

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

PSK merupakan salah satu penyakit sosial masyarakat yang sudah mengakar dan hampir ada di setiap daerah di Indonesia. Bahkan PSK sudah ada sejak dimulainya peradaban manusia itu sendiri. Menjamurnya PSK merupakan konsekuensi dari kemajuan dan pertumbuhan suatu kota dimana kota-kota tersebut menawarkan fasilitas-fasilitas seperti hotel, cafe dan tempat hiburan malam mulai dari kelas bawah sampai kelas atas.

Profesi PSK tidak mudah untuk diberantas karena masalah PSK ini memiliki keterkaitan secara ekonomi, sosial bahkan kultural dengan permasalahan manusia secara hakiki, yakni pemenuhan kebutuhan biologis sebagai manusia terlepas dari permasalahan etika dan norma yang membatasi cara pemenuhan kebutuhan seks manusia tersebut.¹ Pekerjaan PSK menjadi daya tarik tersendiri khususnya bagi perempuan karena merupakan profesi yang menjanjikan, hal ini dikarenakan pekerjaan PSK relatif dianggap “mudah” dan tidak perlu bekerja keras untuk mendapatkan kepingan rupiah, selain itu para “penggunanya” yaitu kaum laki-laki relatif meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini diperkuat dengan kebijakan pembangunan Indonesia yang menyebabkan kaum perempuan terpinggirkan dalam sektor ekonomi. Pekerjaan yang dahulu dikerjakan oleh

¹ Sutarto Hadi & Bambang Wicaksono Triantoro, 2001, *Pembinaan Wanita Pekerja Seks Komersial Pasca Penutupan Lokalisasi*, Yogyakarta : PPPK UGM, hal. 281

perempuan sekarang diambil alih oleh laki-laki, akibatnya terkadang untuk mempertahankan diri perempuan terpaksa menjual diri.

Salah satu daerah di Indonesia yang tidak luput dari permasalahan PSK adalah Kabupaten Kuningan. Menurut Ketua Program Komisi Penanggulangan AIDS Kuningan, Asep Susan Sonjaya seperti dilansir tempo, pada tahun 2017 jumlah PSK di Kabupaten Kuningan sekitar 700 orang. Banyak diantara para PSK yang melakukan transaksi di cafe-cafe maupun di daerah wisata Linggarjati dan Sangkanhurip. Para penghubung, biasanya tukang ojek yang sering menawarkan tamu-tamu hotel untuk menikmati sejuknya udara di kaki Gunung Ciremai.

Kemunculan lokasi-lokasi prostitusi menurut Hull, Sulistyianingsih dan Jones, industri seks dikelompokkan menjadi dua, pertama industri seks yang terorganisir, seperti lokasi panti pijat, rumah bordil, klub malam, diskotik dan sebagainya yang disediakan bagi pelanggan-pelanggannya. Kedua, industri seks yang tidak terorganisir yang dapat ditemukan pada beberapa kelompok wanita panggilan (penampungan) maupun wanita yang menjajakan diri di jalanan dari pasaran kelas menengah sampai kelas bawah.² Menurut Sumarna, salah seorang tukang ojek yang sering mengantarkan PSK seperti dilansir tempo, para PSK di Kuningan tidak mangkal melainkan menunggu di rumah kontrakan atau cafe, jika ada tamu dia langsung mengontak. Usia PSK yang sering dihubunginya berusia rata-rata diatas 25 tahun.³

² Endang Sulistyianingsih & Yudo Swasono, 2003, *The Sexs Industry, Prostitution and Development in Indonesia*, Laporan penelitian untuk Universitas Mahidol, Bangkok, hal. 25

³<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/01/10/058543603/ada-12-ribu-pelanggan-psk-di-kuningan> diakses pada tanggal 10 Juli pada pukul 09.00

