

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia mendapat imbas dari krisis moneter yang sangat hebat melanda wilayah Asia khususnya Asia Tenggara pada 1997, dampak dari krisis moneter yang melanda Indonesia adalah meningkatnya jumlah pengangguran, kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan serta meningkatnya tindak kriminalitas di masyarakat. Memang masalah pengangguran telah menjadi momok yang begitu menakutkan khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Negara berkembang seringkali dihadapkan dengan besarnya angka pengangguran karena sempitnya lapangan pekerjaan dan padatnya jumlah penduduk.

Jika masalah pengangguran yang demikian pelik dibiarkan berlarut-larut maka sangat besar kemungkinannya untuk mendorong suatu krisis sosial. Suatu krisis sosial di tandai dengan meningkatnya angka kriminalitas, tingginya angka kenakalan remaja, meningkatnya jumlah anak jalanan dan preman, banyaknya perempuan yang memilih menjadi pelacur dan besarnya kemungkinan untuk terjadi berbagai kekerasan sosial yang senantiasa menghantui masyarakat kita.

Akibat kemiskinan ini, mendorong orang untuk melakukan apa saja agar bisa bertahan hidup, termasuk hal-hal yang secara langsung sangat berisiko bagi kesehatan reproduksi seperti pelacuran. Memang kemiskinan

membuat kesehatan reproduksi ibarat di ujung tanduk. Dan pada gilirannya kesehatan reproduksi yang kurang diperhatikan membuat kualitas kehidupan makin rendah. Begitu seterusnya, sampai akhirnya nanti, generasi yang hilang benar-benar menjadi kenyataan yang tak dapat dipungkiri. Untuk mengatasi krisis sosial dan krisis moral yang terjadi saat ini pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan tentang kesusilaan di tingkat nasional dan lokal. Di tingkat nasional, DPR tengah menggodok Rancangan Undang-Undang (RUU) Anti-Pornografi dan Pornoaksi yang kontroversial. RUU itu diarahkan untuk mengatur masalah moralitas dan kesusilaan warga, mulai cara berpakaian, cara berpenampilan hingga berkesenian.

Di tingkat lokal, berbagai Peraturan Daerah (perda) dan aturan dirumuskan atas nama kesusilaan. Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) mencatat sedikitnya ada 25 perda dan kebijakan lain di tingkat lokal serta tujuh rancangan perda (raperda) yang mengatur masalah kesusilaan. Aturan soal kesusilaan itu pada umumnya mengarah ke penanganan pelacuran dan kemaksiatan, pengaturan tentang pakaian, dan peningkatan ketakwaan.

Sebut saja di antaranya di Kabupaten Bantul, Kota Tangerang dan Palembang di mana terdapat perda tentang larangan pelacuran. Di Provinsi Gorontalo, Sumatera Selatan, dan beberapa daerah lain ada perda tentang pencegahan maksiat. Di Kabupaten Garut ada perda soal kesusilaan. Di Kabupaten Enrekang, Sulawesi Selatan, Kabupaten Bulukumba, dan beberapa daerah lain ada perda tentang busana Muslim. Di Kabupaten Maros,

peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan. Sementara di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) ada raperda tentang busana wajib jilbab, di Banjarmasin ada raperda tentang larangan mandi di kali.¹

Perda-perda tersebut melahirkan pro dan kontra yang tak ada putusya karena bersandar pada moralitas mainstream dan memandang tubuh perempuan sebagai sumber masalah. Sebagian perda mengatur tentang pakaian perempuan bersusila, sebagian lain mengatur jam kerja perempuan bersusila, dan sebagian lainnya mengatur perilaku dan seksualitas perempuan bersusila. Mereka yang berada di luar kerangka kesusilaan dinilai mengancam ketertiban sosial dan karenanya harus dikontrol.

Masalah pelacuran yang dulu dianggap sebagai hal yang sangat tabu oleh masyarakat Indonesia, pada saat ini hal tersebut telah menjadi sesuatu yang biasa. Gejala demikian bisa kita buktikan dengan semakin banyaknya praktek-praktek pelacuran baik yang resmi maupun yang liar dan praktek pelacuran tersebut telah berkembang di berbagai kota dengan berbagai bentuk dan cara.

