

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat. Pelacuran merupakan salah satu profesi yang sudah ada sejak manusia di dunia mulai ada dan tidak menutup kemungkinan praktik prostitusi akan terus berkembang dan sulit dihilangkan. Pekerja Seks Komersial (PSK) salah satu peluang kerja yang banyak menghasilkan uang dan tanpa harus memerlukan persyaratan. Dengan modal tubuh dan kecantikan yang dimilikinya, para PSK akan mendapatkan uang karena pelacuran itu sendiri merupakan peristiwa penjualan diri dengan jalan memperjual belikan badan, kehormatan dan kepribadian mereka kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu seks, dengan imbalan pembayaran. Di sisi lain, seorang PSK akan menjalani profesinya tidak hanya mendapat imbalan pembayaran saja, namun juga akan mendapatkan kepuasan seks.

Banyak ahli telah berusaha merumuskan definisi pelacuran yang memadai. Namun, karena demikian kompleksnya persoalan pelacuran, akhirnya tidak ada satu definisipun yang berhasil memenuhi harapan itu. Tabet (1989) dan Phaterson (1990) misalnya, menggolongkan pelacuran sebagai jenis perburuhan seks perempuan yang membentuk suatu kontinuum. Melihat dari semua definisi

yang memiliki berbagai macam arti, tampaknya ada satu kesepakatan di antara mereka bahwa seorang PSK adalah seorang yang berjenis kelamin perempuan yang digunakan sebagai alat untuk memberikan kepuasan seks kepada kaum laki-laki.

Sedangkan pelacuran yang terdapat di Indonesia telah terjadi sejak jaman kerajaan majapahit. Pelacuran di Indonesia sangat dilarang dan dianggap berdosa, terutama karena rakyat Indonesia adalah rakyat yang beragama. Namun sekeras larangan apapun itu, pelacuran di Indonesia terus berkembang. Secara resmi, aturan hukum dan perundangan tentang pelacuran di Indonesia masih sangat membingungkan. Setiap kota di Indonesia memiliki persepsi dan kebijakan tersendiri mengenai hal itu. Akibatnya tiap kota memperlakukan pelacuran dengan cara berbeda-beda.

Usaha pengentasan pelacuran yang paling populer adalah pendirian pusat resosialisasi. Jones dkk (1995) berpendapat bahwa pendirian pusat resosialisasi menunjukkan ketidakjelasan sistem hukum yang mengatur pelacuran di Indonesia. Tetapi walaupun demikian usaha pemerintah ini cukup penting untuk melindungi masyarakat umum dari pengaruh negatif pelacuran.<sup>1</sup>

Di Yogyakarta, pemerintah setempat mendirikan pusat resosialisasi untuk PSK sekitar tiga kilometer di sebelah tenggara Yogyakarta pada bulan November 1974. Resosialisasi ini didirikan di lahan pemerintahan seluas 7.200 meter persegi. Pemerintah meresosialisasikan PSK gelap dari pusat kota di

---

<sup>1</sup> Dinas Sosial RI, 1996.

kompleks Pasar Kembang, dimana penghuni kota memiliki kehidupan sosial mereka sendiri, ke pusat resosialisasi di perbatasan kota dan jauh dari masyarakat<sup>2</sup>. Tetapi kebijakan ini memunculkan perdebatan. Pada bulan Maret 1976 semua mucikari dan PSK dipindahkan ke resosialisasi ini. Aturan tentang pengendalian resosialisasi dan menjauhkannya dari masyarakat sekitar kemudian ditetapkan dengan Keputusan Walikota Yogyakarta No.93/KD/1977.

Sayangnya keputusan ini tidak diikuti oleh tindakan tegas sehingga banyak PSK jalanan masih bekerja di kompleks Pasar Kembang. Akibatnya muncul keluhan bahwa pemerintah hanya melegalkan praktek prostitusi dengan jalan mendirikan lokalisasi baru yang disebut resosialisasi. Pada akhirnya pusat resosialisasi ini resmi ditutup tanggal 01 Januari 1998. pada kenyataannya penutupan ini justru mengundang permasalahan baru. Banyak PSK yang menyewa rumah di sekitar pusat resosialisasi yang ditutup tadi. Para PSK ini berharap dapat kembali berpraktek mana kala terminal (bersebelahan dengan bekas pusat resosialisasi tersebut) mulai berfungsi. Sayang hal ini tidak diikuti oleh tindakan tegas dari pemerintah. Ketidak tegasan ini mengundang keprihatinan, sebab pada awalnya pusat resosialisasi ini didirikan untuk menutup praktek prostitusi di Pasar Kembang. Meskipun pusat resosialisasi berhasil ditutup, namun praktek prostitusi di Pasar Kembang masih terus berjalan. Dikhawatirkan apabila setelah ditutupnya resosialisasi, namun pada kenyataannya praktek prostitusi di sekitar lokalisasi itu masih marak, ketidak