Hal yang sama dikemukakan oleh Adang Sumbada salah seorang LSM yang meneliti keberadaan PSK di Kuningan, menurut Adang 90% PSK adalah PSK panggilan sedangkan sisanya adalah yang mangkal di tempat. Untuk daerah asalnya sendiri hanya 40% PSK berasal dari Kuningan sedangkan sisanya berasal dari luar Kuningan. Di Kuningan kostan dan cafe menjadi tren tempat prostitusi karena aman dari razia.⁴ Dengan semakin menjamurnya kostan dan tempat hiburan malam di Kuningan membuat jumlah PSK panggilan semakin banyak. Kostan yang dijadikan tempat prostitusi terselubung tersebar di berbagai sudut di kota Kuningan. Bagi yang sudah tahu jaringan pasti hapal dimana letak kostan PSK panggilan tersebut. Profesi PSK beragam mulai dari pelajar, mahasiswa, karyawati, pemandu lagu hingga ibu rumah tangga. Tarifnya pun beragam mulai dari ratusan ribu hingga jutaan. Pelanggannya mulai dari orang biasa sampai dengan orang menengah ke atas. Alasan mereka menjadi PSK selain karena faktor ekonomi juga terlanjur karena sudah kehilangan keperawanan yang dilakukan oleh pasangan sewaktu pacaran.

Perkembangan praktik PSK selain bertentangan dengan norma-norma sosial dan agama, dapat pula menimbulkan kecenderungan peningkatan penyakit menular seksual di masyarakat atau di sebut infeksi menular seksual (IMS), dan merusak mentalitas masyarakat, terutama dari kalangan generasi muda yang rentan terhadap akses negatif dari budaya praktik pelacuran. Berdasarkan data Dinas Kesehatan kabupaten Kuningan, jumlah pengidap HIV/AIDS sebanyak 43 orang terjangkit HIV/AIDS, 3 orang diantaranya sudah meninggal dunia. Jumlah

⁴<http://www.radarcirebon.com/kosan-tempat-prostitusi-terselubung.html> diakses pada tanggal 10 Juli 2018 pada pk1 09.10

itu diantaranya sebanyak 11 Ibu Rumah tangga tertular HIV/Aids, 1 orang PSK, 12 Karyawan, 3 sopir, 3 pegawai salon, 2 pramuniaga, 1 penjahit, 1 buruh kasar, 2 narapidana, 2 siswa SD, dan 4 anak yang belum sekolah.⁵ Salah satu penularan HIV/AIDS adalah melalui hubungan seksual khususnya hubungan seksual berganti-ganti pasangan yang dilakukan dalam praktek prostitusi.

Menyadari bahaya kompleksitas yang disebabkan keberadaan PSK, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan membuat kebijakan sebagai upaya untuk menanggulangi keberadaan PSK. Kebijakan yang dibuat masih berupa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Larangan menjadi PSK terdapat dalam pasal 9 Perda Nomor 3 Tahun 2018 sedangkan untuk sanksi pelanggaran dikenakan sanksi administratif dan sanksi pidana.. Kebijakan dalam upaya mengatasi kompleksitas permasalahan PSK diarahkan pada upaya tindak lanjut dan penanganan permasalahan ketunasusilaan, serta memberikan bimbingan kepada para wanita tuna susila tersebut dengan mengambil langkah-langkah berupa pementapan program rehabilitasi sosial dan resosialisasi bagi mantan penyandang ketunasusilaan yang ada di berbagai daerah.⁶

Fungsi pengawasan dan penegakan hukum berkenaan dengan PSK dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja yang berkoordinasi dengan kepolisian dan instansi terkait lainnya. Tahap awal penanganan PSK yang dilakukan oleh satpol PP dan Polres Kuningan adalah melakukan razia, selain menjalankan Perda Kabupaten Kuningan Nomor 3 Tahun 2018, penanganan PSK yang dilakukan oleh

⁵<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/01/10/058543603/ada-12-ribu-pelanggan-psk-di-kuningan> diakses pada tanggal 10 Juli pada pkl 09.15

⁶ Departemen Sosial RI, 1984, Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial, hal. 23

Polres Kuningan juga sebagai bentuk implementasi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Khususnya dalam Pasal 13, 14 dan 15. Dalam pasal 13 dinyatakan mengenai Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah (1) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (2) menegakkan hukum serta sebagai pengayom masyarakat, dan (3) memberikan perlindungan juga pelayanan kepada masyarakat. Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum diberi berbagai wewenang diantaranya mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat sesuai dengan pasal 15 ayat (1) huruf (c). Dalam penjelasan Pasal tersebut dikatakan bahwa penyakit masyarakat yang dimaksud dalam pasal ini diantaranya pengemis dan gelandangan, pelacuran, penyalahgunaan obat dan narkoba, mabuk, perdagangan manusia, penghisapan/praktek lintah darat dan pungutan liar.

