

**PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12
TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN
DI KABUPATEN CIAMIS**

SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Yogyakarta
untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna
Memeroleh Gelar Sarjana Pendidikan**



**Disusun Oleh:
Yana Suryana
08401241018**

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
2012**

**PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12
TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN
DI KABUPATEN CIAMIS**

SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Yogyakarta
untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna
Memeroleh Gelar Sarjana Pendidikan**

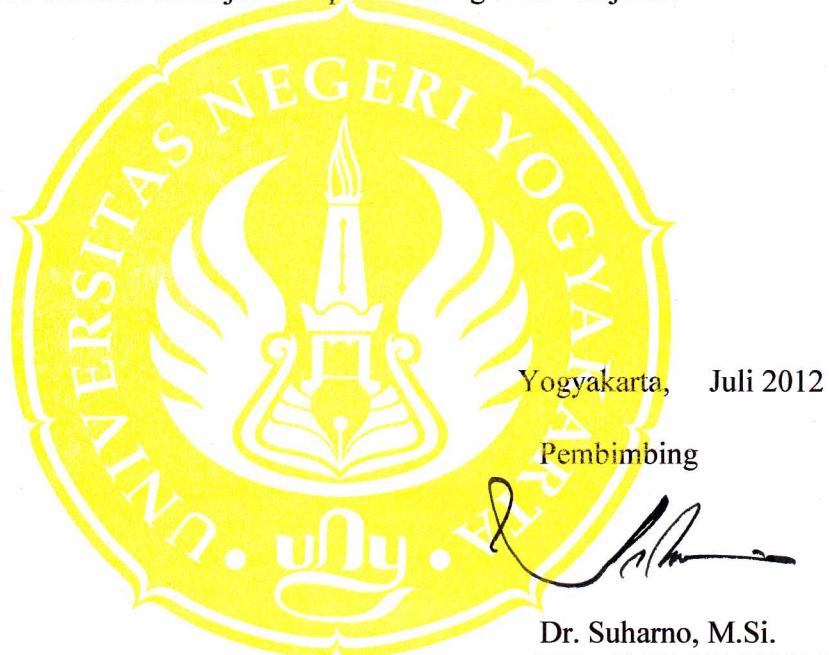


**Disusun Oleh:
Yana Suryana
08401241018**

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
2012**

LEMBAR PERSETUJUAN

Skripsi yang berjudul “PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN DI KABUPATEN CIAMIS” yang disusun oleh Yana Suryana, NIM 08401241018 ini telah disetujui oleh pembimbing untuk diujikan.



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul "PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN DI KABUPATEN CIAMIS" yang disusun oleh Yana Suryana, NIM 08401241018 ini telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 16 Juli 2012 dan dinyatakan lulus.



Yogyakarta, Juli 2012

Fakultas Ilmu Sosial

Dekan,

Prof. Dr. Ajat Sudrajat, M.Ag
NIP. 19620321 198903 1 001

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini benar-benar karya saya sendiri. Sepanjang pengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain kecuali sebagai acuan atau kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Tanda tangan dosen penguji yang tertera dalam halaman pengesahan adalah asli. Jika tidak asli, saya siap menerima sanksi ditunda yudisium pada periode berikutnya.

Yogyakarta, 3 Juli 2012
yang menyatakan,



Yana Suryana
NIM 08401241018

MOTTO

Dan janganlah kamu mendekati zina; (zina) itu sungguh suatu perbuatan keji,
dan satu jalan yang buruk.

(Q.S. Al Isra'[17]: 32)

Pezina perempuan dan pezina laki-laki, deralah masing-masing dari keduanya seratus kali, dan janganlah rasa belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama (hukum) Allah, jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian; dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sebagian orang-orang yang beriman.

(Q.S.An Nur [24]: 2)

Pezina laki-laki tidak boleh menikah kecuali dengan pezina perempuan, atau dengan perempuan musyrik; dan pezina perempuan tidak boleh menikah kecuali dengan pezina laki-laki atau dengan laki-laki musyrik; dan yang demikian itu diharamkan bagi orang-orang mukmin.

(Q.S.An Nur [24] :3)

HALAMAN PERSEMPAHAN

Ucapan puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan begitu banyak nikmat kepada penulis. Penulis persembahkan karya kecil ini kepada:

1. Sardi, S.Pd dan Nurjanah selaku orang tua penulis.
2. Siti Rohimatusadiah, A.Md selaku saudara kandung penulis.
3. Semua orang yang telah berjasa dalam hidup penulis, terima kasih sudah menjadi guru-guru terbaik bagi penulis.

**PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12
TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN
DI KABUPATEN CIAMIS**

**Oleh:
Yana Suryana
NIM. 08401241018**

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengetahui bagaimana implementasi Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran di Ciamis. Penelitian ini berupaya mengetahui problematika implementasi yang dihadapi oleh pemerintah dan untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi problem-problem yang ada.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan teknik induktif. Pemeriksaan keabsahan data menggunakan *cross check* data. Tempat penelitian di Kabupaten Ciamis. Kriteria subjek penelitian adalah petugas yang mengimplementasikan Perda dan individu atau kelompok yang terkena kebijakan. Subjek penelitian yaitu 3 orang pegawai Dinas Sosial, 5 orang Satuan Polisi Pamong Praja, 1 orang hakim Pengadilan Negeri Ciamis, 4 orang wanita tuna susila dan 4 orang masyarakat di sekitar tempat pelacuran, Kecamatan Pangandaran. Penelitian dilaksanakan dari Maret sampai Mei 2012.

Hasil penelitian menunjukkan adanya problematika yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Ciamis dalam menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Problematiska yang dihadapi oleh pemerintah daerah berdasarkan faktor internal yaitu keterbatasan pengetahuan dari *stakeholder* tentang Perda pemberantasan pelacuran; belum efektifnya pelaksanaan rehabilitasi sosial; minimnya pendanaan bagi penanggulangan wanita tuna susila; keterbatasan personil penanggulangan wanita tuna susila; belum ditemukannya langkah yang tepat dalam mengatasi masalah pelacuran karena pelacuran terkait dengan perubahan sosial lainnya dan bocornya informasi pelaksanaan razia. Sedangkan untuk faktor eksternal yaitu masih lemahnya pendataan wanita tuna susila; masih saling melindungi antar sesama pelacur ketika ada razia dan rendahnya sanksi bagi terdakwa. Upaya-upaya yang selama ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya melakukan pencermatan materi Perda; melakukan sosialisasi dampak dari melakukan hubungan seks bebas; melakukan kerja sama dengan kasi penanggulangan anak; bekerjasama dengan lembaga lain hanya sebatas apabila ada agenda bersama; melakukan rapat dadakan; berkoordinasi dengan polisi militer dan wartawan; mengikutsertakan penyidik pegawai negeri sipil dalam setiap oprasi; mendapatkan data presensi peserta dari setiap program yang dilakukan oleh Dinas Sosial; menjalin komunikasi yang baik dengan pengurus kafe; member pertimbangan atas pendapat hakim; mengutus polisi pamong praja yang berpakaian preman ke tempat operasi.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim. Puji dan syukur senantiasa dipanjatkan kepada Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang. Allah yang menerbitkan matahari dan menenggelamkanya, serta yang menggantikan siang menjadi malam. Raja bagi semua makhluk di dunia dan di akhirat.

Allahumma shalli 'alaa Muhammad wa'alaa aali Muhammad. Penulis tidak pernah berhenti untuk bershawat kepada jangjungan yang agung, manusia kekasih Allah, Muhammad Saw. Penulis menyadari bahwa dalam proses pembuatan skripsi ini begitu banyak para pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tugas ini. Penulis berterima kasih atas bantuannya berupa bimbingan, dorongan dan motivasi sehingga pada akhirnya penulis bisa menyelesaikan tugas ini dengan lancar dan tepat waktu.

Atas kelancaran pembuatan skripsi ini, dan sebagai ungkapan rasa syukur tersebut tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Rochmat Wahab, M.Pd., M.A. selaku Rektor Universitas Negeri Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk belajar di kampus ini.
2. Prof. Dr. Ajat Sudrajat, M.Ag. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial yang telah memberikan izin melakukan penelitian.

3. Dr. Samsuri, M.Ag. selaku Ketua Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum yang sudah memberikan kemudahan dalam pelaksanaan pembuatan skripsi.
4. Cholisin, M.Si. selaku pembimbing akademik yang selama ini telah membimbing penulis sebagai mahasiswa bimbingan beliau.
5. Dr. Suharno, M.Si. selaku pembimbing skripsi yang selama ini sudah memberikan bimbingan-bimbingan dalam proses penulisan skripsi.
6. Sardi, S.Pd. dan Nurjanah selaku orang tua yang sudah memberikan doa demi kelancaran pembuatan skripsi ini.
7. Rekan-rekan para aktivis kampus, pesan penulis terus berjuang mencapai tujuan yang kita cita-citakan bersama, perbaikan untuk negeri.
8. Keluarga besar Panti Asuhan Yatim Putra Islam, Yogyakarta. Terima kasih atas kecerian dan kebersamaan selama ini.
9. Keluarga besar Pondok Pesantren Al Munawwir (komplek M Al Busyro), Yogyakarta. Ibu dan Bapak serta para mentor-mentor penulis terima kasih atas ilmu yang diberikannya selama ini.
10. Rekan-rekan keluarga besar Mahasiswa PknH 2008 yang telah lebih kurang empat tahun kita bersama, menuntut ilmu dan *insya Allah* kita menjadi pendidik-pendidik yang berkarakter.
11. Keluarga *Power Rangers* Fahmi Alizar N.F (Merah), Diar Rosdayana(Biru), Wahdatul Waroiyah(*Pink*), dan Sri Rahayu(Putih). Berjuang terus demi kejayaan Islam.

12. Sahabat KKN Mas Irfan, Bung Yanto, Bung Marcus, Bude Ratna,Mbak Mala, Mbak Naris, Bu Titin, Bu Mela, Bu Ningrum,Bu Hilda, dan Bu Nisa. Semoga kita bisa terus kompak selalu dan terima kasih atas kebersamaannya selama ini.
13. Keluarga Besar Kos Putra Muslim, Yogyakarta. Terimaksih terutama kepada Bapak dan Ibu yang selalu mengingatkan kepada penulis untuk selalu mengerjakan skripsi.
14. Keluarga Besar TPA dan Maddin Yayasan Masjid Baiturrahim, Yogyakarta. Para pendamping dan adik-adik semuanya yang telah memberikan bunga-bunga kehidupan yang indah bagi hidup penulis.
15. Keluarga Besar Lembaga Pendidikan Dewasa Qur'an, Yogyakarta. Terima kasih atas dukungannya selama ini.
16. Serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang juga ikut andil dalam kelancaran pembuatan skripsi ini.

Skripsi ini dibuat berdasarkan keadaan yang sebenarnya. Penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu saya mohon maaf kepada semua pihak bila terdapat kesalahan-kesalahan baik yang penulis sengaja maupun yang tidak disengaja. Saran dan kritik yang membangun selalu penulis harapkan.

Yogyakarta, Juli 2012
Penulis

Yana Suryana
08401241018

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN	.....	ii
HALAMAN PERSEMPAHAN	.....	iii
SURAT PERNYATAAN	.....	iv
MOTTO	.....	v
HALAMAN PERSEMPAHAN	.....	vi
ABSTRAK	.....	vii
KATA PENGANTAR	.....	viii
DAFTAR ISI	.....	xi
DAFTAR TABEL	.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN	.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	.....	1
A. Latar Belakang Masalah	.....	1
B. Identifikasi Masalah	.....	8
C. Pembatasan Masalah	.....	8
D. Rumusan Masalah	.....	9
E. Tujuan Penelitian	.....	9
F. Manfaat Penelitian	.....	10
G. Batasan Pengertian	.....	10
BAB II KAJIAN PUSTAKA	.....	14
A. Tinjauan tentang Kebijakan Publik	.....	14
1. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik	.....	15
2. Perumusan Perda sebagai Kebijakan Publik	.....	19
3. Pengembangan Alternatif Kebijakan Publik	.....	23
4. Implementasi Kebijakan	.....	26
B. Otonomi Daerah	.....	30

1. Pengertian Otonomi Daerah	30
2. Pemerintahan Daerah	32
C. Peraturan Daerah	34
D. Pelacuran	38
E. Rehabilitasi Sosial	43
F. Pertanyaan Penelitian	45
BAB III METODE PENELITIAN	46
A. Pendekatan Penelitian	46
B. Tempat dan Waktu Penelitian	47
C. Penentuan Subjek Penelitian	47
D. Teknik Pengumpulan Data	48
1. Wawancara	48
2. Dokumentasi	49
E. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	50
F. Teknik Analisis Data	50
1. Reduksi Data	51
2. Unitasi dan Kategorisasi	51
3. Penyajian Data	51
4. Kesimpulan	52
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	53
A. Gambaran Umum Tempat Penelitian	53
1. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi	54
2. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)	58
3. Pengadilan Negeri Ciamis	60
B. Problematika dalam Mengimplementasikan Perda Pemberantasan Pelacuran	63
1. Problematika yang dihadapi Dinas Sosial	65
a. Faktor Internal	67
b. Faktor Eksternal	75

2. Problematika yang dihadapi Satuan Polisi Pamong Praja	79
a. Faktor Internal	80
b. Faktor Eksternal	84
C. Upaya-upaya untuk Mengimplementasikan Perda	88
1. Upaya-upaya Dinas Sosial	89
a. Upaya mengatasi Faktor Internal	90
b. Upaya mengatasi Faktor Eksternal	97
2. Upaya-upaya Satuan Polisi Pamong Praja	99
a. Upaya mengatasi Faktor Internal	99
b. Upaya mengatasi Faktor Eksternal	103
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	109
A. Kesimpulan	109
B. Keterbatasan Penelitian	110
C. Saran	111
DAFTAR PUSTAKA	114
LAMPIRAN	117

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Data Jumlah Pelanggaran Perda Pemberantasan Pelacuran

Kabupaten Ciamis tahun 2006-Mei 2012 4

Tabel 2. Data Peserta Rehabilitasi Sosial 70

Tabel 3. Data Wanita Tuna Susila Desa Ciliang 77

Tabel 4. Jumlah Denda dan Subsider bagi Terdakwa 85

Tabel 5. Data Peserta dalam Pembinaan Pemberdayaan Eks

Penyandang Penyakit Sosial 93

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Tahapan Kebijakan Publik	21
Gambar 2. Model Implementasi Van Meter dan Horn	28
Gambar 3. Struktur Organisasi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Ciamis	57
Gambar 4. Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ciamis	58
Gambar 5. Struktur Organisasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil	60
Gambar 6. Struktur Organisasi Pengadilan Negeri Ciamis	62

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran	118
Lampiran 3. Foto-Foto Tempat Penelitian	126
Lampiran 3. Surat-surat Penelitian	129

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Selama berlangsungnya pemerintahan Orde Baru, pemerintah daerah kurang mendapatkan kewenangan dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. Hal itu telah menjadikan lemahnya prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang mengacu terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang lebih mengedepankan kewajiban dari pada hak. Sedangkan di Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih menekankan kepada kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus daerah berdasarkan prakarsanya sendiri.

Ciamis adalah salah satu dari sekian banyak daerah di Indonesia yang berstatus kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Barat. Sebagaimana dari amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah daerah selaku penyelenggara pemerintahan di daerah dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu sesuai dengan tugas dan fungsinya, Pemerintah Kabupaten Ciamis harus bisa melaksanakan pelayanan-pelayanan dalam rangka menjalankan otonomi daerah untuk mengatur

pemerintahan di daerah sebaik-baiknya. Proses pemberian pelayanan yang baik tersebut bisa berwujud dalam kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan aspirasi rakyat. Supaya kebijakan itu berpihak kepada rakyat maka rakyat harus diikutsertakan dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Sebagai daerah kabupaten, Ciamis mempunyai banyak objek wisata yang cukup terkenal baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Banyaknya objek wisata yang berada di wilayah Kabupaten Ciamis dapat memberikan dampak yang positif maupun negatif terhadap pemerintah daerah. Beberapa objek wisata yang ada di Kabupaten Ciamis di antaranya adalah, Pantai Pangandaran, Cagar Alam Pangandaran, Batu Hiu, Batu Karas, *Green Canyon*, Pantai Karang Nini, Karangtirta, Citumang, dan lain-lain.

Sebagai salah satu tempat tujuan wisata, Kabupaten Ciamis mempunyai banyak hotel, restoran, dan kafe. Di sisi lain semakin menjamurnya hotel, restoran dan kafe di Ciamis secara langsung akan memberikan pemasukan terhadap kas daerah dari hasil pajak hotel, restoran, dan kafe. Tetapi di sisi lain menimbulkan permasalahan, karena ternyata hotel dan kafe merupakan tempat-tempat yang biasanya dijadikan sebagai tempat pelacuran. Ada orang yang selain bekerja menjadi pelayan kafe dia juga sekaligus sebagai pelacur.

Ciamis mempunyai banyak Pondok Pesantren. Jumlah Pondok Pesantren yang ada di daerah Ciamis yaitu 460 Pondok Pesantren (diakses dari <http://pendis.kemenag.go.id/file/dokumen/pontren-32b.pdf>, pada 16 Juli 2012). Banyaknya jumlah Pondok Pesantren seharusnya bisa memperlihatkan bahwa

nuansa Islam sangat kental di setiap warga Ciamis. Banyaknya jumlah Pondok Pesantren memberikan warna tersendiri terhadap visi Kabupaten Ciamis yaitu “Dengan Iman dan Taqwa Ciamis MANTAP Sejahtera Tahun 2014”.

Pengertian Iman dan Taqwa mengandung makna, bahwa keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT harus melandasi dan menjiwai para pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kabupaten Ciamis. Sedangkan kata MANTAP mengandung makna, bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Ciamis akan dilakukan penguatan dan pemantapan hasil pembangunan yang telah dicapai pada periode sebelumnya. Visi Kabupaten Ciamis Tahun 2004-2009 yang memberikan prioritas terhadap pembangunan ekonomi yang berbasis agribisnis dan pariwisata, tetap dilanjutkan melalui penguatan dan pemantapan sektor tersebut, sehingga menjadi motor penggerak perekonomian daerah dan masyarakat. (Sumber: www.gitews.org/.../ciamis...diakses pada tanggal 16 Juli 2012)

Banyaknya jumlah Pondok Pesantren dan ditunjang dengan visi yang cukup agamis seharusnya Kabupaten Ciamis bisa terbebas dari permasalahan penyakit sosial terutama pelacuran. Sesuai dengan konsideran yang ada dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

1. bahwa pelacuran merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, adat istiadat, ketentraman dan ketertiban umum yang berdampak negatif terhadap seluruh sendi penghidupan serta kehidupan masyarakat.
2. bahwa dalam upaya memelihara dan melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat, perlu terus ditingkatkan kegiatan pengawasan dan pemberantasan terhadap praktek-praktek pelacuran di seluruh wilayah Kabupaten Ciamis.

Tujuan Perda pemberantasan pelacuran cukup jelas bahwa adanya keinginan dari pemerintah Ciamis supaya lingkungan dan masyarakat Ciamis terbebas dari pelacuran.

Pelacuran di wilayah Ciamis dari tahun ke tahun tidak pernah nihil. Data tindak pelanggaran Perda pemberantasan pelacuran bisa dilihat sebagai berikut:

Tabel 1. Data Jumlah Pelanggaran Perda Pemberantasan Pelacuran Kabupaten Ciamis Tahun 2006-Mei 2012.

Tahun	Jumlah Kasus
2006	17 kasus
2007	19 kasus
2008	8 kasus
2009	-
2010	19 kasus
2011	4 kasus

(Sumber: Arsip Satpol PP dan Pengadilan Negeri Kabupaten Ciamis, pada tanggal 10 Desember 2011)

Data di atas menunjukan bahwa hampir setiap tahun dilaksanakan operasi untuk menegakkan Perda, tetapi sampai tahun 2012 perbuatan pelacuran masih tetap ada.

Artikel yang menunjukan adanya perbuatan asusila dapat di lihat dalam berita *online* mengenai pelacuran yang berjudul Bisnis Esek-Esek di Pangandaran adalah sebagian bukti dari adanya perbuatan asusila:

Kawasan wisata Pangandaran tak hanya dikenal dengan keindahan pantai dan cagar alamnya, tetapi juga dikenal dengan bisnis esek-eseknya. Namun demikian, tentu saja kabar yang menyebutkan kawasan wisata Pangandaran sebagai salah satu tempat bisnis esek-esek itu perlu dibuktikan. Untuk itu, wartawan Kabar Priangan pun mencoba membuktikan kabar ini dengan liputan investigasi di sejumlah kawasan wisata Pangandaran.

Seorang wartawan itu masuk ke warung remang-remang yang biasa disebut kafe, langsung dihampiri oleh perempuan yang menawarkan minuman dan juga ada perempuan yang perpakaian minim yang menghampirinya. Wartawan tersebut menanyakan latar belakang kehidupan perempuan itu. Perempuan itu bercerita bahwa dirinya mempunyai seorang anak dan dia terpaksa bekerja menjadi pekerja seks komersial demi menghidupi anaknya yang tidak tau siapa ayahnya. "Gak tau

ayahnya siapa, soalnya *cowok* yang *booking* saya kadang-kadang ada yang tidak mau pakai kondom". Tersedia pada (<http://www.kabar-priangan.com/news/detail/2427> diakses pada, 5 Maret 2012).

Pelaku pelacuran adalah kalangan wanita remaja hingga kalangan wanita paruh baya dengan tingkat pendidikan yang sangat rendah. Pelacuran merupakan perbuatan menjual jasa seksual seperti *oral sex* dan hubungan badan demi mendapatkan uang. Seseorang yang melakukan jasa seksual disebut pelacur atau sekarang lebih sering disebut dengan Pekerja Seks Komersial (PSK). Salah satu penyebab terus menjamurnya pelacuran adalah karena daerah Kabupaten Ciamis sebagai daerah wisata cukup mendukung. Pelacuran bisa dengan mudah ditemukan di daerah pariwisata di Kabupaten Ciamis. Objek wisata Pantai Pangandaran adalah sebagai primadona wisata di Kabupaten Ciamis. Objek wisata Pantai Pangandaran adalah tempat di mana orang dapat dengan mudah menemukan pekerja seks komersial.

Pelacuran adalah salah satu penyakit sosial. Pelacuran sudah memberikan dampak yang negatif terhadap perkembangan tatanan kehidupan di lingkungan masyarakat sekitar. Lingkungan sekitar akan mendapatkan label sebagai tempat pelacuran, contohnya saja Sarkem di Yogyakarta dan Doli di Surabaya. Selain itu juga pekerja seks kebanyakan dari kalangan perempuan, otomatis hal ini mencederai perempuan terutama para aktifis penganut faham feminis. Para aktifis feminis memperjuangkan supaya masyarakat memberikan kedudukan

yang lebih baik kepada perempuan, sehingga perempuan bisa berkarya sama seperti layaknya kaum laki-laki.

Ada beberapa alasan orang menjadi pelacur. Rendahnya tingkat ekonomi masyarakat dapat memberikan sumbangan terhadap berkembangnya pelacuran. Pelaku kegiatan seks tersebut kebanyakan adalah remaja-remaja putri yang putus sekolah sehingga dia mencari pekerjaan. Ketiadaan kemampuan dasar untuk masuk dalam pasar kerja yang memerlukan persyaratan pendidikan relatif tinggi mengakibatkan pekerja seks komersial tidak dapat memasukinya (Mudjijono, 2005:37-38). Susahnya mencari pekerjaan akibatnya mereka baik terpaksa atau pun tidak mengambil jalan menjadi pelacur. Menjadi seorang pelacur persyaratannya tidak susah selain itu lebih menjanjikan dengan penghasilan yang relatif besar. Selain itu yang menjadi alasan para pelacur bahwa mereka merasa sudah terlanjur, karena ada faktor sejarah yang merasa kehidupan dirinya sudah kelam serta juga yang diakibatkan karena penjualan orang. Supaya tidak semakin menjamur lagi perkembangan pelacuran di wilayah Kabupaten Ciamis maka seharusnya pemerintah daerah mengeluarkan suatu kebijakan untuk menanggulangi permasalahan yang ada.

Sebagai institusi pemerintah, semestinya Kabupaten Ciamis memberikan layanan publik yang baik. Layanan dapat berwujud respon pemerintah daerah dalam meregulasi kebijakan dalam bentuk aturan-aturan yang dapat mengantisipasi berbagai problem. Sebenarnya pemerintah daerah sudah mempunyai peraturan daerah yang melarang pelacuran. Larangan tersebut

tertuang di dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Adanya Perda tersebut ternyata belum berdampak positif secara maksimal untuk memberantas tindak pelacuran.

Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan pelacuran, Pasal 8 menuliskan bahwa Pemda melakukan rehabilitasi sosial terhadap pelacur yang selesai menjalankan pidananya dan pelaksanaannya diatur oleh Keputusan Bupati. Sesuai dengan Peraturan Bupati Ciamis Nomor 43 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Unsur Organisasi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, pada Pasal 11 ayat (3) huruf c menyatakan bahwa Dinas Sosial khusus Bidang Penanganan dan Rehabilitasi Sosial mempunyai fungsi untuk menyusun program kerja bidang penanganan dan rehabilitasi sosial, tetapi pada kenyataannya pelaksanaan rehabilitasi sosial belum maksimal. Selain itu Polisi dan Satpol PP mempunyai tugas untuk menegakkan Peraturan Daerah tersebut, tetapi dalam pelaksanaannya tidak semudah yang dibayangkan. Ketika dalam proses razia yang dilakukan oleh Satpol PP dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah, terkadang razia itu bocor sehingga operasi yang dilakukan gagal. Proses pemberian sanksi yang dijatuhkan kepada para terdakwa juga cukup ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera. Terdakwa tindak pelanggaran pelacuran hanya mendapatkan denda yang dijatuhkan berkisar Rp 200.000,- sampai Rp 500.000,-. Oleh karena itu, ada kemungkinan pelaku bisa melakukan aktivitasnya seperti biasa.

Perda pemberantasan pelacuran sudah sangat baik yaitu bertujuan untuk pemberantasan pelacuran di Ciamis seperti yang tertuang dalam konsideran Perda pemberantasan pelacuran. Kabupaten Ciamis bisa dibilang kabupaten yang cukup religius dengan jumlah pondok pesantren yang cukup banyak serta ditunjang dengan visi kabupaten yang cukup religius. Pemerintah Ciamis memiliki Perda pemberantasan pelacuran, banyaknya pondok pesantren dan ditunjang dengan visi yang religius seharusnya pelacuran tidak berkembang di Ciamis., tetapi pada kenyataannya Kabupaten Ciamis masih belum bisa terbebas dari pelacuran. Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Ciamis selama ini untuk mengimplementasikan Perda yaitu dengan rehabilitasi dan razia tetapi belum maksimal. Razia yang selama ini sering dilakukan ternyata belum bisa menghapus sama sekali pelacuran di Kabupaten Ciamis. Sehingga dapat diasumsikan bahwa adanya permasalahan di taraf Implementasi Perda pemberantasan pelacuran.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada sehingga dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Adanya pelacuran di objek wisata, di Kabupaten Ciamis.
2. Belum optimalnya rehabilitasi sosial bagi pelaku pelacuran.
3. Banyaknya jumlah Pondok Pesantren tetapi tidak menjamin Ciamis bersih dari perbuatan pelacuran.

4. Selalu ada pelacur yang terjaring razia saat operasi yang dilakukan oleh Satpol PP.
5. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran belum optimal.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang tertuang di dalam identifikasi masalah. Waktu penelitian yang cukup singkat serta keterbatasan peneliti maka permasalahan akan dibatasi mengenai:

1. Problematika dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran yang dilakukan oleh pemerintah Ciamis.
2. Upaya pemerintah Ciamis dalam mengatasi problematika mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah sehingga dapat dirumusakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa problematika dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran yang dilakukan oleh pemerintah Ciamis?

2. Bagaimana upaya pemerintah Ciamis untuk mengatasi problematika dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini diharapkan dapat mencapai beberapa tujuan, yaitu:

1. Mengetahui problematika yang dihadapi pemerintah Ciamis dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.
2. Menjelaskan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Ciamis dalam mengatasi problematika untuk mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

F. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Secara Teoretis
 - a. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat keilmuan di bidang mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan.
 - b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pedoman untuk kegiatan penelitian yang sejenis.
2. Secara Praktis

- a. Bagi lembaga terkait bisa menjadi bahan evaluasi kerja.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan lebih berperan aktif membantu pemerintah Ciamis dalam menanggulangi permasalahan terkait pelacuran.
- c. Bagi peneliti atau pun akademisi yang lain, penelitian ini dapat dijadikan referensi bahan kajian lebih lanjut.

G. Batasan Pengertian

1. Problematika

Problem dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) diartikan juga dengan kata masalah. Problematik yaitu masih menimbulkan masalah atau hal yang masih belum dapat dipecahkan. Jadi maksud dari kata problematika dalam skripsi ini adalah masalah-masalah yang muncul ketika melakukan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

2. Implementasi

Bernadine R. Wijaya & Susilo Suparto mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik (Harbani Pasolong, 2011:57). Proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek merupakan tahapan yang dilakukan oleh implementor sebagai penanggung jawab dalam tahapan mengimplementasikan kebijakan. Maksud dari mengimplementasikan dalam skripsi ini adalah melakukan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

3. Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, pada Pasal 1 ayat 8 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 ayat 10 Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dimaksud dalam skripsi ini adalah Peraturan daerah yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dalam lingkup kabupaten Ciamis yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

4. Pemberantasan

Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) mengartikan kata mem.be.ran.tas yaitu membasmi; memusnahkan. Pemberantasan yaitu proses atau cara memberantas. Pemberantasan konteksnya dalam skripsi ini

adalah memusnahkan yang artinya mentiadakan suatu perbuatan yang negatif yaitu pelacuran.

5. Pelacuran

Pelacuran atau prostitusi adalah penjualan jasa seksual, seperti seks oral atau hubungan seks untuk uang. Seseorang yang menjual jasa seksual disebut pelacur, yang saat ini sering disebut dengan istilah pekerja seks komersial. Pengetian yang lebih luas, seseorang yang menjual jasanya untuk hal yang dianggap tidak berharga juga disebut melacurkan dirinya sendiri. Diakses dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/pelacur>. tanggal 21 juli 2012.

Jadi yang dimaksud dengan judul skripsi ini adalah proses untuk menemukan masalah-masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis sebagai pembuat kebijakan tentang Perda pemberantasan pelacuran supaya perbuatan pelacuran bisa ditiadakan dari wilayah Ciamis.

BAB II **KAJIAN PUSTAKA**

Pada teorisasi untuk skripsi ini, peneliti akan membahas yang *pertama* mengenai tinjauan tentang kebijakan publik yang dibagi ke dalam beberapa sub bagian (1) pengertian dan konsep kebijakan publik, (2) perumusan Perda sebagai kebijakan publik, (3) pengembangan alternatif kebijakan publik, (4) implementasi kebijakan. *Kedua* yang akan dibahas tentang otonomi daerah, pembahasan ini akan dibagi ke dalam beberapa sub bagian (1) pengertian otonomi daerah dan (2) pemerintahan daerah. *Ketiga*, tentang Peraturan daerah, *keempat* membahas mengenai pelacuran, *kelima* tentang rehabilitasi sosial dan *keenam* tentang pertanyaan penelitian.

A. Tinjauan tentang Kebijakan Publik

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan (Hardiyansyah, 2011:10). Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan negara modern sebagai negara hukum atau *rechstaat*, sedangkan pelayanan berarti berhubungan dengan negara kesejahteraan. Untuk fungsi pengaturan, pemerintah bisa melakukan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik yang akan dibahas adalah mengenai kebijakan peraturan daerah, karena skripsi ini akan membahas kebijakan pemerintah daerah mengenai pelacuran yang berada di wilayah pemerintahan Kabupaten Ciamis.

Pembahasan kebijakan publik yang terkait dengan teorisasi dari judul skripsi, peneliti akan membahas serangkaian pengertian dan konsep sebagai berikut:

1. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik
2. Perumusan Perda sebagai Kebijakan
3. Pengembangan Alternatif Kebijakan Publik
4. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan satu hal yang sangat penting dalam rangka menciptakan suatu tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk memperlancar sektor publik harus adanya suatu kebijakan guna mengatur tata kehidupan masyarakat. Pemerintah dalam membuat kebijakan tentunya harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat mempunyai nilai guna bagi sektor publik.

Kebijakan yang pro rakyat akan berdampak positif terhadap kehidupan masyarakat. Dengan kebijakan yang berdampak positif bagi masyarakat maka akan berdampak positif pula kepada pembangunan. Seperti yang dikatakan oleh Edi Suharto bahwa kebijakan dan pembangunan merupakan dua konsep yang terkait.

Sebagai sebuah proses peningkatan kualitas hidup manusia, pembangunan adalah konteks dimana kebijakan beroprasi, sementara itu kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan, memberikan pedoman bagi pengimplementasian

tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek (Edi Suharto, 2010:1).

Kebijakan yang dikeluarkan ke ranah publik oleh lembaga atau orang yang berwenang disebut dengan kebijakan publik. Kebijakan dibuat oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan teori kelembagaan. Bahwa teori kelembagaan secara sederhana mengatakan bahwa tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah (Harbani Pasolong, 2011:52). Oleh karena itu segala sesuatu yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk apa pun untuk publik dapat disebut dengan kebijakan publik. Sedangkan teori proses mengatakan bahwa politik merupakan kegiatan, sehingga memunyai proses. Oleh sebab itulah bahwa kebijakan publik itu mempunyai rangkaian kegiatan.

Dye mengatakan bahwa rangkaian kegiatan dalam pembuatan kebijakan publik adalah (1) identifikasi masalah, (2) menata agenda, (3) perumusan proposal, (4) legitimasi kebijakan, (5) implementasi, (6) evaluasi (Harbani Pasolong, 2011: 53). Rangkaian kegiatan pembuatan kebijakan publik memang tidak sesederhana yang dibayangkan. Karena dalam pembuatan kebijakan publik tentunya harus benar-benar serius dan maksimal sehingga hasilnya juga berdampak positif bagi semuanya, Pengertian kebijakan publik menurut Dye adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*whatever governments choose to do or not to do*). Maksud dari pengertian yang dikemukakan oleh

Dengan apa pun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan (Dwiyanto Indiahono, 2009:17). Oleh karena itu sebenarnya dapat diartikan bahwa kebijakan publik itu merupakan kegiatan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan yang berhubungan dengan ranah publik. Tangkilisan Hessel Nogi S mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah guna melindungi masyarakat yang kurang beruntung agar mereka dapat hidup dan berpartisipasi secara luas dalam pembangunan (Suharno,2011:30). Kebijakan diartikan sebagai suatu intervensi pemerintah dalam mengatasi permasalahan publik yang ada dalam masyarakat. Hal ini memberikan pemahaman sekaligus pertanyaan mengenai mengapa pemerintah Kabupaten Ciamis mengeluarkan Perda tentang pemberantasan pelacuran. Sementara itu konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik menurut Young dan Quinn yaitu (Edi Suharto, 2008:44-45):

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan

- bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Dari pendapatnya Young dan Quinn dapat kita ketahui bahwa ada lima poin inti dari kebijakan publik. *Pertama*, kebijakan publik itu dibuat oleh lembaga yang berwenang secara hukum dan politis untuk membuat suatu kebijakan. *Kedua*, bahwa kebijakan publik merupakan suatu kebutuhan masyarakat. Karena memang pada dasarnya dimana ada masyarakat disitu pasti harus ada suatu peraturan atau kebijakan untuk mengatur aktivitas kehidupan masyarakat (*ubi societas ibi jus*). *Ketiga*, kebijakan dibuat tentunya mempunyai maksud dan tujuan yang hendak dicapai. Oleh karena itu tentunya suatu kebijakan dibuat otomatis harus mempunyai tujuan. *Keempat*, materi atau isi dari suatu kebijakan itu memuat hal melakukan atau pun tidak melakukan kegiatan. Jadi memang suatu kebijakan tidak harus melakukan sesuatu bahkan dengan tidak melakukan sesuatu pun merupakan suatu kebijakan. *Kelima*, Seperti yang dipaparkan diatas bahwa pembuatan suatu kebijakan itu memerlukan proses yang matang tidak asal-asalan. Pada intinya pendapatnya Young dan Quinn itu sepaham dengan pendapatnya Dye bahwa karena semua aktifitas yang dibuat oleh pemerintah itu merupakan kebijakan publik, maka dari itu perlu kiranya pemerintah dalam membuat kebijakan harus mempunyai nilai guna dan manfaat yang bernilai tinggi.

2. Perumusan Perda sebagai Kebijakan Publik

Ada beberapa tahap dalam penyusunan peraturan sebagai agenda kebijakan. Menurut Suharno (2010: 35) hal yang harus dilakukan dalam proses pembuatan peraturan menjadi suatu kebijakan yaitu membangun persepsi bahwa adanya sebuah fenomena yang benar-benar masalah selanjutnya yaitu adalah membuat batasan masalah dan meminta dukungan kepada masyarakat agar masalah tersebut masuk dalam agenda pemerintah. Setelah tahap ini dilalui baru membuat formulasi kebijakan, yaitu merumuskan hal-hal apa saja yang akan menjadi kebijakan dalam peraturan daerah tersebut.

Berkualitas atau tidaknya suatu kebijakan tergantung kepada sumber daya manusia yang membuat kebijakan. Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah yang tugasnya tidak lebih adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan publik (Solichin Abdul Wahab, 2010:57). Oleh karena itu sangat penting bagi pejabat pembuat kebijakan mempunyai pengetahuan yang luas dalam hal materi kebijakan yang akan dibuat.

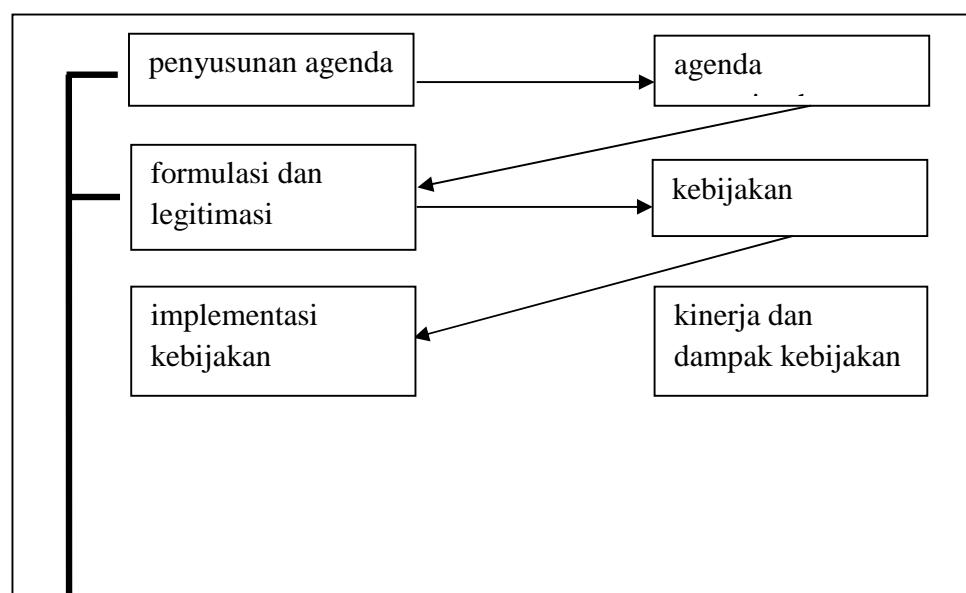
Salah satu keberhasilan dari kebijakan yang di buat oleh pemerintah adalah terjadinya keselarasan antara hal yang seharusnya dengan realita yang terjadi. Oleh karena itu perlu kiranya bagi seorang pejabat publik memahami bagaimana proses pembuatan kebijakan yang baik. Semua unsur masyarakat atau pihak-pihak yang mempunyai kepentingan harus dilibatkan dalam proses

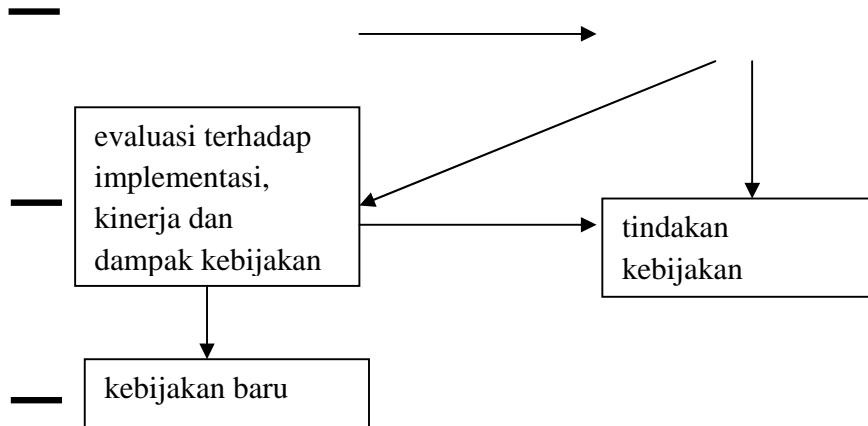
pembuatan kebijakan publik. Selain itu seorang pejabat publik juga harus paham akan tahapan-tahapan dalam proses pembuatan kebijakan.

Keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perumusan suatu kebijakan sangat penting. Kebijakan yang dibuat dengan cara melibatkan unsur masyarakat akan jauh lebih baik karena akan lebih aspiratif. Penerimaan saran dan dukungan masyarakat sangat dibutuhkan dalam membuat kebijakan. Ketika suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan dari masyarakat tentunya dalam hal pelaksanaan dilapangannya akan berjalan dengan baik. Oleh karena itu penting bagi pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Karena kebijakan merupakan intervensi pemerintah dalam ranah publik.

Pembuat kebijakan merupakan orang yang bertanggung jawab atas intervensi yang dilakukan guna memberikan aturan dalam masyarakat. Oleh karena itu supaya tidak ada kesalahan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut seharusnya para pembuat kebijakan paham akan tahapan-tahapannya.

Menurut Ripley tahap kebijakan publik dapat digambarkan seperti berikut





Gambar 1. Tahapan Kebijakan Publik
Sumber: (Ag.Subarsono,2011:11)

William N. Dunn pun memberikan konsep proses pembuatan kebijakan. Tahap pertama adalah pembuatan agenda, Pada tahap ini Para pejabat yang dipilih dan diangkat, menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama. Setelah penyusunan agenda selanjutnya adalah membuat formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan (William N. Dunn, 2003:24).

Surya Ferhana (2009:32) mengatakan bahwa ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa adanya ruang atau domain yang merupakan bukan milik privat atau bukan milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Oleh karena itu dengan adanya ruang yang bukan domain privat maka harus ada suatu peraturan yang digunakan untuk mengatur ruang publik tersebut sehingga dalam pelaksanaan kegiatan dalam ruang tersebut bisa berjalan dengan baik. Ruang

publik itu sendiri adalah ruang aktifitas manusia untuk berinteraksi melakukan segala kegiatannya. Oleh karena itu diperlukan peran negara dalam hal mengatur pergaulan tersebut. Peran pemerintah dalam hal ini adalah melakukan intervensi dan pengaturan terhadap kegiatan manusia. Bentuk dari intervensi pemerintah dalam aktifitas manusia dalam ruang publik yaitu dapat dilakukan dengan adanya kebijakan publik.

Bentuk dari kebijakan publik yang bisa pemerintah lakukan salah satunya adalah dengan membuat peraturan daerah. Peraturan daerah dibuat untuk mengatur kehidupan manusia di ruang publik. Dalam pandangan David Easton yang dikutip dari Dye apabila pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya (Ag Subarsono, 2011:3). Penanaman nilai-nilai yang ada dalam suatu kebijakan tentunya akan berlandaskan terhadap suatu visi dan misi dari pemerintah daerah.

Sociological jurisprudence mengatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Oleh karena itu muatan dari setiap peraturan harus sesuai dengan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat. Semua orang sepakat bahwa hukum dibentuk untuk mengatur kehidupan masyarakat. Sesuai dengan cita-cita hukum bahwa hukum harus bisa memberikan keadilan dan bahwa hukum dan kebijakan akan membantu masyarakat mengorganisasikan kegiatannya membangun keadilan di masyarakat (Surya Fermana, 2009:41).

3. Pengembangan Alternatif Kebijakan Publik

Untuk melengkapi teorisasi dengan konsep, dapat juga digunakan untuk analisis dalam pembahasan penelitian. Hal ini terkait dengan implementasi Perda yang sedang berjalan adalah di masa perubahan ada alternatif-alternatif yang lebih strategis yang tidak di tangkap oleh Perda. Karena pada saat membuat kebijakan tentunya pembuat kebijakan (policy makers) menghadapi permasalahan terutama permasalahan mengenai kebijakan apa yang cocok dan pas yang bisa diterapkan. Tentunya untuk mengatasi permasalahan itu para pembuat kebijakan harus memberikan alternatif-alternatif pilihan sebelum memilih suatu kebijakan yang pasti. Mencari dan mengembangkan alternatif tentunya tidak mudah, karena para pembuat kebijakan tentunya harus mempunyai pengetahuan yang luas mengenai permasalahan yang ada, sehingga dapat memilih alternatif kebijakan yang sesuai dengan permasalahan. Pernyataan ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Patton dan Sawicki bahwa pembuat kebijakan harus mempunyai pengetahuan yang luas yang berhubungan dengan masalah yang sedang dihadapi (Ag. Subarsono,2011:54).

Secara tipikal kegiatan pengambilan kebijakan merupakan kegiatan yang terpola. Pengambilan keputusan ini dilakukan sepanjang waktu dan selalu melibatkan keputusan-keputusan yang lain. Untuk mengambil keputusan ada teori yang bisa digunakan oleh para pembuat kebijakan. Teori Rasional Komprehensif merupakan teori pengambilan keputusan yang paling dikenal oleh

banyak orang. Unsur-unsur utama yang ada dalam teori ini adalah (Solichin Abdul Wahab, 2010:19):

- a. pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang mempedomani membuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urusan kepentingannya.
- c. Pelbagai alternatif (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
- d. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.
- e. Pembuat keputusan akan memilih alternatif, dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimasi tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

Teori Rasional Komprehensif telah menjelaskan bagaimana proses pengambilan keputusan oleh *policy makers*. Ag Subarsono (2011;57-58) mengatakan bahwa di dalam memilih alternatif kebijakan ada beberapa variabel yang perlu dipertimbangkan yaitu, bahwa di dalam mengambil suatu kebijakan harus memerhatikan visi misi, apakah apabila memilih salah satu alternatif yang ada itu sejalan dengan visi dan misi organisasi. Hal ini sangat penting karena akan berhubungan dengan hasil yang hendak dicapai. Selain itu juga dalam pengambilan alternatif kebijakan publik perlu diperhatikan mengenai implementasinya. Walaupun suatu kebijakan itu sangat bagus dalam tataran teori tetapi tidak akan bermanfaat apabila memang sulit untuk di implementasikan karena mungkin faktor sosiologis, ekonomi atau bahkan sumber daya. Oleh sebab itu dalam penetapan kebijakan harus realistik dan mendasarkan kepada

sumber daya yang dimiliki sehingga nantinya dapat di implementasikan dengan baik.

Hal yang tidak kalah pentingnya lagi adalah bahwa suatu kebijakan harus mampu mempromosikan pemerataan dan keadilan pada masyarakat. Hal ini bermakna bahwa kebijakan publik itu harus memberikan keadilan kepada masyarakat dan memberikan kemudahan kepada masyarakat apabila mereka membutuhkan pelayanan publik dari produk yang mereka butuhkan. Seorang *policy makers* juga harus memberikan akses selebar-lebarnya bagi pelaksanaan penilaian yang dilakukan oleh masyarakat, karena hal ini akan berhubungan dengan proses transparansi kebijakan yang nantinya akan dinilai oleh publik.

4. Implementasi Kebijakan

Dalam tataran pembuatan kebijakan hal yang terpenting adalah mengenai implementasi suatu kebijakan yang sudah siap di jalankan. Implementasi adalah proses pelaksanaan kebijakan yang sudah dibuat oleh lembaga atau individu yang mempunyai otoritas untuk membuat kebijakan tersebut. Hal ini sama dengan yang dikatakan oleh Bernadine R. Wijaya & Susilo Suparto mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik (Harbani Pasolong, 2011:57). Menurut Van Meter dan Van Hom dalam jurnalnya Retno Suryawati mengartikan pengertian implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan (2006:3).

Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program. Variabel tersebut yaitu: (1) logika kebijakan; (2) lingkungan tempat kebijakan dioprasikan; dan (3) kemampuan implementor kebijakan (Ag. Subarsono, 2011: 103). Apabila kita perhatikan berarti dalam implementasi suatu kebijakan itu dipengaruhi oleh beberapa faktor. Bukan hanya faktor sumber daya manusia saja tetapi faktor geografis dan kebudayaan juga bisa memengaruhi dalam kelancaran implementasi suatu kebijakan.