---

<sup>2</sup> Keputusan Wali Kota Yogyakarta No.166/KD/1974, tanggal 15 Novmber 1974.

percayaan masyarakat kepada pemerintah semakin menjadi-jadi apabila pemerintah hendak membuat resosialisasi dalam bentuk baru.

Pada kenyataannya yang ada karakteristik seorang PSK adalah seorang remaja wanita. Remaja menjadi target utama sebagai seorang PSK karena dua alasan yaitu menurut psikologi perkembangan mereka secara seksual matang dan mencari identitas diri dan alasan yang kedua adalah mereka tidak dapat menyesuaikan kebutuhan materi mereka dengan kemampuan mereka.

Faktor-faktor penyebab seseorang akan menjalani pekerjaannya sebagai PSK antara lain: Pertama, faktor yang timbul dari diri sendiri atau masing-masing PSK tersebut, artinya bahwa dengan latar belakang kehidupan mereka di hari kemarin agar mampu memperbaiki kehidupan berikutnya. Dengan kata lain desakan ekonomi dan kemiskinan serta rendahnya pendidikan para PSK menyebabkan mereka mengambil pilihannya untuk menjadi seorang PSK. Adanya kecenderungan melacurkan diri untuk menghindarkan diri dari kesulitan hidup dan mendapatkan sesuatu yang sulit diperoleh karena sifat ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah, ingin hidup bermewah-mewah namun malas bekerja. Faktor lain yang timbul dari pribadi seorang PSK dapat dipengaruhi oleh rendahnya landasan iman mereka dalam melihat dan menjalani kehidupan yang mereka jalani, sehingga masuk dan terperosok dalam keadaan yang mereka alami saat ini. Adanya nafsu seks yang abnormal dan hiperseks, sehingga tidak merasa puas mengadakan hubungan seks dengan satu pria saja yang mengakibatkan adanya keinginan dan dorongan manusia untuk

menyalurkan kebutuhan seks (*free seks*), khususnya di luar ikatan perkawinan akan mengakibatkan timbulnya pelacuran.

Kegiatan pelacuran tertua di kota Yogyakarta itu tampaknya memang sudah lama, antara lain terbukti dengan dikeluarkannya *rijksblaad* Tahun 1924 nomor 19. pada *rijksblaad* tersebut artikel 1 dan 2 menyebutkan larangan rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran. Artinya, jauh sebelum peraturan tersebut dikeluarkan, sudah ada kegiatan pelacuran di tempat itu.

Pelacuran di kota Yogyakarta khususnya di Sarkem diperkirakan ada sejak abad ke-18, bahkan mungkin abad sebelumnya. Hal ini dapat dilihat melalui peraturan-peraturan yang ditemukan berkaitan dengan adanya kegiatan pelacuran di wilayah Kotamadya Yogyakarta. Disamping itu, keberadaan pelacuran ini juga menunjukkan adanya suatu perubahan dari waktu ke waktu. dalam operasionalnya sesuai dengan perkembangan zaman. Bahkan bila dilihat lebih luas lagi menunjukkan adanya suatu keterkaitan tidak hanya yang bersifat ekonomi, namun menyangkut juga permasalahan sosial dan budaya. Pemikiran di atas menunjukkan bahwa komunitas pelacuran Sarkem berada pada era masyarakat global. Pemahaman terhadap tetap eksisnya kegiatan pelacuran di Sarkem melalui pemikiran reproduksi sosial dan *posmodernisme* diharapkan mampu melihat komunitas pelacuran secara *holistik*.

