanaan atau implementasi Perda No 2 Tahun 2010 sudah berjalan dengan baik.

Ada beberapa aspek yang menjadi dimensi untuk mengetahui penerapan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 ini telah diterapkan dengan baik atau tidak. Aspek tersebut meliputi, kesesuaian kerja dan jadwal kegiatan. Dimensi-dimensi ini peneliti ambil berdasarkan pandangan Charles O Jones itu sendiri, yang mengatakan, bahwa penerapan suatu kebijakan merupakan aktivitas/kegiatan rutin yang dilandaskan pada ketentuan-ketentuan dimana didalamnya termasuk

perlengkapan yang mendukung aktivitas tersebut, baik perlengkapan fisik maupun yang berbentuk dokumen resmi.

Kelima dimensi ini akan peneliti uraikan satu per satu pada pembahasan berikutnya.

4.2.2.3.1. Kesesuaian Perda

Setelah peneliti menjabarkan dengan rinci apa yang menjadi dimensi interpretasi dalam teori implementasi kebijakan dari Charles O Jones, pada bab ini peneliti akan menginjak pada langkah dimana suatu kebijakan publik dapat dinilai berhasil atau tidak dilihat dari pelaksanaannya (*application*) di lapangan. Salah satu aspek dari pelaksanaan tersebut ialah segala hal yang bersangkutan dengan kesesuaian perda. Peneliti akan mengupas aspek ini dengan 2 cara, pertama peneliti akan mencarikan data maupun informasi dengan kacamata pemerintah sebagai implementator dan kedua, peneliti akan memberikan pandangan di lapangan terkait Perda ini dalam kacamata PSK dan orang atau kelompok yang berada pada lingkaran aktivitas pelacuran di Kota Serang.

Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat merupakan hasil kajian teoritis dan empiris yang dilakukan oleh pemerintah Kota Serang dengan pertimbangan, bahwa Kota Serang merupakan daerah dengan landasan kehidupan bermasyarakat yang berbudaya dan beragama maka dari itu, ditinjau dari pertimbangan seperti itu, berbagai bentuk perbuatan yang merupakan penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang meresahkan masyarakat, ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Kota Serang, salah satunya ialah berbagai aktivitas pelacuran yang tumbuh dan berkembang di Kota ini.

Aktivitas pelacuran yang melahirkan pekerja-pekerja seks yang menjajakan diri ini telah menanggalkan kenyamanan bagi masyarakat Kota Serang, sehingga suasana aman, nyaman, dan tenteram harus diwujudkan di Kota Serang, oleh karena itu perbuatan penyakit masyarakat yang ada di Kota Serang diperlukan aturan tentang pembinaan, pengawasan, dan pengendalian, pelarangan, serta penindakan terhadap berbagai aktivitas pelacuran yang ada di Kota Serang agar masyarakat Kota Serang terhindar dari gangguan atau dampak negatif yang akan timbul. Aturan-aturan itu akhirnya dikodifikasikan oleh pemerintah Kota Serang pada Tahun 2010 dalam satu susunan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat.

Telah peneliti sebutkan, latar belakang lahirnya Perda No 2 Tahun 2010 yang memiliki tujuan untuk membawa masyarakat Kota Serang dalam lingkungan yang berbudaya dan beragama dengan kenyamanan dan ketenteraman yang terjaga. Perda No 2 Tahun 2010 tidak hadir tanpa adanya kebijakan-kebijakan lain di atasnya yang mengarahkan dan menjadi landasan Perda ini terbentuk. Dan berikut merupakan beberapa rujukan Perda No 2 Tahun 2010 ini,

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kota Serang (Lembaran Daerah Kota Serang Tahun 2008 Nomor 7, Tambahan Lembaran Daerah Kota Serang Nomor 7);

3. Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kota Serang (Lembaran Daerah Kota Serang tahun 2008 Nomor 13).

Ada belasan kebijakan yang menjadi acuan Pemertintah Kota Serang untuk membentuk Perda ini tetapi telah dibahas pada bab sebelumnya yang menegaskan, bahwa berhasil atau tidaknya suatu kebijakan ditentukan oleh pelaksanaan/implementasinya itu sendiri ketimbang rancangan-rancangan yang dibuat.

Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa secara formal atau dengan kata lain secara hirarki hukum, Perda No 2 Tahun 2010 telah sesuai. Dalam aspek kesesuaian perda, Perda No 2 sudah terbukti memiliki tujuan yang memiliki daya guna dan akan membawa masyarakat kota Serang pada keadaan yang nyaman dan tenteram, itu mengartikan, bahwa Perda ini merupakan jawaban atas segala aktivitas yang dapat mengganggu lingkungan Kota Serang yang sangat menjunjung nilai-nilai agama dan budaya. Hal ini menjadi wujud nyata dari pemerintah Kota Serang untuk melindungi dan menjaga masyarakatnya.

Jika aspek kesesuaian perda dilihat dari kaca mata pemerintah sudah terbukti sesuai, sekarang peneliti akan memberikan pandangan dari kacamata masyarakat Kota Serang, terutama orang-orang atau kelompok yang berkenaan dengan aktivitas pelacuran dalam melihat kesesuaian Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010. Dari hasil penelitian yang peneliti lakukan, peneliti mendapatkan jawaban, bahwa sebenarnya maksud dan tujuan dari Perda ini diakui baik oleh setiap elemen yang berkenaan dengan aktivitas pelacuran, dalam konteks bahasan kali ini, mereka mengatakan, bahwa perda ini telah sesuai dengan tujuan yang ingin diwujudkan oleh pemerintah Kota Serang. Setiap elemen yang dimaksud

oleh peneliti ialah, baik kalangan pro maupun kontra terhadap setiap aktivitas pelacuran.

