

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sebagai bangsa yang berbudi dan berakhlak tinggi tentunya masyarakat Indonesia secara umum menolak segala bentuk kemaksiatan. Prostitusi yang dikategorikan sebagai salah satu bentuk kemaksiatan oleh stigma umum iklim konvensional di Indonesia dikatakan sebagai perbuatan yang tabu. Krisis ekonomi di Indonesia telah memberikan peluang dan kesempatan yang luas untuk membudayanya prostitusi tersebut. Para wanita dan anak-anak yang tidak memiliki daya jual kecuali tubuhnya sendiri memaksa mereka untuk menjual tubuhnya tersebut sebagai alat pemenuhan kebutuhan seks.

Ketimpangan ini semakin tampak bila mencermati kenyataan bahwa keberadaan prostitusi juga terkait dengan aneka bentuk masalah struktural, terutama kemiskinan. Menurut data dari ILO-IPEC, 80 persen perempuan yang menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK) akibat masalah ekonomi.¹ Wajarlah bila data dari ILO-IPEC (*International Labour Organization International Programme on The Elimination of Child Labour*) menunjukkan bahwa Jawa Barat

sedikitnya ada 9.000 orang. Jauh diatas Jakarta (5.100 anak), maupun gabungan dari Jawa Timur, Jawa Tengah dan Yogyakarta yang 'hanya' 7000 anak.²

Hukum di Indonesia sendiri belum meringkas masalah prostitusi dalam KUHP maupun UU secara komprehensif. Bila diberlakukan secara mentah-mentah secara menyeluruh di Nusantara sebagai UU, tentunya akan merugikan berbagai pihak yang bersangkutan. Secara tidak langsung pun pihak pemerintah sendiri akan terkena imbasnya. Akibat yang pertama dirasakan ialah semakin bertambahnya pengangguran yang berasal dari para "tuna susila". Kemudian tentunya akan berkesinambungan kepada munculnya tindak-tindak kriminal, yakni terjadinya prostitusi yang telah diilegalkan. Prostitusi tidak mungkin dihilangkan secara total apabila kondisi fundamental kita masih seperti sekarang ini. Namun, apabila dilegalkan juga akan membawa dampak negatif bagi Indonesia. Walaupun di Indonesia tidak ada undang-undang yang melarang praktik prostitusi, ada beberapa peraturan perundangan dan regulasi pemerintah yang menyentuh aktivitas seksual atas dasar kesepakatan bersama, atau lebih populer disebut seks komersial.

Banyaknya warga Indramayu yang melakukan urban ke kota-kota besar dan jarak yang relatif dekat dengan Jakarta, menjadikan Kabupaten Indramayu rawan terkena imbas munculnya beragam bentuk penyakit masyarakat. Salah satu yang menggejala dan cukup mengkhawatirkan adalah masalah prostitusi. Sketsa tersebut menunjukkan bahwa masalah prostitusi adalah masalah yang multikompleks, yang tidak berhenti pada masalah ekonomi, namun juga

kelonggaran kultur masyarakat di sekitarnya, pengaruh gaya hidup, tradisi setempat, juga persepsi para "tuna susila" dan keluarganya terhadap profesi tersebut.

Oleh Pemerintah Daerah sendiri hal ini masih menjadi suatu dilema yang akan berkepanjangan yang akan berkembang sejajar dengan krisis multidimensional di Kabupaten Indramayu. Kondisi ekonomi di Kabupaten Indramayu yang sebagian besar masyarakatnya hidup dibawah garis kemiskinan tentunya tidak akan membaik seperti sedia kala dalam kurun waktu 5 tahun ke depan. Bila diselesaikan hanya dengan cara-cara konstitusional yang pragmatis tanpa menyelesaikan masalah-masalah yang fundamental terlebih dahulu tentunya tidak akan menyelesaikan masalah tersebut secara tuntas, malah tentunya akan menumbuhkan masalah yang lebih kompleks lagi.