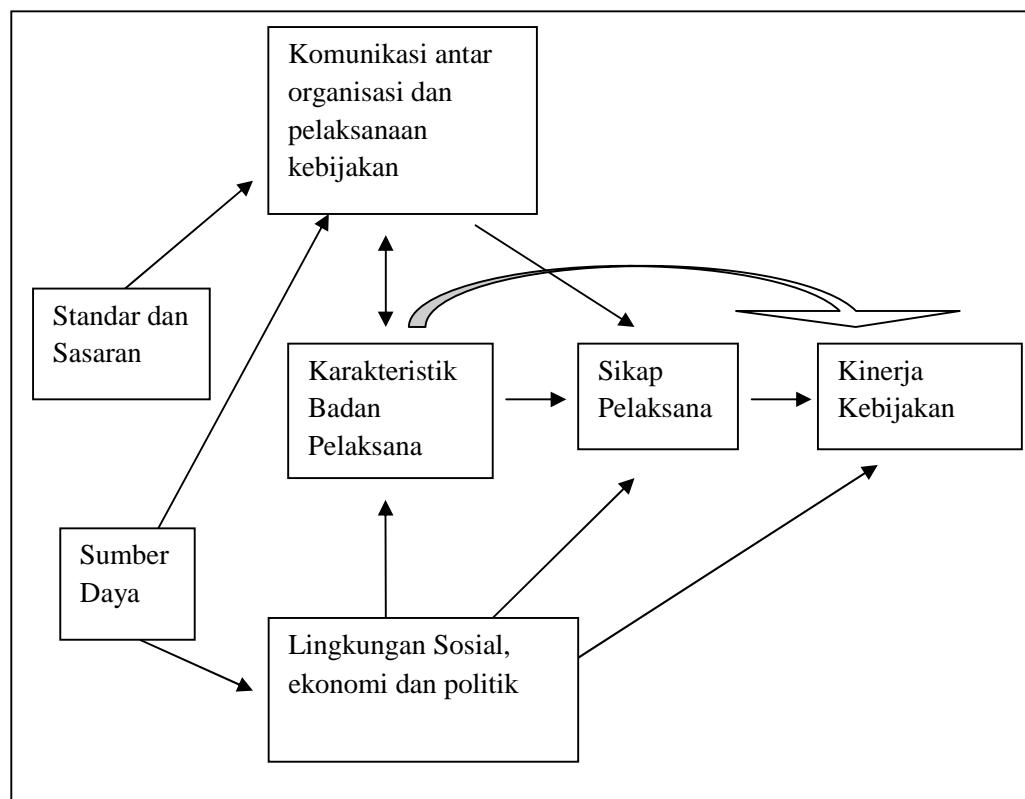
Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Hom menetapkan beberapa variabel yang dapat memengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan (Dwiyanto Indiahono, 2009:38-40).

- a) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
- b) Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- c) Sumber daya menunjukkan kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik. Evaluasi program/kebijakan seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
- d) Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya: seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjukkan adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan.

- e) Karakteristik badan organisasi, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- f) Lingkungan Sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat memengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- g) Sikap pelaksana, menunjukkan bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksanaan ini.

Tahap implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting karena pada tahap ini menentukan keberhasilan atau tidaknya suatu kebijakan. Oleh karena itu sebenarnya tahap-tahap dari awal mulai dari perumusan masalah itu memang harus jelas, sudah paham apa yang akan dituju dan dilakukan ketika kebijakan dibuat. Dengan kejelasan sasaran maka nantinya ketika tahap evaluasi akan lebih memudahkan untuk menilai bahwa kebijakan yang dibuat berhasil atau tidak. Ketika memang pada tahap proses pembuatan kebijakan tidak menimbulkan permasalahan, hal yang selanjutnya patut diperhatikan adalah kualitas sumber daya manusia yang membuat kebijakan. Van Meter dan Van Hom mencantumkan unsur pembuat kebijakan memang sangat penting karena hal ini akan memberikan kualitas atas hasil dari kebijakan itu sendiri. Serta lembaga-lembaga harus terus konsen memberikan perhatian terhadap kebijakan yang telah dibuat sehingga kebijakan tidak hanya sekedar kebijakan yang tidak bermakna apa-apa. Masyarakat serta semua unsur yang terutama berkepentingan juga harus ikut mengawal kebijakan supaya kebijakan itu bisa mencapai tujuan yang diharapkan.

Van Meter dan Van Hom memberikan gambaran implementasi kebijakan dalam bentuk bagan yang isinya merupakan alur kerja sama antar setiap variabel. Berikut merupakan model implementasi kebijakan yang buat oleh Van Meter dan Van Hom (Dwiyanto Indiahono,2009:40).



Gambar 2. Model Implementasi Van Meter dan Horn
Sumber: (Dwiyanto Indiahono,2009:40).

Sedangkan menurut D.L.Weimer dan Aidan R.Vining ada tiga faktor yang memengaruhi keberhasilan kebijakan yaitu terkait logika yang digunakan dalam kebijakan, hakikat kerjasama yang dibutuhkan dan yang ketiga tentang sumber daya manusia yang tentunya harus mempunyai komitmen yang tinggi

dalam mengelola kebijakan tersebut (Harbani Pasolong, 2011:59). Pada intinya pendapat D.L.Weimer dan Aidan R.Vining sejalan dengan konsep Van Meter dan Van Hom bahwa harus ada komitmen yang kuat diantara semua komponen yang terlibat dalam penegakkan kebijakan publik sehingga pengawalan suatu kebijakan bisa berjalan lancar dan hal ini memerlukan komitmen yang tinggi dari semua komponen individu maupun lembaga. Oleh karena itu suatu keberhasilan dari kebijakan dibutuhkan saling kerja sama antar implementor.

B. Otonomi Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik dengan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan asas desentralisasi. Pelaksanaan asas desentralisasi politik, tampak pada adanya perubahan relasi antara pemerintah pusat dan daerah (Kacung Marijan,2010:153). Asas desentralisasi telah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah. Pilihan otonomi daerah merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *national state* yang sudah lama dibangun. Berikut akan dibahas mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah.

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah politik desentralisasi atau upaya mendesentralisasikan kewenangan lebih luas kepada pemerintaha daerah (Megandaru W Kawuryan, 2008: 528). Pemberian kewenangan yang lebih luas

dalam hal administrasi dan tata kelola pemerintahan daerah telah dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan daerah yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah yang dicanangkan sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping itu juga menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia (Syaukani dkk,2009:217-219). Harapan positif dari konsep otonomi daerah yang dikemukakan oleh Syaukani ini memberikan harapan terhadap para pemimpin-pemimpin di daerah untuk mengelola pemerintahan daerah menjadi lebih baik. Dengan otonomi daerah maka akan memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk meyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya (Megandaru W Kawuryan, 2008: 530).

Dengan otonomi daerah dapat mengembalikan harkat dan martabat serta harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah sudah sekian lama sejak kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam kebijakan publik (Syaukani dkk, 2009:38). Sebagai daerah yang otonom, wilayah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai kewenangan dalam hal membuat suatu kebijakan publik. Bentuk dari kebijakan tersebut salah satunya adalah Peraturan daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah tentunya merupakan produk hukum daerah. Sama seperti produk hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat, Perda juga memiliki kekuatan

hukum yang mengikat. Hanya saja tingkat kekuatan hukumnya terbatas hanya dilingkup wilayah pemerintahan daerah saja.

Perda dibuat oleh pemerintah legislatif dan eksekutif di daerah. Perda dibuat tentunya mempunyai tujuan. Tujuan yang hendak dicapai oleh suatu pemerintah daerah dituangkan dalam peraturan daerah. Sebagai daerah otonom seharusnya mempunyai prioritas-prioritas yang lebih terhadap bidang-bidang apa saja yang akan difokuskan oleh daerah. Sesuai dengan penelitian yang akan dilaksanakan. Peneliti akan melakukan penelitian mengenai Perda pelacuran di wilayah Kabupaten Ciamis. Hal ini dikarenakan adanya suatu fenomena sosial yang negatif yang berada di wilayah Kebupaten Ciamis yaitu mengenai pelacuran. Apakah pelacuran menjadi salah satu agenda pokok yang menjadi pembahasan di wilayah Kabupaten Ciamis? Hal ini tentunya akan memberikan kejelasan kepada publik terkait apakah Perda pelacuran menjadi isu utama yang menjadi fokus perhatian pemerintah Kabupaten Ciamis. Jika memang menjadi isu utama maka semestinya ada penekanan-penekanan khusus dalam menyikapi problemetika permasalahan penyakit sosial yang satu ini.

2. Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan di Pasal 1 ayat (2) pengertian mengenai pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahaan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai Pemerintah di daerah Gubernur,Bupati dan Wali kota serta perangkat daerah berhak membuat suatu peraturan atau kebijakan publik bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah guna mengatur tata kelola kehidupan di daerah. Karena dalam proses pembuatan suatu kebijakan daerah melibatkan banyak unsur tentunya pemerintah harus cerdas dalam mengambil suatu kebijakan bagi publik di wilayah pemberitahuannya.

Tidak semua bidang kehidupan bisa pemerintah daerah atur. Sesuai dengan teori *residu power* ada bidang-bidang yang tidak bisa pemerintah daerah atur diantaranya adalah yang dibahas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (3) yaitu:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Selain bidang-bidang yang tercantum di atas pemerintah daerah bisa melakukan pengaturan di daerahnya. Salah satu kebijakan publik yang bisa menjadi contoh yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Perda ini merupakan salah satu contoh Perda yang berada di wilayah Kabupaten Ciamis. Pelacuran merupakan ranah bidang sosial

sehingga pemerintah daerah bisa mengeluarkan suatu kebijakan mengenai pelarangan pelacuran di Kabupaten Ciamis.

Pemerintah dalam menjalankan tugasnya di daerah berpedoman kepada asas-asas umum penyelenggara pemerintahan yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 ayat (1) sebagai berikut:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Sesuai dengan asas-asas yang tercantum di atas. Pemerintah wajib menaati asas-asas tersebut dan memeraktekannya dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah. Mulai dari asas kepastian hukum sampai asas efektivitas apabila dilaksanakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tentunya akan memberikan dampak yang positif terhadap kehidupan pemerintahan di daerah.

C. Peraturan Daerah

Marbun dan Moh.Mahfud mengartikan Peraturan merupakan hukum yang *general norm* yang sifatnya adalah mengikat secara umum dan tugasnya hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum (Ridwan HR, 2010:134). Peraturan perundang-undangan merupakan contoh dari kebijakan publik. Kebijakan publik mempunyai banyak bentuknya. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan pada Pasal 7 bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sesuai dengan hierarki menurut Pasal 7 ini berarti peraturan daerah merupakan suatu bentuk dari kebijakan publik. Segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan Kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam artian semata sama sebagai produk hukum legislatif (Ni'matul Huda, 2009: 238-239). Oleh karena itu berarti Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 berada di tingkat terbawah dari susunan peraturan perundang-undangan. Bentuk dari kebijakan publik yang berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berarti materi yang ada dalam peraturan daerah adalah materi-materi yang khusus karena materi-materi yang pokok tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Arti dari hierarki peraturan perundang-undangan tersebut adalah bahwa materi peraturan perundang-undangan yang posisinya berada di bawah peraturan yang lain maka tidak boleh bertentangan. Konsekuensi apabila materi peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi maka peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila ada peraturan sederajad yang sama bertentangan maka pada prinsipnya peraturan yang terakhir diundangkan yang diberlakukan.

Secara teoritis Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa ada dua pengertian perundang-undangan (Ridwan HR, 2010:134) yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Susunan atau hierarki perundangan di Indonesia yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan peraturan daerah adalah peraturan yang paling rendah yang diberlakukan di tingkat kabupaten/kota. Peraturan daerah dibuat oleh pemerintah di daerah. Lembaga yang berwenangan dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 42 yang berhak membentuk Perda adalah DPRD bersama Kepala Daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah berhak untuk membentuk Perda.

Sesuai dengan apa yang akan dibahas dalam skripsi ini yaitu mengenai problematika implementasi Perda pemberantasan pelacuran yang akan terfokus kepada problem-problem yang dihadapai oleh pemerintah Ciamis serta upaya-upayanya dalam menanggulangi probematika tersebut. Berdasarkan konsideran dalam bagian menimbang huruf a dan b menyebutkan:

- a. bahwa pelacuran merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, adat istiadat, ketentraman dan ketertiban umum yang berdampak negatif terhadap seluruh sendi penghidupan serta kehidupan masyarakat.
- b. bahwa dalam upaya memelihara dan melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat, perlu terus ditingkatkan kegiatan pengawasan dan pemberantasan terhadap praktik-praktek pelacuran di seluruh wilayah Kabupaten Ciamis.

Pelacuran merupakan suatu hal yang bisa merusak sendi-sendi tatanan moral masyarakat. Karena dengan pelacuran maka akan menimbulkan banyak kerugian terutama terjadinya degradasi moral. Oleh karena itu berdasarkan dari latar belakang tersebut diatas Pemerintah Kabupaten Ciamis dirasa perlu untuk membentuk suatu peraturan mengenai pemberantasan pelacuran di wilayah Kabupaten Ciamis.

Isi klausul setiap Pasal dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran cukup komprehensif. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1), Bupati berwenang menutup tempat-tempat yang dipergunakan atau patut diduga dipergunakan melakukan perbuatan pelacuran berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, Bupati mendapatkan hak berdasarkan Perda tersebut untuk menutup tempat-tempat yang digunakan atau patut diduga dijadikan tempat pelacuran. Selain itu di dalam Perda Pemberantasan Pelacuran mengatur bagaimana seharusnya masyarakat berpartisipasi dalam menjaga lingkungannya dari pelacuran. Hal ini disebutkan dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa setiap orang berkewajiban untuk melaporkan kepada petugas/pejabat yang berwenang apabila ia mengetahui adanya tempat pelacuran. Oleh karena itu, tidak hanya unsur pemerintah saja yang berkewajiban menegakkan Perda Pelacuran tetapi masyarakat juga mempunyai kewajiban dalam menegakkan Perda tersebut.

Ketentuan sanksi pidana yang dijatuhkan kepada para tersangka paling lama 3 (tiga) bulan kurungan dan denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Tetapi selain mendapatkan sanksi pidana, mantan terpidana juga harus mengikuti rehabilitasi sosial. Jadi dalam Perda ini berisikan tidak semata-mata hanya menghukum para terpidana saja tetapi juga di dalam Perda ini diatur juga mengenai rehabilitasi sosial. Rehabilitasi sosial sangat penting bagi seseorang yang mengalami disfungsi sosial. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada Pasal 7 ayat (1) yang berisi bahwa rehabilitasi sosial itu dilakukan guna mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

Peraturan daerah perlu dibuat sedemikian baiknya, sehingga peraturan daerah tersebut dapat bermanfaat apabila dilaksanakan. Tentunya dalam proses pembuatan peraturan daerah harus melibatkan segenap unsur masyarakat atau lembaga yang terutama akan mendapat dampak dari berlakunya suatu peraturan. Hal ini penting karena dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan maka kebijakan tersebut akan lebih aspiratif. Masyarakat merasa dilibatkan dalam setiap pembuatan kebijakan maka tingkat kepatuhan masyarakat akan lebih tinggi. Masyarakat dilibatkan dalam pembuatan peraturannya maka masyarakat akan merasa lebih perduli dan memahami terkait hak dan kewajiban pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat sebagai pelaksana sekaligus pengawal kebijakan.

D. Pelacuran

Menurut Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran Pasal 1 huruf g mengartikan pelacuran merupakan perbuatan asusila yang dilakukan oleh siapa pun dengan dan atau tanpa bersetubuh diluar ikatan perkawinan yang sah dengan atau tanpa menerima imbalan baik berupa uang maupun bentuk lainnya. Jadi menurut Perda ini dapat diartikan bahwa setiap ada orang yang melakukan perbuatan yang melanggar susila baik orang itu melakukan perbuatan larangan seks atau pun tidak dengan atau tanpa dibayar merupakan sudah termasuk pelacuran, sehingga bagi orang yang melakukan hal itu berarti mereka sudah melanggar peraturan daerah. Pengertian pelacuran dalam bahasa agama adalah sebuah kejahatan yang teramat keji, yang jika terjadi

di masyarakat akan membuka peluang besar bagi timbulnya berbagai penyakit tidak pernah muncul atau di pikirkan (Faqihuddin Abdul Kodir, 2006:197). Oleh karena itu pelacuran merupakan suatu perbuatan yang tidak mempunyai segi positif. Selain merugikan diri pribadi, perbuatan pelacuran juga akan merusak tatanan kehidupan sosial masyarakat semakin tidak baik. Pelacuran memang cukup sulit untuk di berantas apalagi, memang perbuatan ini sudah mempunyai sejarah dari zaman dahulu.

Pelacuran bukan suatu perbuatan yang asing di Indonesia, karena pelacuran sudah ada sejak zaman kolonial Belanda. Fenomena pekerja seks perempuan yang dijadikan obyek sebagai pelampiasan nafsu telah berlangsung turun temurun (Hatib Abdul Kadir,2007:162). Dengan adanya pelacuran yang secara turun temurun mengakibatkan pelacuran selalu ada terutama di kota-kota besar di Indonesia. Tindakan-tindakan yang mengarah pada penjerumusan orang pada pelacuran, dalam hukum internasional, merupakan kejadian kemanusiaan dan kriminal hal ini tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Faqihuddin Abdul Kodir, 2006:194).

Banyak faktor yang mengakibatkan terus berlangsungnya pelacuran di Indonesia. Hatib Abdul Kadir (2007:162-163) menerangkan bahwa faktor sejarah merupakan salah satu faktor yang paling kuat berlangsungnya pelacuran. Pada zaman dahulu raja-raja mempunyai banyak selir, maksud adanya selir adalah untuk mengangkat keluarga selir yang berasal dari rakyat jelata. Selain itu juga seksualitas di daerah Bali menunjukan bahwa raja mempunyai hak untuk

berhubungan dengan perempuan janda yang mempunyai kasta rendah. Selain itu faktor tingkat *trafficking* di Indonesia yang masih tinggi. *Trafficking* merupakan perdagangan manusia yang erat kaitannya dengan perbudakan, Perbuatan tersebut mengarah kepada eksplorasi secara jasmani maupun seksual untuk keuntungan seseorang maupun kelompok (L.M.Gandhi Lapian & Hetty A.Geru, 2006:84). *Trafficking* menjadi faktor tingginya tingkat pelacur yang berusia muda. Karena yang menjadi sasaran *trafficking* (penjualan manusia) merupakan perempuan-perempuan muda yang dijanjikan akan di pekerjakan, tetapi pada kenyataannya mereka dijadikan pelacur.

Faktor ekonomi merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan seseorang menjadi pelacur. Ketiadaan kemampuan dasar untuk masuk dalam pasar kerja yang memerlukan persyaratan pendidikan relatif tinggi menjadikan mereka tidak dapat memasukinya (Mudjijono, 2005:37-38). Peran pemerintah untuk mengembangkan perekonomian sangat dituntut. Karena seharusnya pemerintah menciptakan lapangan kerja yang luas, sehingga tingkat pengangguran bisa di tekan. Dengan rendahnya tingkat pengangguran otomatis bisa meningkatkan tingkat pendapatan. Apabila tingkat pendapatan masyarakat sudah baik maka yang tercipta adalah kesejahteraan dan akan menciptakan suasana masyarakat yang aman dan tenteram serta kesenjangan sosial dan ekonomi tidak terlalu tinggi. Selain dari faktor ekonomi dan pendidikan, Kartono mengungkapkan masih ada faktor lain lagi yang mengakibatkan orang menjadi pelacur. Kartono (Mudjijono, 2005:10) menyebutkan bahwa faktor semakin

berkembangnya pelacuran di Indonesia yaitu, karena tidak adanya undang-undang yang melarang kegiatan pelacuran. Selain itu pula tidak adanya larangan melakukan hubungan seks sebelum pernikahan dan juga dalam KUHP tidak ada larangan pelacuran yang ada adalah larangan mengenai germo Pasal 296 yang berisi:

Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu rupiah.

Sedangkan mengenai mucikari dijelaskan di Pasal 506 yang berisi barang siapa menarik keuntungan dan perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun. Karena memang tidak ada larangan dalam undang-undang mengenai pelacuran sehingga pelacuran tetap ada. Undang-undang merupakan produk hukum yang mempunyai tingkat mengikat yang luas dan tinggi sesuai dengan yang tertera di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan .

Dua hal yang Kartono soroti mengenai faktor individu menjadi pelacur yaitu undang-undang tidak melarang pelacuran dan semakin maraknya hubungan seks diluar pernikahan. Undang-undang merupakan sebuah produk hukum yang sangat kuat dan mempunyai tingkat mengikat yang luas. Tanpa produk hukum yang berupa Undang-undang mengakibatkan semakin maraknya pelacuran. Walaupun sudah ada Perda di setiap daerah, tetapi tingkat mengikat Perda tidak

seluas dan sekuat dibandingkan dengan undang-undang. Selain undang-undang yang tidak melarang pelacuran yang lainnya yaitu mengenai rendahnya tingkat moralitas masyarakat. Modernisasi dan westernisasi sudah memberikan dampak yang negatif. Pelaksanaan hubungan seks sebelum menikah di zaman sekarang sudah dianggap biasa terutama di kalangan anak muda. Semakin rendahnya tingkat moralitas bangsa membawa pengaruh yang tidak baik terhadap gaya hidup. Pelacuran sudah merusak nilai-nilai luhur budaya bangsa. Tentunya untuk mencegah lebih meluasnya pelacuran hal yang sangat penting adalah menanamkan pendidikan agama dimulai sejak dini.

Pendidikan yang pertama dan utama yaitu pendidikan di keluarga. Keluarga sebagai agen sosialisasi yang pertama sangat penting untuk menanamkan norma-norma dan nilai-nilai yang baik bagi anak. Sosialisasi sebagai proses pembentukan kepribadian seseorang. Keluarga memegang peranan penting untuk membentuk kepribadian individu. Dengan memberikan pendidikan yang baik dari keluarga maka ketika individu masuk kemasyarakatan harapannya dia peka terhadap semua hal-hal yang atau perilaku yang tidak sesuai dengan norma. Sehingga individu menjadi paham akan hal apa yang dapat dia lakukan atau dia tidak lakukan yang sesuai dengan norma dan nilai yang seharusnya.

Banyak faktor yang memicu individu menjadi pelacur oleh karena itu seharusnya semua orang harus memperhatikan hal ini. Karena dengan adanya pelacuran maka sudah memberikan dampak yang negatif terhadap kehidupan

sosial masyarakat. Terlebih lagi negara Indonesia adalah negara yang beragama. Pada dasarnya semua agama tidak ada yang melegalkan pelacuran. Permasalahan pelacuran akan berhubungan dengan tingkat moralitas yang rendah serta sikap mental yang hedonis. Oleh karena itu sudah barang tentu semua pihak harus berupaya untuk memberantas tindak pelacuran.

E. Rehabilitasi Sosial

Pengertian rehabilitasi sosial menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada Pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Sedangkan menurut Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran Pasal 1 huruf h adalah suatu proses refungsionalisasi dan pembinaan untuk memungkinkan para pelaku pelacuran mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan benar dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini adanya kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah untuk melakukan rehabilitasi kepada semua wanita tuna susila sehingga mereka bisa beraktifitas seperti orang biasa. Pelaksanaan rehabilitasi sosial itu merupakan keharusan yang dilakukan oleh Dinas Sosial kepada para mantan terpidana pelacuran.

Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa rehabilitasi sosial itu dilakukan guna mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar

dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Untuk melaksanakan fungsi tersebut rehabilitasi sosial juga dapat dilakukan secara persuasif, motivasi, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial. Oleh karena itu rehabilitasi sosial dapat membuat seseorang dapat menjalani kehidupannya secara wajar dan menjadi warga negara yang baik.

Sedangkan untuk menjalankan rehabilitasi sosial menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada Pasal 7 ayat (3) dapat diberikan dalam bentuk:

- a. motivasi dan diagnosis psikososial
- b. perawatan dan pengasuhan
- c. pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan
- d. bimbingan mental spiritual
- e. bimbingan fisik
- f. bimbingan sosial dan konseling psikososial
- g. pelayanan aksebilitas
- h. bantuan dan asistensi sosial
- i. bimbingan resosialisasi
- j. bimbingan lanjut dan/ atau
- k. rujukan

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran memang ada kewajiban bagi Dinas Sosial sebagai lembaga yang mempunyai tugas dalam bidang sosial. Proses kegiatan rehabilitasi seharusnya bukan tugas Dinas Sosial saja, tetapi disini peran masyarakat juga harus ikut serta mendukung pemerintah untuk melakukan rehabilitasi sosial. Masyarakat juga harus bisa membantu orang yang sudah di rehabilitasi supaya bisa merasa nyaman tinggal di sekitarnya. Peran keluarga sangat penting dalam

mengembalikan motivasi kepada pelaku pelacuran supaya tidak masuk ke dalam dunia pelacuran lagi.

