



**EVALUASI PERDA NOMOR 6 TAHUN 2011 TENTANG PEMBERANTASAN
PELACURAN DI WILAYAH KABUPATEN BATANG**

Diah Setiowati
(diahsetiawati45@yahoo.co.id)
Drs. Sulistyowati, M.Si
Dzunuwanus Ghulam Mannar, SIP, M.Si

ABSTRACT

The purpose of this research is to investigate the implementation of Regulation No. 6 of 2011 on the eradication of prostitution in the district of Batang and see its effectiveness. Variables used to see the implementation of Regulation No. 6 of 2011 are communication, resources, disposition, and bureaucratic structures and to evaluate their effectiveness using indicators of goal achievement, productivity, and efficiency are analyzed qualitatively descriptive look at the phenomenon that is occurred. Looking at the various aspects that have been analyzed can be concluded that the law No. 6 of 2011 on the eradication of prostitution in the district of Batang is not implemented properly and its implementation has not been effective.

Keywords: Implementation, Effectiveness, Prostitution

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang serta melihat efektivitasnya. Variabel yang digunakan untuk melihat implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi serta untuk melihat efektivitasnya menggunakan indikator pencapaian tujuan, produktivitas, dan efisiensi yang dianalisis secara kualitatif deskriptif dengan melihat fenomena yang sedang terjadi. Melihat berbagai aspek yang telah dianalisis dapat disimpulkan bahwa Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang belum dapat diimplementasikan dengan baik serta pelaksanaannya belum efektif.

Kata kunci : Implementasi, Efektivitas, Pelacuran

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara berkembang dengan jumlah penduduk sangat besar. Sebagai negara berkembang, Indonesia mengalami berbagai masalah ekonomi yang kemudian timbul masalah sosial. Masalah sosial timbul dari kekurangan-kekurangan dalam diri manusia maupun kelompok sosial yang salah satu penyebabnya berasal dari faktor ekonomi. Problem-problem yang berasal dari faktor ekonomis antara lain kemiskinan, pengangguran, pelacuran, dan sebagainya. Menurut Soerjono Soekanto pelacuran atau yang disebut dengan prostitusi adalah suatu pekerjaan yang bersifat menyerahkan diri kepada umum untuk melakukan perbuatan-perbuatan seksual dengan mendapatkan upah.¹ Pelacuran telah terjadi sepanjang sejarah manusia. Namun menelusuri sejarah pelacuran di Indonesia dapat ditelusuri mulai dari masa kerajaan-kerajaan Jawa, di mana perdagangan perempuan pada saat itu merupakan bagian pelengkap dari sistem pemerintahan feodal. Kemudian bentuk industri seks yang lebih terorganisasi berkembang pesat pada periode penjajahan Belanda. Kegiatan pelacuran terjadi di sepanjang jalur yang dilalui kereta api.² Perkembangannya saat ini, aktivitas prostitusi tidak hanya terjadi di sepanjang kota yang dilalui kereta api saja, namun juga berada di jalur penghubung kota-kota besar di Indonesia misalnya jalur Pantura Jawa.

Kabupaten Batang merupakan salah satu daerah yang wilayahnya berada di jalur Pantura Jawa dan berada pada jalur utama yang menghubungkan Jakarta-Surabaya. Posisi Kabupaten Batang tersebut dibarengi pula dengan banyak munculnya praktek prostitusi di wilayah Kabupaten Batang. Akibat banyaknya praktek prostitusi, kasus HIV/AIDS di Kabupaten Batang cukup memprihatinkan. Tercatat saat ini ada tujuh tempat yang nyata-nyata menyediakan jasa transaksi wanita penghibur. Tujuh titik tersebut berada di Boyongsari Kecamatan Batang, Jarakah Payung Kecamatan Tulis, Wuni Kecamatan Subah, Bongcina Kecamatan Batang, Petamanan Kecamatan Banyuputih, Penundan dan Luwes Surodadi Kecamatan Gringsing. Banyaknya tempat-tempat prostitusi tersebut membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Batang mengeluarkan Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang. Sebenarnya Kabupaten Batang telah memiliki Perda tentang pemberantasan pelacuran yaitu Perda Nomor 8 Tahun 1986. Namun tetap saja prostitusi menjamur di wilayah Kabupaten Batang karena Perda tersebut dikatakan sudah kadaluarsa atau sudah tidak relevan dengan keadaan saat ini karena denda terhadap pelanggaran Perda yang lama dinilai sangat kecil sehingga tidak memberikan efek jera terhadap pelaku prostitusi. Oleh karena itu, penulis mengambil permasalahan tentang bagaimana keefektifitasan Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah kabupaten Batang ini diimplementasikan di dalam kehidupan masyarakat.