Masyarakat dari kalangan kontra terhadap aktivitas pelacuran, yakni masyarakat umum dan ormas yang *concern* terhadap hal-hal yang menyimpang dari aturan-aturan yang ditetapkan, menyatakan bahwa aktivitas pelacuran harus dihilangkan di Kota Serang dengan cara apapun, salah satunya ialah dengan aturan yang tegas. Hal ini peneliti dapatkan dari hasil wawancara dengan salah satu masyarakat Kota Serang yang tempat tinggalnya dekat dengan tempat mangkal para PSK (terminal pakupatan), Randi (25) biasa dia dipanggil, ia mengatakan,

“saya warga asli sini, selain tinggal saya juga dagang barang loak warisan keluarga disini. Untuk masalah PSK, tiap hari ada aja yang mangkal, ramai disini mah, dari jam sepuluh malem sampe jam tigaan lah. Kalau terganggu sih engga saya mah, udah biasa. Tapi kalo urusan sama aturan ma melanggar, soalnya pernah ada razia, malah ada yang sampe lari ke rumah saya. Menurut saya, memang jablay-jablay ini sudah melanggar, kan emang agama juga melarang, jadi saya setuju ada aturan larangan nge jablay”(wawancara pada tanggal 29 mei 2017/pukul 16.00/wawancara dilakukan di terminal Pakupatan)



Gambar 4.6 tempat mangkal PSK (Terminal Pakupatan)

Dari hasil wawancara ini, peneliti mendapatkan gambaran bahwa warga pun menyadari jika kehadiran PSK-PSK ini telah melanggar aturan yang berlaku tetapi peneliti melihat, masyarakat ini tidak begitu terganggu akan aktivitas mereka.

Peneliti tidak mengetahui pasti mengapa mereka tidak berupaya untuk melarang ataupun mengusir mereka dari tempat tersebut, entah karena mereka tidak peduli atau mereka sudah terbiasa dengan aktivitas pelacuran yang setiap hari dilakukan di daerah tersebut.

Yang peneliti garis bawahi ialah, warga terminal pakupatan hanya menganggap perlu ada aturan karena menurut mereka, aktivitas yang dilakukan oleh PSK-PSK ini telah melanggar nilai-nilai agama. Bagi peneliti ini jawaban yang sangat umum, jawaban ini menunjukkan Perda No 2 Tahun 2010 tidak diketahui oleh mereka.

4.2.2.3.2. Prosedur Kerja

Pada bahasan kali ini, peneliti akan fokus pada bagaimana prosedur kerja yang berlaku dalam mengaplikasikan atau menerapkan Perda No 2 Tahun 2010 ini, sebagai upaya untuk menanggulangi permasalahan pelacuran yang ada di Kota Serang. Sebagaimana yang dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, yakni kesesuaian Perda No 2 Tahun 2010, pada bahasan ini peneliti akan memberikan data dan informasi berupa fakta-fakta yang terdapat dilapangan terkait pengaplikasian dan penerapan Perda ini karena seyogyanya, suatu kebijakan akan dilihat berhasil jika prosedur kerjanya jelas dan mudah dipahami oleh pelaksana kebijakan tersebut, dalam hal ini pemerintah Kota Serang.

Pemerintahan Kota Serang yang berkewenangan dalam permasalahan yang sedang peneliti teliti ialah, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Serang dan Dinas

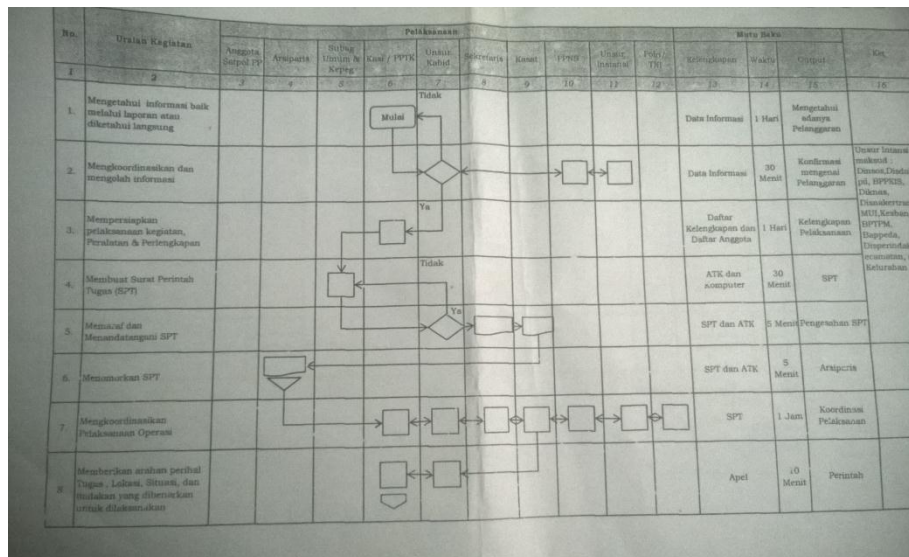
Sosial Kota Serang. Kedua instansi ini seyogyanya memiliki prosedur kerja yang digunakan sebagai panduan untuk menjalankan Perda No 2 Tahun 2010. Prosedur kerja yang peneliti maksud, yakni turunan dari Perda No 2 Tahun 2010 dimana turunan ini menjadi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis untuk mengaplikasikan perda ini.

Fakta dilapangan menunjukkan, bahwa Perda ini belum memiliki Peraturan Walikota (perwal), dimana perwal ini akan menjadi petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis bagi pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Serang. Hal ini menjadi menarik karena akan menjadi pertanyaan, atas dasar apa setiap instansi yang menjalankan Perda ini dalam menyusun standar operasional prosedur (SOP) dari masing-masing instansi terkait.

Untuk itu peneliti melakukan komunikasi dengan instansi terkait, yakni dengan Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Serang. setelah peneliti melakukan wawancara, Kabid PPHD Satpol PP Kota Serang menyatakan,

“ Kami menjalankan operasi penjarangan PSK dengan mengikuti SOP yang telah diterbitkan dan disahkan oleh Kepala Satuan, itu yang menjadi landasan kami dalam menjalankan razia PSK di Kota Serang terkait belum adanya perwal, kami sebagai pelaksana tidak bisa menunggu terus menerus, sedangkan persoalan PSK ini sangat membutuhkan pemecahan yang segera” (wawancara pada tanggal 17 Mei 2017/pukul 11.00/wawancara dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Dari penjelasan yang peneliti dapatkan, bahwa Satpol PP Kota Serang telah memiliki prosedur untuk dijadikan petunjuk pelaksanaan dalam menjalankan tugas mereka, yakni operasi penjarangan PSK di Kota Serang. Prosedur tersebut berupa SOP yang diterbitkan oleh Kasat Pol PP Kota Serang.