Belum adanya Perda Kabupaten Kuningan yang khusus menangani permasalahan PSK membuat upaya-upaya yang dilakukan oleh Polres Kabupaten Kuningan hanya sebatas mencatat nama-nama PSK yang terjaring dalam razia kemudian dibebaskan kembali, memang terkadang PSK yang terjaring dibawa ke tempat rehabilitasi di Palimanan namun hal ini sangat jarang dilakukan. Hal ini disebabkan kapasitas tempat rehabilitasi di Palimanan sudah tidak mencukupi lagi karena Palimanan merupakan tempat rehabilitasi satu-satunya yang ada di Wilayah III Cirebon. Upaya-upaya yang dilakukan di atas tentu saja tidak akan membuat PSK jera sehingga tidak mengherankan apabila jumlah PSK terus berkembang dari tahun ke tahun.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Kuningan”**.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam Penanggulangan PSK di Kabupaten Kuningan ?
2. Bagaimanakah kendala-kendala dalam upaya penanggulangan PSK di Kabupaten Kuningan?
3. Bagaimanakah solusi dari pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan PSK di Kabupaten Kuningan?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berorientasi dari rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis Kebijakan Kriminal yang dilakukan oleh Instansi Terkait dalam hal ini Polres Kuningan dalam upaya penanggulangan PSK di Kabupaten Kuningan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya dan peran peran serta Pemerintah Daerah dalam menanggulangi PSK di Wilayah Kabupaten Kuningan.

- c. Untuk mengetahui solusi yang diambil oleh pemerintah daerah dalam menanggulangi PSK di Wil. Kabupaten Kuningan.

2. Kegunaan Penelitian.

Penelitian yang dilakukan penulis diharapkan akan menghasilkan kegunaan sebagai berikut:

a. Kegunaan teoritis

- 1) Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum pidana.
- 2) Untuk memberikan pengetahuan yang lebih dalam tentang strategi penanggulangan PSK di Kabupaten Kuningan.

b. Kegunaan Praktis

Dapat menambah wawasan mengetahui upaya-upaya penanggulangan PSK di wilayah Kabupaten Kuningan.

D. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan adalah ilmu pengetahuan yang memberi tanggapan. Kebijakan tersebut merupakan ilmu pengetahuan dalam penanggulangan kejahatan. Kebijakan kriminal juga merupakan penjelmaan dari ilmu pengetahuan dan bersifat terapan.
2. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Pekerja Seks Komersial adalah seseorang yang melakukan pertukaran hubungan seksual dengan uang atau hadiah sebagai suatu transaksi perdagangan, bahkan segala mata pencaharian yang berkaitan dengan eksploitasi aktivitas seksual dan pertunjukan yang berkenaan dengan seksualitas untuk menghibur orang lain demi mendapatkan materi yang dibutuhkan dalam kehidupan.

E. Kerangka Teoritis

1. Teori Kebijakan Kriminal

Menurut Sudikno Mertokusumo kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan, kata teori mempunyai banyak arti dan biasanya diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan yang bersifat praktis.⁷ Sedangkan menurut H.R. Otje Salman dan Anthon F. Susanto, teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa Yunani yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut dengan realitas. Dalam banyak literatur beberapa ahli menggunakan kata ini untuk

⁷Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 4

menunjukkan bangunan berpikir yang tersusun secara sistematis, logis (*rasional*), *empiris* (kenyataannya), juga simbolis.⁸

Istilah kebijakan kriminal diterjemahkan dari istilah *criminal policy* (bahasa Inggris). Istilah tersebut merupakan persamaan dari istilah *politiek criminal* (Bahasa Belanda). G. Peter Hoefnagels menjelaskan, bahwa (a) *criminal policy is the science of science responses*; (b) *criminal policy is the science of crime prevention*; (c) *criminal policy is a designating human behavior as crime*; (d) *criminal policy is a rational total of the responses to crime*.⁹ Kebijakan kriminal adalah ilmu pengetahuan yang memberi tanggapan. Kebijakan tersebut merupakan ilmu pengetahuan dalam penanggulangan kejahatan. Kebijakan kriminal juga merupakan penjelmaan dari ilmu pengetahuan dan bersifat terapan. Kejahatan sebagai suatu gejala sosial yang sudah terlampaui tua usianya dan berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan pertumbuhan penduduk, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.¹⁰ Berdasarkan pendapat Hoefnagels, kebijakan kriminal terdiri atas kebijakan penal dan kebijakan nonpenal. Kebijakan penal atau lazim disebut kebijakan hukum pidana adalah penanggulangan kejahatan yang dilakukan dengan cara menerapkan hukum pidana di masyarakat, sedangkan pengertian kebijakan nonpenal adalah menanggulangi kejahatan dengan tanpa menggunakan hukum pidana, yaitu dengan cara mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan melalui media massa dan