Bagi mantan pekerja seks tentunya sangat berat bagi mereka ketika akan bergaul dengan masyarakat biasa. Proses interaksi sosial akan terganggu akibat pemberian label yang diberikan oleh masyarakat. Proses sosial yang baik akan berkenaan dengan gejala maupun masalah, pastinya hal itu tidak akan bisa terpisahkan dari kependudukan, kondisi sosial dan kondisi lingkungan. Oleh karena itu, untuk mengembalikan orang yang pernah mengalami disfungsi sosial mereka harus menjalani rehabilitasi sosial.

F. Pertanyaan Penelitian

Beberapa pertanyaan yang ada dalam penelitian ini yaitu;

1. Apa saja problematika yang dihadapi oleh Dinas Sosial terkait implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran?
2. Apa saja problematika yang dihadapi Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengimplementasikan Perda Pemberantasan Pelacuran?
3. Apa saja upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam rangka menanggulangi problematika yang ada?
4. Apa saja upaya dari Satuan Polisi Pamong Praja untuk mengatasi problematika yang ada?

BAB III **METODE PENELITIAN**

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan metode kualitatif untuk menggali domain-domain yang berkaitan dengan permasalahan pokok yaitu problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Ciamis. Menurut Kiler dan Miller mendefinisikan mengenai penelitian kualitatif yaitu tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergabung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya (Lexy J. Moleong, 2005:4).

Menurut Bogdan dan Taylor mendefinisikan mengenai metodologi kualitatif itu sebagai prosedur penelitian yang hasilnya berupa data deskriptif dalam bentuk tulisan maupun lisan dari orang atau perilaku yang dapat diamati (Lexy J.Moleong, 2005:4). Sesuai dengan pengertian yang ada maka dalam proses pengumpulan datanya akan berbentuk data deskriptif yang berbentuk tulisan maupun lisan dari lembaga atau individu yang menjadi subjek penelitian dalam penelitian ini.

Data tulisan bisa didapatkan dari pengumpulan dokumen-dokumen yang telah ada. dat tulisan yang di jadikan contoh yaitu dokumen mengenai data jumlah pelacur yang pernah terjaring oprasi yang dilakukan oleh penegak hukum. Sedangkan data lisan dapat diperolah dari wawancara langsung dengan penegak

hukum atau orang yang terkena kebijakan tersebut. Proses pengumpulan data dalam bentuk dokumen tertulis dan tidak tertulis dapat membantu peneliti dalam menemukan permasalahan-permasalahan yang peneliti tanyakan.

B. Tempat dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian ditempatkan di wilayah Kabupaten Ciamis, sebagai tempat pengambilan subjek penelitian. Tempat pengambilan data antara lain di Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial, Pengadilan Negeri Kabupaten Ciamis, serta di lokasi pelacuran yang bertempat di Kecamatan Pangandaran. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Maret sampai Mei 2012. Pembatasan penelitian ini dikarenakan perubahan data di lapangan cukup cepat sehingga penelitian ini dibatasi hanya sampai bulan Mei Tahun 2012.

C. Penentuan Subjek Penelitian

Peneliti akan menggunakan teknik *purposif* untuk memilih subjek penelitian. Kriteria penentuan subjek adalah seperti yang dijelaskan oleh Lexy J.Moleong yaitu orang-orang yang berperan, yang berpengetahuan luas tentang daerah atau lembaga tempat penelitian dan yang suka bekerja sama untuk kegiatan penelitian yang sedang dilakukan (Lexy J.Moleong, 2005:199). Peneliti menentukan kriteria yang akan menjadi subjek penelitian yaitu petugas sebagai implementator Perda dan individu atau kelompok yang terkena kebijakan. Berdasarkan kriteria yang sudah ditentukan ditemukan yang menjadi subjek penelitian yaitu 3 orang pegawai Dinas Sosial Kabupaten Ciamis, 5 orang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ciamis, 1 orang hakim Pengadilan Negeri

Ciamis, 4 orang wanita tuna susila yang berada di Kecamatan Pangandaran, dan 4 orang masyarakat di sekitar tempat pelacuran yang berada di Kecamatan Pangandaran, Kabupaten Ciamis.

D. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan di dalam penelitian ini adalah berupa data primer dan data sekunder. Data Primer merupakan data yang di dapat dari hasil wawancara dengan subjek penelitian. Sedangkan data sekunder adalah dokumen-dokumen resmi dan tidak resmi yang berkaitan dengan proses penegakkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran.

Teknik yang digunakan untuk mendapatkan data yaitu dengan wawancara dan dokumentasi. Karena penelitian ini memang lebih menekankan kepada Problematika Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran.

1. Wawancara

Wawancara atau *interview* merupakan percakapan dengan maksud tertentu (Lexy J.Moleong: 2005:186). Maksud teknik wawancara yang dipilih sesuai dengan pernyataan Lincoln dan Guba bahwa:

Teknik wawancara itu dapat mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sehingga yang di alami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan demikian pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota (Lexy J.Moleong: 2005:186).

Teknik wawancara yang akan dilakukan adalah teknik wawancara tidak terstruktur. Pemilihan teknik wawancara tidak terstruktur dimaksudkan supaya memberikan kemudahan kepada peneliti untuk melaksanakan wawancara serta memberikan keleluasaan kepada pewawancara dan orang yang diwawancarai untuk lebih nyaman sehingga data yang peneliti perlukan mudah untuk diperoleh. Pedoman wawancara yang peneliti gunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

2. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu (Sugiyono,2011:240). Dokumen-dokumen yang akan menjadi data yang akan peneliti gunakan untuk penelitian ini, sebagai contoh yaitu data pelacur yang didapat dari Dinas Sosial, putusan hukuman bagi pelanggar Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran, foto-foto dan lain sebagainya.

Dokumen digunakan untuk memberikan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang ditanyakan dalam penelitian ini. Selain itu, dokumen sangat penting guna mendapatkan keabsahan data ketika melakukan *cross check* data. *Cross check* data dilakukan antara data wawancara dengan data dokumentasi atau wawancara dengan wawancara. Apabila sumber data sama maka dapat mengetahui jawaban akan pertanyaan-pertanyaan penelitian, sedangkan untuk lebih mempermudah lagi

dalam proses pencarian jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian maka digunakanlah teknik-teknik pemeriksaaan keabsahan data.

E. Teknik Pemeriksaaan Keabsahan Data

Peneliti melakukan pengengecekan keabsahan data menggunakan *cross check* data yang berasal dari wawancara dan dokumen. Hasil penelitian nantinya dapat dihasilkan data mengenai problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Peneliti akan melakukan *cross check* dari data wawancara dan dari data dokumentasi. Apabila dari kedua data tersebut saling berhubungan berarti nantinya peneliti bisa menemukan permasalahan dari problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Ciamis.

F. Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik induktif yang dilakukan dari awal sampai akhir, pengumpulan data yang bersifat terbuka. Analisis data ini digunakan untuk menilai, menganalisis data yang telah difokuskan dalam penelitian yaitu mengenai problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran yang selama ini ternyata terdapat problematika dalam mengimplementasikannya. Data yang sudah diperoleh dari peristiwa dan fakta yang terjadi kemudian ditarik kesimpulan yang umum yaitu dengan cara menganalisis dan menyajikan dalam bentuk data deskriptif. Penyajiaan laporan penelitian dengan bentuk data

deskriptif memudahkan untuk memberikan pemahaman kepada semua orang terkait dari hasil dan pembahasan penelitian

Adapun langkah-langkah dalam menganalisis data sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Data-data yang sudah peneliti dapatkan dari lapangan kemudian dipilih sesuai dengan topik pembahasan penelitian hal ini sama dengan apa yang diutarakan oleh Sugiyono bahwa dalam tahap pereduksian data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan kepada hal-hal yang penting (2011:247).

2. Unitisasi dan Kategorisasi

Data yang sudah direduksi kemudian diberikan kategori sesuai dengan sifat masing-masing data sehingga akan lebih mudah memberikan gambaran yang jelas tentang hasil penelitian.

3. Penyajian Data

Penyajian data akan dibuat dalam bentuk naratif secara sistematis berupa informasi mengenai problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Dengan penyajian secara naratif dimaksudkan supaya lebih mudah dalam memberikan penjelasan dari hasil penelitian dalam bentuk tertulis.

4. Kesimpulan

Dari data yang sudah ada kemudian ditarik kesimpulan. Hipotesis kesimpulan yang sudah peneliti analisis kemudian dilakukan verifikasi lagi selama penelitian berlangsung dengan malihat kembali dari reduksi data yang sudah ada sehingga akan mendapatkan kesimpulan yang utuh dari permasalahan yang diteliti.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hal yang akan dibahas dalam bab ini adalah mengenai gambaran umum, problematika implementasi Perda Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran dan upaya-upaya untuk mengatasi problematika yang ada. Pemaparan gambaran umum adalah memaparkan obyek penelitian yaitu Dinas Sosial ,Satuan Polisi Pamong Praja dan Pengadilan Negeri Ciamis. Sedangkan dalam sub problematika implementasi Perda, akan dibahas hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda. Sub pembahasan yang terakhir yaitu menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja untuk mengatasi problematika implementasi Perda.

A. Gambaran Umum Tempat Penelitian

Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja adalah dua tempat dilaksanakannya penelitian. Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja merupakan dua lembaga yang mempunyai tugas menegakkan Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Ciamis. Berikut merupakan gambaran umum dari ke dua lembaga sebagai penegak Perda pemberantasan pelacuran.

1. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Visi:

“Terwujudnya Masyarakat Ciamis yang Mandiri dan Sejahtera”

Misi:

- a. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Masyarakat (SDM).
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS).
- c. Meningkatkan perlindungan tenaga kerja serta penyebarluasan informasi pasar kerja melalui sistem Bursa Kerja *Online* (BKO).
- d. Mengembangkan jaringan kemitraan dengan berbagai potensi.
- e. Meningkatkan pemahaman tentang ketransmigrasian

(Sumber: Rencana Strategis Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kabupaten Ciamis pada tanggal 28 Maret Tahun 2012)

Dinas Sosial secara khusus membuat program untuk melakukan pembinaan bagi eks penyandang penyakit sosial (Eks narapidana, PSK, Narkoba dan penyakit lainnya) di Kabupaten Ciamis. Tujuan dilaksanakannya pembinaan bagi eks penyandang penyakit sosial adalah untuk meningkatkan pembinaan dan pelatihan keterampilan bagi eks penyandang penyakit sosial. Kegiatan ini merupakan upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial untuk melakukan pembinaan keterampilan kepada eks

penyandang penyakit sosial. Kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial untuk melaksanakan program tersebut adalah:

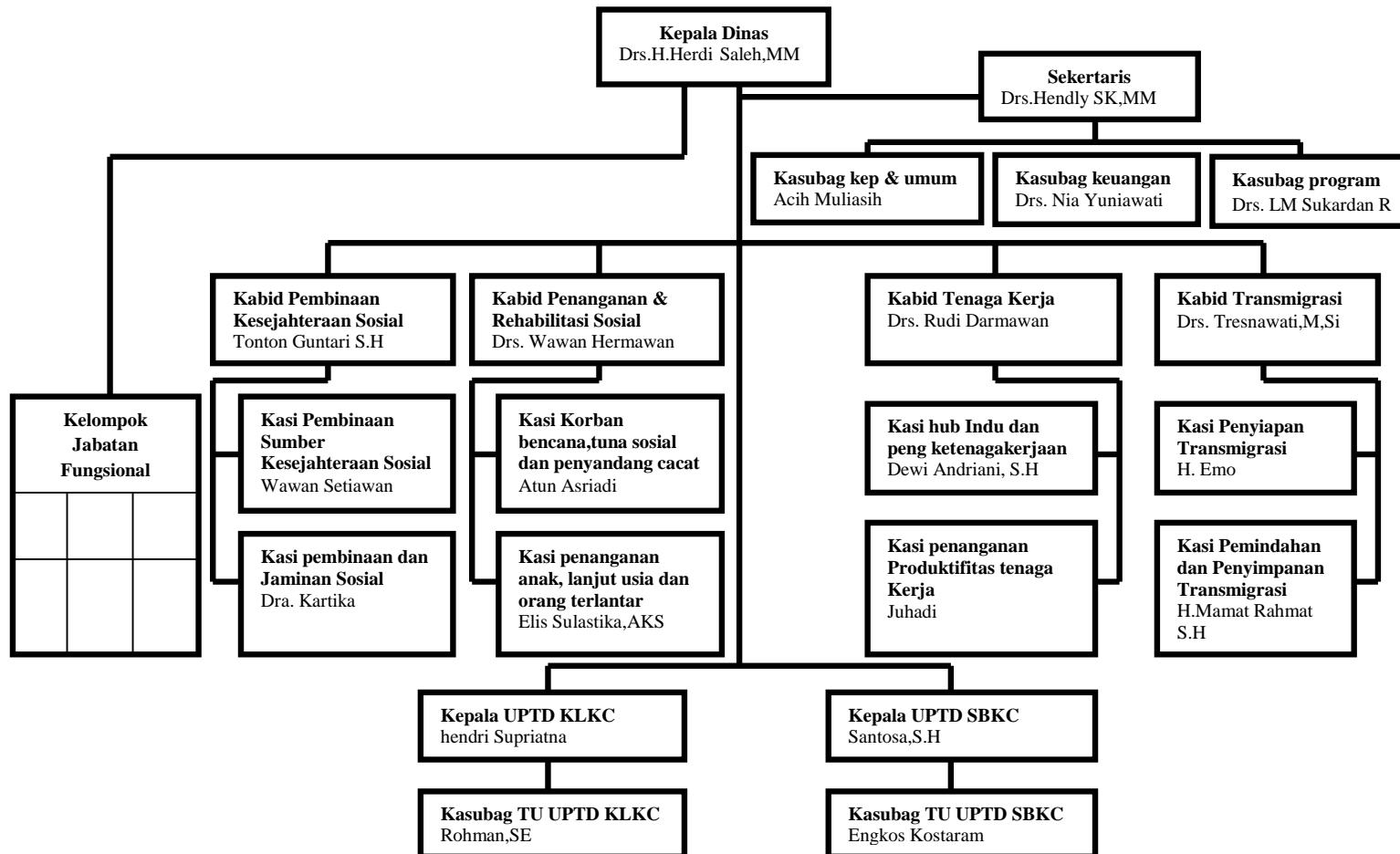
- a. Pendidikan dan pelatihan keterampilan berusaha bagi eks penyandang penyakit sosial.
- b. Pembangunan pusat bimbingan/konseling bagi eks penyandang penyakit sosial.
- c. Pemantauan kemajuan perubahan sikap mental eks penyandang penyakit sosial.
- d. Pemberdayaan eks penyandang penyakit sosial.

(Sumber: Rencana Strategis Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kabupaten Ciamis, pada tanggal 28 Maret 2012).

Dinas Sosial mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan pemerintah daerah dalam bidang sosial. Bentuk penanganan yang dilakukan Dinas Sosial salah satunya yaitu pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial. Bidang penanganan dan rehabilitasi sosial merupakan bidang dalam lingkup Dinas Sosial yang bertugas untuk melaksanakan rehabilitasi sosial. Rehabilitasi sosial bisa dilaksanakan bagi para penyandang masalah kesejahteraan sosial. Wanita tuna susila merupakan salah satu penyandang masalah kesejahteraan sosial. Rehabilitasi sosial merupakan program yang sudah di atur dalam Perda pemberantasan pelacuran. Tujuan melakukan rehabilitasi untuk melakukan pembinaan bagi para mantan terpidana kasus pelacuran. Dinas Sosial

mempunyai tugas untuk mengimplementasikan Perda tersebut secara non yustisi.

Berikut ini adalah bagan struktur organisasi dari Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang menunjukan bahwa bidang yang berada di bawah naungan Dinas Sosial adalah bidang pembinaan kesejahteraan sosial dan bidang-bidang penanganan rehabilitasi sosial.



Gambar 4. Struktur Organisasi Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Ciamis.
(Sumber: Arsip Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Ciamis , pada tanggal 28 Maret 2012)

2. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

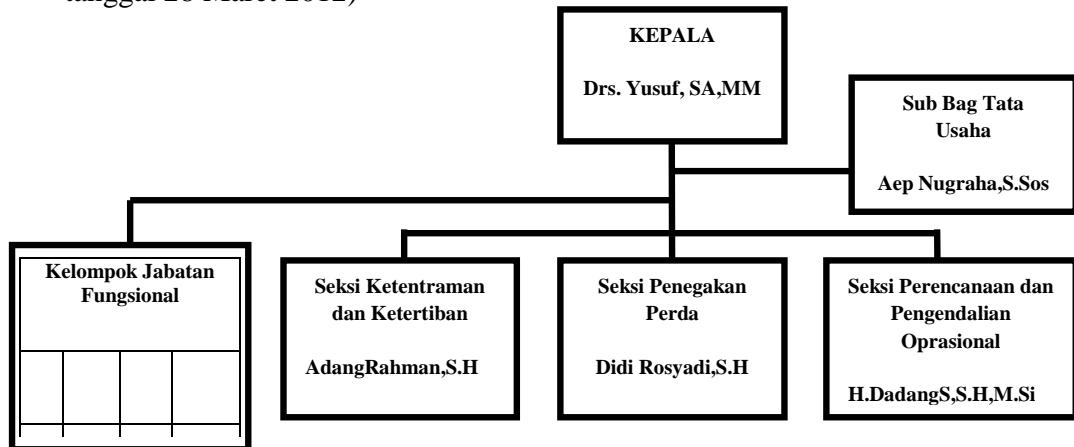
Visi:

“Satuan Polisi Pamong Praja dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Tegaknya Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya di Kabupaten Ciamis”

Misi:

- a. Optimalisasi penggunaan Sumber Daya Manusia (SDM).
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban umum melalui sosialisasi pembinaan dan penertiban.
- c. Melaksanakan penegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya melalui intensifikasi pembinaan dan penindakan secara hukum.
- d. Peningkatan kualitas dan kuantitas untuk memperlancar pelaksanaan tugas

(Sumber: Rencana Strategis Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ciamis pada tanggal 28 Maret 2012)

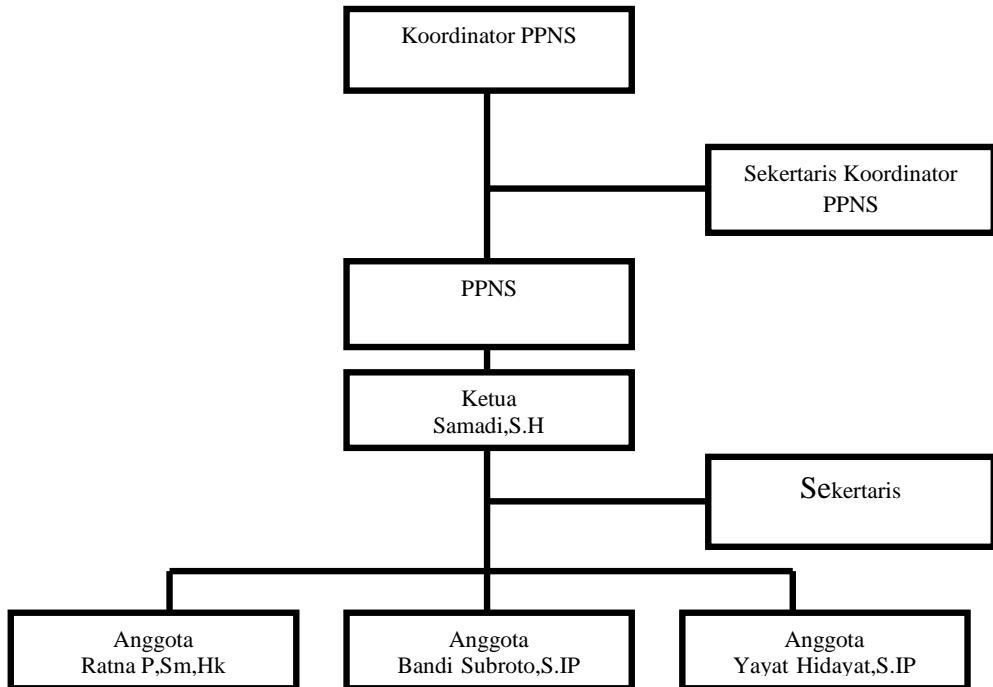


Gambar 5. Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ciamis
(Sumber: Rencana Strategis Satuan Polisi Pamong Praja, Kabupaten Ciamis, pada tanggal 28 Maret Tahun 2012)

Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan daerah bidang pengembangan otonomi daerah dan sebagian bidang hukum dan Perundang-undangan khususnya bidang ketentraman dan ketertiban serta penegakkan Peraturan Daerah dan melaksanakan tugas sesuai dengan kebijakan Bupati. Dalam rangka menjalankan tugas tersebut, Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai jabatan fungsional yang anggotanya adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Organisasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Keputusan Bupati Ciamis Nomor 195 Tahun 2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 4 Tahun 2001 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil, yaitu terdiri dari:

- a. Koordinator, dipegang oleh Kepala Satuan Polisi Pamong Praja karena jabatannya.
- b. Sekretaris Koordinator, dipegang oleh Kepala Seksi Penegakkan Perda pada Satuan Polisi Pamong Praja karena jabatannya.
- c. Ketua, dipegang oleh PPNS yang paling senior dalam kepangkatannya.
- d. Sekertaris Ketua, dipegang oleh PPNS yang kedua paling senior dalam kepangkatannya.
- e. Anggota.

(Sumber: Program Penyidik Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ciamis, tanggal 28 Maret 2012)



Gambar 6. Struktur Organisasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

(Sumber: Program Penyidik Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ciamis pada tanggal 28 Maret Tahun 2012)

Satuan Polisi Pamong Praja sebagai bagian dari perangkat daerah yang bertugas menegakkan Perda mempunyai kewajiban menjaga ketertiban umum. Dalam lingkup Satuan Polisi Pamong Praja pelaksanaan penjagaan ketertiban dilakukan oleh seksi keamanan dan ketertiban, seksi penegakkan peraturan daerah dan seksi perencanaan dan pengendalian oprasional serta oleh kelompok jabatan fungsional.

3. Pengadilan Negeri Ciamis

Pengadilan Negeri Ciamis dalam melasankan pelayanan publik di bidang hukum, Pengadilan Negeri Ciamis menuangkan kedalam Rencana

Strategis (Renstra) Pengadilan Negeri Ciamis Tahun Anggaran 2009 bertujuan untuk meningkatkan pembinaan aparatur peradilan yang profesional dan akuntabel. Dalam rangka pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, terukur, dan legitimet sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sasaran yang ingin dicapai antara lain sebagai berikut :

- a. Terwujudnya profesionalisme pelayanan aparatur yang profesional, bertanggung jawab, netral, bersih dan berwibawa.
- b. Terwujudnya kualitas hubungan kerjasama antar instansi terkait baik secara horizontal atau vertikal.
- c. Tersedianya sarana dan prasarana yang representatif sesuai dengan kebutuhan nyata organisasi yang ideal.
- d. Terwujudnya peningkatan kinerja aparatur peradilan dalam berbagai aspek sesuai tupoksinya.