Gambar 4.6 alur pelaksanaan razia Satpol PP Kota Serang

Dalam SOP tersebut dijelaskan, bahwa standar operasional prosedur (SOP) operasi penyakit masyarakat/pekerja seks komersial dan waria penjaja diri, dengan nomor SOP 065/540-org, tanggal pembuatan 8 September 2014 dan direvisi pada tanggal 15 September 2014. Dalam SOP ini memuat dasar hukum, keterkaitan dengan SOP lain, peringatan, kualifikasi pelaksana, peralatan/perlengkapan, dan pencatatan/pendataan hingga uraian kegiatan.

Jika prosedurnya sudah tersedia, maka apakah prosedur tersebut jelas dan mudah dipahami, hal ini peneliti tanyakan kepada pelaksana seksi binluhwassosmasy bidang PPHD Satpol PP Kota Serang, ia mengatakan,

“saat kami bertugas dilapangan, hanya SOP lah yang menjadi pedoman kami, SOP bagi kami jelas dan dapat dimengerti tetapi memang sebelum kami bertugas, dikeluarkan dulu surat perintah razia dari Kasat” (wawancara pada tanggal 31/05/2017/pukul 11.00/wawancara dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Telah terjawab, bahwa SOP yang dijadikan landasan oleh petugas Satpol PP dalam mengadakan razia PSK jelas dan dapat dipahami. Hal ini menandakan prosedur yang digunakan oleh satpol PP sudah terbukti sehingga tugas dan fungsi

Satpol PP dalam hal ini untuk melaksanakan razia PSK dapat berjalan dengan baik. Dalam pelaksanaan razia yang dijalankan oleh Satpol PP Kota Serang, langkah-langkah preventif juga tetap diupayakan, semisal memberikan selebaran himbauan/larangan, berupa stiker ditempat-tempat yang diduga melaksanakan aktivitas pelacuran. Hal ini berdasarkan pasal 13 Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 yang menyatakan, bahwa pejabat/pihak yang berwenang berhak untuk mencegah dan melarang kegiatan yang mengarah pada perbuatan, tindakan dan perilaku penyakit masyarakat.

Jika Satpol PP memiliki prosedur yang jelas dan mudah dipahami berupa SOP, beda halnya dengan Dinas Sosial Kota Serang. Ketika peneliti meminta prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka, yakni pembinaan PSK, mereka belum bisa memberikan prosedur tersebut. Lewat Kasi rehabilitasi Tuna susila, mereka mengatakan

“ Sebelum kami melaksanakan pembinaan kami adakan koordinasi dengan pihak-pihak lain yang terkait dalam permasalahan PSK, bisa itu dari Dinas Kesehatan, Polres Kota Serang, dan Satpol PP Kota Serang. untuk SOP sendiri masih kami kotret-kotret tetapi koordinasi pasti tetap kami jalankan. Bahkan saya baru mendapat SK dari walikota terkait pembentukan TIM LINTAS yakni tim terpadu penanggulangan PMKS” (wawancara tanggal 15 April 2017/10.00/wawancara dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang)

Dari pernyataan diatas peneliti dapat melihat, bahwa Dinas Sosial Kota Serang tidak memiliki prosedur yang jelas dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dinas Sosial Kota Serang hanya mengandalkan koordinasi antar instansi dalam menjalankan tupoksinya.

4.2.2.3.3. Jadwal Kegiatan

Hal yang menarik dari penyelesaian permasalahan pelacuran ini ialah, kegiatan yang dilakukan dengan waktu yang tentatif yang tidak direncanakan diawal. Seperti halnya tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Satpol PP Kota Serang yakni, melaksanakan operasi penjarangan terhadap PSK Kota Serang. Satpol PP Kota Serang tidak menentukan jadwal kegiatan mereka, ini dikarenakan sifat kegiatan yang tertutup sehingga jika jadwal kegiatan telah ditentukan akan dikhawatirkan adanya kebocoran informasi yang merugikan Satpol PP.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Kabid PPHD Satpol PP Kota Serang, yang mengatakan

“Kita ga akan beritahu jadwal razia kapan, karena dilapangan sering bocor informasi, biasanya kita adakan razia dadakan, informasi razia akan diberitahu ketika 2 jam sebelum razia, hal ini dilakukan untuk meminimalisir bocornya informasi tetapi surat perintah diberikan biasanya seminggu sebelum razia” (wawancara pada tanggal 17 Mei 2017/pukul 11.00/wawancara dilakukan di Kantor Satpol PP Kota Serang)

Penggalan wawancara diatas menggambarkan, bahwa jadwal kegiatan tidak menjadi hal yang harus direncanakan tetapi bukan karena Satpol PP Kota Serang tidak menjalankan tugasnya dengan baik tetapi demi menjaga kerahasiaan informasi agar operasi dapat menjaring banyak PSK.