Untuk menangkal berbagai penyakit masyarakat, Pemerintah Kabupaten Indramayu sebenarnya sudah memiliki sejumlah Peraturan Daerah (Perda). Di antaranya Perda Minuman Keras (Perda Miras), Prostitusi dan Narkotika. Namun keberadaan berbagai Perda tersebut terkesan mandul dan tidak mampu menangkal kemunculan berbagai penyakit masyarakat yang ada.³

Untuk meminimalisir khususnya kegiatan prostitusi, Pemerintah Kabupaten Indramayu membuat suatu Kebijakan berupa Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi. Bila Pemerintah Kabupaten Indramayu tidak segera mengambil langkah-langkah antisipasi, dikhawatirkan Indramayu menjadi 'jalur

tengkorak' kegiatan prostitusi. Perda bisa berjalan efektif bila semua elemen masyarakat yang ada turut mendukung pelaksanaan Perda tersebut.

Alasan dibuatnya Perda tentang prostitusi di Kabupaten Indramayu adalah karena prostitusi merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan yang berdampak negatif terhadap sendi-sendi masyarakat, khususnya masyarakat di Kabupaten Indramayu. Selain itu, bahwa dalam upaya menertibkan dan melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat yang tertib dan dinamis serta dalam rangka pengendalian dan pengawasan terhadap praktek-praktek prostitusi di Kabupaten Indramayu dipandang perlu menertibkan suatu ketentuan yang mengatur tentang prostitusi. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten Indramayu merasa perlu untuk menetapkan Perda.⁴

Alasan penulis mengambil judul Analisis Implementasi Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi di Kabupaten Indramayu adalah karena selain Kabupaten Indramayu adalah daerah yang seringkali identik disebut sebagai salah satu daerah yang terkenal akan krisis moral tersebut, penulis juga merasa tertarik untuk meneliti judul ini karena Perda tersebut masih belum kelihatan efektivitasnya. Kenyataannya adalah setelah Perda tersebut disahkan, kegiatan prostitusi tersebut masih tetap berjalan dan merajalela di Kabupaten Indramayu sampai saat ini. Padahal, Perda tersebut sudah berjalan selama 6 tahun. Adapun relevansinya dengan bidang kajian Ilmu Pemerintahan dengan konsentrasi Manajemen Publik adalah bahwa Pemerintah Kabupaten Indramayu sudah seharusnya memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada seluruh

masyarakat. Sehingga produk hukum yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah juga harus benar-benar berguna dan sesuai dengan kultur kebutuhan masyarakat. Kegiatan prostitusi muncul di Kabupaten Indramayu sebagian besar akibat Pemerintah Daerah tidak dapat menjamin masyarakat dengan memberikan lapangan pekerjaan. Pasalnya, kesempatan kerja yang ada di Indramayu belum mampu menyerap jumlah angkatan kerja yang setiap tahun terus berubah. Karena tidak bisa bersaing dan tidak mempunyai pemerintah daerah yang memberikan jaminan pekerjaan, mereka memilih bekerja sebagai pekerja seks komersial.

Data tahun 2001 menunjukkan jumlah pencari kerja mencapai 6.798 orang dengan penempatan tenaga kerja sebanyak 2.020 posisi. Tahun 2002 pencari kerja mencapai 6998 orang dengan penempatan kerja sebanyak 2.202 posisi. Tahun 2003 pencari kerja turun menjadi 2.832 orang dengan kesempatan kerja 3.169 posisi. Tahun 2004 pencari kerja melonjak mencapai 17.364 orang dengan kesempatan penempatan kerja sebanyak 4.904 posisi.⁵ Akibatnya, kegiatan prostitusi semakin menyulitkan Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu itu sendiri. Maka, dibuatlah Peraturan daerah tersebut dengan tujuan untuk memberantas segala bentuk tindakan asusila yang sering terjadi di wilayah Kabupaten Indramayu. Sehingga penulis berusaha untuk melihat bagaimana Implementasi dari Perda tersebut dijalankan, masalah-masalah yang timbul setelah Perda dikeluarkan, serta ingin mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penunjang dan penghambat dari implementasi tersebut.

B. PERUMUSAN MASALAH

Dengan melihat latar belakang masalah yang telah diuraikan dimuka tentang Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu terhadap Peraturan Daerah No.7 tahun 1999 Tentang Prostitusi, penulis berusaha merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi di Kabupaten Indramayu.
2. Apa faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi di Kabupaten Indramayu.

C. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka Dasar Teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan suatu penelitian sehingga penelitian yang dilakukan menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Kerangka Dasar Teori tersebut digunakan untuk lebih menjelaskan permasalahan yang ada sehingga menjadi lebih jelas dengan kerangka dasar pemikiran yang benar. Dengan berpedoman pada Kerangka Dasar Teori seorang peneliti memahami dan menganalisis dan memecahkan suatu

Definisi teori menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,⁶ adalah :

“Serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep “

Pengertian teori Menurut Koentjaraningrat⁷ :

“ Teori adalah suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”

Dari pengertian teori diatas, mengandung tiga hal yaitu :

- Pertama : teori adalah serangkaian proporsi antara konsep-konsep yang saling berhubungan.
- Kedua : teori menerangkan secara sistematis atau suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
- Ketiga : teori dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

Dari sini, kerangka dasar teori yang dijelaskan meliputi hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan judul yaitu :

⁶ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi *Metode Penelitian Survei*, (Jakarta : LP3ES), hal.37

1. Kebijakan Publik

a) Kebijakan

Kebijakan (policy) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.⁸

Pendapat lain mengatakan "policy adalah apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah mengenai problem yang nampak."⁹

Hein dan Eulau¹⁰ menyatakan :

" policy adalah suatu keputusan yang tetap ditandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagian dari keduanya yang membuat tunduk padanya."

James E. Anderson¹¹ memberi pengertian :

"Policy adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang sekelompok pelaku guna memecahkan satu masalah."

Sedangkan menurut Bill Jenkins¹² :

"Kebijakan adalah sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemilihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujudkannya."

⁸ Hoogerwelf, *Ilmu Pemerintahan*, Trans (Jakarta : Erlangga, 1983), hal. 4

⁹ Rifky, 1984

¹⁰ Charles. O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta : Grafindo, 1992), hal. 26

¹¹ H. Afan Gafar, *Policy Process and Formulation*, (Surabaya : Modul 1, Program MPA, Universitas Tujuh Belas Agustus 1945) hal. 6

¹² Bill Jenkins, *Public Policy: A Theory of Action*, (New York: Harper & Row, 1983)

Dari beberapa definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Pengertian Publik menurut Davidson ¹³ :

“ Suatu kumpulan yang besar dari individu-individu (yang terkumpul pada suatu tempat atau tersebar di suatu wilayah yang luas) yang satu sama lain tidak harus saling mengenal secara pribadi tetapi memberikan reaksi pada suatu persoalan dengan dugaan bahwa kategori-kategori tertentu dari orang-orang lain tersebut akan menunjukkan sikap yang sama tentang persoalan yang sama.”

b) Kebijakan Publik

Setiap hal ada di dunia pasti ada tujuannya. Demikian pula kebijakan publik, hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama, untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati.

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi, dan Keadilan) dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut.

Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan

semakin menjerumuskan ke pola ketergantungan. Kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah, diformulasikan kedalam bidang-bidang itu secara perlahan.

Menurut pendapat Dye¹⁴ :

“Kebijakan publik merupakan apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu “. Sehingga, kebijakan publik dapat dikatakan sebagai suatu keputusan untuk melakukan tindakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat.

Dari sini penulis bisa meletakkan kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Jadi, dapat disimpulkan bahwa :

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yaitu sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