Alasan peneliti melakukan penelitian tempat pelacuran di kota adalah sebagai berikut:

- a. Tempat pelacuran di kota lebih kompleks dibandingkan di daerah. Selain aktivitas pelacuran dilakukan di lokalisasi resmi maupun tidak resmi, kegiatan tersebut juga dilakukan di lokasi-lokasi seperti Panti pijat, Rumah bordil, lokalisasi rumah bordil, biasanya komplek ini hanya kecil atau bahkan hanya merupakan tempat tinggal yang digunakan untuk bisnis.
- b. Dilihat dari segi perekonomian kegiatan ekonomi di kota lebih menjanjikan daripada di daerah. Selain adanya pusat bisnis, di kota juga banyak terdapat lokasi-lokasi dimana transaksi pelacuran dapat terjadi tetapi kegiatan tersebut biasanya dilakukan di tempat lain seperti klub malam (night club), Salon kecantikan dan Diskotik.
- c. Selain adanya suatu keterkaitan tidak hanya yang bersifat ekonomi, namun menyangkut juga permasalahan sosial dan budaya. Banyaknya wisatawan asing maupun domestik yang berdatangan, secara tidak langsung juga banyak bermunculan penyedia fasilitas sarana wisata, seperti penginapan, warung, dan rumah makan. Dengan demikian meningkatnya daya beli dan pertumbuhan ekonomi yang kompleks telah mendorong adanya diversifikasi bentuk pelacuran.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah di atas maka disusun perumusan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana Peran Dinas Sosial Kota Yogyakarta dalam Menangani Masalah Pekerja Seks Komersial di Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2000-2003”?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan dan manfaat penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian, taraf ilmiah yang mengumpulkan fakta-fakta atau prinsip-prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan Dinas Sosial Kota Yogyakarta dalam Menangani Pekerja Seks Komersial.
- b. Untuk mengetahui bagaimana tindakan Dinas Sosial Kota Yogyakarta dalam ikut menciptakan ketertiban kota.

### **2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang di harapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Dari sisi keilmuan dapat memperkaya literatur yang mengkaji masalah kebijakan, yaitu proses implementasi kebijakan.
- b. Secara praktis dapat memberikan kontribusi atau masukan yang realistik bagi penyelenggara Pemerintahan (Dinas Sosial) Kota Yogyakarta

apakah kebijakan tersebut sudah mencapai salah satu referensi bagi pengembangan penelitian yang sejenis di masa mendatang.

#### D. Kerangka Teori

Dalam suatu penelitian diperlukan pedoman-pedoman untuk memahami masalah yang akan diteliti. Pedoman-pedoman ini dikenal sebagai teori. Sebelumnya perlu diketahui pengertian dari teori.

Teori adalah sebuah set konsep atau *construct* yang berhubungan satu dengan yang lainnya, suatu set dari proposisi yang mengandung suatu pandangan sistematis antara gejala sosial maupun gejala alam adalah teori yaitu rangkaian yang logis dari satu proposisi atau lebih. Teori merupakan informasi ilmiah yang didapat dengan cara meningkatkan abstraksi pengertian maupun hubungan proposisi.<sup>3</sup>

Selanjutnya yang dimaksud dengan kerangka teori menurut Sanford Labovitas:

“Kerangka teori adalah mencakup keterangan-keterangan yang menghubungkan dua variabel atau lebih dan dasar-dasar pemikiran teori yang menguraikan bagaimana dan mengapa variabel-variabel dan keterangan-keterangan yang bersangkutan ada sangkut pautnya.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, PT Bumi Aksara, Jakarta, September, 1998, hal 8.

<sup>4</sup> Labovitas, *Qualitative Research for Education An Introduction to Theory and Methods*, Boston, 1982:26.



## 1. Peranan

Peranan menurut Soerjono Soekanto pengertian peranan (*role*) adalah Merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan), apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan.<sup>5</sup>

Beliau juga mengutip pendapat Levinson bahwa peranan mencakup paling sedikit 3 hal yaitu:

- a. Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini menempatkan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perihal individu yang penting dalam struktur sosial.<sup>6</sup>

## 2. Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan menurut Mariun adalah:

- a. Istilah pemerintahan menunjukan pada bidangnya atau lapangan, fungsi, bidang tugas penting.

---

<sup>5</sup> Soekanto, *Sosiaologi Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, 1987, hal 220.

<sup>6</sup> Soekanto, *Sosiaologi Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, 1987, hal 221.