Dinas Sosial Kota Serang memiliki jadwal pembinaan yang lebih terstruktur tetapi peneliti masih tidak meyakini, bahwa penentuan jadwal tersebut dilandaskan pada prosedur yang mana. Hal ini peneliti dapatkan setelah melakukan wawancara dengan Kasi Rehabilitasi tuna susila Dinas Sosial Kota Serang,

“Setelah melakukan koordinasi dengan beberapa pihak, kami membagi jadwal pembinaan menjadi 3 tahap. Tahap yang pertama ialah, bagi PSK yang baru

pertama kali tertangkap razia, tahap yang dua bagi PSK yang sudah tertangkap razia oleh satpol pp sebanyak dua kali, dan tahap yang ketiga dilakukan pembinaan kepada PSK yang tertangkap 3 kali oleh Satpol PP” (wawancara tanggal 15 April 2017/10.00/wawancara dilakukan di Kantor Dinas Sosial Kota Serang)

Dalam uraian lebih lanjut, lokasi yang digunakan untuk masing-masing tahap pembinaan berbeda-beda. Pembinaan pada tahap yang pertama dilakukan di rumah singgah yang berada di Kota Serang dengan waktu 3 hari, pembinaan yang kedua dilakukan di balai pemulihan dan pengembangan sosial (BP2S) Jalan siliwangi, Rangkasbitung, Lebak dalam waktu 3 bulan, dan tahap ketiga dilakukan di Panti Sosial Pasar Rebo Jakarta selama 6 bulan.

Telah dijabarkan hasil penelitian lapangan oleh peneliti, tentu data yang disajikan berupa fakta dilapangan yang dapat dibuktikan orisinalitasnya. Nyatanya, permasalahan pelacuran di Kota Serang merupakan permasalahan yang sudah mengakar dan sulit ditemukan solusinya, bagi peneliti apa yang telah dijalankan oleh pemerintah terkait telah sesuai dengan Perda yang berlaku.

4.3 Pembahasan

Dari setiap peristiwa yang dialami peneliti dalam menjalankan penelitian. Peneliti mendapatkan banyak pengetahuan yang menambah khasanah ilmu peneliti, bukan hanya teori, peneliti melihat dan merasakan langsung peristiwa yang terjadi di lapangan.

Seperti yang telah peneliti paparkan pada bab sebelumnya, fokus penelitian ini ialah implementasi Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 dalam menanggulangi permasalahan pelacuran yang ada di Kota Serang. Maka dari itu, peneliti coba untuk mendapatkan fakta-fakta dari berbagai pihak yang terkait untuk melihat

sudah terlaksana dengan baik atau tidak Perda No 2 Tahun 2010 karena seperti yang telah diketahui banyak pihak, bahwa aktivitas pelacuran di Kota Serang sangat nyata terlihat.

Fakta-fakta lapangan peneliti dapatkan dari unsur pemerintah yakni Dinas Sosial dan Satpol PP namun peneliti juga menggali informasi dari orang-orang yang berkecimpung dan turut ikut dalam membenahi permasalahan pelacuran di Kota Serang, mereka ialah para PSK, preman, germo/mami, hingga para ulama/pemimpin pondok pesantren. Dari semua yang peneliti sebut informan ini, berbagai data berupa fakta didapatkan dengan cara yang beranekaragam, seperti wawancara, dokumentasi, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan pelacuran.

A. Pencegahan

Dalam tugas pelaksanaan Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 yang dijalankan oleh Satpol PP Kota Serang, langkah-langkah preventif juga tetap diupayakan, semisal memberikan selebaran himbauan/larangan, berupa stiker ditempat-tempat yang diduga melaksanakan aktivitas pelacuran. Hal ini berdasarkan pasal 13 Perda Kota Serang No 2 Tahun 2010 yang menyatakan, bahwa pejabat/pihak yang berwenang berhak untuk mencegah dan melarang kegiatan yang mengarah pada perbuatan, tindakan dan perilaku penyakit masyarakat.

B. Pemberantasan

Penelitian dimulai dengan wawancara dengan unsur-unsur pemerintah yang memegang tanggung jawab melaksanakan Perda No 2 Tahun 2010, yakni Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Serang.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Serang, dalam perihal pelacuran di Kota Serang, Satpol PP Kota Serang memiliki tugas untuk menjaring atau melakukan razia kepada PSK-PSK yang mangkal. Secara organisasi, Satpol PP Kota Serang telah mumpuni, sesuai dengan amanah Perda No 2 Tahun 2010 bahwa SATPOL PP berwenang melakukan razia terhadap tempat atau rumah, tempat usaha, jalan atau tempat umum, yang digunakan atau mempunyai indikasi atau bukti yang kuat, sehingga patut diduga tempat tersebut digunakan sebagai tempat kegiatan penyakit masyarakat yang salah satunya ialah pelacuran.

Dalam menjalankan tugasnya, Satpol PP memiliki standar operasi pelayanan yang berfungsi sebagai pedoman dalam melakukan razia PSK di Kota Serang. Adapun alur pelaksanaan razia dapat peneliti jelaskan sebagai berikut. Pelaksanaan razia PSK dimulai dengan mendapatkan, mengkoordinasikan, dan mengolah informasi sebaik mungkin, lalu Petugas Satpol PP mempersiapkan pelaksanaan kegiatan, baik itu perlengkapan dan peralatan, setelah itu membuat, menandatangani, dan menomorkan SPT (surat perintah tugas), lalu memberikan arahan perihal tugas, lokasi, situasi, dan tindakan yang dibenarkan untuk dilaksanakan. Setelah semua persiapan dijalankan, Satpol PP melakukan kegiatan sesuai arahan dan tidak dibenarkan melakukan tindakan diluar kendali pimpinan

lapangan, setelah itu mendata dan membawa pelanggar untuk diproses lebih lanjut dan yang terakhir ialah, membuat laporan hasil kegiatan.

Dari sisi penerapan Perda No 2 Tahun 2010 yang dilaksanakan oleh Satpol PP Kota Serang, pelaksanaan razia memang menjadi tugas utama satuan ini, mereka melakukan razia dengan berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait, seperti Polres Kota Serang dan ormas-ormas Kota Serang. Jadwal pelaksanaan razia dilakukan secara rahasia, biasanya akan diadakan apel bersama 2 jam sebelum razia PSK dilaksanakan.

Meskipun sudah diatur sedemikian rupa, nyatanya razia PSK masih bocor juga sehingga sering kali razia PSK ini tidak mendapatkan hasil yang maksimal. Hal ini menjadi salah satu hambatan yang didapat oleh Satpol PP dalam melaksanakan amanat Perda No 2 Tahun 2010. Setelah dilakukan penelitian lebih mendalam, ternyata orang-orang yang berkecimpung di dunia PSK ini telah memiliki beking, dimana beking tersebut menjadi sumber informasi bagi para mami/germo dan PSK yang mangkal di hari itu.