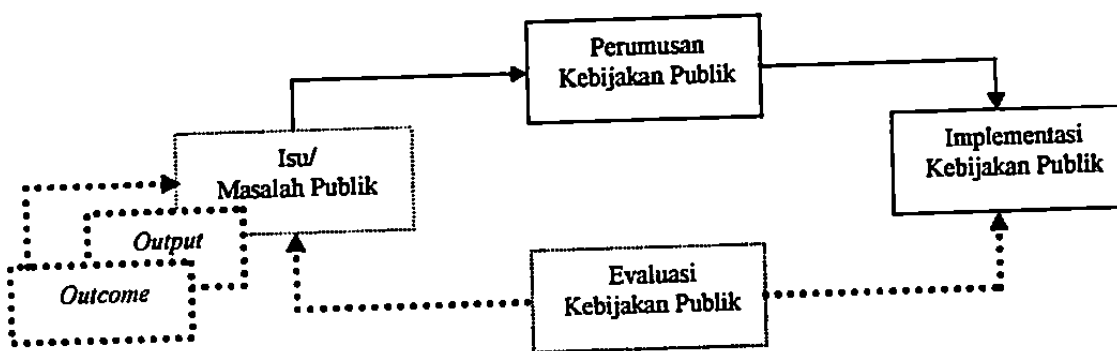
Segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat dikatakan suatu kebijakan yang mempunyai tujuan awal yang mulia yaitu mensejahterakan rakyat. Tapi pada kenyataan di lapangan kebijakan lebih banyak menguntungkan penguasa dan melalaikan kepentingan rakyat. Kebijakan publik merupakan janji maupun upaya jawaban dari penguasa terhadap tuntutan rakyat akan kebaikan nasib mereka. Karena masyarakat pada umumnya memerlukan kebijakan yang

¹⁴ Dye, dalam Irfan Islamy, 1998, hal. 16

tepat. Untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang baik, perlu mengadakan observasi terhadap masalah yang dihadapi. Hal itu perlu ditempuh untuk ketepatan sasaran.

Namun, bukan berarti kebijakan publik mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik menyangkut faktor politik dan terdapat siklus yang sistematis tentang bagaimana pembuatan produk dari kebijakan publik tersebut. Berikut ini merupakan gambar siklus dari kebijakan publik :

Bagan 1. Siklus Kebijakan Publik



Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut :

1. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan

diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.

2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut
3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijaksanaan berarti usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yaitu peristiwa-peristiwa atau kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan

“ Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Dari berbagai pendapat diatas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi ini akan dapat dijalankan apabila didalamnya terdapat unsur-unsur pendukungnya. Dalam proses Implementasi sekurang kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, yaitu:

- 1) Program atau kebijaksanaan yang dilaksanakan
- 2) Target Group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- 3) Unsur pelaksanaan (Implementor, baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi karena dalam program tersebut telah dimuat berbagai aspek. Di dalam setiap program dijelaskan

- 1) Tujuan yang akan dicapai
- 2) Kebajaksanan-kebijaksanaan yang harus di ambil dalam mencapai tujuan.
- 3) Aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui
- 4) Perkiraan anggaran yang dibutuhkan
- 5) Strategi pelaksanaan

Dengan program, maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih untuk dioprasionalkan. Program pada dasarnya merupakan kumpulan proyek-proyek yang bertujuan untuk mencapai keseluruhan sasaran kebijaksanaan.

Sedangkan unsur kedua yang harus dipenuhi dalam proses implementasi yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program sehingga masyarakat tersebut akan menerima manfaat dari program yang dijalankan serta terjadinya perubahan dan peningkatan pada kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat maka boleh dikatakan bahwa program tersebut telah gagal dilaksanakan.

Berhasil tidaknya program diimplementasikan tergantung pada unsur pelaksanaannya. Dan unsur pelaksanaan ini merupakan unsur ketiga. Pelaksana penting artinya karena pelaksana, baik organisasi maupun perorangan, bertanggung jawab dalam pelaksanaan maupun pengawasan dalam proses

Selain ketiga unsur tersebut diatas, dikatakan oleh Grindle¹⁸, bahwa proses implementasi kebijaksanaan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah terperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

Tujuan-tujuan kebijakan yang ditetapkan kemudian dijabarkan kedalam program-program dan selanjutnya baru melakukan kegiatan implementasi. Kegiatan implementasi ini dipengaruhi oleh (1) Isi kebijaksanaan dan (2) Konteks implementasi. Isi kebijaksanaan pada pokoknya meliputi adanya program yang bermanfaat, adanya kelompok sasaran, terjadi jangkauan perubahan, terdapatnya sumber daya – sumber daya serta adanya pelaksana-pelaksana program. Hasil akhir dari kegiatan implementasi ini dapat dilihat dari : pertama, dampaknya terhadap masyarakat, individu serta kelompok-kelompok dan kedua, dari tingkat perubah penerimanya.¹⁹

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content of policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu, *pertama*, kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*).