Alasan penulis mengambil permasalahan diatas karena Kabupaten Batang merupakan daerah yang memiliki potensi transportasi sangat tinggi karena menjadi jalur transportasi utama yang menghubungkan Jakarta-Surabaya. Seharusnya Kabupaten Batang mampu memanfaatkan potensi yang ada tersebut. Namun yang terjadi justru dimanfaatkan sebagai lahan lokalisasi dimana lokalisasi merupakan sumber utama penularan virus HIV. Alasan lain adalah Kabupaten Batang telah memiliki Perda

¹ Soekanto, Soerjono.1982.*Sosiologi Suatu Pengantar*.Jakarta:CV. Rajawali, hal 310

² Hull, Terence H.1997.*Pelacuran di Indonesia*.Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, hal 3

tentang pemberantasan pelacuran yaitu Perda Nomor 8 Tahun 1986, namun Perda tersebut gagal atau tidak bisa diimplementasikan karena sanksi atau denda yang diberikan dianggap terlalu ringan yaitu hanya sebesar Rp. 50.000,00. Setelah Perda lama yaitu Perda Nomor 8 Tahun 1986 diganti oleh Perda Nomor 6 Tahun 2011 dimana sanksi atau denda yang diberikan cukup besar yaitu mencapai Rp. 50.000.000,00, penulis ingin mengetahui apakah Perda Nomor 6 Tahun 2011 bisa dijalankan secara efektif.

Adapun permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah Bagaimana implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang serta bagaimana efektivitas Perda tersebut dilaksanakan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab pertanyaan yang akan diteliti yakni untuk mengetahui implementasi Perda nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di Kabupaten Batang serta untuk melihat efektivitas Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran yang telah dilaksanakan di Kabupaten Batang.

TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi merupakan tahapan yang paling penting dari sebuah perencanaan kebijakan. Implementasi menjadi tolak ukur berhasil tidaknya suatu kebijakan. Tahap ini menentukan apakah suatu kebijakan yang diambil pemerintah ketika diimplementasikan menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. Menurut Edward³ implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi- konsekuensi bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat indikator ini saling bersinergi dan antara indikator yang satu akan mempengaruhi indikator- indikator yang lain.

Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.⁴ Teori efektivitas digunakan untuk melihat serta menilai apakah kebijakan atau program yang telah dibuat dan dilaksanakan dapat memberikan suatu pencapaian atau keberhasilan seperti yang diharapkan sebelumnya, dan apakah kebijakan tersebut bisa terwujud secara maksimal sebanding dengan usaha yang telah dilakukan oleh pelaksana kebijakan.

Menurut Samodra Wibawa terdapat tiga criteria atau indikator untuk melihat efektivitas yaitu pencapaian tujuan, produktivitas, dan efisiensi. Semakin besar kontribusi *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Jadi suatu program atau kebijakan dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan sebelumnya.

Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Batang memiliki tujuan untuk menciptakan ketertiban di masyarakat dengan memberantas kegiatan pelacuran di wilayah daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian tentang efektivitas implementasi Perda Nomor 6 tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang dilakukan dengan pendekatan

³ Indiahono, Dwiyanto.2009.*Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*.Yogyakarta:Gaya Media, hal 31

⁴ <http://repository.unhas.ac.id> diakses pada tanggal 16 April 2013

kualitatif deskriptif. Tipe penelitian kualitatif deskriptif merupakan satu tipe penelitian yang merupakan suatu usaha pemecahan masalah dengan cara membandingkan gejala-gejala yang ditemukan, mengadakan klasifikasi gejala-gejala, dan menetapkan pengaruh antara gejala-gejala yang ditemukan. Penelitian ini akan melihat implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang serta melihat efektivitas dimana laporan penelitian ini berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran dari penyajian laporan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui wawancara, dokumentasi, serta studi pustaka dimana wawancara dilakukan kepada Satpol PP, Dinas Kesehatan, dan Dinsoskertrans Kabupaten Batang. Analisis data dilakukan dengan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan penelitian yang dilakukan maka dapat dianalisis sebagai berikut:

Implementasi Perda Nomor 6 tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang telah dijalankan sejak tahun 2012 melalui program penyuluhan, pencegahan, serta pemberantasan kegiatan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang. Implementator yang menjalankan Perda tersebut adalah Satpol PP Kabupaten Batang, Dinas Kesehatan Kabupaten Batang, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kabupaten Batang, Polres Batang, Kodim Kabupaten Batang, PPNS Kabupaten Batang serta Pengadilan Negeri Batang. Instansi yang bertanggung jawab secara menyeluruh dan menjadi *leading actor* di dalam pelaksanaan Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang adalah Satpol PP Kabupaten Batang. Instansi lainnya bertugas untuk membantu Satpol PP atas jalannya program penyuluhan, pencegahan, dan pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang. Melihat implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten dengan menggunakan variabel yang dikemukakan oleh Edward adalah sebagai berikut:

Pertama komunikasi yang terjadi antara implementator dengan sasaran adalah adanya sosialisasi atau pembinaan yang diberikan oleh implementator tentang Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 yang melarang siapa saja melakukan tindakan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang kepada kelompok sasaran. Satpol PP melakukan sosialisasi/pembinaan dengan mendatangi tempat-tempat yang diduga melakukan tindakan pelacuran dengan dibantu oleh pengurus lokalitas tersebut. Sosialisasi oleh satpol PP Kabupaten Batang dilakukan sebanyak lima kali dalam satu tahun. Sosialisasi ini dilakukan sejak tahun 2012. Sosialisasi/pembinaan juga dilakukan oleh implementator kepada sasaran yang tertangkap saat dilakukannya operasi. Pembinaan dilakukan di kantor Satpol PP Kabupaten Batang oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, Polres, dan Kodim Kabupaten Batang. Pembinaan yang dilakukan ini dirasa masih sangat kecil intensitasnya. Pembinaan/sosialisasi yang dilakukan oleh implementator seharusnya lebih dilakukan secara intensif. Masih sangat kecilnya intensitas pembinaan yang telah dilakukan tersebut membuat pemahaman yang kurang oleh kelompok sasaran terhadap tujuan Perda. Seharusnya paling tidak pembinaan dilakukan setiap satu bulan sekali sehingga kelompok sasaran benar-benar memahami maksud dan tujuan Perda. Intensitas komunikasi yang tinggi akan menimbulkan efek jera serta mengurangi angka pelacuran karena di dalam sosialisasi tersebut dijelaskan pula tentang sanksi tegas yang diberikan bagi setiap kelompok sasaran yang melakukan pelanggaran terhadap Perda.

Kedua sumber daya pelaksana Perda masih ada yang memiliki tingkat pendidikan rendah. Hal ini dapat mempengaruhi pemahaman implementator terhadap aturan yang ada dalam SOP. Dibuktikan dengan masih ada oknum anggota yang terkadang membocorkan rencana pelaksanaan program operasi kepada kelompok sasaran yang menyebabkan operasi penertiban yang dilakukan mengalami kegagalan. Sedangkan anggaran anggaran untuk pelaksanaan Perda Nomor 6 Tahun 2013 selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Program yang dilakukan juga ikut mengalami peningkatan. Peningkatan terhadap anggaran dan pelaksanaan program, belum dapat menekan kegiatan prostitusi yang terjadi di Kabupaten Batang.