Satu fakta lagi yang peneliti dapatkan terkait tugas Satpol PP untuk menetralsir setiap aktivitas pelacuran di Kota Serang ialah, temuan peneliti di lapangan yakni, Satpol PP tidak melakukan fungsi pembinaan sebagaimana yang dilakukan Dinas Sosial Kota Serang, mereka hanya merazia, mendata, dan setelah itu diberikan kepada dinas lain untuk ditindak lanjuti.

C. Penanggulangan

Setelah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Serang, peneliti menggali informasi kepada Dinas Sosial Kota Serang.

Peneliti mendapatkan kesempatan untuk mewawancarai Kabid pelayanan dan rehabilitasi sosial dan Kasi rehabilitasi tuna susila Dinas Sosial Kota Serang. Keduanya memiliki tupoksi untuk menggulangi pelacuran di Kota Serang. Penanggulangan pelacuran yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial ialah pembinaan berkelanjutan yang ditujukan untuk seluruh PSK yang terjaring razia. Pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial merupakan amanah Perda No 2 Tahun 2010 yang menyatakan, bahwa kegiatan pembinaan yang harus diadakan oleh instansi terkait. Sebagai langkah kongkrit, Dinas Sosial menyediakan rumah singgah yang terletak di Kota Serang dan berfungsi sebagai tempat PSK-PSK ditampung dan dibina.

Proses pembinaan PSK ini setelah peneliti ketahui tidak ditujukan untuk seluruh PSK yang terjaring razia, hanya beberapa PSK saja yang bisa merasakan program pembinaan Dinas Sosial. Ada beberapa kriteria, salah satunya ialah PSK tersebut harus terjaring razia sebanyak 3 kali baru setelah itu, Dinas Sosial akan melakukan karantina dan melakukan program pembinaan kepada PSK tersebut. Ada beberapa alasan, mengapa program pembinaan yang dijalankan oleh Dinas Sosial terasa tidak menyeluruh, yang pertama ialah permasalahan kapasitas tempat penampungan yakni rumah singgah Kota Serang yang berada di Jalan Perintis III, Ciracas, Serang. Dalam rumah singgah ini, Dinas Sosial tidak hanya menampung para PSK tetapi anak jalanan, gelandangan, serta pengemis. Alasan yang kedua ialah anggaran pembinaan yang terbatas. Program pembinaan yang peneliti

ketahui ialah, PSK akan mendapatkan berbagai macam kursus sesuai dengan minat serta keahlian yang ia miliki, misalkan menjahit, memasak, atau diberikan modal usaha. Dana yang didapat oleh Dinas Sosial tidak mencukupi untuk diberikan kepada seluruh PSK yang ada di Kota Serang. Secara kasar peneliti menghitung biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial untuk membina PSK. Taruhlan, bahwa si PSK A memiliki minat dan keterampilan di bidang kecantikan atau salon, yang jelas-jelas perlu disiapkan dananya oleh Dinas Sosial ialah instruktur atau pelatih kecantikan dan alat-alat yang mendukung pelatihan keterampilan kecantikan tersebut yang nantinya akan diberikan kepada PSK tersebut sebagai modal usahanya. Hitunglah untuk membeli peralatan sederhana salon, Dinas Sosial akan mengeluarkan biaya sekitar 5 juta. Pelatih atau instruktur untuk memberikan pengajaran kecantikan bagi PSK selama sebulan peneliti taksir memerlukan biaya 2-3 juta. Dari 2 itu saja sudah diketahui Dinas Sosial akan mengeluarkan 8 juta rupiah, belum lagi ditambah dengan uang transport dan makan bagi PSK untuk pergi-pulang dari rumah ke rumah singgah, hitunglah 1,5 juta sebulan untuk uang makan dan transport mereka. Terakhir ialah tambahan modal yang diberikan oleh Dinas Sosial kepada PSK tersebut, tentunya sesuai dengan jenis usaha yang dijalankan, jika salon kecantikan paling tidak membuthkan 10 juta sebagai modal pertama. Ada pertanyaan mengapa harus repot-repot dibuatkan usaha, kenapa tidak kerja disalon yang sudah ada saja? Jawabannya sederhana, peluang mereka untuk kembali lagi menjadi PSK besar karena pendapatan yang ia dapatkan akan lebih besar ketimbang ia hanya bekerja di Salon saja. Maka dari itu, pembinaan rohaniah dan pola pikir pun perlu

dijalankan, agar PSK-PSK ini mempunyai penghalang keinginan mereka untuk mangkal dan menjajakan diri dalam jiwanya.

Dari apa yang peneliti paparkan diatas, semua berdasarkan corat-coret semata, memang itu fakta yang peneliti dapat dari wawancara yang dilakukan dengan pihak Dinas Sosial Kota Serang tetapi tidak ada aturan yang baku untuk mengatur semua hal yang peneliti bahas diatas. Perda No 2 Tahun 2010 tidak dapat menjawab bagaimana pembinaan PSK dilakukan? Siapa saja PSK yang berhak mendapatkan bantuan modal usaha? dan sampai kapan pembinaan bagi PSK ini akan dijalankan?

Maka dari itu, pentingnya penelitian kali ini memang dirasakan oleh peneliti. Secara sadar peneliti melihat banyaknya kekurangan di beberapa titik dalam penerapan (*application*) Perda No 2 Tahun 2010. Hal yang peneliti bahas diatas baru sebagian fakta yang terjadi di lapangan dan baru memunculkan satu instansi pemerintah Kota Serang, yakni Dinas Sosial Kota Serang. Satu hal lagi yang ingin peneliti kemukakan terkait, interpretasi atau pemahaman Dinas Sosial Kota Serang terkait permasalahan pelcuran ini belum penuh. Peneliti dapat mengatakan hal ini karena pihak Dinas Sosial secara nyata mengakui, bahwa mereka belum memiliki standar operasi pelayanan yang utuh dalam membidangi persoalan pelacuran. Hal ini mengartikan, bahwa intepretasi permasalahan pelacuran belum dipahami secara mendalam oleh Dinas Sosial karena ketiadaan standar yang mereka ikuti. Pada akhirnya, jika pemahaman mereka kurang, penyelesaian permasalahan pelacuran pun akan tetap menghiasi Kota Serang.