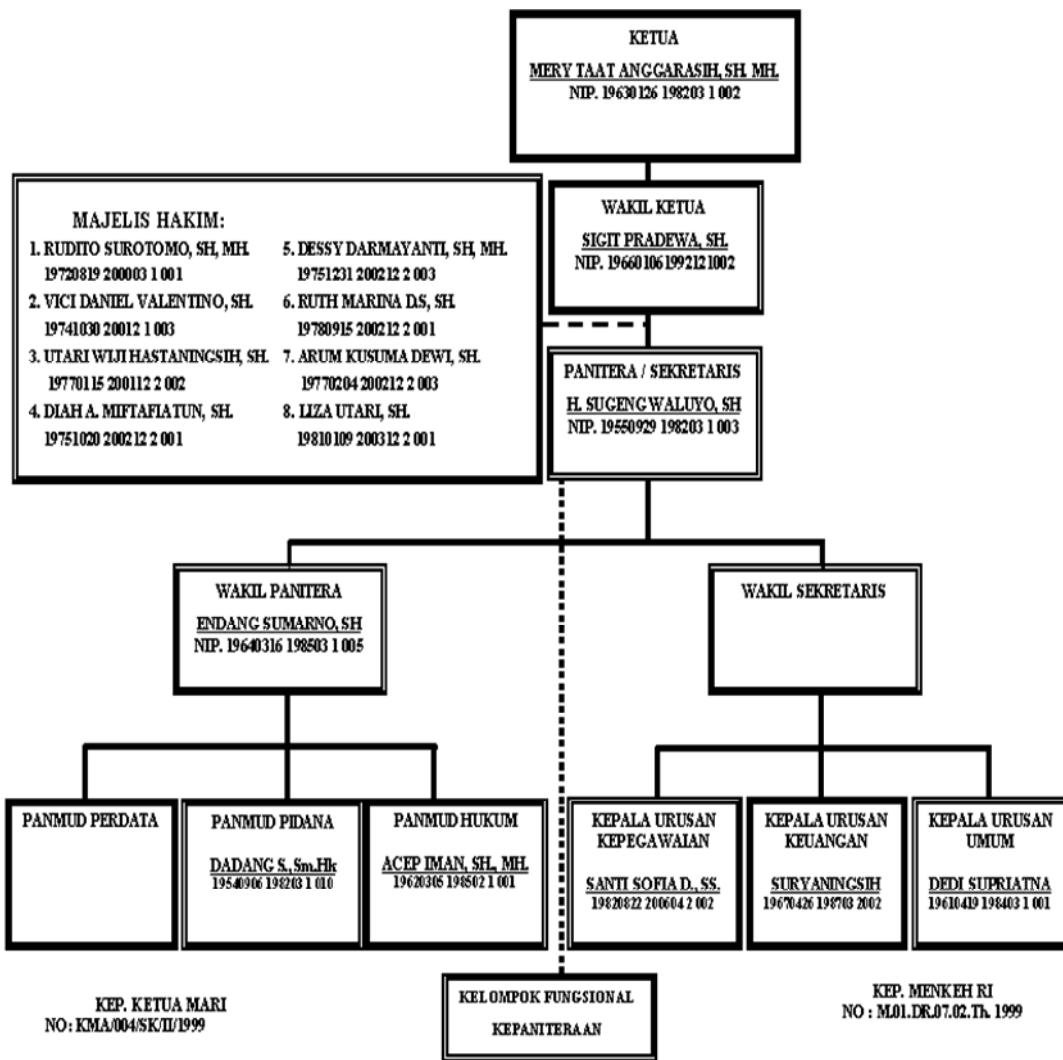
(Sumber: <http://pn-ciamis.go.id/tentang-pn-ciamis/renstra>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2012)

Adapun indikator sasaran dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM).
- b. Terjalinnya kerjasama dan koordinasi yang dinamis dan berkesinambungan.
- c. Terpenuhinya sarana dan prasarana yang representatif.

- d. Meningkatkan disiplin aparatur peradilan menuju sebuah organisasi berbasis kinerja.

(Sumber: <http://pn-ciamis.go.id/tentang-pn-ciamis/renstra>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2012)



Gambar 7. Struktur Organisasi Pengadilan Negeri Ciamis

(Sumber: <http://pn-ciamis.go.id/tentang-pn-ciamis/struktur-organisasi>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2012)

B. Problematika dalam Mengimplementasikan Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

Megandaru W Kawuryan (2008:528) mengatakan bahwa otonomi daerah merupakan politik desentralisasi atau upaya mendesentralisasikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah. Harapan positif yang muncul dari dampak dilaksanakannya desentralisasi adalah mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, selain itu juga menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah. Peraturan yang khusus mengatur otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah semakin menguatkan daerah untuk melakukan pengelolaan aset-aset daerah.

Ciamis sebagai salah satu daerah kabupaten mempunyai kewajiban dalam rangka menjalankan pelayanan publik. Salah satu hal yang bisa dilakukan oleh pemerintah Ciamis adalah melayani dalam bidang ketertiban. Ketertiban dan keamanan wilayah tentunya dapat berdampak positif terhadap berbagai sektor. Faktor keamanan dapat memperlancar sektor politik sehingga pemerintah tidak perlu terganggu kinerjanya dalam rangka mengelola pemerintahan. Kondisifnya wilayah bisa berdampak positif terhadap bidang sosial, kerukunan antar masyarakat bisa terjalin serta dapat meminimalisir tingkat kriminalitas. Ciamis merupakan daerah pariwisata, tentunya faktor kemanan dan kenyamanan perlu di perhatikan oleh pemerintah. Kebijakan di buat tentunya harus disesuikan dengan nilai-nilai yang tumbuh dalam lingkungan masyarakat. Selain itu suatu kebijakan tentunya harus mempunyai nilai guna yang tinggi, tidak memihak terhadap salah

satu kelompok atau golongan. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah harus bisa memayungi semua lapisan masyarakat beserta kelompok kepentingan. Kebijakan yang dapat memayungi kepentingan orang banyak maka akan berdampak positif kepada lingkungan politik, ekonomi dan sosial.

Salah satu kebijakan pemerintah Ciamis dalam menjaga keamanan dan kenyamanan daerah adalah dengan mengeluarkan kebijakan mengenai pemberantasan pelacuran. Kebijakan mengenai larangan melacur di buat dalam bentuk suatu peraturan. Peraturan yang melarang perbuatan melacurkan diri adalah Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Walaupun peraturan yang melarang perbuatan melacur sudah ada tetapi pada kenyataannya sampai sekarang masih ada pelacuran di wilayah Ciamis.

Kendala pemerintah dalam menegakkan Perda pemberantasan pelacuran. Sebagai tempat pariwisata hal tersebut adalah salah satu kendala bagi pemerintah untuk menegakkan Perda pemberantasan pelacuran. Secara langsung bisa dibuktikan bahwa maraknya perbuatan pelacuran lebih banyak di daerah pariwisata. Objek wisata Pangandaran, Batu Hiu dan Karangtirta merupakan objek wisata yang biasanya dijadikan tempat pelacuran. Hampir di setiap objek wisata tersebut ada tempat perbuatan melacur. Perbuatan melacurkan diri biasanya dilaksanakan di kafe-kafe, hotel dan taman. Berbagai kendala yang dihadapi pemerintah muncul dari faktor internal dan faktor eksternal.

Permasalahan-permasalahan yang muncul dari kedua faktor tersebut sampai saat ini masih belum bisa diatasi dengan baik oleh lembaga pelaksana Perda.

Pada dasarnya setiap peraturan tentunya ada yang bertanggung jawab dalam menegakkannya. Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja adalah lembaga yang bertanggung jawab menegakkan Perda Pemberantasan Pelacuran. Kedua lembaga tersebut mempunyai tugas khusus dalam mengemban amanah Perda pemberantasan pelacuran. Dinas Sosial adalah lembaga yang bertugas menegakkan dalam bidang nonyustisi, sedangkan Satuan Polisi Pamong Praja dalam bidang yustisi.

1. Problematika yang Dihadapi Dinas Sosial

Dinas Sosial merupakan lembaga yang berada di lingkungan pemerintahan Ciamis. Tugas dan fungsi dari Dinas Sosial pada intinya adalah menanggulangi permasalahan-permasalahan yang ada hubungannya dengan sosial kemasyarakatan. Seiring dengan perkembangan zaman yang semakin cepat, menimbulkan banyak permasalahan dalam bidang sosial. Dinas Sosial mempunyai tanggung jawab dalam mengatasi permasalahan sosial.

Beberapa permasalahan yang di hadapi Dinas Sosial adalah adanya penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kabupaten Ciamis. Selama ini proses penanganan bagi para penyandang masalah kesejahteraan sosial masih belum bisa berjalan dengan baik. Gelandangan dan pengemis (gepeng), eks napi, waria, HIV/AIDS, *Trafficking* (penjualan manusia) dan

wanita tuna susila merupakan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial yang terdata oleh Dinas Sosial. Eks napi dan wanita tuna susila adalah jumlah terbanyak penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kabupaten Ciamis.

Jumlah setiap penyandang masalah kesejahteraan sosial bermacam-macam, tetapi yang patut kita soroti adalah jumlah wanita tuna susila. Tingginya jumlah wanita tuna susila bisa menjadi bom waktu bagi pemerintah Ciamis. Hal ini bukan hanya masalah banyak atau sedikitnya jumlah wanita tuna susila, tetapi apabila wanita tuna susila tidak ditangani dengan baik maka akan mencoreng nama Ciamis. Selama ini citra wanita tuna susila dipandang negatif oleh kebanyakan orang. Oleh karena itu, pemerintah Ciamis harus semaksimal mungkin mengatasi permasalahan wanita tuna susila.

Peran Dinas Sosial dalam rangka menangani wanita tuna susila. Berbagai program telah dibuat oleh Dinas Sosial untuk menangani permasalahan wanita tuna susila tetapi selama ini masih belum bisa maksimal. Banyak kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial dalam mengatasi wanita tuna susila. Dinas Sosial secara khusus membentuk bidang untuk menangani wanita tuna susila. Bidang penanganan dan rehabilitasi sosial adalah bidang yang mendapat tugas untuk menanggulangi permasalahan tersebut. Bidang penanganan dan rehabilitasi dibagi ke dalam dua seksi, pertama adalah seksi penanganan anak, lanjut usia dan orang

terlantar sedangkan seksi yang ke dua adalah seksi korban bencana, tuna sosial dan penyandang cacat. Seksi korban bencana, tuna sosial dan penyandang cacat adalah seksi yang bertanggung jawab atas permasalahan wanita tuna susila.

Seksi korban bencana, tuna sosial dan penyandang cacat mengalami hambatan-hambatan untuk menangani wanita tuna susila. Permasalahan yang dihadapi seksi penangulangan korban bencana,tuna sosial dan penyandang cacat muncul dari faktor internal dan faktor eksternal. Pelaksanaan program-program Dinas Sosial yang sudah dicanangkan dalam rencana strategis masih belum bisa berjalan dengan baik. Dinas Sosial mengalami permasalahan dalam hal penanggulangan permasalahan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Permasalahan yang dihadapi seksi penanggulangan korban bencana, tuna sosial dan penyandang cacat bisa dipaparkan sebagai berikut:

a. Faktor Internal

- 1) Keterbatasan pengetahuan *stakeholder* tentang Perda pemberantasan pelacuran.

Sebagai pejabat publik segala aktivitas yang dilakukan dalam rangka melakukan pelayanan publik seharusnya sesuai dengan peraturan yang ada. Permasalahan pelacuran sudah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang

Pemberantasan Pelacuran. Berdasarkan Perda tersebut Dinas Sosial mempunyai peran dalam hal menangani problematika pelacuran. Peran yang seharusnya dilakukan oleh Dinas Sosial adalah melakukan rehabilitasi sosial kepada mantan terpidana kasus pelacuran. Petugas yang bertanggung jawab dalam hal menanggulangi wanita tuna susila tidak mengetahui hal tersebut. Petugas yang seharusnya sudah paham terkait keberadaan Perda pemberantasan pelacuran, pada kenyataannya belum mengetahui adanya Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

Oleh karena itu, pelaksanaan rehabilitasi sosial tidak bisa maksimal terlaksana. Walaupun pada kenyataannya Dinas Sosial pernah melakukan rehabilitasi tetapi itu hanya bersifat sukarela. Dinas Sosial mencoba menawarkan ke setiap wanita tuna susila yang ada di kafe-kafe tempat pelacuran. Upaya Dinas Sosial sebenarnya tidak sepenuhnya salah dalam hal menawarkan pelaksanaan rehabilitasi tetapi rehabilitasi yang dilaksanakan tidak sesuai dengan Perda pemberantasan pelacuran. Selama ini Dinas Sosial belum pernah melakukan rehabilitasi bagi para mantan terpidana pelanggaran pelacuran. Padahal berdasarkan peraturannya di sana tegas bahwa mantan terpidana pelanggaran pelacuran di rehabilitasi sosial.

2) Belum efektifnya pelaksanaan rehabilitasi sosial.

Dinas Sosial belum bisa melakukan rehabilitasi sosial dengan baik. Salah satu faktor penyebab belum maksimalnya proses rehabilitasi adalah karena pemerintah Ciamis belum mempunyai tempat rehabilitasi sosial bagi para wanita tuna susila. Selama ini proses rehabilitasi dilaksanakan di daerah Palimanan tepatnya Kabupaten Cirebon. Program Dinas Sosial untuk melakukan rehabilitasi pada kenyataannya bukan Dinas Sosial yang melakukannya, tetapi Dinas Sosial hanya memfasilitasi wanita tuna susila yang akan di rehabilitasi. Dinas Sosial memberikan pelayanan sebatas merekomendasikan dan memberikan uang bekal seadanya kepada wanita tuna susila yang akan di rehabilitasi.

Dinas Sosial tidak melakukan tindak lanjut pasca rehabilitasi para wanita tuna susila. Hal yang tidak kalah pentingnya yang harus di perhatikan oleh Dinas Sosial adalah melakukan tindakan pasca wanita tuna susila di rehabilitasi. Pada saat wanita tuna susila selesai direhabilitasi, Dinas Sosial tidak melakukan pembinaan lanjutan terhadap mereka. Dampak tidak dilakukannya pembinaan lanjutan oleh Dinas Sosial dapat dimungkinkan wanita tuna susila kembali lagi menjalani kehidupannya seperti biasa yaitu menjadi pelacur.

Dinas Sosial baru melaksanaan rehabilitasi sosial bagi para wanita tuna susila sebanyak satu kali yaitu pada tahun 2011. Jumlah

wanita tuna susila yang mengikuti rehabilitasi sebanyak sepuluh orang. Kinerja Dinas Sosial kurang begitu maksimal dalam proses rehabilitasi karena selama tahun 2010 tidak pernah ada rehabilitasi bagi wanita tuna susila sedangkan sampai pada bulan Mei 2012 pun belum pernah ada rehabilitasi. Berikut adalah nama-nama dan alamat wanita tuna susila yang mengikuti rehabilitasi di Cirebon pada tahun 2011.

Tabel 2. Data Peserta Rehabilitasi Sosial

No	Nama	Alamat
1	Evi Fatmawati	Ds. Ciliang Kec. Parigi
2	Nuryani	Ds. Ciliang Kec. Parigi
3	Yanti	Ds. Ciliang Kec. Parigi
4	Dedeh	Ds. Ciliang Kec. Parigi
5	Nonok Rusyati	Ds. Ciliang Kec. Parigi
6	Ningon	Ds. Ciliang Kec. Parigi
7	Imas Sri	Ds. Ciliang Kec. Parigi
8	Anisa	Ds. Ciliang Kec. Parigi
9	Ida	Ds. Ciliang Kec. Parigi
10	Atin	Ds. Ciliang Kec. Parigi

(Sumber: Arsip Dinas Sosial, Kabupaten Ciamis tanggal 14 Desember 2011)

Semua peserta yang mengikuti program rehabilitasi sosial berasal dari Kecamatan Parigi. Selama ini program-program yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial tidak pernah maksimal, Peserta yang mengikuti program-program biasanya hanya wanita tuna susila yang berasal dari Batu Hiu atau dari Kecamatan Parigi. Dinas Sosial cukup kesusahan apabila harus melibatkan wanita tuna susila dari wilayah lain. Setiap Dinas Sosial akan melaksanakan kegiatan maka biasanya

harus memberitahukan kepada pengurus wilayah kafe-kafe setempat, apabila pengurus kafe kurang merespon dengan baik maka susah bagi Dinas Sosial untuk menjalankan kegiatannya. Berikut adalah petikan wawancara peneliti dengan salah satu pengurus kafe di tempat pelacuran.

”Cirebon....apakah *Kang Iteung* memberi atau bagaimana..karena semua itu tidak akan mengambil begitu saja dari *Kang Iteung*...maaf pak kalau memang ada dana dari pemerintah....kenapa harus di Palimanan....kita bicarakan dengan baik di sini..tanpa harus di Cirebon...sekarang pun ada teman saya yang sedang rapat di Batu Hiu....langsung saya telepon ke *teh Eneng*...terus saya telepon ke Aris Batu Hiu...*Kang Aris* betul di situ ada rapat..begini-begini-begini,...tapi....Tolak saja biar aku yang berurusan nantinya..terus anak-anaknya sudah di daftar sudah ini ada 26 anak....Tolak saja itu di batalkan atas nama saya biar saya yang berurusan dengan Dinas Sosial...”

(Wawancara di laksanakan pada tanggal 12 Maret 2012 bertempat di Blok M, Pangandaran).

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat di lihat bahwa adanya problem yang di hadapi oleh Dinas Sosial apabila akan melakukan program yang melibatkan wanita tuna susila. Petugas Dinas Sosial menjalin relasi yang baik dengan pengurus kafe di wilayah Batu Hiu, oleh karena itu respon pengurus kafe pun positif terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial.

3) Minimnya pendanaan bagi penanggulangan wanita tuna susila.

Dinas Sosial tidak mempunyai banyak dana untuk menanggulangi wanita tuna susila. Dinas Sosial tidak bisa

menjalankan program-programnya secara baik karena keterbatasan dana. Selama ini Dinas Sosial memberangkatkan wanita tuna susila ke Palimanan untuk direhabilitasi hanya sebatas pemberian uang saku. Dinas Sosial memberi uang saku untuk setiap wanita tuna susila pun tidak terlalu besar yaitu Rp 50.000,- untuk masing-masing orang.

Keterbatasan dana yang dihadapi oleh Dinas Sosial mengakibatkan kurang optimalnya pelaksanaan program rehabilitasi. Bukan hanya saja program rehabilitasi, tetapi program-program lain pun seperti sosialisasi dan penyuluhan yang biasa dilakukan pun tidak bisa terlaksana dengan optimal. Dana merupakan salah satu hal yang yang penting bagi terlaksananya program-program, tanpa adanya dana yang memadai sulit bagi Dinas Sosial untuk melaksanakan pelayanan yang prima bagi penyandang tuna sosial.

4) Keterbatasan personil penanggulangan wanita tuna susila.

Minimnya petugas untuk menanggulangi permasalahan pelacuran. Penanganan suatu kegiatan atau program tentunya tidak bisa berjalan dengan baik tanpa adanya keterlibatan banyak orang, seperti yang terjadi dalam penanganan kasus wanita tuna susila. Seksi yang menanggulangi masalah wanita tuna susila hanya satu orang yaitu langsung oleh kepala seksinya sendiri. Hal ini menjadi kendala tersendiri bagi kepala seksi tersebut dalam rangka membuat program-

program dan menjalankannya. Secara administrasi tentunya akan kesulitan bagi petugas terutama banyak hal yang harus dilakukan oleh petugas diantanya adalah melakukan rehabilitasi, melakukan sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan serta pendataan yang berkala setiap tahun.

5) Dinas Sosial kurang koordinasi dengan lembaga lain.

Dinas Sosial melakukan implementasi Perda tentunya harus melibatkan lembaga lain, hal ini guna memudahkan supaya tujuan Perda mudah tercapai. Seperti yang ada dalam Perda pemberantasan pelacuran, disana disebutkan beberapa lembaga yang berperan dalam menegakkan Perda pemberantasan pelacuran. Koordinasi dengan lembaga lain penting untuk dilakukan supaya bisa melakukan evaluasi dan penilaian terhadap kinerja dan ketercapaian tujuan Perda. Selama ini koordinasi tersebut belum begitu massif. Lembaga-lembaga terkait belum pernah melakukan rapat evaluasi yang membahas mengenai perkembangan dan ketercapaian tujuan Perda.

Evaluasi akan memudahkan untuk mengetahui kendala-kendala yang ada dalam menegakkan Perda, tetapi selama ini belum pernah ada rapat-rapat khusus untuk membahas evaluasi Perda. Oleh sebab itu, penanganan masalah wanita tuna susila yang lakukan oleh Dinas Sosial belum terlihat perubahan secara signifikan. Maka dari

itu seharusnya Dinas Sosial sering melakukan rapat evaluasi kinerja penanganan pelacuran.

- 6) Belum ditemukannya langkah yang tepat dalam mengatasi masalah pelacuran karena pelacuran terkait dengan perubahan sosial lainnya.

Dinas Sosial belum bisa mendapatkan jalan keluar yang tepat untuk mengatasi permasalahan para pelacur. Tiga faktor utama seseorang menjadi pelacur yaitu, faktor ekonomi, faktor ketidak harmonisan keluarga dan faktor kepuasan pribadi. Sampai sekarang Dinas Sosial masih belum bisa mengatasi permasalahan tersebut. Sehingga pada akhirnya program-program yang sudah dibuat pun seperti hanya sekedar formalitas belaka, karena tidak ada hasil yang signifikan untuk menekan tingkat pelacuran.

Lemahnya tingkat ekonomi mengakibatkan seseorang memilih menjadi pelacur. Menjadi seorang pelacur tidak memerlukan pendidikan yang tinggi sehingga hal tersebut yang mengakibatkan perempuan-perempuan tersebut menjadi wanita tuna susila. Sulitnya mencari pekerjaan dan di perparah dengan minimnya tingkat pendidikan sehingga perempuan-perempuan tersebut lebih memilih jalan untuk mencari uang dengan cara melacur.

Ketidakharmonisan dalam hubungan keluarga juga merupakan salah satu faktor seseorang menjadi pelacur. Beberapa wanita tuna susila yang diwawancara, rata-rata mereka pernah

menikah dan bercerai. Perpecahan rumah tangga dan kurangnya perhatian orang tua dapat mengakibatkan seorang memilih menjadi pelacur. Hal tersebut dikarenakan dirinya sudah merasa hidupnya hancur sehingga mereka lebih memilih menjadi pelacur.

Faktor yang ketiga orang menjadi pelacur adalah demi mendapatkan kepuasan pribadi. Semakin rendahnya tingkat moralitas sehingga untuk mendapatkan kesenangan pun mereka rela menjadikan dirinya sebagai pelayan seks. Seorang wanita tuna susila yang bertujuan hanya untuk mendapatkan kesenangan pribadi lebih banyak di dominasi oleh anak-anak muda yang belum pernah menikah.

b. Faktor Eksternal

1) Masih lemahnya pendataan wanita tuna susila.

Selama ini Dinas Sosial mendapatkan data-data laporan terkait jumlah wanita tuna susila yaitu dari setiap kecamatan. Dinas Sosial tidak pernah mendapatkan jumlah wanita tuna susila secara menyeluruh dari setiap kecamatan. Tidak pastinya jumlah wanita tuna susila merupakan bentuk dari kurang maksimalnya pencatatan yang dilakukan oleh kecamatan. Dinas Sosial sendiri belum pernah melakukan pendataan secara langsung ke lapangan untuk mendapatkan data jumlah wanita tuna susila.

Kecamatan sendiri susah untuk mendapatkan data yang pasti berdasarkan fakta di lapangan. Hal ini disebabkan karena wanita tuna susila hanya tinggal sementara di tempat-tempat pelacuran. Wanita tuna susila biasanya selalu berpindah-pindah tempat dari satu tempat pelacuran ketempat pelacuran lain sehingga cukup sulit apabila untuk mendapatkan data yang pasti terkait jumlah keseluruhan wanita tuna susila yang berada di wilayah Ciamis. Selain itu hampir semua wanita tuna susila bukan penduduk asli daerah tersebut sehingga mereka tidak terdaftar di kecamatan sebagai penduduk setempat. Wanita tuna susila yang berada di daerah tempat pariwisata di daerah Ciamis kebanyakan merupakan warga Bandung, Tasikmalaya, Sidareja dan Cilacap.

Dampak dari tidak maksimalnya pendataan oleh kecamatan maka Dinas Sosial tidak mempunyai data pasti jumlah wanita tuna susila seluruhnya. Dinas Sosial hanya memiliki data jumlah wanita tuna susila yang berasal dari Desa Ciliang, Kecamatan Parigi. Kecamatan Parigi melakukan pendataan wanita tuna susila terakhir yaitu tahun 2010. Berdasarkan data wanita tuna susila yang ada, dapat dilihat berdasarkan usia, pendidikan dan status perkawinan. Berikut adalah data wanita tuna susila dari objek wisata Batu Hiu, Desa Ciliang Kecamatan Parigi.

Tabel 3. Data Wanita Tuna Susila Desa Ciliang

No	Nama	Umur	Pendidikan				Status		
			SD	SLTP	SLTA	PT	Kawin	Belum Kawin	Janda
1	Eca	25							
2	Hani	26							
3	Wati Ruwati	20							
4	Dede Juariah	37							
5	Ida Parida	39							
6	Entin Rostini	35							
7	Yati	30							
8	Didih Dina D.L	30							
9	Ani Sumarni	24							
10	Esti Setiawati	24							
11	Ade Suryamah	31							
12	Leni Marlina	29							
13	Ani Basirah	39							
14	Dewi Sumarni	43							
15	Entin R	38							
16	Nani S	26							
17	Euis G.B	26							
18	Dede S	27							
19	Manisah	29							
20	Rosinah	25							
21	Suryati	30							
22	Rini Sriwati	32							
23	Iza Maria	23							

(Sumber: Arsip Dinas Sosial, Kabupaten Ciamis, pada 14 Desember 2011)

Berdasarkan data tabel diatas terdapat 23 orang wanita tuna susila di daerah Kecamatan Parigi. Jumlah ini cukup besar karena rata-rata terdapat 2 sampai 4 orang wanita tuna susila di setiap kafe-kafe tempat pelacuran. Data tersebut cukup memperlihatkan bahwa rata-rata umur wanita tuna susila adalah berkisar 20 tahunan. Sedangkan tingkat pendidikannya tidak terlalu tinggi hanya sampai Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, selain itu status wanita tuna susila berstatus janda.