- b. Istilah pemerintah menunjukan pada badan atau organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>7</sup>

Selanjutnya beliau menjelaskan tentang pengertian Pemerintah dalam arti luas dan sempit.

- 1) Pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas atau kewenangan atau kekuasaan Negara yang mencakup meliputi bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- 2) Pemerintah dalam arti sempit adalah diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi daerah yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan dari kelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

Dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom lain sebagai badan eksekutif daerah. Sesuai dengan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom, maka mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

---

<sup>7</sup> Mariun, *Azas-Azas Ilmu Pemerintahan*, BPA Fakultas Sospol UGM. Yogyakarta, , 1979, hal 5.

Daerah yang dibentuk berdasarkan asas Desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

### 3. Dinas Sosial

Dinas Sosial berkedudukan sebagai aparat pelaksana teknis di bidang kesejahteraan sosial.

- a. Dinas Sosial berfungsi sebagai sarana dan prasarana Pembinaan kegiatan sosial yang berdaya guna, efektif dan efisien serta bermanfaat bagi yang bersangkutan maupun masyarakat pada umumnya.
- b. Dinas Sosial juga merupakan sarana kegiatan kesejahteraan Sosial bagi masyarakat yang memerlukannya, dengan cara :
  - 1) Memberikan bimbingan sosial motivasi usaha-usaha praktis kesejahteraan sosial keluarga dan masyarakat sesuai dengan keadaan, tingkat perkembangan kemampuan dan kebutuhan masyarakat.
  - 2) Memungkinkan keluarga-keluarga, lapisan-lapisan masyarakat tertentu dan masyarakat lingkungannya untuk mendapatkan latihan-latihan keterampilan tertentu yang dibutuhkan dan dapat dilaksanakan oleh anggota masyarakat tersebut.

Adapun Tugas Pokok Dinas Sosial antara lain :

- a. Mempersiapkan mereka yang dilayani sedemikian rupa sehingga menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawab dan berdaya guna,

baik dalam kedudukannya sebagai anggota masyarakat maupun warga Negara yang layak.

- b. Memperkembangkan potensi yang terdapat pada mereka yang dilayani secara berencana dan terarah sehingga mereka dapat menjalankan fungsi sosialnya.
- c. Menghindarkan terdapatnya jurang pemisah dalam hubungan pergaulan antara mereka yang dilayani dengan masyarakat sekeliling, dengan cara menciptakan atau mengadakan modus-modus yang bersegi pendekatan pribadi atau sosial yang efektif dan efisien.
- d. Menciptakan suasana hubungan yang serasi baik sesama antara mereka yang dilayani maupun dengan para pengasuhnya sehingga tercipta suasana kekeluargaan.
- e. Mengusahakan penyaluran atau penempatan terhadap warga Dinas Sosial ke berbagai lapangan kerja sesuai dengan kemampuan dan keahliannya.
- f. Memberikan motivasi kepada lingkungan masyarakatnya untuk dapat lebih meningkatkan usaha-usaha praktis kesejahteraan sosial keluarga dan masyarakat berdasarkan kemampuan yang ada dengan penggunaan teknologi sosial yang disesuaikan dengan tuntunan kemajuan atau pembangunan.

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut diperlukan adanya kerjasama dengan Instansi atau Organisasi yang ada, serta mengambil dan memanfaatkan sumber masyarakat menurut urgensinya.

#### 4. Pekerja Seks Komersial

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat. Pelacuran merupakan salah satu profesi yang sudah ada sejak manusia di dunia ini mulai ada dan tidak menutup kemungkinan praktek prostitusi akan terus berkembang dan sulit dihilangkan. Pekerja Seks Komersial (PSK) salah satu peluang kerja yang banyak menghasilkan uang dan tanpa harus memerlukan persyaratan. Dengan modal tubuh dan kecantikan yang dimilikinya, para PSK akan mendapatkan uang karena pelacuran itu sendiri merupakan peristiwa penjualan diri dengan jalan memperjual belikan badan, kehormatan dan kepribadian mereka kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu seks, dengan imbalan pembayaran. Di sisi lain, seorang PSK akan menjalani profesinya tidak hanya mendapat imbalan pembayaran saja, namun juga akan mendapatkan kepuasan seks.