Pencarian data dan informasi tidak berhenti pada unsur-unsur pemerintah saja, peneliti pun coba menelusuri aktivitas PSK dilingkungan PSK itu berada.

Peneliti melakukan pengumpulan data di beberapa titik, tempat para PSK mangkal dan menjajakan diri mereka. Peneliti mengawalinya di daerah terminal pakupatan, tepatnya di bagian belakang terminal Pakupatan. Disana banyak terdapat PSK yang mangkal dan menjajakan diri, mereka memulai aktivitas mereka dari pukul 22.00 hingga pukul 03.00. PSK yang berada disana memiliki kisaran umur paruh baya (30-40an), hal ini terbukti dari hasil penelitian yang dilakukan, saat penelitian berlangsung peneliti duduk diantara para PSK dan preman-preman yang menjaga keamanan daerah Terminal Pakupatan, dan peneliti menaksir kisaran umur PSK tersebut dari waktu duduk bersamaan dengan mereka.

Peneliti berhasil masuk kedalam lingkungan tersebut berkat perantara yang peneliti kondisikan. Perantara tersebut merupakan warga setempat yang memiliki usaha barang bekas untuk mobil dan motor. Berawal dari perantara ini, peneliti dapat berkenalan dengan salah satu PSK yang mangkal di terminal pakupatan tersebut. Wanita paruh baya ini bernama Irma, umurnya sekitar 45 tahun, mengaku bukan berasal dari Serang melainkan Rangkasbitung. Irma merupakan PSK yang telah bekerja selama hampir 3 tahun tetapi menurut pengakuannya, tempat mangkalnya tidak hanya di Terminal Pakupatan, baru sekitar 3 bulan Irma mangkal disini. Dari informasi yang didapat tarif Irma berkisar antara 135-250 ribu (*short time*) dengan syarat tempat main ditentukan oleh Irma sendiri. Jika ingin membawa Irma keluar dari *line* nya, dengan kata lain membawa Irma jauh dari Kota Serang, para lelaki penyewa jasanya harus merogoh kocek lebih dalam, sekitar 700-800 ribu. Biasanya Irma melayani tamu-tamunya di *Whitehouse*, yakni sebutan untuk rumah kos-kosan bertingkat yang berada di depan pom bensin daerah Terminal Pakupatan. Kenapa dikatakan *White House* karena memang

kosan tersebut dicat warna putih. Disinilah merupakan tempat yang biasa PSK gunakan untuk melayani tamu-tamunya, tidak hanya Irma, rekan-rekan Irma sesama PSK pun memakai *whitehouse* ini sebagai tempat melaksanakan aktivitas pelacuran.

Terkait dengan Perda No 2 Tahun 2010 yang melarang setiap aktivitas pelacuran, Irma mengetahui adanya larangan tersebut. Meskipun demikian, Irma mengakui, bahwa ia dan rekan-rekan satu pekerjaannya tidak terlalu khawatir dengan adanya larangan tersebut. Dari hasil wawancara yang dilaksanakan oleh peneliti, mereka menjawab jika mereka telah membayar uang keamanan, walaupun ditangkap, mereka akan ditebus oleh pihak keamanan tersebut. Yang disebut keamanan disini ialah, preman-preman yang menjadi beking mereka. Irma pun mengakui, selama 3 tahun menjadi PSK ia pernah mengalami kejadian terjaring razia oleh Satpol PP, saat itu Irma terjaring razia saat sudah berada di Hotel tetapi setelah itu hanya didata dan dijemput oleh rekannya yakni keamanan yang bekerja ditempat mangkalnya.

Kondisi demikian menjadi hal yang sudah wajar bagi mereka tetapi sungguh tindakan yang mereka tunjukan sama sekali tidak menunjukkan sikap yang terancam karena ada larangan Perda tersebut. Atas dasar tersebut, peneliti melihat bahwa Penerapan Perda No 2 Tahun 2010 tidak berjalan dengan baik karena ada hal-hal yang tidak sesuai dengan aturan yang telah diatur. Hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara peneliti dengan Resti (17) dan Sari (36), mereka merupakan PSK dan mami yang mangkal di Alun-alun Kota Serang. Dari lisan mereka, peneliti mengetahui bagaimana mereka bisa lolos dari jeratan razia yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Serang. mereka memiliki cara yang ampuh untuk

mengantisipasi razia PSK. Sari sebagai mami yang memiliki beberapa anak (PSK) telah memiliki kontak dengan orang-orang dalam, orang-orang dalam disini ialah oknum-oknum petugas, baik itu polisi dan Satpol PP. Hal ini dibuktikan dengan pengakuan Resti yang selama bekerja dengan Sari, dirinya tidak pernah terjaring razia oleh Satpol PP. Cara yang kedua ialah kucing-kucingan, mereka mengatakan, bahwa Alun-alun Kota Serang merupakan tempat mangkal yang strategis, banyak orang lalu-lalang sehingga memudahkan mereka mendapat pelanggan dan berkat banyaknya orang yang berlalu-lalang, mereka pun lebih mudah berkamufase. Mereka menyadari di Alun-alun keberadaan mereka selalu diawasi oleh petugas Satpol PP yang berjaga-jaga di Alun-alun tapi mereka menjawab, petugas akhirnya sama-sama mengerti, bahwa PSK hanya mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhannya.