¹⁸ Marilee S. Grindle (ed) *Political and Policy Implementation In Third World*, (New Jersey : Princeton University 1980)

Kedua, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan. Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan implementable.

Ketiga, derajat perubahan yang diharapkan. Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka akan semakin sulit program itu diimplementasikan.

Keempat, pusat-pusat pengambilan keputusan. Kebijakan akan implementable bila pengambilan keputusan melibatkan sedikit pelaku (sentralis/pusat) dan sebaiknya menjadi unimplementable bila dilakukan di banyak tempat dan oleh banyak pelaku.

Kelima, pelaksana-pelaksana kebijakan. Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh implementator yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan implementable.

Keenam, sumber-sumber yang digunakan. Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.

Contex of Policy meliputi 3 faktor penting yaitu, *pertama*, kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*power, interest, and strategies of actors involved*). Implementasi kebijakan dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi

sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Masing-masing kepentingan tersebut seringkali bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu “siapa mendapat apa” akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya ; *kedua*, karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regim characteristic*). Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan penguasa sebagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi ; *ketiga*, kepatuhan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Kegagalan atau keberhasilan implementasi dapat dilihat dari kemampuannya secara nyata dalam mengoperasionalkan implementasi program-program agar tercapai sesuai dengan tujuan serta terpenuhinya misi program diperlukan kemampuan yang tinggi pada organisasi-organisasi pelaksanaannya. Organisasi disini bisa dimulai dari organisasi ditingkat atas sampai organisasi

dari tingkat pusat maupun di daerah memegang peranan paling penting dalam implementasi program tersebut. Dengan demikian berarti bahwa, kemampuan lembaga-lembaga pemerintahan tersebut merupakan kunci utama bagi keberhasilan implementasi.

Jadi implementasi dipandang sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasil kebijakan pemerintah (*Policy Outcomes*). Oleh karena itu, implementasi kebijaksanaan membutuhkan adanya system pelaksanaan kebijaksanaan dimana perangkat khusus didesain dengan maksud untuk mencapai tujuan akhir. Implementasi kebijakan merupakan usaha untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.²⁰

3. Prostitusi

Ada beberapa pendapat para ahli tentang definisi prostitusi, antara lain :

Prostitusi menurut Soedjono D. SH²¹:

“Prostitusi/pelacuran adalah penyerahan diri secara badaniah seorang wanita untuk pemuasan laki-laki siapapun yang menginginkannya dengan pembayaran”.

Prostitusi menurut Tjahjo Purnomo dan Ashadi Siregar²² adalah :

“ Prostitusi/pelacuran adalah penyerahan tubuh oleh wanita kepada banyak laki-laki (lebih dari satu) dengan imbalan pembayaran guna disetubuhi dan sebagai pemuas nafsu si pembayar, yang dilakukan diluar pernikahan yang sah menurut Undang-undang.

²⁰ *Ibid* hal. 21

²¹ Soedjono. D. SH, *Pelacuran ditinjau Dari Segi Hukum*, (Bandung : PT. Karya Nusantara), hal.16

²² Tjahjo Purnomo dan Ashadi Siregar, *Prostitusi dan Pelacuran* (Bandung : PT. Karya Nusantara), hal.11

Prostitusi menurut Perda Kabupaten Indramayu No.7 Tahun 1999²³ adalah :

Prostitusi adalah suatu perbuatan dimana seseorang perempuan menyerahkan dirinya untuk berhubungan kelamin dengan lawan jenisnya dan menerima pembayaran baik berupa uang maupun bentuk lainnya.

Sedangkan Prostitusi menurut Dr. Kartini Kartono²⁴ adalah :

“ Prostitusi adalah perbuatan-perbuatan perempuan atau laki-laki yang menyerahkan badannya untuk berbuat cabul secara seksual dengan mendapatkan upah.

D. DEFINISI KONSEPTUAL

Salah satu fungsi dari konsepsional adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran atau pengertian tentang variabel-variabel penelitian yang akan diuji antara kosep yang satu dengan konsep yang lain, agar tidak terjadi kesalahpahaman.