Ketiga disposisi atau karakteristik badan pelaksana yaitu karakter yang melekat pada implementator. Hal ini dapat dilihat melalui tingkat kejujuran dan komitmen implementator terhadap Perda. Dalam pelaksanaan Perda Nomor 6 Tahun 2011 di Kabupaten Batang, implementator mampu menjalankan program dengan cukup baik sesuai teknik dan mekanisme yang dibuat. Tetapi untuk tingkat komitmen dan kejujuran anggota masih perlu untuk dibina. Walaupun implementator mampu menjalankan program sesuai dengan teknik dan mekanismenya, namun implementator belum memiliki kepatuhan terhadap SOP. Realitas di lapangan, masih terdapat oknum anggota yang belum memiliki kejujuran dan komitmen terhadap tujuan program. Terbukti setiap hendak melakukan operasi penertiban kegiatan pelacuran, ada kelompok sasaran yang telah mengetahui rencana operasi tersebut sehingga target operasi tidak bisa tercapai secara maksimal. Hal ini dipengaruhi pula oleh tingkat pendidikan implementator. Tingkat pendidikan yang rendah membuat kurangnya pemahaman implementator terhadap SOP.

Keempat struktur birokrasi tim pelaksana Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang ini tidak panjang dan berbelit-belit karena sebenarnya instansi yang sangat berperan dalam pelaksanaan Perda Nomor 6 Tahun 2011 adalah Satpol PP Kabupaten Batang. Satpol PP Kabupaten Batang menjalankan tugas mulai dari penyuluhan (pembinaan), pencegahan, sampai dengan penindakan. Instansi lain bertugas untuk membantu serta mendukung Satpol PP di dalam melaksanakan program. Segala koordinasi dilakukan oleh ketua tim yang berasal dari Satpol PP Kabupaten Batang.

Kemudian berdasarkan pengukuran efektivitas yang digunakan untuk melihat efektivitas Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Batang dengan menggunakan tiga indikator yaitu pencapaian tujuan, produktivitas, dan efisiensi, peneliti melihat bahwa pelaksanaan Perda Nomor 6 Tahun 2011 di Kabupaten Batang belum dapat dikatakan efektif.

Pertama melihat tujuan Perda dengan yang terealisasi saling bertolak belakang atau yang terjadi di lapangan tidak dapat memenuhi tujuan Perda. Hal ini menjadikan tujuan Perda belum dapat tercapai sampai sekarang.

Kedua sebenarnya implementator di dalam menjalankan program sudah memenuhi salah satu standar produktif itu sendiri. Implementator mampu menjalankan tugasnya sesuai dengan prosedur yang diberikan. Namun yang membuat produktivitas implementator menjadi gagal adalah kurangnya pemahaman implementator terhadap aturan yang terdapat di dalam SOP. Terbukti dengan adanya oknum anggota yang membocorkan perencanaan kegiatan operasi kepada kelompok sasaran. Sikap tersebut menjadi sesuatu yang sangat menghalangi keberhasilan program. Adanya oknum anggota yang tidak jujur membuat sasaran tidak mematuhi aturan yang ada karena sasaran beranggapan bahwa mereka memiliki *backing* sehingga segala kegiatannya

menjadi aman untuk dilakukan.

Ketiga yang dilakukan oleh implementator untuk menjalankan Perda masih belum optimal karena pemberian sanksi untuk menimbulkan efek jera terhadap sasaran masih terlalu kecil. Padahal sanksi atau denda yang diberikan terhadap sasaran sesuai dengan isi Perda sangatlah besar mencapai Rp.50.000.000,00. Seharusnya implementator memberikan sanksi atau hukuman yang lebih berat lagi sehingga sasaran benar-benar jera dan takut melakukan perbuatannya kembali.