Gambar 4.8 pos petugas Satpol PP di Alun-alun Kota Serang

Ada satu cerita lagi dari Diana (35), seorang PSK yang memilih tempat mangkal dibekas terminal Kepandean. Latarbelakangnya menjadi seorang PSK karena dijebak oleh saudara jauhnya. Diana yang saat itu tidak memiliki pekerjaan

tetapi memiliki tanggungan, yakni seorang anak, langsung menerima ajakan saudaranya untuk menjaga kios pakaian, ternyata sampai ditempat (Kepandean) Diana disuruh untuk menjajakan dirinya. Sudah 8 bulan Diana bekerja sebagai PSK, Diana dan anaknya yang masih balita pun memilih tinggal di daerah Kepandean tersebut.

Berbeda dengan tempat lain, di Kepandean semua tamu-tamu yang mendapatkan jasa PSK melakukan aktivitasnya di wilayah Kepandean tersebut. Dengan kata lain, mereka bermain di kios-kios yang terdapat di wilayah tersebut. Hal ini merupakan anjuran dari keamanan/preman yang menguasai wilayah Kepandean karena diceritakan oleh Diana, bahwa pernah terjadi hal buruk ketika seorang PSK yang mangkal di Kepandean dibawa oleh pemuda-pemuda ke daerah Mancak, Cilowong dan digilir bersama lalu ditingalkan begitu saja. Maka dari itu, Diana dan banyak rekannya lebih memilih melayani tamunya disini meskipun bayarannya lebih murah tetapi aman. Tarif PSK yang mangkal di Kepandean ini rata-rata berkisar antara 200-300 ribu, dari hasil itu, Diana haru membayar Diana paling hany mendapatkan Uang 150-250 ribu karena harus dipotong biaya kamar. Kemanan, dan setoran untuk mami. Dalam satu hari, Diana dapat melayani hingga lebih dari 5 tamu, bahkan menurut pengakuannya, rekan-rekan nya ada yang sanggup melayani 20 tamu dalam satu hari.

Diana pernah mengalami penangkapan dalam operasi penjarangan PSK yang bukan dilakukan oleh Satpol PP melainkan orang-orang awam yang tergabung dalam satu kelompok. Setelah peneliti cari tahu, ternyata orang-orang ini merupak gabungan ormas-ormas yang ada di Kota Serang baik itu yang berbasis agama maupun kepemudaan. Mereka tergabung dalam GPSM (Gerakan

pengawal Serang Madani). GPSM diketuai oleh H.Enting, beliau adalah pemimpin pesantren Al-Islam dan sekaligus penggagas gerakan ini.



Gambar 4.9 kompleks pesantren Al-Islam, Kota Serang

Pada awalnya peneliti menganggap apa yang dilakukan oleh kelompok GPSM ini merupakan tindakan yang main hakim sendiri karena pada Pasal 12 Perda No 2 Tahun 2010 dikatakan, bahwa Setiap orang berhak dan bertanggungjawab untuk berperan serta dalam mewujudkan kehidupan dalam satu lingkungan yang aman, tertib dan tentram serta terbebas dari perbuatan, tindakan dan perilaku penyakit masyarakat. Wujud peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud, berupa:

- a. Mencegah segala perbuatan tindakan atau perilaku penyakit masyarakat yang diketahui atau yang dimungkinkan akan terjadi;
- b. Mengawasi semua tindakan dan/atau perbuatan yang berhubungan dengan penyakit masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya;

- c. Melaporkan kepada Pejabat atau pihak yang berwenang apabila mengetahui atau menemukan tindakan, perbuatan dan perilaku penyakit masyarakat.

Dari apa yang tertera diatas, telah diketahui bahwa memang masyarakat memiliki wewenang pula dalam membereskan persoalan pelacuran tetapi perlu dicatat, pasal diatas menyatakan adanya batas bertindak untuk masyarakat yang mau ikut membenahi masalah pelacuran di Kota Serang ini. Masyarakat hanya diberikan kesempatan untuk mencegah, mengawasi, dan melaporkan segala aktivitas pelacuran kepada pihak yang berwenang untuk kemudian ditindaklanjuti.

Sesuai dengan konteks yang peneliti bahas sebelumnya, telah terbukti bahwa tindakan ormas-ormas yang tergabung dalam GPSM Kota Serang dimana mereka melakukan razia ke tempat-tempat mangkal dan tempat-tempat PSK melayani tamu-tamunya, merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan aturan yang ada. Ini merupakan pandangan awal peneliti yang masih melihat suatu persoalan secara hukum. Padahal, persoalan pelacuran ini merupakan masalah multidimensi yang tidak bisa dipandang dari satu dimensi saja. Dari apa yang peneliti dapatkan setelah melakukan wawancara dengan ketua GPSM, H. Enting, peneliti mendapatkan gambaran, bahwa niat untuk berkontribusi bagi lingkungan sekitar dan agama Islam menjadi latarbelakang GPSM bergerak. Mereka melakukan apa yang menurut mereka tidak dapat dilakukan oleh pemerintah. Mereka lelah beraspirasi, menuntut, dan menunggu tindakan solutif pemerintah makanya mereka menjalankan aksinya, yakni menggrebek dan merazia PSK sejak tahun 2016 sampai hari ini.

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis memiliki kesimpulan dalam penelitian ini yang diuraikan berdasarkan teori penelitian.

Pertama, dimensi organisasi peneliti menguraikannya kedalam beberapa aspek, yakni aspek struktur organisasi dan sumber daya. Dari fakta-fakta yang peneliti temukan di lapangan, struktur yang dimiliki oleh kedua instansi pemerintah Kota Serang untuk membidangi permasalahan pelacuran, yakni Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Serang, telah sesuai dengan amanat Perda No 2 Tahun 2010. Hal ini dapat dilihat dari masing-masing bagan/struktur organisasi yang dimiliki oleh Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Serang, dimana dalam struktur organisasi di kedua instansi tersebut terdapat bidang yang khusus menangani pelacuran di Kota Serang. Yang kedua ialah aspek sumber daya, sumber daya yang dimaksudkan disini tidak hanya sebagian sumber daya manusia dalam kata lain pegawai instansi terkait, melainkan sumber daya finansial serta sumber daya infrastruktur untuk menjalankan tugas yang diamanatkan oleh Perda tersebut. Dilihat dari sumber daya manusia, instansi telah memiliki sumber daya manusia yang cukup dan cakap dalam menjalankan tugasnya, tetapi perlu dicatat, bahwa inovasi-inovasi wajib terus dikembangkan.