Pelacuran di Jakarta sudah dikenal sejak awal munculnya VOC. Dalam sejarah Betawi tidak dikenal pekerjaan serupa baik pada masa pra Islam maupun di masa Islam. Orang Betawi sendiri pada awalnya tidak mengenal istilah pelacur yang kemudian dilunakkan sebutannya jadi WTS (Wanita Tuna Susila) dan kini lebih diperlunak lagi jadi PSK (Pekerja Seks Komersial).

Orang Betawi menyebutnya dengan ceba yang merupakan adaptasi dari

bahasa Cina *caibo* dan *moler* berasal dari bahasa Portugis. Sebutan lainnya adalah kupu-kupu malam.²

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

Perhatian pemerintah Yogyakarta terhadap kegiatan pelacuran terus berlanjut, walau tidak kontinyu, yaitu dengan mengeluarkan peraturan-peraturan, seperti pada tanggal 2 November 1954 dikeluarkan peraturan daerah No. 15/1954 tentang: penutupan rumah-rumah pelatjuran. Pada pasal 1 disebutkan yang dimaksud rumah-rumah pelacuran ialah rumah-rumah atau bangunan (perumahan) lainnya, termasuk pekarangan, yang dipergunakan untuk pelacuran; pelacuran ialah tindakan orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapat upah. Pasal 2 alinea 3 berbunyi penutupan tersebut (ayat 1) berlaku bagi seluruh/sebagian rumah atau pekarangan tersebut. Kemudian, pasal 3 disebutkan bahwa siapapun dilarang mendatangi rumah atau pekarangan itu kecuali mereka yang tersebut dalam pasal 5 dalam peraturan ini. Larangan tersebut dapat dicabut apabila dalam tiga bulan kemudian rumah itu tidak dipergunakan untuk pelacura, penutupan rumah tersebut dapat diperpanjang lagi apabila masih dipergunakan untuk

² www.republika.com, 28 Maret 2004

pelacuran (pasal 7). Pasal 8 berbunyi pelanggaran-pelanggaran terhadap pasal 3 dan 4 dapat dikenakan kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah.³

Walaupun dipahami bahwa prostitusi merupakan salah satu dari sekian keprihatinan yang pasti ada dan sulit untuk dihindarkan, sebagai konsekuensi logis dari perkembangan peradaban, namun prostitusi dalam bentuk apapun tetap merupakan “penyakit masyarakat” yang harus diatasi secara jelas, tegas dan tuntas.

Dari aspek pendidikan prostitusi atau pelacuran berarti demoralisasi atau kemerosotan moral atau ahklak. Ironinya, justru terdapat banyak remaja putri usia sekolah (SLTP, SLTA maupun PT) karena berbagai hal terpaksa menjadi pelacur. Dari aspek agama prostitusi (pelacuran) itu adalah dosa dan merendahkan martabat manusia. Walau disadari bahwa praktek prostitusi tersebut ada di mana-mana (universalitas). Tidak saja orang kampung yang nota bene diselimuti dengan berbagai keterbelakangan tetapi lebih marak diperkotaan sebagai konsekuensi kemajuan iptek. Tidak saja menjamah negara yang baru berkembang, negara yang sudah maju sekalipun tidak luput dari pengaruh yang satu ini. Bahkan di negara dan kota tertentu yang menurut pemeluk satu agama/keyakinan dianggap “suci” justru praktek inipun merajalela. Dari aspek hukum prostitusi atau pelacuran merupakan hal yang dilarang dan merupakan salah satu bentuk kejahatan dan pelanggaran terhadap norma atau kaidah yang hidup.

³ Mudiarta, 2005. *Sarkam, Reproduksi Sosial Pelacuran*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.

Mengapa ada pelacuran? Hampir pasti tidak seorang pun (wanita) terlahir untuk menjadi seorang pelacur. Ia memiliki kesempatan untuk berjuang tetapi kalah dalam perjuangan, ia lalu dikuasai. Inilah rantai ketimpangan sosial yang tidak saja mengikat tetapi sudah membelenggu sehingga perlu dicari simpul persoalan agar pada akhirnya bisa diatasi secara tuntas. Ada banyak faktor yang menyebabkan seorang wanita melakukan kegiatan pelacuran namun secara umum dapat dikategorikan sebagai berikut :⁴