⁸H.R. Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 21

⁹Hoefnagels, G. Peter, 2009, *The others Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holand

¹⁰J. E. Sahetapy, *Kausa Kejahatan Dan Beberapa Analisa Kriminologi*. Bandung: Alumni 2001, hal. 91

penanggulangan tanpa pemidanaan.¹¹ Penerapan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan meliputi ruang lingkup sebagai berikut :

- a) Administrasi peradilan pidana dalam arti sempit, yaitu pembuatan hukum pidana dan yurisprudensi, proses peradilan pidana dalam arti luas (meliputi kehakiman, ilmu kejiwaan, ilmu sosial), dan pemidanaan
- b) Psikiatri dan psikologi forensik.
- c) Forensik kerja sosial.
- d) Kejahatan, pelaksanaan pemidanaan dan kebijakan statistik.¹²

Kebijakan hukum pidana adalah penerapan hukum pidana untuk memberantas kejahatan. Dalam lingkup kebijakan penanggulangan kejahatan, hukum pidana hanya merupakan salah satu upaya dari beberapa upaya penanggulangan kejahatan.

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (social defence) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kriminologi adalah ilmu pengetahuan tentang kejahatan dan penjahat. Menurut Sutherland, Kriminolog asal Amerika, ruang lingkup kriminologi terbagi atas tiga bagian, yaitu:

1. Sociology of Law (sosiologi hukum) mencari secara analisa ilmiah kondisi-kondisi terjadinya atau terbentuknya hukum

¹¹Hoefnagels, G. Peter, 2009, *The others Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holand

¹²ibid

2. Etiologi kriminal, mencari secara analisa ilmiah sebab-sebab daripada kejahatan

3. Penologi

Ilmu pengetahuan tentang terjadinya atau berkembangnya hukuman, artinya dan manfaatnya berhubungan dengan “control of crime”¹³

Menurut **G.P. Hoefnagels**, kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (*integral*) dari kebijakan sosial (*social policy*) atau dengan kata lain, kebijakan sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum, yang selengkapnya dikatakan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).¹⁴ Jadi, kebijakan perundang-undangan (*legislative policy*) dan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) merupakan bagian dari kebijakan sosial (*social policy*) sebagai upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.¹⁵ Tujuan tersebut telah dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan kebijakan sosial (*social policy*) sendiri adalah segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat.¹⁶ Jadi dalam pengertian “*social policy*” sekaligus tercakup di dalamnya “*social welfare policy*” dan “*social defence policy*”.

Menurut **H.P. Hoefnagels**, dalam kebijakan hukum atau kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) ini meliputi juga kebijakan

¹³Sutherland, Edwin H. dan Donald R. Cressey, 2000, *Principles of Criminology*, J.B. Lippincott Company, Chicago, Philadelphia, New York.

¹⁴Hoefnagels, G. Peter, 2009, *The others Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holand

¹⁵Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003, hal. 159

¹⁶Ibid

penanggulangan kejahatan.¹⁷ Dalam penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan yang integral, dalam arti:

- a. Ada keterpaduan (*integralitas*) antara politik kriminal dan politik sosial;
- b. Ada keterpaduan (*integralitas*) antar penanggulangan kejahatan dengan “*penal*” dan “*non-penal*”.

Penanggulangan kejahatan dengan sarana “*penal*” tentu saja dilakukan melalui serangkaian kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Dengan demikian usaha dan kebijakan untuk membuat hukum pidana yang baik dan berdayaguna atau politik hukum pidana (*penal policy*) merupakan bagian dari politik kriminal (*criminal policy*).