2) Terkoordinasinya tindak pelacuran.

Dinas Sosial tidak bisa dengan mudah menjalankan program-program yang melibatkan wanita tuna susila. Kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial lainnya adalah karena di setiap tempat pelacuran ada pengurusnya. Kelancaran dan keberhasilan program yang akan dilaksanakan oleh Dinas Sosial tergantung izin yang diberikan oleh pengurus setempat kepada Dinas Sosial. Dinas Sosial bisa melakukan program terhadap wanita tuna susila apabila mendapatkan izin dari pengurus setempat. Pengurus dapat mengeluarkan atau tidak mengeluarkan izin kepada siapa pun yang akan melakukan kegiatan yang melibatkan wanita tuna susila. Oleh sebab itu terkadang program yang berlangsung di satu tempat belum tentu terlaksana di tempat yang lain.

Menjadi pekerjaan yang berat bagi Dinas Sosial untuk segera mencari solusi permasalahan tersebut. Apabila Dinas Sosial tidak secepatnya menemukan jalan keluar bagi permasalahan yang ada maka tingkat pelacuran akan semakin tinggi lagi. Dinas Sosial perlu bekerja keras menyelesaikan problematika yang sekarang sedang dihadapi. Keseriusan penanganan pelacuran di Ciamis dapat dimulai dari pembuatan program-program yang tepat guna dan bermafaat serta dapat diukur ketercapainnya. Selain itu Dinas Sosial harus bisa bekerja sama dengan pihak-pihak terkait yang bisa memberikan jalan

keluar untuk membantu menuntaskan problematika yang sedang dihadapi.

2. Problematika yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja di samping sebagai perangkat daerah dalam penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat selain itu juga sebagai penegak Peraturan Daerah. Dalam upaya menegakkan Peraturan daerah, Satuan Polisi Pamong Praja bertanggung jawab dalam menegakkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Upaya untuk mencegah pelacuran, pemerintah Ciamis membuat Perda tentang pemberantasan pelacuran. Perda pemberantasan pelacuran melarang bagi siapa saja yang melakukan pelacuran, mendirikan, menyediakan dan atau mengusahakan tempat langsung atau tidak langsung untuk melakukan pelacuran, baik untuk mendapatkan keuntungan maupun tidak untuk mendapatkan keuntungan. Bagi siapa pun orang yang melakukan pelanggaran Perda tersebut maka dapat diancam hukuman kurungan maksimal 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). Rendahnya sanksi yang dijatuhan bagi pelanggar Perda pemberantasan pelacuran bisa dimungkinkan pelaku tidak akan mendapatkan efek jera. Buktinya selama ini masih saja banyak para wanita tuna susila yang berbuat melanggar Perda.

Tidak mudah bagi Satuan Polisi Pamong Paraja untuk memberantas pelacuran. Banyak problematika yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda pemberantasan pelacuran. Problematisa tersebut

mengakibatkan terhambatnya kerja-kerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda secara yustisi. Banyak tantangan yang harus dihadapi demi menegakkan Perda dan mencapai tujuan Perda guna memberikan rasa aman dan nyaman kepada lingkungan masyarakat. Problematika yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja berasal dari faktor internal dan faktor eksternal. Selama ini Satuan Polisi Pamong Praja melakukan program untuk menegakkan Perda hanya terfokus di daerah pusat kabupaten. Padahal di daerah Ciamis banyak tempat-tempat yang biasanya dijadikan tempat untuk pelacuran. Satuan Polisi Pamong Praja jarang melakukan razia di wilayah Ciamis bagian selatan, padahal wilayah tersebut biasanya menjadi tempat pelacuran. Berikut adalah problematika yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

a. Faktor Internal

1) Bocornya informasi pelaksanaan razia

Sampai sekarang Satuan Polisi Pamong Praja masih kesulitan untuk mengatasi permasalahan kebocoran informasi razia. Selama ini rapat-rapat yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja bersifat tertutup, hanya beberapa orang saja yang mengikuti rapat tersebut. Setiap Satuan Polisi Pamong Praja akan melaksanakan razia maka mereka harus memberi tahuhan kepada setiap instansi pemerintah

daerah bahwa akan dilaksanakan razia. Kebocoran informasi ini bisa disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya:

- a) Jarak tempat pelacuran cukup jauh

Jauhnya jarak yang harus ditempuh oleh Satuan Polisi Pamong Praja semakin memperparah tingkat ketidak berhasilan razia. Seperti yang sudah dijelaskan bahwa terdapat dua titik di wilayah Ciamis yang biasanya dijadikan tempat pelacuran yaitu di pusat kabupaten dan di Ciamis bagian selatan. Permasalahan yang muncul adalah sulitnya bagi Satuan Polisi Pamong Praja untuk melaksanakan razia di daerah Ciamis bagian selatan. Jarak yang cukup jauh masih menjadi kendala yang sulit diatasi oleh Satuan Polisi Pamong Praja untuk menempuh ke tempat-tempat pelacuran yang ada di sana. Jarak yang jauh mengakibatkan masih dengan mudah untuk terjadi kebocoran informasi. Walaupun rapat dilaksanakan secara tertutup dan dadakan tetapi pasca rapat informasi masih bisa bocor.

”Karena canggihnya alat komunikasi...Ciamis-Pangandaran..misalnya kita ngisi BBM saja udah berisik....kalau pun dengan lari disana sudah tidak ada....akhirnya dengan adanya tempat seperti itu orang jadi senang”

(Wawancara di laksanakan dengan petugas Satuan Polisi Pamong Praja, Kabupaten Ciamis tanggal 16 April 2012)

Cara mendapatkan kebocoran informasi adalah melalui *handphone*. Teknologi yang semakin berkembang sehingga akses

informasi pun bisa didapat dengan cepat dan mudah. Jarak yang harus ditempuh oleh aparat untuk mencapai ke lokasi kafe-kafe tempat pelacuran adalah lebih kurang 2,30 jam. Lamanya perjalanan memungkinkan bagi para pengurus kafe untuk secepat mungkin menutup kafe-kafe, sehingga ketika ada aparat datang suasana sudah sepi. Kebocoran informasi ini dikarenakan ada orang-orang yang mengetahui informasi razia kemudian memberitahukan melalui *handphone* kepada para pengurus kafe.

- b) Adanya oknum penegak hukum yang bekerjasama dengan pengurus kafe di tempat pelacuran.

Permasalahan kebocoran informasi dan jauhnya jarak antara kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan lokasi pelacuran ada hubungannya dengan keterlibatan oknum penegak hukum. Adanya hubungan yang akrab antara pengurus kafe dengan oknum penegak hukum mengakibatkan mudahnya informasi razia bocor. Para pengurus kafe tempat pelacuran sering mendapatkan informasi apabila akan dilaksanakan razia. Hubungan baik ini merupakan bentuk dari timbal balik dari pemberian uang kepada para oknum penegak hukum.

“Kalau yang ini sampai ke Ciamis bagiannya begitu lah....kalau ada tamu bagiannya seperti ini dari kepolisian, Binmas, dari Koramil itu ada.. sudah komitmen, seperti pajak tapi bukan, hanya ada ini dari organisasi amplop...berupa amplop tiap bulan...tergantung situasi

minimal Rp 50.000,- terus dari Ciamis dari Pol PP. DepSos dari kepolisian dari Dalmas..kalau DepSos tidak...tidak pernah hanya saja nelpolnlah minta pulsa..kalau saya merasa usaha di jalan yang kurang baik jadi ya nerima saja.”

(Wawancara dengan bendahara kafe, dilaksanakan di Batu Hiu, Kabupaten Ciamis tanggal 10 Maret 2012).

Menjalin hubungan baik dengan oknum penegak hukum memberikan kemudahan mendapatkan informasi bagi para pengurus kafe-kafe tempat pelacuran. Sebagai timbal balik pemberian informasi maka biasanya hampir rutin setiap bulan adanya uang yang mengalir ke kantong-kantong oknum tersebut. Jadi selama masih ada oknum penegak hukum yang bekerja sama di wilayah pelacuran maka masih sulit bagi Satuan Polisi Pamong Praja untuk menegakkan Perda pemberantasan pelacuran.

2) Keterbatasan jumlah personil Satuan Polisi Pamong Praja.

Jumlah personil trantib yang diturunkan saat operasi kurang memadai. Sebanyak 15-20 orang trantib yang biasanya dikerahkan untuk melakukan razia. Minimnya jumlah personil yang dikerahkan ternyata berdampak terhadap tidak maksimalnya pelaksanaan razia. Jumlah personil polisi pamong praja dengan wanita tuna susila tidak seimbang mengakibatkan wanita tuna susila dapat dengan mudah untuk melarikan diri. Sedangkan dengan jumlah personil yang terbatas sehingga target operasi yang terjaring razia pun tidak banyak.

Keterbatasan jumlah personil ini dikarenakan sudah adanya pembagian tugas bagi setiap polisi pamong praja. Pembagian tugas bagi polisi pamong praja yaitu mengamankan gedung-gedung pemerintah dan aset-aset daerah serta ada yang bertugas di kantor sehingga jumlah personil untuk melaksanakan razia sedikit. Adanya pembagian tugas secara khusus ini mengakibatkan jumlah personil untuk melakukan razia semakin kurang.

b. Faktor Eksternal

1) Rendahnya sanksi bagi para terdakwa

Pelacuran merupakan perbuatan melanggar hukum yang termasuk ke dalam pidana ringan. Karena alasan pelacuran termasuk ke dalam pidana ringan sehingga hakim pun memberikan hukuman hanya sebatas denda ringan dan subsider kurungan yang ringan. Denda yang diberikan rata-rata Rp250.000,00 -Rp500.000,00 itu pun lebih banyak yang mendapatkan denda dibawah Rp500.000,00. Denda yang diberikan oleh hakim untuk para pelacur jauh sangat sedikit dibandingkan dengan pendapatan mereka. Satu wanita tuna susila melayani pria pelanggan seks bisa mendapat Rp250.000,00. Sedangkan subsider kurungan yang dijatuhan biasanya 7 (tujuh) hari. Selama ini setiap kali tersangka akan dijatuhi hukuman maka mereka memilih untuk membayar denda dan dari tahun 2010 sampai Mei 2012 belum pernah ada terdakwa yang menjalani hukuman kurungan. Hal ini menjadi faktor yang sangat penting untuk di perhatikan bersama terutama oleh para penegak hukum. Pemberian

hukuman berat atau ringan itu tergantung oleh pertimbangan hukum yang dijatuhan oleh hakim. Selama ini hakim-hakim masih merasa pemberian hukuman denda adalah yang terbaik dibandingkan dengan kurungan. Berikut adalah data jumlah kasus pelanggar Perda beserta hukuman yang diberikan hakim kepada para terdakwa.

Tabel 4. Jumlah Denda dan Subsider bagi Terdakwa.

No	Tahun	Jumlah Kasus	Hukuman		
			Denda	Subsider	Biaya Perkara
1	2010	19	@ Rp 200.000,-	7 hari kurungan	Rp 1.000,-
2	2011	4	@ Rp 500.000,-	7 hari kurungan	Rp 1.000,-
3	Januari-Mei 2012	2	@ Rp 250.000,-	7 hari kurungan	Rp 1.000,-

(Sumber: Arsip Putusan Perkara Pengadilan Negeri Ciamis, Kabupaten Ciamis, tanggal 28 Maret 2012)

Jumlah kasus tertinggi pelanggaran Perda pemberantasan pelacuran adalah pada tahun 2010. Pelaksanaan razia yang terbesar dari kurun waktu 2010-2012 ini adalah pada 2010. Hal ini dikarenakan aparat penegak hukum melakukan razia di wilayah kafe-kafe tempat pelacuran. Sedangkan untuk tahun 2011 dan 2012 pelaksanaan razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja lebih terfokus ke daerah pusat kabupaten yaitu di hotel dan taman. Pelaksanaan razia di hotel dan taman tidak banyak mengalami masalah sehingga Satuan Polisi Pamong Praja lebih memfokuskan diri untuk melakukan razia di hotel dan taman. Hal ini dapat dilihat bahwa memang cukup sulit bagi Satuan Polisi Pamong Praja untuk melakukan razia di daerah Ciamis bagian selatan yang

memang sudah dimungkinkan dijadikan tempat pelacuran. Berdasarkan alasan itu maka pelaksanaan razia lebih terfokus di wilayah pusat kebupaten. Tahun 2011 dan 2012 Satuan Polisi Pamong Praja melakukan razia di pusat kabupaten dengan jumlah kasus untuk tahun 2011 ada 4 kasus dan untuk 2012 sampai bulan Mei ada 2 kasus ini cukup memprihatinkan. Padahal Satuan Polisi Pamong Praja bisa cukup leluasa melakukan razia di hotel dan taman tetapi pada kenyataanya pelaksanaan razia tidak juga sering dilakukan.

- 2) Masih saling melindungi sesama pelacur jika ada tindakan operasi.

Pembentukan relasi yang kuat memberikan kelebihan bagi para pengurus kafe dalam hal pertukaran informasi. Koordinasi antar pengurus kafe disetiap tempat pelacuran ternyata salah satu faktor kegagalan dalam razia yang dilakukan oleh Satpol PP. Hubungan yang baik antar pengurus di setiap tempat pelacuran ini sudah berlangsung lama. Kelebihan bagi pengurus kafe dari adanya koordinasi adalah bisa saling bertukar pendapat mengenai perkembangan kafe. Selain itu hal yang terpenting adalah supaya lebih memudahkan mendapatkan akses informasi apabila ada bocoran razia dari aparat penegak hukum. Pengurus tempat pelacuran yang ada di Blok M/Astana Buda merupakan koordinator utama bagi setiap tempat pelacuran yang ada di Batu Hiu, Karangtirta, Pamugaran, dan Pasar Wisata.

Pengurus Kafe tempat pelacuran mendapat banyak keuntungan dari hubungan tersebut. Salah satu keuntungan yang dapat diperoleh dari adanya komunikasi ini adalah mudahnya mendapatkan informasi. Bukti dari adanya

hubungan antar pengurus kafe salah satunya dari bentuk pengaturan kafe-kafe yang hampir sama di setiap tempat pelacuran. Hal tersebut bisa dilihat dari adanya pengelolaan keuangan yang hampir sama, selain itu adanya seksi bagian pengamanan untuk menanggulangi apabila ada permasalahan di wilayah tersebut.

Berdasarkan teori David L. Weimer dan Aidan R Vining bahwa ada tiga kelompok yang dapat mempengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan publik yaitu mengenai logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dioprasikan dan kemampuan implementor kebijakan. Berhubungan dengan Perda pemberantasan pelacuran, pada dasarnya apa yang dicita-citakan oleh pembuat kebijakan sangat baik yaitu berupaya untuk memberantas pelacuran tetapi terkadang dalam proses pembahasan suatu kebijakan ada hal-hal yang kurang ditangkap terkait implementasi atau problem yang akan muncul ketika kebijakan itu diterapkan. Pembuat kebijakan tentunya harus sudah paham terkait masalah teknis pembuatan Perda beserta klausul-klausul yang ada dalam Perda tersebut. Ternyata setelah diamati masih banyak kelemahan yang ada dalam Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Kelemahan dari Perda tersebut merupakan kurang jelasnya pendefinisian mengenai pelacuran itu sendiri, selain itu pemerintah harus meninjau kembali setiap klausul yang ada dalam Perda. Pembuatan Perda harus disesuaikan dengan konteks kekinian apalagi Perda ini sudah cukup lama terimplementasi. Lingkungan mempunyai pengaruh penting dalam hal implementasi. Daerah Ciamis merupakan kawasan pariwisata yang memungkinkan banyak budaya-budaya luar yang masuk dan mencoba terbuka

dengan keadaan tersebut. Ternyata adanya Perda pemberantasan pelacuran kurang terimplementasi dengan baik di daerah pariwisata. Banyaknya jumlah Pondok Pesantren ternyata tidak menjadikan sebagai suatu batu sandungan bagi para pelacur untuk melakukan pelacuran. Sikap apatis masyarakat ternyata juga mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap eksistensi keberadaan pelacur di Ciamis. Selain itu kemampuan para implementor yang kurang paham terkait Perda juga menjadi bahan koreksi bersama. Apabila kebijakannya sudah siap dan bagus tetapi apabila implementornya sendiri belum paham terkait mengimplentesikan Perda tersebut berdampak terhadap implementasi kebijakan yang tidak bisa optimal. Hal ini terbukti dengan munculnya problem-problem yang dihadapi oleh pemerintah Ciamis dalam mengimplementasikan Perda Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

C. Upaya-upaya untuk Mengimplementasikan Perda

Pemerintah Kabupaten Ciamis yang di wakili oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja berusaha untuk mencari jalan keluar untuk mengatasi problematika yang di hadapi oleh kedua lembaga tersebut. Berbagai kendala bermunculan untuk mengimplementasikan Perda tersebut, hal ini dikarenakan begitu rumitnya permasalahan yang ada. Berbagai upaya yang dilakukan masing-masing lembaga berbeda karena memang pada kenyataannya tanggungjawabnya pun cukup berbeda. Dinas Sosial bertanggungjawab dalam pembinaan kepada para wanita tuna susila secara non yustisi. Sedangkan Satuan Polisi Pamong Praja bertanggungjawab menegakkan perda secara yustisi. Tetapi selama ini

upaya yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut ada yang belum bisa berjalan dengan baik. Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja masih menemukan kendala-kendala untuk mengimplementasikan Perda tersebut, kendala-kendala tersebut berupa faktor internal lembaga dan juga dari eksternal lembaga.

Pemerintah Ciamis belum maksimal dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah tentang pemberantasan pelacuran. Sumber daya manusia yang belum maksimal menjadi kendala tersendiri dalam proses mengimplementasikan Perda pemberantasan pelacuran. Pemerintah menegakkan Perda pemberantasan pelacuran sudah 10 tahun, tetapi pelacuran masih marak terjadi. Sedangkan upaya-upaya yang dilakukannya pun masih belum secara umum terlaksana dengan optimal untuk mengatasi permasalahan yang ada, hal ini bisa menjadi bahan koreksi bagi semua pihak khususnya bagi pemerintah, umumnya bagi masyarakat Ciamis. Sesungguhnya cita-cita untuk pemberantasan pelacuran bukan hanya saja keinginan dari pemerintah daerah saja tetapi masyarakat semuanya. Oleh karena itu, peran serta masyarakat diperlukan dalam rangka mengimplementasikan Perda pemberantasan pelacuran di Kabupaten Ciamis. Peran serta masyarakat juga dapat dilakukan dengan ikut mengawal Perda yang sedang berlaku.

1. Upaya-upaya Dinas Sosial

Dinas Sosial merupakan pelaksana penegakkan Perda dalam bidang non yustisi. Bentuk penegakkan Perda yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam bidang non yustisi adalah dengan melakukan rehabilitasi bagi para

pelaku pelanggar Perda. Tugas Dinas Sosial berbeda dengan lembaga yang lain walaupun sama-sama menegakkan Perda. Dinas Sosial tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan atau bahkan penahanan terhadap para pelaku pelacuran. Bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial di Ciamis, Dinas Sosial hanya bisa melakukan rehabilitasi dan sosialisasi dampak negatif pelacuran, tetapi ternyata untuk melaksanakan dua program ini pun banyak sekali masalah yang harus dihadapi oleh Dinas Sosial. Rehabilitasi merupakan upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial untuk menjalankan ketentuan Perda pemberantasan pelacuran. Pada dasarnya Dinas Sosial melakukan rehabilitasi bertujuan baik tetapi dalam taraf implementasi program tersebut menimbulkan permasalahan. Problematika yang dihadapi oleh Dinas Sosial ada yang sudah bisa ditangani ada juga yang masih belum bisa ditangani dengan baik.

a. Upaya mengatasi Faktor Internal

- 1) Keterbatasan pengetahuan *stakeholder* tentang Perda pemberantasan pelacuran.

Permasalahan yang muncul dari faktor internal adalah kepala seksi penanganan wanita tuna susila merupakan pejabat baru. Kurang adanya pengetahuan yang cukup, serta latar belakang yang tidak dimiliki oleh kepala seksi yang baru bisa menghambat program-program yang ada. Latar belakang kepala seksi yang baru bukanlah dari Dinas Sosial tetapi dari lingkungan Dinas Tenaga

Kerja, sehingga diperlukan kembali penyesuaian dan pengatahanan terhadap kerja-kerja di Dinas Sosial. Selain itu petugas dari Dinas Sosial yang mengurus mengenai wanita tuna susila tidak mengetahui adanya Perda pemberantasan pelacuran. Jadi selama ini program rehabilitasi terlaksana bukan karena keharusan berdasarkan isi Perda tetapi sebatas pengetahuan dari program yang sudah turun temurun. Penting bagi petugas untuk mengetahui adanya Perda. Pengatahanan adanya Perda pemberantasan pelacuran dapat menjadi alasan dari Dinas Sosial melakukan rehabilitasi sosial. Rehabilitasi yang selama ini dilaksanakan masih sebatas sukarela, sedangkan apabila berpatokan kepada Perda maka rehabilitasi merupakan suatu keharusan bagi para mantan pelanggar Perda. Upaya yang selama ini bisa dilakukan oleh petugas adalah mencermati mengenai isi dari Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Upaya itu saja tidak cukup apabila hanya sebatas mencermati Perda tetapi tidak dijadikan dasar pelaksanaan program.

2) Belum efektifnya pelaksanaan rehabilitasi sosial.

Rehabilitasi adalah salah satu cara yang dapat dilakukan oleh Dinas Sosial dalam melakukan kerjanya untuk membina para pelaku pelacuran. Rehabilitasi masih belum bisa menjamin seorang pelacur bisa sembuh dan terbebas dari dunia pelacuran. Ada

kemungkinan bahwa orang yang sudah di rehabilitasi maka mereka kembali lagi ke tempat pelacuran. Hal itu adalah dampak dari kurangnya perhatian dari petugas untuk memperhatikan para wanita tuna susila yang baru di rehabilitasi. Seharusnya petugas Dinas Sosial melakukan pendampingan khusus kepada mereka yang baru selesai menjalankan rehabilitasi, dengan harapan mereka benar-benar bisa menjalankan kehidupannya secara normal seperti orang pada umumnya. Masih banyak pekerjaan-pekerjaan Dinas Sosial yang harus dibenahi dalam menegakkan Perda secara nonyustisi.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dapat diketahui dari hasil wawancara dengan petugas Dinas Sosial berikut ini:

:”Ya mengadakan sosialisasi bahaya melakukan seks bebas tetapi belum berhasil juga..kita juga udah sedemikian rupa berusaha supaya mereka sadar..kalau sudah 30 tahun ya sudah kadaluarsa kalau wts yang dicari sama pps..heheheh”
(Wawancara dilaksanakan di Kantor Dinas Sosial, Kabupaten Ciamis pada tanggal 28 Maret 2012)

Data wawancara menunjukan bahwa Dinas Sosial berupaya melakukan sosialisasi dampak dari melakukan hubungan seks bebas. Dinas Sosial pernah melakukan pembinaan pemberdayaan eks penyandang penyakit sosial di Desa Ciliang, Kecamatan Parigi. Bentuk pembinaan ini adalah pembinaan yang tidak berkelanjutan

sehingga hanya dilakukan satu kali selama setahun. Berikut adalah peserta pembinaan yang dilaksanakan di Kecamatan Parigi.

Tabel 5. Data Peserta dalam Pembinaan Pemberdayaan Eks Penyandang Penyakit Sosial.

No	Nama	Alamat
1	Toni	Café Andini
2	Evi Fatmawati	Café Andini
3	Nuryani	Café Yayu
4	Yanti	Café Yayu
5	Dedeh	Café Keresek
6	Nonok Rusyati	Café Keresek
7	Ningon	Café Korner
8	Imas Sri W	Café Mandiri
9	Anisa	Café Galexi
10	Ida	Café Mandiri
11	Atin	Café Arjuna
12	Dede S	Café Galpuk
13	Sarah	Café Keresek
14	Fia	Café Keresek
15	Ai Nia	Café Gulung Ipung
16	Dede	Café Wulung
17	Entin Rostini	Café Yayu
18	Tini	Café Wulung
19	Ade Suryanah	Café Wulung
20	Ijah	Café Wulung
21	Rosniati	Café Arjuna
22	Ati	Café Canara
23	Wiwi Sulawati	Café Arjuna
24	Nurhayati	Café Galena
25	Susanti	Café Gakna

(Sumber: Arsip Dinas Sosial, Kabupaten Ciamis,pada tanggal 14 Desember 2011)

Peserta yang hadir dalam acara pembinaan bagi eks penyandang penyakit sosial sebanyak 25 orang. Pelaksanaan pembinaan yang pernah dilakukan pun masih belum maksimal. Berbagai upaya sudah dicoba dilakukan tetapi masih saja belum bisa terlaksana dengan baik. Begitu banyaknya permasalahan yang muncul sehingga membuat kerja-kerja Dinas Sosial pun cukup terganggu.