- 1). Tekanan ekonomi dan kemiskinan memicu adanya kecenderungan melacurkan diri pada banyak wanita untuk menghindarkan diri dari kesulitan dan mendapat kesenangan dengan jalan pintas
- 2). Rendahnya sumber daya manusia terutama disebabkan oleh keterbelakangan pendidikan (kebodohan), mentalitas malas dan gaya hidup mewah serta rendahnya keterampilan.
- 3). Rapuhnya benteng moral dan religiositas manusia
- 4). Pengaruh psikologi terutama karena cacat jiwa atau mental, depresi atau pernah dikhianati pacar/suami.
- 5). Tuntutan pemenuhan kebutuhan biologis yang berlebihan (hiperseks)
- 6). Lemahnya sistem hukum Indonesia khusus yang berkaitan dengan belum tersedianya produk hukum yang terfokus pada upaya penanganan prostitusi dengan sanksi yang jelas dan tegas.

Dari aspek kesehatan prostitusi (pelacuran) tersebut sangat membahayakan atau membunuh kehidupan (keturunan) dan menimbulkan ...

⁴ Aloysius werang payungdalam artikelnya: Prostitusi terselubung di Atambua dalam perspektif sosial, www.siarit.NTT.com Edisi Tanggal 24-31 Mei 2006

penyakit yang mematikan yaitu HIV/AIDS dan sangat rentan atau rawan terhadap proses penularan terhadap orang lain yaitu kepada istri/suami, anak-anak, saudara, teman dan masyarakat umum lainnya.

Masalah pelacuran adalah masalah yang tidak bisa dilepas dari realitas kondisi kemiskinan, terutama kondisi rumah tangga miskin. Sebagaimana fenomena pelacuran di Bantul yang tidak bisa dipisahkan dari aspek kondisi kemiskinan masyarakat sekitar pantai selatan. Dalam kasus pelacuran di Bantul, kegiatan pelacuran yang paling banyak di temui adalah sepanjang pantai selatan; Parangkusumo, Parangtritis, Karangbolong dan Samas. Kegiatan pelacuran ini terlihat sangat terkait dengan kawasan pariwisata di sepanjang pantai selatan Yogyakarta. Seiring dengan ramainya kawasan pariwisata, kegiatan pelacuran menjadi berkembang. Akibatnya jumlah pelacur di bantul semakin meningkat.

Untuk itulah pemerintah Bantul mengeluarkan Perda Tentang Larangan Pelacuran di daerah Bantul. Dengan tujuan membersihkan kegiatan pelacuran di wilayah Bantul, Perda ini sudah di implementasikan sejak bulan Agustus 2007 dari disahkannya Perda No.5 Tahun 2007 pada tanggal 1 mei 2007.⁵

Tujuan diberlakukannya Perda No.5 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul adalah membersihkan kabupaten Bantul bebas dari adanya pelacuran. Maraknya pelacuran di kabupaten bantul selain meresahkan masyarakat karena di anggap sebagai penyakit masyarakat juga memberikan

⁵ sumber : Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul, Drs. RM. Kandiawan NA,MM

dampak pandangan negatif terhadap kabupaten Bantul sebagai pusat pelacuran. Dikeluarkannya Perda tentang larangan pelacuran di kabupaten Bantul juga merupakan desakan warga masyarakat bantul yaitu diantaranya para pemuka agama, ibu rumah tangga, dan para tokoh masyarakat. Namun ada pula pihak yang kontra dengan dikeluarkannya Perda tentang larangan pelacuran tersebut yaitu sejumlah LSM karena menganggap Perda tersebut memiliki banyak kelemahan dan harus ditinjau ulang.

Niat baik pemerintah untuk membebaskan masyarakat dari praktek pelacuran patut disambut baik. Mengingat dampak negatif dari kegiatan ini yang begitu besar. Tak hanya bertentangan dengan hukum dan norma agama, bahkan dari segi kesehatan pun kegiatan ini sangat membahayakan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang dapat di ambil adalah :

1. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Daerah No.5 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul?
2. Faktor-Faktor Apa Saja Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Tersebut?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Perda No.5 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul yang keberadaannya di anggap semakin meresahkan masyarakat Kabupaten Bantul.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses berjalannya suatu kebijakan adanya larangan pelacuran di Kabupaten Bantul.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan teori tentang analisa implementasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Bantul.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan tambahan informasi serta masukan bagi pihak-pihak yang peduli dengan adanya permasalahan tentang pelacuran serta bagi penelitian-penelitian sejenis pada umumnya dan bagi pemerintah daerah Kabupaten Bantul pada khususnya.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Kerangka dasar teori atau juga disebut acuan pustaka merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variabel dan

tertentu. Dalam sebuah penelitian teori merupakan unsur penting, sebab teori mempunyai peranan dalam menjelaskan permasalahan-permasalahan yang ada.