Dimensi yang kedua ialah, interpretasi. Ada banyak interpretasi atau cara pandang terkait Perda No 2 Tahun 2010 ini, baik dari pemerintah itu sendiri, PSK, pengguna jasa PSK, masyarakat Kota Serang, maupun ormas-ormas di Kota

Serang. Peneliti menekankan, bahwa interpretasi yang berbeda-beda ini akan mencapai titik positif ketika interpretasi yang berbeda-beda ini melahirkan suatu inovasi yang menyelesaikan persoalan tetapi interpretasi yang berbeda-beda ini akan mengalami kondisi yang negatif ketika interpretasi ini timbul karena kebingungan dan sikap pesimis akan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, terkait hal ini ialah Perda No 2 Tahun 2010. Dalam fokus penelitian implementasi Perda No 2 Tahun 2010 ini, peneliti melihat, perbedaan interpretasi tiap kelompok malah lebih mengarah kepada kebingungan dan sikap pesimis terhadap penyelesaian masalah pelacuran ini.

Yang ketiga ialah, penerapan. Penerapan memiliki beberapa aspek yakni kesesuaian Perda dengan pelaksanaan dilapangan, prosedur kerja, dan jadwal kegiatan. Kesesuaian Pelaksanaan Perda memang saat ini menjadi hal yang dibahas, jika penerapan telah sesuai dengan Perda berarti implementasi berjalan dengan baik dan permasalahan pelacuran pun dapat ditanggulangi. Faktanya, permasalahan pelacuran masih tetap ada di Kota Serang dan aktivitas kerja PSK belum dapat ditanggulangi sehingga memang ada hal yang tidak berjalan secara optimal. Kedua ialah prosedur kerja. Prosedur kerja ini berkaitan dengan instansi terkait, prosedur kerja menjadi hal yang peneliti cermati, prosedur kerja dilimpahkan kepada setiap instansi sehingga mereka memiliki tugas masing-masing sesuai dengan SOP yang dimiliki. Yang ketiga jadwal kegiatan. Jadwal kegiatan pun masih menjadi persoalan karena fakta dilapangan jadwal razia yang masih bocor dan masa pembinaan PSK yang tidak tentu menjadi hal yang menjadikan celah PSK dan kelompok yang berada dilingkungan itu semakin nyaman melakukan aktivitasnya.

5.2 Saran

Saran yang berkaitan dengan penelitian diatas, ialah

1. Pelibatan masyarakat lewat kelompok-kelompok masyarakat untuk ikut berkontribusi menanggulangi permasalahan pelacuran di Kota Serang.
2. Koordinasi antar instansi yang harmonis akan melahirkan suatu keputusan yang baik pula sehingga penenliti menyarankan agar koordinasi tetap harus dijalankan dengan beberapa instansi terkait.
3. Pola Pembinaan PSK yang berkelanjutan akan mencapai keberhasilan untuk mengeluarkan PSK dari aktivitas pelacuran. Hal ini akan menjadi contoh bagi PSK-PSK lainnya dan kesadaran PSK pun akan tumbuh dengan sendirinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S. Z. (2004). *Kebijakan publik*. Jakarta: Suara Bebas.
- Agustino, L. (2006). *Dasar-dasar kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta.
- . (2016). *Dasar-dasar kebijakan publik (edisi revisi)*. Bandung: Alfabeta.
- Bambang, S. (1994). *hukum dan kebijaksanaan administrasi publik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Hudaeri, M. (2005). *Tasbih dan Golok*. Serang: Biro Humas dan Protokol.
- Irawan, P. (2006). *Penelitian Kualitatif dan kuantitatif untuk ilmu-ilmu sosial*. Departemen ilmu administrasi FISIP UI.
- Malarangeng, R. (2010). *Pers Orde Baru*. Jakarta: KPG.
- Moleong, J. L. (2007). *metode penelitian kualitatif dan kuantitatif*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya.
- Nasution, s. (1988). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nugroho, R. (2011). *Public Policy*. Jakarta: PT.Elex Media Komputindo.
- Setda Prov Banten. (2014). *Selayang pandang Provinsi Banten*. Serang: biro humas dan protokol.
- Silalahi, U. (2010). *Metode penelitian sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Sugiyono. (2008). *Metode penelitian Kualitatif dan kuantitatif*. Bandung: Alfabeta.
- . (2012). *Memahami penelitian kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Wahab, A. s. (2014). *Model Implementasi kebijakan publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS.

Dokumen

Draft Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pembrantasan dan penanggulangan penyakit masyarakat.

KBBI, 2003:721. Pengertian masyarakat

Sumber lain

(http://www.serangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=57, diakses pada tanggal, 18 Mei 2016, pada pukul 13.00)

(http://www.serangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=57, Diakses pada tanggal 30 Maret 2016, Pukul 18.00 WIB)

(<http://banten.pks.id/artikel/berita/seputar-banten/item/2084-perwal-serang-tentang-perkat-mendesak-dikeluarkan>, diakses pada tanggal, 18 Mei 2016, pada pukul 13.16 WIB)

(<http://banten.pks.id/artikel/berita/seputar-banten/item/2084-perwal-serang-tentang-perkat-mendesak-dikeluarkan>, diakses pada tanggal, 18 Mei 2016, Pada Pukul 19.18 WIB)

(News media. “perda perkat tidak mampu benahi hiburan malam Kota Serang”.

Diakses pada tanggal 31 Maret 2016, pada pukul 08.00 WIB.)



(1) Rumah Singgah Dinas Sosial Kota Serang



(2) whitehouse Kota Serang



(3) Tempat mangkal PSK di Belakang Terminal Pakupatan



(4) Tempat mangkal PSK (Alun-alun)



(5) Peneliti dengan Resti (17) PSK



(6) Peneliti dengan keamanan (preman)