#### 5. Peran Dinas Sosial Kota Yogyakarta Dalam Menangani PSK

Perda tentang PSK (secara khusus mengatur PSK) belum ada, yang ada Keputusan Walikota Yogyakarta Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor : 1040/KD/ 1993. Tentang Pola Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis serta Pola Penanggulangan Tuna Susila di Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta.

Pelaksanaan Perda adalah Dinas Sosial Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta bertanggung jawab atas penyelenggaraan dan pelaksanaan kegiatan penyuluhan, bimbingan sosial dan latihan keterampilan bekerja sama secara terpadu dengan instansi terkait.

Kemudian untuk kerja sama dengan Griya Lentera menangani perda tahun 2000 – 2003 fasilitasi bantuan keterampilan pasca pelatihan keterampilan di Panti Sosial Karya Wanita (300 orang). Tahapannya :

- a. Dari hasil razia Dinas Ketertiban yang PSK diserahkan ke PSKW untuk dilatih keterampilan.
- b. PSM (Pekerja Sosial Masyarakat) mengizinkan warganya di wilayah masing- masing untuk dilatih keterampilan.
- c. Kursus keterampilan bagi PSK berlangsung selama 6 – 12 bulan di PSKW.
- d. Setelah kursus dari Dinas Sosial memfasilitasi bantuan modal usaha sesuai dengan keterampilan yang diikutinya.
- e. Sumber dana berasal dari APBD kota Yogyakarta.
- f. Mengawasi kelangsungan dari bantuan tersebut.

Tindakan Pemda terhadap prositusi terselubung dan terbuka berada di Dinas Sosial. Begitu juga sangsi-sangsi yang diberikan Pemda terhadap pelaku atau penyelenggara praktek-praktek prostitusi.

Penyelenggaraan peraturan pemerintah daerah yang menangani masalah PSK di wilayah Yogyakarta yaitu dengan mengeluarkan peraturan-

peraturan, seperti pada tanggal 2 Nopember 1954 dikeluarkan peraturan daerah No. 15/1954 tentang: penutupan rumah-rumah pelatjuran. Pada peraturan daerah ini ditetapkan penutupan rumah-rumah pelacuran.

Tanggal 4 Nopember 1954, dikeluarkan lagi Peraturan Daerah No. 18/1954 tentang: larangan "Pelatjuran di tempat-tempat umum". Peraturan tersebut menetapkan larangan pelacuran di tempat tempat umum.

Setelah Peraturan Daerah itu, pada tanggal 12 Juni 1956 dikeluarkan pula Peraturan Daerah No. 7/1956 tentang: perubahan peraturan daerah No. 18/1954 Hal: larangan "pelatjuran di tempat umum". Pada peraturan ini hanya diubah kata diumumkan pada pasal 6 di peraturan daerah No. 18/1954 diganti dengan perkataan pengundangannya.

Tampaknya Pemerintah Daerah melihat walaupun telah ada larangan kegiatan pelacuran di rumah-rumah, yaitu dengan dikeluarkannya *rijksblaad* nomor 19 pada tanggal 11 Nopember 1924 dan diterbitkannya peraturan daerah nomor 15/1954 tanggal 2 Nopember 1954, tetapi masih tetap ada rumah-rumah yang dipergunakan untuk kegiatan pelacuran. Oleh karena itu, pada tanggal 15 Nopember 1954 telah keluar keputusan Kepala Daerah No. 166/K.D./1974 tentang penunjukan tempat untuk proyek resosialisasi wanita tuna susila di Kota Yogyakarta. Keputusan tersebut antara lain menunjuk tanah Pemerintah seluas 7200 meter persegi terletak di sebelah Selatan Desa

Mrican, tepatnya sebelah Barat Sungai Gajah Uwong, sebagai tempat untuk pelaksanaan proyek resosialisasi wanita tuna susila Kota Yogyakarta.<sup>8</sup>

Setelah resosialisasi wanita tuna susila di Kota Yogyakarta terealisasi, pada tanggal 6 Maret 1976, Pjs. Sekretaris Daerah mewakili Walikota Yogyakarta mengeluarkan Instruksi Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II No. 01/IN/1976 tentang mengintensifkan dan menertibkan pelaksanaan Peraturan Daerah DIY No. 18/1954. Dalam intruksi tersebut dikemukakan perlu adanya tindak lanjut tahap pemberantasan dan pembersihan pelacur di wilayah Kota Yogyakarta, terkecuali tempat yang dimaksud dalam keputusan Walikota Yogyakarta No. 166/KD/1974, tim pelaksana dalam keputusan No. 170/KD/1974 agar mengaktifkan dan menertibkan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor: 18 Tahun 1954.