Berbagai upaya untuk membina para wanita tuna susila masih belum berhasil. Rehabilitasi adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam rangka membina para wanita tuna susila. Pada masa rehabilitasi para wanita tuna susila diberikan keterampilan-keterampilan khusus untuk mengembangkan minat dan bakatnya. Bentuk dari pelatihan keterampilan itu berupa pelatihan menjahit, tata rias dan memasak. Diharapkan pasca mereka dibina selama 4 bulan tersebut bisa menciptakan lapangan kerja supaya tidak menjadi pelacur kembali.

Pelatihan keterampilan tidak menjamin wanita tuna susila berhenti menjadi pelacur. Kegagalan proses rehabilitasi disebabkan oleh Dinas Sosial sendiri dan juga dari wanita tuna susila. Dinas Sosial tidak melakukan tindakan pasca orang tersebut keluar dari panti rehabilitasi. Hal ini merupakan satu titik kelemahan yang belum bisa dipecahkan oleh Dinas Sosial. Oleh karena itu kerja-kerja dari Dinas Sosial seolah-olah seperti mengejar program, artinya pelaksanaan program hanya sebatas dilaksanakan tanpa diukur tingkat ketercapaianya. Sedangkan bagi wanita tuna susila yang sudah melakukan rehabilitasi tidak ada kemauan untuk merubah kehidupan karena pasca mereka melaksanakan rehabilitasi mereka kembali lagi ke lingkungannya.

Pelaksanaan rahabilitasi di luar Ciamis sendiri pun menjadi kendala lemahnya pengawasan dari Dinas Sosial. Pada kenyataannya sekarang ini pemerintah Ciamis masih belum bisa menyediakan tempat rehabilitasi bagi para wanita tuna susila. Sedangkan dalam Perdanya sendiri pemerintah mengharuskan melaksanakan rehabilitasi sosial. Menjadi hal yang sangat kontras ketika di sisi

lain adanya keharusan melakukan rehabilitasi tetapi pemerintah sendiri belum sanggup menyediakan tempat untuk rehabilitasi. Oleh karena belum adanya sarana dan prasarana yang menunjang maka untuk sementara ini pelaksanaan rehabilirasi bagi wanita tuna susila di laksanakan di Palimanan, Kabupaten Cirebon.

3) Minimnya pendanaan bagi penanggulangan wanita tuna susila.

Dinas Sosial juga mengalami permasalahan dalam hal pendanaan. Pelaksanaan rehabilitasi tentunya akan memerlukan banyak dana, tetapi karena keterbatasan hal itu sehingga para wanita tuna susila yang akan di rehabilitasi hanya di bekali uang saku sebesar Rp 50.000,-. Pemberian uang ini hanya bisa digunakan untuk biaya perjalanan saja. Seharusnya pemerintah menyediakan dana alokasi khusus bagi para wanita tuna susila, sebelum membuat Perda. Dalam hal ini permasalahan pendanaan menjadi faktor penghambat kurang maksimalnya pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Sosial. Walaupun seperti itu Dinas Sosial masih berupaya dengan memanfaatkan dana-dana yang ada untuk biaya pelaksanaan program-program.

4) Keterbatasan personil penanggulangan wanita tuna susila.

Keterbatasan jumlah anggota untuk menangani wanita tuna susila menjadi kendala dalam bidang administrasi. Penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial sangat terhambat akibat kurangnya jumlah petugas. Dampak dari kurangnya jumlah petugas sehingga pendataan tidak bisa maksimal. Selama ini data-data yang dimiliki oleh Dinas Sosial merupakan data jumlah wanita tuna

susila yang berasal dari setiap kecamatan, sehingga apabila petugas kecamatan tidak mengirimkan data-data tersebut maka Dinas Sosial tidak akan memiliki data mengenai wanita tuna susila di setiap kecamatan. Kurangnya petugas mengakibatkan segala permasalahan mengenai penanggulangan wanita tuna susila tidak bisa maksimal. Upaya yang dilakukan adalah bekerja sama dengan kepala seksi penanggulangan anak. Kerjasama antara kepala seksi penanganan pelacuran dan penanggulangan anak dirasa cukup efektif dikarenakan kedua seksi tersebut berada dalam satu bidang yaitu bidang penanganan dan rehabilitasi sosial. Keterbatasan petugas diperparah dengan begitu banyaknya tempat-tempat yang biasa dijadikan pelacuran. Selain di daerah pusat kabupaten, tempat pelacuran juga banyak terdapat di daerah pariwisata khususnya di Ciamis bagian selatan.

5) Dinas Sosial kurang koordinasi dengan lembaga lain.

Dinas Sosial kurang berkoordinasi secara maksimal dengan lembaga lain dalam upaya mananggulangi permasalahan pelacuran. Menjalin kerjasama dalam melakukan penanggulangan pelacuran itu penting karena dalam menangani permasalahan pelacuran banyak lembaga-lembaga yang berperan di dalamnya. Selama ini upaya untuk menjalin hubungan dengan Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Kesehatan pun kurang maksimal masih sebatas dalam kerjasama apabila ada agenda yang berhubungan dengan wanita tuna susila, tetapi untuk membahas Perda sampai melakukan evaluasi kerja bersama selama ini belum

pernah dilaksanakan. Kerja-kerja dalam hal melakukan penanganan masalah wanita tuna susila tidak mudah karena banyak faktor yang menghambat.

- 6) Belum ditemukannya langkah yang tepat dalam mengatasi masalah pelacuran karena pelacuran terkait dengan perubahan sosial lainnya.

Berbagai program sudah pernah dilakukan oleh Dinas Sosial tetapi belum bisa mengatasi permasalahan inti. Permasalahan yang inti dari penyebab seseorang menjadi pelacur adalah karena faktor ekonomi, faktor ketidak harmonisan keluarga dan faktor kepuasan pribadi. Tiga faktor tersebut belum bisa di atasi oleh Dinas Sosial. Sebagai faktor inti permasalahan yang dihadapi oleh para wanita tuna susila, Dinas Sosial harus mencari solusi pemecahannya. Pada kenyataannya sampai sekarang Dinas Sosial masih belum berhasil mengatasi bahkan program-program yang ada pun belum maksimal berjalan karena harus menghadapi permasalahan-permasalahan dari setiap program yang dilaksanakan. Selama ketiga faktor tersebut belum bisa di atasi oleh Dinas Sosial maka selama itu pula pelacuran akan tetap ada di daerah Ciamis.

b. Upaya mengatasi Faktor Eksternal

- 1) Masih lemahnya pendataan wanita tuna susila.

Pendataan wanita tuna susila penting guna mengetahui jumlah wanita tuna susila yang berada di Kabupaten Ciamis. Selama ini pendataan seharusnya dilakukan oleh setiap kecamatan yang dilaporkan kepada Dinas Sosial tetapi cara tersebut belum maksimal. Selain itu juga Dinas Sosial tidak berupaya melakukan pendataan sendiri ke lapangan

untuk mendapatkan data jumlah wanita tuna susila. Data yang sekarang dimiliki oleh Dinas Sosial merupakan data tahun 2010. Serta data dari peserta yang pernah mengikuti program yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial. Data-data yang di dapat dari setiap aktivitas yang dilakukan oleh Dinas Sosial pun tidak dilakukan pendataan secara khusus terkait jumlah wanita tuna susila disetiap daerah.

2) Terkoordinirnya tindak pelacuran.

Program-program Dinas Sosial tidak bisa berjalan dengan lancar. Hal ini disebabkan karena setiap akan dilaksanakan program harus berhubungan terlebih dahulu dengan pengurus tempat pelacuran. Setiap tempat pelacuran mempunyai pengurus sehingga petugas Dinas Sosial harus bisa melakukan hubungan atau meminta izin kepada pengurus tempat pelacuran. Konsekuensi yang didapat apabila tidak mendapatkan tanggapan positif maka agenda atau kegiatan tersebut tidak bisa dilaksanakan. Oleh karena itu, pihak Dinas Sosial selalu berhubungan dengan para pengurus kafe atau pengurus tempat pelacuran dengan cara tersebut memudahkan bagi Dinas Sosial untuk melakukan program-programnya. Begitu banyaknya tempat-tempat yang selama ini dijadikan tempat pelacuran sehingga Dinas Sosial masih belum bisa bekerja sama secara menyeluruh dengan para pengurus di setiap kafe-kafe tempat pelacuran.

2. Upaya-upaya Satuan Polisi Pamong Praja

Berbagai cara yang ditempuh oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengatasi problematika implementasi Perda pemberantasan pelacuran. Cara-cara yang selama ini dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi masih belum maksimal. Kendala-kendala yang ada sekarang semakin mempersulit tugas dari Satuan Polisi Pamong Praja. Upaya-upaya untuk mengatasi permasalahan sudah dicoba, tetapi masih belum memperlihatkan hasil yang signifikan. Faktor internal dan eksternal merupakan penghambat kelancaran mengimplementasikan Perda pemberantasan pelacuran di Kabupaten Ciamis. Walaupun begitu Satuan Polisi Pamong Praja berupaya mencari upaya-upaya untuk menanggulangi itu semua.

a. Upaya mengatasi Faktor Internal

1) Bocornya informasi pelaksanaan razia

Satpol PP berupaya untuk melakukan rapat dadakan guna meminimalisir kebocoran yang diakibatkan oleh adanya oknum penegak hukum yang bekerja sama dengan lingkungan pelacuran dan untuk mengatasi jarak yang cukup jauh. Setiap Satuan Polisi Pamong Praja akan melaksanakan razia, mereka tidak memberi surat pemberitahuan akan mengadakan razia ke pemerintah wilayah setempat, tetapi surat pemberitahuan akan dilaksanakan razia diganti menjadi surat pemberitahuan sudah melakukan razia. Satuan Polisi Pamong Praja berkeyakinan bahwa hal tersebut cukup untuk menekan adanya

kebocoran informasi. Pelaksanaan razia di tempat hotel dan taman tidak begitu menemukan banyak kendala, karena memang jarak yang ditempuh cukup dekat serta tidak adanya pengurus yang mengatur mengenai pelacuran sama seperti di kafe-kafe tempat pelacuran. Persoalan tersebut akan berbeda apabila pelaksanaan razia di daerah Ciamis bagian selatan. Permasalahan kebocoran informasi ini disebabkan oleh dua faktor yaitu:

- a) Jarak tempat pelacuran cukup jauh

Jarak yang jauh merupakan hal yang belum bisa di carikan jalan keluarnya karena memang kebetulan letak kantor Satuan Polisi Pamong Praja dengan daerah kafe tempat pelacuran cukup jauh. Pelaksanaan razia di hotel dan taman cukup sering dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Pelaksanaan razia di hotel dan taman tidak begitu menimbulkan hambatan-hambatan yang berarti dibandingkan dengan pelaksanaan razia di kafe-kafe tempat pelacuran. Satuan Polisi Pamong Praja tidak banyak kendala yang dihadapi pada saat pelaksanaan razia di hotel dan taman. Jarak pun bukan menjadi suatu kendala bagi Satuan Polisi Pamong Praja, selain itu tidak adanya hubungan koordinasi antar pegawai hotel merupakan kelebihan bagi Satuan Polisi Pamong Praja, karena dengan hal tersebut maka tingkat kegagalan razia bisa diminimalisir.

- b) Adanya oknum penegak hukum yang bekerjasama dengan pengurus kafe di tempat pelacuran.

Adanya oknum penegak hukum yang bekerjasama dengan pengurus kafe-kafe tempat pelacuran. Berdasarkan keterangan-keterangan yang diperoleh memang didapatkan adanya oknum penegak hukum yang bermain di daerah kafe-kafe tempat pelacuran. Adanya oknum penegak hukum ini cukup menyulitkan bagi Satuan Polisi Pamong Praja untuk melakukan razia. Upaya yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja untuk mengatasi permasalahan ini yaitu dengan mendatangkan polisi militer saat pelaksanaan razia, sehingga apabila ada oknum yang menghalangi maka hal tersebut langsung ditangani oleh polisi militer.

:“Ya Polisi Militer....kalau ada kafe yang di *backingi* oleh Polisi atau TNI maka ditindak lanjuti oleh PM..kita *mah fokus nangkap saja*”

(Wawancara dilaksanakan dengan anggota Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Kabupaten Ciamis tanggal 16 April 2012)

Adanya oknum yang bekerjasama dengan para pihak yang berada di daerah pelacuran memperlihatkan bahwa adanya perlindungan bagi tempat-tempat yang selama ini menjadi tempat pelacuran. Pagi para anggota penegak hukum yang akan melaksanakan razia tentunya hal ini menghambat kerja-kerja

mereka sebagai para penegak hukum. Supaya hal tersebut tidak menjadi hambatan bagi anggota polisi pamong praja oleh karena itu upaya yang dilakukan yaitu bekerjasama dengan Polisi Militer dirasa sangat efektif demi kelancaran proses razia.

2) Keterbatasan jumlah personil Satuan Polisi Pamong Praja.

Kafe-kafe di tempat pariwisata merupakan sasaran inti dari proses razia. Sebagai sasaran inti maka proses razianya pun tidak biasa seperti yang dilakukan di hotel atau taman. Keterbatasan jumlah personil Satuan Polisi Pamong Praja menjadi kendala tersendiri dalam melaksanakan razia. Kendala-kendala semacam ini selalu dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Keterbatasan jumlah personil ini diakibatkan adanya pembagian tugas yang cukup banyak bagi petugas Satuan Polisi Pamong Praja. Anggota Satuan Polisi Pamong Praja selain sebagai pelaksanaan ketertiban dalam hal menegakkan Perda, tetapi Polisi Pamong Praja pun juga diberikan tugas untuk menjaga aset-aset daerah dan gedung-gedung pemerintahan. Akibat dari adanya pembagian tugas tersebut sehingga jumlah personil yang bertugas untuk melakukan razia semakin terbatas. Kekurangan personil untuk razia biasanya, Penyidik Pegawai Negeri Sipil diikutsertakan dalam proses razia. Selain Penyidik Pegawai Negeri Sipil saja yang dilibatkan tetapi terkadang dari lembaga-lembaga terkait pun sering dilibatkan dalam proses razia seperti Polisi Militer dan wartawan.

b. Upaya mengatasi Faktor Eksternal

1) Rendahnya sanksi bagi para terdakwa

Pemberian sanksi yang ringan oleh hakim merupakan salah satu faktor belum bisa menimbulkan efek jera bagi pelaku pelacuran. Upaya yang dilakukan hanya masih sebatas mempertimbangkan pendapat hakim terkait alasan dan faktor terdakwa menjadi pelacur. Permasalahan-permasalahan tersebut merupakan permasalahan yang sampai sekarang masih belum bisa dicari solusi yang tepat untuk mengatasinya. Permasalahan ini memang terbentur dengan peraturan yang mengatur dan orang yang memberi putusan hukuman bagi para pelanggar Perda.

2) Masih saling melindunginya sesama pelacur jika ada tindakan operasi.

Adanya hubungan yang baik antar pengurus kafe tempat pelacuran merupakan hambatan tersendiri bagi Satuan Polisi Pamong Praja saat pelaksanaan razia. Upaya yang dilakukan adalah mengirim petugas polisi pamong praja berpakaian preman ke lokasi target operasi untuk melakukan survei terkait kondisi tempat dan cara-cara oprasi nantinya akan dilaksanakan.

“ Kami mengirim petugas untuk survei ke lapangan terlebih dahulu, untuk melihat mana-mana kafe yang rame selain itu menyiapkan startegi berkenaan bagaimana cara kita masuk dan keluar dari sana.”

(Wawancara dilaksanakan di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, Kabupaten Ciamis pada tanggal 16 April 2012)

Berbagai macam problematika muncul saat pelaksanaan razia. Sebagai pelaksana untuk melaksanakan tugas dari Perda Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran maka untuk dua tahun ke belakang razia terfokus di daerah pusat kabupaten yaitu di hotel dan taman. Untuk tahun 2011 ini tidak ada pelaksanaan razia ke daerah kafe tempat pelacuran di Ciamis bagian selatan. Banyak problematika yang harus dihadapai oleh Satuan Polisi Pamong Praja sehingga untuk satu tahun kebelakang ini razia hanya terfokus diseputaran pusat kabupaten. Problematisa yang muncul ketika akan melakukan razia di kafe-keafe yaitu petugas harus berhadapan dengan pengurus kafe terlebih dahulu untuk melakukan negosiasi proses penangkapan target oprasi. Selain hal itu aparat juga harus bisa menyelesaikan terkait faktor-faktor internal yang menjadi problem pelaksanaan razia.

Satuan Polisi Pamong Praja menghadapi permasalahan yang cukup rumit dalam melaksanakan Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Berbagai problem-problem yang dihadapi Polisi Pamong Praja baik itu faktor internal maupun faktor eksternal sampai sekarang masih belum sepenuhnya tertangani dengan

baik. Koordinasi dengan lembaga lain pun belum maksimal dilakukan terutama dalam hal melakukan evaluasi kerja.

Berbagai problematika muncul dalam mengimplementasikan Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran. Dinas Sosial sebagai lembaga perwakilan pemerintah yang melakukan penanganan rehabilitasi masih belum berjalan dengan maksimal. Satuan Polisi Pamong Praja sebagai lembaga yang menegakkan Perda secara yustisi pun masih belum bisa mengatasi permasalahan pelacuran. Koordinasi yang kurang antara para lembaga yang terlibat dalam hal mengimplementasikan Perda menjadi kendala tersendiri, yang berimbang semakin menjadinya perbuatan pelacuran di Ciamis. Sepuluh tahun sudah Perda tersebut berlaku tetapi masih belum bisa berjalan dengan baik. Pemerintah sendiri belum bisa menyediakan sarana dan prasarana serta dana yang mencukupi untuk menunjang penegakkan Perda. Beberapa diataranya adalah tempat rehabilitasi yang masih mengandalkan daerah lain. Selain itu tidak pernah dilaksanakannya rapat evaluasi guna mengukur tingkat keberhasilan dari implementasi Perda Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

Kebijakan yang sudah memasuki tahap implementasi berarti sudah berlaku bagi masyarakat. Dalam tahap-tahap pembuatan kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Hom bahwa sumber daya mempunyai peran penting. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang diambil oleh *policy makers* yang sesuai dengan visi dan misi organisasi. Walaupun suatu kebijakan itu bagus dalam tataran teori tetapi tidak akan mendapat manfaat apabila sulit untuk di implementasikan.

Ketika tahap implementasi sedang berlangsung maka evaluasi perlu untuk di lakukan guna mengukur tingkat ketercapaian kebijakan. Selain itu koordinasi antar lembaga yang berwenang pun patut dilaksanakan hal ini berguna agar memudahkan dalam melakukan kerjasama untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Tetapi selama ini proses yang normatif dalam teori tidak bisa terlaksana dengan baik dalam taraf pelaksanaan. Permasalahan bermunculan satu demi satu yang mengakibatkan terhambatnya proses implementasi kebijakan. Belum berhasilnya implementasi Perda pelacuran yang ada di Kabupaten Ciamis hal itu berdampak karena kurang koordinasinya antara lembaga yang berkewajiban sebagai implementor serta tidak adanya evaluasi-evaluasi untuk mengukur keberhasilan implementasi selama ini. Sehingga walupun ada upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi problematika tersebut tetap sampai sekarang masih belum bisa menekan tingkat problem yang ada. Sehingga koordinasi dan evaluasi mempunyai peranan yang penting dalam hal proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan fakta-fakta yang terungkap dalam penelitian ini sebaiknya pemerintah memberikan perhatian lebih besar lagi kepada para penyandang masalah kesejahteraan sosial tuna sosial khususnya pelacuran. Hal ini bisa menjadi bahan koreksi bagi para implementor yang bekerja mengimplementasikan Perda tersebut secara teknik untuk lebih maksimal lagi dalam proses penegakkan dan pelayanan publik. Sehingga apabila ada alur visi yang sama dengan semangat mengimplementasikan Perda sudah satu jalur maka dirasa akan lebih mudah untuk mengimplementasikan Perda.

Berdasarkan penelitian ini dapat dilihat bahwa ternyata implementasi kebijakan tidak berada di ruang kosong, pada kenyataannya ada faktor-faktor yang berpengaruh sehingga menjadi terhambatnya implementasi dan berakibat kurang efektifnya kebijakan. Implementasi merupakan satu hal yang sangat penting dalam tahapan-tahapan kebijakan publik. Implementasi merupakan tahapan dimana pembuat kebijakan beserta pelaksana kebijakan dapat melihat efektif atau tidaknya suatu kebijakan yang sudah dibuat. Berkaitan dengan implementasi Perda pemberantasan pelacuran, selama ini perda tersebut masih belum optimal untuk memberantas pelacuran. Banyak kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam mengimplementasikan Perda tersebut. Kendala-kendala tersebut berupa teknis dan non teknis. Kebijakan mengenai pelacuran ini sangat berhubungan dengan sikap mental masyarakat, pendidikan dan ekonomi.

Mengimplementasikan suatu kebijakan tidak sama seperti menjalankan sebuah mesin yang semuanya terkait masalah teknis dan nonteknis. Kendala-kendala yang menjadi problematika itu muncul menuntut pemerintah daerah untuk mengefektifkan pelaksanaan Perda ini dengan berbagai kreatifitasnya. Kondisi seperti itu menjadikan bagi setiap *stakeholder* untuk mengimplementasikan berbagai keahlian untuk mendorong supaya bisa efektifnya kebijakan dan menyiapkan berbagai antisipasi untuk keluar dari berbagai problematika implementasi.

Peran serta pemerintah dan masyarakat dibutuhkan demi kelancaran pemberantasan pelacuran di Ciamis. Sehingga apabila semua unsur pemerintah dan masyarakat bergabung maka kebijakan yang ada bisa di mungkinkan berjalan dengan

baik dan tujuan dari Perda pemberantasan pelacuran bisa tercapai. Selama ini apabila dari semua unsur pemerintah dan masyarakat tidak bisa lebih serius lagi untuk mengimplementasikan Perda tersebut maka selama itu pula perbuatan pelacuran masih tetap ada di Kabupaten Ciamis.

Upaya yang dilakukan pemerintah untuk memberantas pelacuran sangat besar hal ini dapat dilihat dengan dibuatnya Perda pemberantasan pelacuran. Keinginan yang besar ini agar Ciamis terbebasa dari penyakit sosial pelacuran tidak akan mungkin bisa terlaksana apabila hanya pemerintah yang diwakili oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja saja. Tetapi semua unsur harus ikut berpartisipasi aktif untuk memberantas pelacuran. Program-program yang dibuat pemerintah selama ini dirasa cukup baik. Adanya reabilitasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial merupakan suatu gebrakan program kerja yang sangat baik karena dengan rehabilitasi sosial maka para pelaku tindak pelacuran bisa dibimbing pada saat pelaksanaan karantina di tempat rehabilitasi sosial.

Program rehabilitasi sosial memberikan pengarahan-pengarahan kepada para pelaku pelacuran. Pengarahan-pengarahan itu termasuk dengan cara memberikan motivasi dan diagnosis psikososial, bimbingan sosial dan konseling psikologis serta mereka juga diberikan keterampilan-keterampilan khusus. Sehingga dengan begitu harapannya mereka bisa menjalani kehidupan sosialnya dengan wajar dan bisa menjadi warga negara yang baik.

BAB V **KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis data dan pembahasan hasil, maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa terdapat problematika yang dihadapi oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengimplementasikan Perda Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran yang di jelaskan sebagai berikut:

1. Problematika implementasi Perda yang dihadapi oleh pemerintah daerah dibagi ke dalam dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yaitu keterbatasan pengetahuan dari *stakeholder* tentang Perda pemberantasan pelacuran; belum efektifnya pelaksanaan rehabilitasi sosial; minimnya pendanaan bagi penanggulangan wanita tuna susila; keterbatasan personil penanggulangan wanita tuna susila; belum ditemukannya langkah yang tepat dalam mengatasi masalah pelacuran karena pelacuran terkait dengan perubahan sosial lainnya dan bocornya informasi pelaksanaan razia. Sedangkan untuk faktor eksternal yaitu masih lemahnya pendataan wanita tuna susila; masih saling melindungi antar sesama pelacur katika ada razia dan rendahnya sanksi bagi terdakwa.