PENUTUP

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang efektivitas implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang belum dapat diimplementasikan dengan baik. Implementasi Perda tidak berjalan baik karena komunikasi antara implementator dengan kelompok sasaran kurang dilakukan secara intensif, sumber daya implementasi kebijakan yang berasal dari pelaksana masih ada yang memiliki tingkat pendidikan rendah sehingga kurang memahami SOP, serta masih terdapat anggota yang belum memiliki komitmen dan kejujuran terhadap tujuan Perda.
2. Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang juga tidak efektif. Perda ini tidak dapat efektif karena tujuan Perda tidak tercapai terbukti dengan angka pelacuran di Kabupaten Batang selalu meningkat, implementator kurang memahami SOP, serta implementator belum dapat memberikan efek jera kepada sasaran.

SARAN

1. Hukuman atau sanksi terhadap Perda lebih diberatkan sehingga mampu menimbulkan efek jera bagi sasaran. Selama ini denda yang diberikan masih dianggap ringan sehingga kegiatan pelacuran di Kabupaten Batang tidak pernah mengalami penurunan.
2. Melakukan pencegahan terhadap tindakan pelacuran, Pemerintah Daerah Kabupaten Batang harus memperhatikan akar masalah atau faktor penyebab terjadinya tindakan pelacuran. Kebanyakan mereka yang melakukan praktek prostitusi di Kabupaten Batang adalah para wanita yang menjadi pekerja seks komersial karena terdorong oleh kebutuhan ekonomi. Para wanita tersebut sebelumnya merupakan pengangguran yang tidak memiliki pekerjaan sehingga mereka berfikir secara pintas untuk memenuhi kebutuhan hidup. Sebaiknya pelatihan ketrampilan yang telah diberikan oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja tidak hanya dilakukan kepada para wanita yang sudah terlanjur menjadi pekerja seks komersial saja, namun dilakukan pula kepada para wanita yang tidak memiliki pekerjaan atau menganggur sehingga mereka tidak berpotensi untuk menjadi pekerja seks komersial.

DAFTAR PUSTAKA

- Yuwono, Teguh dan Abdulkahar Badjuri.(2002)*Kebijakan Publik, konsep dan strategi*.Universitas Diponegoro.
- Andi Gandjong, Agussalim.(2007).*Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*.Jakarta:Ghalia Indonesia.
- Hull, Terence H.(1997).*Pelacuran di Indonesia*.Jakarta:Pustaka Sinar Harapan
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/29153/3/Chapter%20II.pdf> diakses tanggal 16 April 2013 pukul 14.45
- Indiahono,Dwiyanto.(2009).*Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*.Yogyakarta:Gaya Media
- Kartono,Kartini.(1998).*Patologi Sosial 2*.Jakarta:Raja Grafindo Persada
- Kuncaraningrat.(1983).*Metode-Metode Penelitian Masyarakat*.Jakarta:Gramedia
- Kuncaraningrat.(1997).*Manusia dan Kebudayaan Indonesia*.Jakarta:Djambatan
- Kusumanegara,Solahuddin.(2010).*Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*.Yogyakarta:Gaya Media
- Moleong,Lexy S.(2004).*Metodologi Penelitian Kualitatif*.Bandung:Remaja Roda Karya
- Muljadi,Arief.(2005).*Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*.Jakarta:Prestasi Pustaka Publisher
- Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang
- Ramdan, dan kawan-kawan.(2006).*Efektivitas Kebijakan Harga Pangan Terhadap Ketahanan Pangan*. Dalam pse.litbang.deptan.go.id, diakses pada tanggal 6 Mei 2013
- Singarimbun,Masri.(1984).*Pedoman Praktis Membuat Usulan Penelitian*.Jakarta:Ghalia Indonesia

- Soekanto, Soerjono. (1982). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: CV Rajawali
- Soetomo. (2008). *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sondang, P. Siagian. (1997). *Organisasi, Kepemimpinan, dan Perilaku Administrasi*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Subarno, Hari. (2007). *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika
- Sugiyono. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Sugiyono. (2010). *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Alfabeta
- Tangkilisan, Hessel. (2005). *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Wibawa, Samodra. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Winarno, Budi. (2008). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Press
- www.bps.go.id, diakses 20 Maret 2013 pukul 16.00