## E. Definisi Konseptual

### 1. Peranan

Peranan merupakan suatu aspek interaksi sosial dimana seseorang atau sekelompok orang atau organisasi atau suatu badan hukum menjalankan hak atau kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, yaitu menjalankan aktivitas perilaku atau melaksanakan usaha-usaha sesuai dengan kedudukannya.

---

<sup>8</sup> Keputusan Wali Kota Yogyakarta No. 166/KD/1974, tanggal 15 November 1974.



## 2. Pemerintah Daerah

Pemerintah merupakan seluruh aparatur Negara atau seluruh alat-alat perlengkapan Negara sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh tugas-tugas atau kekuatan Negara atau pemerintah dalam arti sempit artinya pemerintah disini adalah yang memiliki kewenangan dalam bidang eksekutif.

Peran pemerintah dalam meresosialisasi Pekerja Seks Komersial adalah melakukan perencanaan tahap tata ruang kota terkait dengan faktor dan kondisi lingkungan, sehingga masalah-masalah lingkungan tidak terabaikan sebagaimana dikemukakan oleh prof. Drs. S. Pamudji, Mpa. Bahwa : bertolak dari pembinaan kota sebagai memberikan pengarahan, bimbingan dan kekuatan spiritual serta melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap pertumbuhan dan perkembangan kota. Sehingga terciptalah keadaan dan kondisi kehidupan dan penghidupan yang memenuhi ketentuan dan persyaratan lingkungan hidup yang sehat, aman, tenteram, indah dan bersusila.<sup>9</sup>

## 3. Pekerja Seks Komersial

Felacur adalah seorang laki-laki atau perempuan yang karena semacam upah baik berupa uang atau lainnya atau karena bentuk kesenangan pribadi dan sebagai bagian atau seluruh pekerjaannya mengadakan perhubungan

---

<sup>9</sup> Pamudji, *Pembinaan Perkotaan Di Indonesia Tinjauan Dari Aspek Administrasi Pemerintahan*. Bina Aksara. Jakarta, 1985 hal 11.

kelamin yang normal atau tidak normal dengan berbagai orang, yang sejenis dengan atau berlawanan jenis dengan pelacur itu.<sup>10</sup>

## F. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:

### 1. Peran Dinas Sosial

Peranan Pemerintah (Dinas Sosial) dapat diukur melalui indikator-indikator sebagai berikut:

- a. Peran Dinas Sosial dalam menertibkan Pekerja Seks Komersial.
- b. Peran Dinas Sosial dalam mengadakan pendampingan atau pelatihan terhadap Pekerja Seks Komersial.
- c. Peran Dinas Sosial dalam menyediakan pusat Resosialisasi bagi para Pekerja Seks Komersial.
- d. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor : 1040/KD/1993.

### 2. Dalam Menangani Pekerja Seks Komersial

- a. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan sektor informal berupa surat keputusan Walikota Yogyakarta.
- b. Mengenali sejarah dan perkembangan PSK di Kota Yogyakarta.
- c. Mengikuti kegiatan-kegiatan pendampingan pada PSK oleh LSM.

---

<sup>10</sup> Soedjono. *Pelacuran, Ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: PT Karya Nusantara. 1977.

- d. Usaha-usaha yang bersifat *preventif*, yaitu berupa penyuluhan atau memberikan motivasi, penerangan kepada masyarakat khususnya generasi muda, akan bahayanya pelacuran terhadap keluarga dan masyarakat.

### G. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan studi kasus, studi kasus adalah istilah umum yang mencakup serumpun metode penelitian yang sama-sama memerlukan perhatian pada penelaahan di seputar kejadian. Dalam metode ini berusaha memberikan penjelasan yang jujur dan seksama tentang suatu studi kasus tertentu sedemikian rupa, sehingga memungkinkan kita untuk menembus ke dalam apa yang tampak di permukaan dan juga untuk memeriksa kebenaran tafsiran dengan meninjau sejumlah data obyektif pilihan yang sesuai.<sup>11</sup>

Studi kasus bertujuan untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus ataupun fenomena-fenomena yang terdapat dalam masyarakat sangatlah beragam dan luas, dan untuk memahaminya diperlukan cara-cara tersendiri. Cara yang sering digunakan oleh penelitian adalah dengan menghubungkan antara fenomena-fenomena yang satu dengan fenomena yang lain<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta, Bandung, 2001, hal 9.