2. Teori Kebijakan Publik

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kebijakan publik. Kebijakan Publik adalah keputusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga diharapkan tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik. Ciri-ciri utama kebijakan publik adalah suatu peraturan atau ketentuan yang diharapkan dapat mengatasi masalah publik. Cochran dan Malone mengemukakan: “*Public policy is the study of governments decision and actions designed to deal with matter of Public Concern.*”¹⁸ Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, bagaimana mengerjakannya, mengapa perlu dikerjakan dan perbedaan apa yang dibuat. Dye seperti yang dikutip Winarno berpandangan lebih luas dalam merumuskan pengertian kebijakan, yaitu sebagai pilihan pemerintah untuk

¹⁷Hoefnagels, G. Peter, 2009, *The others Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holand

¹⁸ Bab II Tinjauan Literatur, *Teori Kebijakan Publik*, Jakarta Universitas Indonesia hal 15

melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*).¹⁹ Dengan mengacu pada pandangan Dye, maka keputusan – keputusan Pemerintah adalah kebijakan, namun membiarkan sesuatu tanpa ada keputusan juga merupakan kebijakan. Kebijakan publik pada dasarnya tidak permanen, tetapi dinamis karena adanya perubahan keadaan, baik masalah politik, sosial, ekonomi maupun adanya informasi yang berubah. Perubahan kebijakan publik dilakukan setelah adanya evaluasi. Dengan demikian perubahan dalam kebijakan publik mengikuti perubahan yang didorong oleh perubahan lingkungan diluar maupun dari dalam organisasi publik tersebut. Ciri utama kebijakan publik seperti diutarakan oleh Plester dan Stewart adalah “*formulated, implemented and evaluated*”.²⁰

Munculnya permasalahan publik adalah titik awal dari perlunya keputusan pemerintah untuk membuat kebijakan. Dalam menyusun suatu kebijakan, urutan perlu dilalui, dari mulai perumusan masalah, sampai dengan penghentian kebijakan. Lester dan Stewart menyusun tahapan dalam enam langkah sebagai berikut²¹:

1. *Agenda Setting*
2. *Policy Formulation*
3. *Policy Implementation*
4. *Policy Evaluation*
5. *Policy Change*
6. *Policy Termination*

¹⁹ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, 2002, Yogyakarta

²⁰ Bab II Tinjauan Literatur, Op Cit hal 16

²¹ Ibid hal 16

Pada tahap penyusunan agenda, pembuat kebijakan akan mengumpulkan masalah-masalah publik. Dari masalah-masalah yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisa dan diikuti dengan penyusunan pembuatan kebijakan. Siklus berikutnya ialah menerapkan kebijakan tersebut dalam masyarakat, dan diikuti dengan mengevaluasi. Dengan menganalisis hasil evaluasi, maka dibuatlah penyesuaian atau perubahan bagi penyempurnaan *policy*. Langkah terakhir dari siklus pembuatan kebijakan ialah mengakhiri kebijakan karena tujuan sudah tercapai. Dalam proses penyusunan kebijakan dapat melibatkan tiga elemen kelembagaan dari eksekutif, legislatif, dan pihak lain yang terkait seperti Asosiasi Profesi dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Seluruh elemen yang disebutkan diatas menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam kebijakan publik. Adapun Bromley mengelompokkan tiga level yang berhubungan dengan hierarki proses penyusunan *policy*, yaitu *policy level*, *organizational level* dan *operational level*.²² Dalam *policy level* misalnya kebijakan yang dikeluarkan pihak legislatif dan lembaga peradilan, *organizational level* ditangani oleh pihak eksekutif, sedangkan *operational level* dilakukan kelompok tertentu misalnya perusahaan serta dilevel rumah tangga. Kebijakan publik juga merupakan sebuah upaya mendekatkan pengambil kebijakan dengan masyarakat berikut masalahnya. Sehingga salah satu agenda kelembagaan dalam kebijakan publik adalah melakukan reorganisasi hingga ke level terbawah masyarakat negara. Seperti kebijakan desentralisasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Prinsip desentralisasi sangat memungkinkan pengambilan kebijakan yang efektif karena pengambil kebijakan sangat dekat dengan level terbawah masyarakat berikut masalah-masalah yang mereka hadapi. Prinsip ini