2. Pemerintah berupaya mengatasi problematika yang muncul tetapi masih belum bisa optimal. Upaya-upaya yang selama ini dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi faktor internal melakukan pencermatan materi Perda pemberantasan pelacuran; melakukan sosialisasi dampak dari melakukan hubungan seks bebas; melakukan kerjasama dengan kasi penanggulangan anak; bekerjasama dengan lembaga lain hanya sebatas apabila ada agenda bersama; melakukan rapat dadakan; berkoordinasi dengan polisi militer dan wartawan; mengikutsertakan penyidik pegawai negeri sipil dalam setiap oprasi. Sedangkan upaya yang dilakukan untuk mengatasi dari faktor ekternal adalah mendapatkan data dari presensi peserta setiap program yang dilakukan oleh Dinas Sosial; menjalin komunikasi yang baik dengan pengurus kafe; memberi pertimbangan atas pendapat hakim; mengutus polisi pamong praja yang berpakaian preman ke tempat oprasi. Akibat belum optimalnya implementasi Perda pemberantasan pelacuran berakibat sampai sekarang masih ada pelacuran di Ciamis.

B. Keterbatasan Penelitian

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Kekurangan tersebut merupakan bentuk dari keterbatasan penulis dalam melakukan penelitian. Tetapi walaupun ada kekurangan dalam penulisan skripsi mudah-mudahan dengan skripsi ini memberikan dampak yang positif bagi semua pihak.

Adanya keterbatasan penelitian ini dikarenakan beberapa faktor. Waktu penelitian yang cukup singkat mengakibatkan data yang didapat dari lapangan masih belum optimal. Selain itu masih saja ada subjek-subjek penelitian yang berupaya untuk menutup-nutupi fakta-fakta yang ada. Serta sulitnya mendapatkan data berupa dokumen-dokumen dikarenakan ketidak rapihan dalam pendukumentasian oleh setiap lembaga.

C. Saran

1. Pemerintah Daerah

Penelitian ini bisa dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah yang bertanggung jawab untuk membuat Perda. Sebaiknya pemerintah meninjau ulang mengenai isi dari Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran, karena dirasa Perda tersebut sudah lama diimplementasikan tetapi belum pernah di evaluasi. Pemerintah berupaya untuk melakukan perubahan-perubahan dalam setiap klausul dari Pasal-Pasal yang ada dalam Perda dan disesuaikan dengan konteks kekinian.

2. Anggota Dinas Sosial

Bagi anggota dinas sosial yang bertanggung jawab dalam penanggulangan penyandang masalah kesejahteraan sosial terutama untuk menangani wanita tuna susila disarankan untuk lebih meningkatkan keterlibatannya dalam proses rehabilitasi. Selain itu Dinas Sosial juga harus berusaha untuk membangun tempat rehabilitasi sosial bagi wanita tuna susila, sehingga pelaksanaan rehabilitasi tidak perlu dilaksanakan di daerah lain. Rehabilitasi

sosial merupakan program yang sangat baik karena dengan melakukan hal itu diharapkan nantinya para mantan penyandang penyakit tuna sosial khususnya wanita tuna susila bisa kembali kepada kehidupan sosialnya secara wajar menjadi orang sekaligus warga negara yang baik yang nantinya diharapkan bisa berkontribusi dalam pembangunan. Apabila pemerintah menyediakan tempat khusus di Ciamis untuk melakukan rehabilitasi sosial tentunya semakin mudah bagi Dinas Sosial untuk melakukan pengawasan dan pengontrolan jalannya proses rehabilitasi. Perlu ditingkatkan lagi koordinasi dengan lembaga yang bertanggungjawab untuk mengatasi permasalahan wanita tuna susila sehingga dalam melaksanakan kerja-kerja bisa berjalan dengan optimal.

3. Satuan Polisi Pamong Praja

Penulis sarankan untuk terus melakukan razia di daerah Ciamis bagian selatan. Pelaksanaan razia jangan hanya terfokus di wilayah pusat kabupaten. Selain itu, persiapan pelaksanaan razia harus benar-benar dipersiapkan dengan matang terutama dalam hal mengantisipasi apabila ada kebocoran informasi. Koordinasi yang baik harus terus dijalin dengan lembaga-lembaga yang lain supaya memberikan kemudahan bagi polisi pamong praja dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.

4. Wanita Tuna Susila

Perbuatan melacurkan diri adalah bukan perbuatan yang terpuji. Tidak ada agama manapun yang bisa menghalalkan perbuatan tersebut. Dampak melacurkan diri tidak baik bagi diri pribadi dan masyarakat. Selain itu faktor ekonomi, ketidak harmonisan keluarga serta untuk mendapatkan kepuasan pribadi bukan menjadi alasan bahwa perbuatan tersebut menjadi baik. Oleh karena itu penulis sarankan kepada para wanita tuna susila untuk kembali menjalankan kehidupan sosial secara wajar. Menjalani kehidupan sosial secara wajar memang diperlukan itikad baik dari diri pribadi untuk mau menjadi baik. Pemerintah sudah berupaya memfasilitasi untuk mencoba memberikan arahan-arahan, pelatihan-pelatihan yang nantinya akan membantu para wanita tuna susila menjadi individu-individu yang mandiri. Harapannya program-program yang dibuat oleh pemerintah di ikuti karena itu pun demi kebaikan para wanita tuna susila.

5. Penelitian Selanjutnya

Proses penelitian untuk penelitian yang sejenis hendaknya memperhatikan juga budaya yang ada di Indonesia. Alangkah baiknya apabila penelitian yang akan datang mengupas juga sisi kebudayaan bangsa Indonesia yang belum banyak di kupas dalam penelitian ini. Selain itu penelitian yang akan datang juga disarankan bisa dilakukan pembahasan dari proses perumusan Perda yang memang tidak di bahas dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Halawi, Muhammad Abdul Aziz. (2003). *Fatwa dan Ijtihad Umar Bin Khathhab*. (Diterjemahkan oleh Zubeir Suryadi Abdullah). Surabaya: Risalah Gusti
- Al-Jazairi, Abu Bakr Jabir. (2000). *Ensiklopedi Muslim Minhajul Muslim*. (Diterjemahkan oleh Fadhl Bahri). Jakarta: Darul Fikr.
- AG. Sudarsono. (2011). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2005). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dunn. N, William. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto Indiahono. (2009). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Edi Suharto. (2010). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Harbani Pasolong. (2007). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Hatib Abduk Kadir. (2007). *Tangan Kuasa dalam Kelamin*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Kacung Marijan. (2010). *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2008). *Pondok Pesantren di Kabupaten Ciamis*.(www.gitews.org/.../ciamis...diakses pada tanggal 16 Juli 2012)
- L.M.Gandhi Lapihan dan Hetty A.Geru. (2010). *Trafiking Perempuan dan Anak*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Moleong, Lexy J.. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitataif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mudjijono. (2005). *Sarkem Reproduksi Sosial Pelacuran*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ni'matul Huda. (2009). *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
- Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 4 Tahun 2001 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Pelacuran.
- Peraturan Bupati Ciamis Nomor 43 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Unsur Organisasi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- Pengadilan Negeri Kabupaten Ciamis. (2009). Renstra Pengadilan Negeri Ciamis,Kabupaten Ciamis 2009-2014 (<http://pn-ciamis.go.id/tentang-pn-ciamis/renstra>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2012).
- Pengadilan Negeri Kabupaten Ciamis. (2012). *Struktur Organisasi Pengadilan Negeri Kabupaten Ciamis* (<http://pn-ciamis.go.id/tentang-pn-ciamis/struktur-organisasi>. Diakses pada tanggal 17 Juli 2012).
- Retno Suryawati. (2006). *Implementasi Peraturan daerah (Perda) Kota Surakarta Nomor 8 Tahun 2003 (Studi Kasus Pelaksanaan Pemberian Akta Kelahiran Gratis di Kota Surakarta)*. [versi elektronik]. Volume 2,Nomor 2 Halaman 121-130.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Suharno. (2011). "Politik Rekognisi dalam Peraturan Daerah Tentang Penyelesaian Konflik di dalam Masyarakat Multikultural". *Disertasi tidak diterbitkan*.PPs UGM.
- Surat Kabar Priangan. (2011). *Bisnis Esek-Esek di Pangandaran*. Artikel di internet, materi dicetak diterbitkan dalam surat kabar online (<http://www.kabar-priangan.com/news/detail/2427> diakses pada, 5Maret 2012).
- Surya Fermana. (2009). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Wikipedia. *Pengertian Pelacuran*.<http://id.wikipedia.org/wiki/pelacur...> di akses tanggal 21 juli 2012.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN CIAMIS**NOMOR 12 TAHUN 2002****TENTANG****PEMBERANTASAN PELACURAN****DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA****BUPATI CIAMIS**

- Menimbang :a. bahwa pelacuran merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, kesusahaannya, adat istiadat, ketentraman dan ketertiban umum yang berdampak negatif terhadap seluruh sendi penghidupan serta kehidupan masyarakat;
- b. bahwa dalam upaya memelihara dan melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat, perlu terus ditingkatkan kegiatan pengawasan dan pemberantasan terhadap praktik-praktek pelacuran di seluruh wilayah Kabupaten Ciamis;
- c. bahwa untuk kepentingan dimaksud pada huruf b, perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Pemberantasan Pelacuran.

- Meningngat:
1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946, tentang Peraturan Hukum Pidana Jo. Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 127);
 2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981, tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
 3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992, tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3495);
 4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);

5. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983, tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 36);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988, tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;
8. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis Nomor 13 Tahun 1987 Jo Nomor 16 Tahun 1992, tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan dalam Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 6 Tahun 2000, tentang Teknik dan Tata Cara Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis;
10. Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 4 Tahun 2001, tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Dengan Persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

KABUPATEN CIAMIS

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: **PERATURAN DAERAH KABUPATEN CIAMIS TENTANG
PEMBERANTASAN PELACURAN**

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan daerah ini yang dimaksud dengan:

- a. Daerah adalah Daerah Kabupaten Ciamis;

- b. Pemerintah Daerah adalah Bupati beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah;
- c. Pemerintah Kabupaten adalah Pemerintah Kabupaten Ciamis;
- d. Bupati adalah Bupati Ciamis;
- e. DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ciamis sebagai Badan Legislatif Daerah;
- f. Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis, tentang Pemberantasan Pelacuran;
- g. Pelacuran adalah perbuatan asusila yang dilakukan oleh siapa pun dengan dan atau tanpa bersetubuh diluar ikatan perkawinan yang sah dengan atau tanpa menerima imbalan baik berupa uang maupun bentuk lainnya;
- h. Rehabilitasi Sosial adalah suatu proses refungsionalisasi dan pembinaan untuk memungkinkan para pelaku Pelacuran maupun melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan benar dalam kehidupan masyarakat;
- i. Penyidik adalah Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981, yaitu Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Penyidik Pegawai Negari Sipil yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan;
- j. PPNS adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang dan kewajiban untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan daerah Kabupaten Ciamis yang memuat ketentuan Pidana.

BAB II
KETENTUAN LARANGAN
Pasal 2

- (1) Di dalam Daerah, siapapun dilarang melakukan Pelacuran, mendirikan, menyediakan dan atau mengusahakan tempat langsung atau tidak langsung untuk melakukan pelacuran, baik untuk mendapatkan keuntungan maupun tidak untuk mendapatkan keuntungan.
- (2) Larangan dimaksud pada ayat (1) berlaku bagi siapapun yang:
 - a. Menawarkan diri sendiri untuk melakukan pelacuran;
 - b. Menyediakan diri orang lain untuk melakukan pelacuran.
 - c. Menyediakan tempat atau fasilitas untuk melakukan perbuatan pelacuran.
 - d. Melakukan perbuatan yang mengarah kepada perbuatan pelacuran di tempat-tempat tertentu yang disediakan untuk pelacuran, di tempat-tempat hiburan, hotel dan penginapan dan atau tempat lain;
 - e. Membantu dan atau melindungi berlangsungnya perbuatan pelacuran.

Pasal 3

Siapapun dijalan umum dan atau di tempat yang kelihatan dari jalan umum atau di tempat di mana umum dapat masuk dilarang dengan perkataan, isyarat, tanda atau cara lain membujuk atau menarik perhatian memaksa orang lain untuk melakukan perbuatan pelacuran.

BAB III KETENTUAN PENINDAKAN

Pasal 4

- (1) Bupati berwenang menutup tempat-tempat yang dipergunakan melakukan perbuatan pelacuran berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Penanggungjawab tempat-tempat yang telah ditutup sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang menerima tamu di tempatnya, dengan maksud melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1);
- (3) Tidak dipandang sebagai tamu seperti dimaksud pada ayat (2) adalah:
 - a. Orang-orang yang bertempat tinggal di tempat tersebut yang status tinggalnya dapat dipertanggungjawabkan,
 - b. Keluarga penanggungjawab yang terkait karena perkawinan yang sah;
 - c. Orang-orang yang kedatangannya di tempat tersebut karena menjalankan sesuatu pekerjaan yang tidak bertentangan dengan kesusilaan;
 - d. Pegawai/Petugas karena kepentingan melaksanakan tugasnya.

BAB IV PARTISIPASI MASYARAKAT

Pasal 5

Setiap orang berkewajiban untuk melaporkan kepada petugas/pejabat yang berwenang apabila ia mengetahui adanya tempat kegiatan pelacuran.

BAB V KETENTUAN PIDANA

Pasal 6

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah);
- (2) Tindak pidana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

BAB VI
KETENTUAN PENYIDIKAN
Pasal 7

- (1) Penyidikan terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh Penyidik Umum dan atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah.
- (2) Dalam melaksanakan tugas penyidikan, para penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:
 - a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang telah terjadinya tindak pidana;
 - b. Melakukan tindakan pertama pada saat itu ditempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
 - c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - d. Melakukan penyitaan benda dan atau surat;
 - e. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
 - f. Mengambil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - g. Mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - h. Menghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik umum memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum tersangka atau keluarganya;
 - i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

BAB VII
REHABILITASI SOSIAL
Pasal 8

Pemerintah Daerah melaksanakan Rehabilitasi Sosial terhadap pelacur yang telah selesai menjalankan pidananya yang pelaksanaannya diatur oleh Keputusan Bupati.

**BAB VIII
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 9**

- (1) Ketentuan yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai teknik pelaksanaannya diatur dan ditetapkan lebih lanjut oleh Bupati.
- (2) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 52/IX/PD-DPRD Tahun 1969, tentang larangan perbuatan pelacuran di Kabupaten Ciamis dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 10

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dalam Lembaran Daerah Kabupaten Ciamis.

Disahkan di Ciamis
pada tanggal 4 Maret 2002

BUPATI CIAMIS
Cap/ttd
H.OMA SASMITA S.

Diundangkan di Ciamis
pada tanggal 5 Maret 2002
SEKERTARIS DAERAH KABUPATEN CIAMIS
Cap/ttd
Drs.H.IRMAND B. KUSUMAH,SH.MS.MM
LEMBARAN DAERAH KABUPATEN CIAMIS
TAHUN 2001 NOMOR 7 SERI D

**PENJELASAN
ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN CIAMIS
NOMOR 12 TAHUN 2002
TENTANG
PEMBERANTASAN PELACURAN**

I. PENJELASAN UMUM

Bahwa Pelacuran merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, adat istiadat, ketentraman dan ketertiban umum yang berdampak negatif terhadap seluruh sendi penghidupan serta kehidupan masyarakat.

Bahwa dalam upaya memelihara dan melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat, perlu terus ditingkatkan kegiatan pengawasan dan pemberantasan terhadap praktek-praktek Pelacuran di seluruh Wilayah Kabupaten Ciamis yang diatur dan ditetapkan dengan Peraturan daerah.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Pasal ini menjelaskan beberapa istilah yang dipergunakan dalam Peraturan Daerah ini, dengan maksud agar terdapat pengertian yang sama sehingga kesalah pahaman dalam penafsiran dapat dihindarkan.

Yang dimaksud pelacuran dalam pengertian ini termasuk pelacuran yang dimaksud oleh lajang dengan lajang, lajang dengan suami/istri yang sudah menikah dan atau suami/istri yang terikat perkawinan yang Syah.

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4 ayat (1)

Cukup jelas

ayat (2)

Cukup jelas

ayat (3) huruf b

Yang dimaksud dengan keluarga adalah keluarga sebagaimana dimaksud dalam KUH Perdata.

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas



Gambar 1

Dinas Sosial,Tenaga Kerja dan Transmigrasi



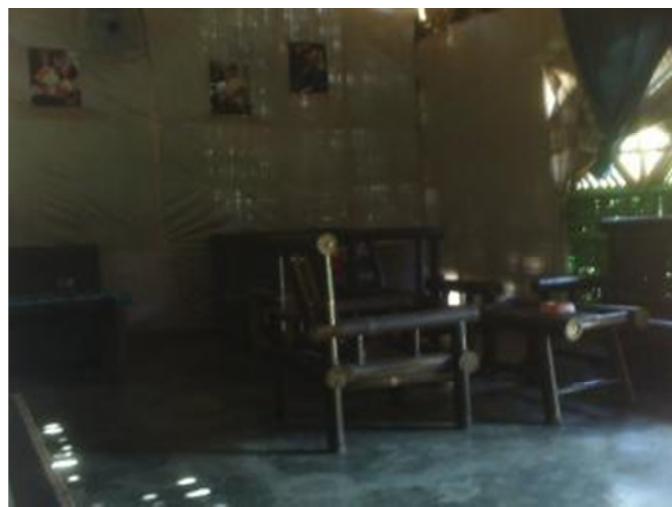
Gambar 2

Kantor Satuan Polisi Pamong Praja



Gambar 3

Kafe-Kafe di Jalan Pamugaran



Gambar 4

Ruang dalam Kafe



Gambar 5

Kamar dalam Kafe



PEMERINTAH KABUPATEN CIAMIS
KANTOR KESATUAN BANGSA, POLITIK
DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT

186

Jalan Tentara Pelajar No. 9 Telp (0265) 771101 Ciamis 46211

Ciamis, 12 Maret 2012

Kepada :

Nomor : 070.3/193-Kesbangpolinmas
Sifat : Biasa
Lampiran : -
Hal : Pemberitahuan penelitian

Yth. _____
di _____
Tempat _____

- I. Memperhatikan : Surat Kepala Bidang Hubungan Antar Lembaga Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor : 070/287/MHS/HAL tanggal 08 Maret 2012 Perihal ijin penelitian
- II. Mengingat : 1. Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Perangkat Daerah.
2. Keputusan Bupati Ciamis Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Unsur Organisasi Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Ciamis.

**MAKA SETELAH KAMI MENGADAKAN WAWANCARA LANGSUNG
DENGAN YANG BERSANGKUTAN PADA PRINSIPNYA KAMI TIDAK BERKEBERATAN
DAN BERSAMA INI KAMI HADAPKAN :**

Nama	:	YANA SURYANA NIM 08401241018
Pekerjaan	:	Mahasiswa
Alamat	:	Jln. Karangmalang Depok Sleman DIY
Maksud	:	Mengadakan penelitian
Lokasi	:	Sekretariat Daerah, DPRD, Dinsosnakertrans, Dinas Kesehatan, Disbudpar, Satpol PP, Kecamatan Pangandaran dan Desa Pangandaran Kabupaten Ciamis
Lamanya	:	12 Maret s/d 12 Juni 2012
Tema	:	"PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG PEMERANTASAN PELACURAN DI KABUPATEN CIAMIS"
Penanggungjawab	:	Prof AJAT SUDRAJAT

KETENTUAN-KETENTUAN YANG PERLU DITAATI :

1. Memperhatikan masalah ketertiban umum dan keamanan.
 2. Tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan, sesuai prosedur/ rencana yang ditetapkan.
 3. Yang bersangkutan terlebih dahulu melapor kepada Kepala Wilayah/Instansi yang dikunjungi.
 4. Setelah selesai melaksanakan kegiatan agar melaporkan hasilnya kepada Kepala Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Ciamis.
 5. Surat ini akan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi apabila kegiatan tersebut menyimpang dari ketentuan yang berlaku.
- Demikian untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.



TEMBUSAN :

- Yth.
1. Kepala Badan Kesbang, Politik dan Linmasda Prop. Jabar;
 2. Asisten Pemerintahan Setda Kabupaten Ciamis;
 3. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis;
 4. Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta;
 5. Yang bersangkutan.



**PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT
BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK
DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT DAERAH**

Jalan Supratman No. 44 Telp. 720674 – 7106286
BANDUNG

Kode Pos 40121

SURAT KETERANGAN

Nomor : 070/287/MHS/HAL

1. Yang bertanda tangan di bawah ini :

Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Daerah Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan Surat dari : Kepala Biro Administrasi Pembangunan Setda Provinsi DI Yogyakarta Nomor. 070/1841/03/2012 Tanggal. 01 Maret 2012.

Menerangkan bahwa :

a.	N a m a	:	YANA SURYANA
b.	HP/E-Mail	:	087839927763
c.	Tempat/tgl lahir	:	Ciamis, 5 September 1989
d.	Agama	:	Islam
e.	Pekerjaan	:	Mahasiswa
f.	Alamat	:	Kec.Parigi Kab.Ciamis
g.	Peserta	:	-
h.	Maksud	:	Penelitian
i.	Untuk Keperluan	:	Judul Penelitian Problematika Implementasi Peraturan Daerah Nomor.12 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Ciamis .
j.	Lokasi	:	Kabupaten Ciamis
k.	Lembaga/Instansi Yang Dituju	:	Badan Kesbangpol Kabupaten Ciamis.

2. Sehubungan dengan maksud tersebut, diharapkan agar pihak yang terkait dapat memberikan bantuan/fasilitas yang diperlukan.
3. Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, dan berlaku sampai dengan tanggal **30 Juli 2012**.

Bandung, 8 Maret 2012

an. KEPALA BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK
DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT DAERAH





PEMERINTAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DAERAH

Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814 (Hunting)₁₈₈
YOGYAKARTA 55213

Yogyakarta, 01 Maret 2012

Nomor : 070/1814/V/03/2012

Kepada Yth.
Gubernur Provinsi Jawa Barat
Cq. BKPPPMD
di -
Tempat

Perihal : Ijin Penelitian

Menunjuk Surat :

Dari : Dekan Fak. Ilmu Sosial UNY
Nomor : 481/UN.34.14/PL/2012
Tanggal : 01 Maret 2012
Perihal : Ijin Penelitian

Setelah mempelajari proposal/desain riset/usulan penelitian yang diajukan, maka dapat diberikan surat keterangan untuk melaksanakan penelitian kepada

Nama : YANA SURYANA
NIM / NIP : 08401241018
Alamat : Karangmalang Yogyakarta
Judul : PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN DI KABUPATEN CIAMIS
Lokasi : - Kota/Kab. CIAMIS Prov. JAWA BARAT
Waktu : Mulai Tanggal 01 Maret 2012 s/d 01 Juni 2012

Peneliti berkewajiban menghormati dan menaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di wilayah penelitian.

Kemudian harap menjadi maklum

A.n Sekretaris Daerah
Asisten Perekonomian dan Pembangunan
Ub.
PLH Kepala Biro Administrasi Pembangunan

Drs. Sugeng Irianto, M.Kes.

NIP. 19620226 198803 1 008

Tembusan :

1. Yth. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai laporan);
2. Dekan Fak. Ilmu Sosial UNY
3. Yang Bersangkutan



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN¹⁸⁹

UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA

FAKULTAS ILMU SOSIAL

Kampus Karang Malang, 55281, Telp. 586168 psw.247, 248, 249, (0274) 548202, Fax (0274) 548201 Website : <http://www.fise.uny.ac.id> e-mail : fise@uny.ac.id

Nomor : 708 /UN.34.14/PL/2012

16 MAR 2012

Lampiran : 1 bendel proposal

H a l : Permohonan izin Penelitian

Kepada Yth : Kepala Kepolisian Sektor Pangandaran

Di Tempat

Dengan hormat kami bermaksud memintaikan izin mahasiswa atas nama :

N a m a : Yana Suryana

NIM : 08401241018

Program Studi : Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum

Maksud/Tujuan : Mencari data untuk Penelitian Tugas Akhir Skripsi

Judul Tugas Akhir : " PROLEMATIKA IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 12
TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN PELACURAN DI KABUPATEN
CIAMIS "

Atas perhatian dan izin yang diberikan kami ucapkan terimakasih

Dekan

Prof. Dr. Ajat Sudrajat, M.Ag.
19620321 198903 1 001

1. Ketua Jurusan PKn & H FIS
2. Ka.Subdik FIS
3. Mahasiswa Yang bersangkutan