<sup>12</sup> Singarimbun dan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1995, hal 12.

Fenomena dalam penelitian ini adalah fenomena yang terjadi dalam kehidupan Pekerja Seks Komersial di kawasan Pasar Kembang. Melalui penelitian ini diharapkan dapat membantu menjawab permasalahan dalam kajian dan memperoleh jalan keluar, metode penelitian dapat digolongkan sebagai berikut:

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus, yang secara teknis di definisikan sebagai suatu inkuisi empiris yang menyelidiki fenomena di dalam konteks yang tidak tampak secara tegas dan dimana meneliti sumber bukti dimanfaatkan.<sup>13</sup>

Berdasarkan jenis penelitiannya, maka penelitian ini merupakan tipe penelitian deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui perkembangan sarana fisik tertentu atau frekuensi terjadi suatu aspek fenomena sosial tertentu, sekaligus pula mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu.<sup>14</sup>

Penelitian deskriptif seperti ini biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesa tertentu yang telah dirumuskan secara ketat, walaupun menggunakan hipotesa tetapi bukan diuji secara statistik.

Oleh karena penelitian deskriptif berupa menjabarkan atau analisis, maka sifat penelitian yang digunakan disini adalah penelitian deskriptif analisis yaitu penelitian yang bertujuan mendeskripsikan dan

---

<sup>13</sup> Robert K. Yin, *Studi Kasus*. Rajawali, Jakarta, 1997, hal 18.

<sup>14</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1986, hal 7.

menggambarkan suatu keadaan (obyek) dan di dalamnya terdapat upaya deskriptif, pencatatan dan analisis.

## 2. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

### a. Data Primer.

Yaitu data yang diperoleh dari sumber pertama yang berasal dari instansi-instansi yang berkaitan langsung dengan penelitian. Dalam hal ini data di dapatkan dari instansi Pemerintah Daerah.

### b. Data Sekunder

Yaitu data-data yang diperoleh dengan studi kepustakaan menggunakan pustaka seperti buku-buku ilmiah, jurnal, artikel, undang-undang dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

## 3. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Dinas Kesejahteraan Sosial Pemerintah Kota Yogyakarta
- b. Dinas Sosial Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta
- c. Pelaksanaan Program Dinas Sosial Kota Yogyakarta
- d. Panti Sosial Karya Wanita (PSKW) Propinsi D.I Yogyakarta
- e. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Kota Yogyakarta.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan metode kualitatif yang dilakukan dalam penelitian deskriptif pada penelitian studi kasus, maka instrument-instrumen yang digunakan dengan cara:

##### a. Observasi

Yaitu suatu model ilmiah yang dapat diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki. Di dalam metode ini peneliti melakukan pengamatan mengenai hal-hal yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti untuk dicatat.

##### b. Kuesioner

Merupakan cara memperoleh informasi melalui pengajuan sejumlah daftar pertanyaan secara tertulis kepada koresponden. Dalam kuesioner, responden membaca pertanyaan, menginterpretasikan lalu menuliskan jawabannya. Kuesioner dibuat dengan berdasarkan diri pada fokus permasalahan penelitian dan mengadakan penelusuran kearah pokok permasalahan.

##### c. Wawancara (interview)

Yaitu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan cara bertanya langsung (lisan dan tatap muka) kepada responden untuk memperoleh jawaban atau data-data yang belum terungkap dalam daftar pertanyaan. Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah jenis wawancara

terstruktur, dimana peneliti menanyakan berbagai pertanyaan yang sudah disusun terlebih dahulu dengan menggunakan kata-kata yang sama dan dengan urutan pertanyaan sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan.

#### 5. Teknik Analisis Data

Menurut Patton, analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar-dasar.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisa data kualitatif dimana data yang diperoleh diklasifikasikan digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.

Selanjutnya menganalisis dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas dasar teori yang ada serta untuk memakai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya.

Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas reliabilitas dan obyektivitas.