Definisi Konseptual yang digunakan adalah :

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah Pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

²³ Ibid hal 4

a. Isi kebijakan

- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan
- 5) (Siapa) pelaksana program
- 6) Sumberdaya yang dikerahkan

b. Konteks kebijakan

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap

F. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian adalah merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Dalam hal ini metode penelitian meliputi :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (literature study), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menghimpun data dari berbagai literatur,

yang relevan, yang dapat digunakan untuk menganalisa dan memecahkan masalah yang diselidiki.²⁶

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan deskriptif analitatif. Yaitu suatu metode yang digunakan dalam meneliti atau menganalisa status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

Tujuan dari penelitian deskriptif analitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki untuk kemudian dianalisis berdasarkan data yang diperoleh dari sumber data yang relevan.

Berkaitan dengan masalah yang diangkat, maka penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran sejauh mana kebijakan dan upaya yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam menangani masalah prostitusi di wilayah Kabupaten Indramayu, serta menganalisa apa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam implementasi Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 tentang prostitusi di Kabupaten Indramayu.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut telah dirasakan dan diterapkan, serta isi kebijakan sehingga jenis penelitian yang bersifat deskriptif analitatif ini dirasakan sesuai untuk melihat dan menilai kebijakan yang telah ditetapkan untuk mengatur permasalahan yang terjadi di Kabupaten Indramayu.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan oleh penulis adalah jenis data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari literatur yang berupa buku-buku, jurnal, arsip, media massa, baik media cetak maupun media elektronik, dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan pengumpulan data yang relevan dengan masalah yang diteliti melalui dokumen-dokumen yang tertulis seperti buku-buku, data statistik, laporan-laporan, arsip serta referensi buku yang mendukung penelitian.

b. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara melakukan komunikasi aktif dengan sumber data dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan erat dengan penelitian ini, yang dimaksudkan disini adalah untuk mendapatkan informasi yang jelas, akurat dan mendalam tentang berbagai aspek yang terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang masalah prostitusi.

Dalam hal ini, responden yang akan penulis wawancarai adalah Bagian Hukum Kantor Pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu.

Teknik wawancara dalam penelitian digunakan hanya sebagai

analisa. Dalam arti, bukan sebagai sumber utama yang menjadi acuan untuk memperoleh data.

3. Teknik Analisis Data.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisa kualitatif yaitu data yang diperoleh dikualifikasikan kemudian digambarkan dengan kata-kata yang dirangkai menjadi kalimat, untuk kemudian digambarkan kemudian disimpulkan. Menurut Patton,²⁷ Analisis Kualitatif adalah “ Proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar yang membedakan dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisa, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan antara dimensi-dimensi uraian”.

Oleh karena itu, laporan penelitian ini akan berupa kutipan-kutipan data untuk memberikan data yang objektif terhadap penyajian laporan penelitian hasil wawancara dan studi dokumentasi.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penelitian terdiri dari empat bab, yakni :

BAB I : Merupakan bab pendahuluan. Didalamnya membahas mengenai alasan pemilihan judul yang tertuang dalam latar belakang masalah, Perumusan masalah yang merupakan fokus masalah yang akan dijawab pada bab selanjutnya, kerangka dasar teori, definisi

²⁷ Patton, M. K. (1990). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage Publications, hal. 269.

konseptual, definisi operasional, metodologi penelitian, sistematika penulisan serta daftar pustaka.

- BAB II** : Merupakan gambaran objek penelitian/deskripsi Kabupaten Indramayu, yang berisi visi dan misi, kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu, program-program yang dilakukan oleh Daerah. Selain itu juga, dalam bab ini dimuat isi dari Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi di Kabupaten Indramayu beserta hal-hal yang dapat mendukung Peraturan Daerah tersebut.
- BAB III** : Merupakan Implementasi dari Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi yang berisi analisis terhadap variable-variabel yang telah tertuang dalam definisi operasional.
- BAB IV** : Berisi kesimpulan dari seluruh penulisan dan penelitian yang telah dibuat sebelumnya, agar bisa dilihat inti dari penelitian ini. Selain itu, dalam Bab ini berisi saran-saran dari penulis guna memberikan kemajuan dan bahan masukan yang positif, baik untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu, almamater, serta mahasiswa Ilmu Pemerintahan yang tertarik dengan penelitian yang penulis buat.