²²Ibid hal 18

mengkritik kebijakan sentralistik yang pernah dipraktekkan di Indonesia pada masa Orde Baru. Kebijakan sentralistik relatif rendah dalam efektivitas karena pengambil kebijakan berada di pusat. Selain karena jauhnya jarak dengan masalah masyarakat, juga karena begitu banyaknya masalah yang ditangani pusat sehingga sulit memberikan konsentrasi terhadap masalah spesifik. Pemerintahan Orde Baru memberikan gambaran tentang konsekuensi sebuah kebijakan yang hanya diambil oleh satu pihak saja tanpa keterlibatan stakeholder lain di luar pemerintah. Dalam hal ini pemerintah sangat dominan dalam menentukan apa yang menjadi prioritas kebijakan meskipun tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah field research kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisa fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan dan pemikiran orang secara individual maupun kelompok. Beberapa deskripsi yang digunakan untuk menemukan prinsip-prinsip dan penjelasan yang mengarah kepada kesimpulan.²³

Penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap norma-norma hukum yaitu yang merupakan patokan untuk bertingkah laku yang terdapat

²³ Nana Syaodih, *Metode Penelitian Pendidikan* (Bandung: Rosda Karya, 2006), hlm. 60.

dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder Penelitian hukum yang dilakukan juga didukung oleh data empiris.²⁴

2. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan pada penelitian ini adalah yuridis Sosiologis, dimana penelitian dilakukan dengan meninjau masalah yang diteliti dari segi ilmu hukum dalam dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan dengan melihat serta mengaitkan dengan kenyataan yang ada di dalam implementasinya yang bertujuan untuk mendeskripsikan kegiatan atau peristiwa kegiatan atau peristiwa alamiah dalam praktek sehari-hari di dalam masyarakat.²⁵

3. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian di lapangan yang mempunyai hubungan erat dengan obyek penelitian.

Data primer diperoleh dengan cara :

- 1) Wawancara yaitu mengadakan tanya jawab langsung terhadap pejabat atau orang-orang yang ada kaitanya dengan obyek yang diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara yang berkaitan dengan judul Tesis.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 15

²⁵ Haris Hardiansyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk ilmu-ilmu sosial* (Jakarta: Salemba Humanika, 2010), hlm. 76

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Adapun data sekunder terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, terdiri dari :
 - a) Undang-undang Dasar 1945
 - b) KUHP Pasal 506 dan Pasal 296 tentang sanksi untuk mucikari
 - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
 - d) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
 - f) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, seperti buku-buku referensi yang berkaitan dengan judul skripsi, artikel atau jurnal hukum, laporan atau hasil penelitian dan sebagainya yang diperoleh melalui media cetak maupun media elektronik.
- 3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan penunjang yang memberikan informasi tentang bahan primer dan sekunder. Bahan hukum tersier lebih dikenal dengan bahan acuan di bidang hukum atau bahan rujukan

di bidang hukum, misalnya: biografi hukum, ensiklopedi hukum, kamus, direktori pengadilan, dan lain sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Bahan hukum primer dilakukan dengan cara wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden dan narasumber tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.
- b. Bahan hukum sekunder dilakukan dengan metode studi kepustakaan yaitu dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan.

5. Analisis Data

Metode analisis yang akan digunakan untuk penelitian hukum normatif ini adalah dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Perolehan data dari analisis kualitatif ini ialah diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi). Data kualitatif adalah data yang non angka, yaitu berupa kata, kalimat, pernyataan, dan dokumen. Penelitian kualitatif dan analisa data lebih difokuskan selama proses di lapangan bersamaan dengan pengumpulan data.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan bertujuan memberikan gambaran secara menyeluruh sesuai dengan aturan dan penulisan karya ilmiah, maka penulisan dibuat secara sistematika penulisan hukum. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab I ini berisikan Pendahuluan yang menguraikan Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penulisan, Kerangka konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan/kajian Pustaka

Pada dasarnya tinjauan pustaka merupakan upaya untuk menjawab pertanyaan penelitian secara umum lewat pengetahuan yang sudah ada (dalam pustaka). Untuk itu isi kajian pustaka tersebut berupa teori-teori yang relevan dengan rumusan masalah. Kajian pustaka dibuat dengan kerangka tertentu untuk menjawab rumusan masalah tersebut berdasar teori yang sudah ada.

BAB III Hasil penelitian dan Pembahasan

Berisi uraian jawaban terhadap permasalahan sebagaimana dalam perumusan masalah, yang selanjutnya dibahas dengan menggunakan teori yang ditentukan dalam kerangka teoritis.

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan

B. Saran