Menurut Saifudin Azwar, MA :

“Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok keadaan.”⁶

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”⁷

Dari uraian di atas maka kerangka dasar teori dari penelitian ini adalah :

1. Kebijakan Publik

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisa kebijakan publik. Oleh karena itu, kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Menurut Thomas R. Dye :

⁶ Saifudin Azwar, MA, 1998. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, h. 39

⁷ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, 1989. *Metode Penelitian*. Semarang: Jember: LP2ES, h. 27

“Kebijakan Publik adalah apapun yang di pilih oleh pemerintah untuk di lakukan dan tidak di lakukan”⁸

Menurut Carl Friedrich :

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.⁹

Menurut James Anderson :

“ Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”.¹⁰

Menurut Anderson, konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi, yakni :¹¹

1. Pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam system politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam system politik.
2. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang di lakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya.

3. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
4. Keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Istilah kebijakan (*policy*) penggunaannya sering kali diartikan sebagai tujuan (*goal*) program, keputusan, unguang-undang. Istilah kebijakan biasanya di pergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok tertentu, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kebijakan publik memiliki tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama, untuk mencapai suatu tujuan (visi dan misi) bersama yang telah di sepakati. Kebijakan publik adalah jalan untuk 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.

Di sini meletakkan kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Jadi dapat disimpulkan bahwa :¹²

1. Kebijakan publik mudah untuk di pahami, karena maknanya adalah “hal-hal yang di kerjakan untuk mencapai tujuan nasional”
2. Kebijakan publik mudah di ukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita yang sudah di tempuh.

Kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut :¹³

1. Tujuan yang akan dicapai.

Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.

2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.

¹² Riant Nugroho Dwijowijoto, 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, h. 51

¹³ Riant Nugroho Dwijowijoto, 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, h. 51

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai disbanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

3. Sumber daya yang mendukung kebijakan.

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya financial, material, dan infrastruktur lainnya.

4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan di pengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

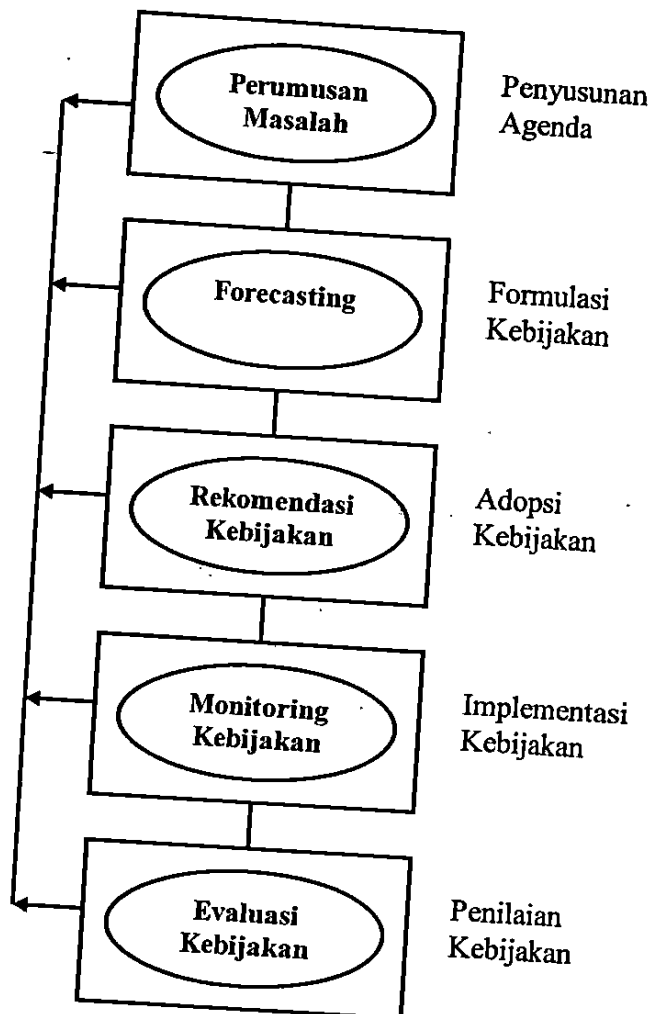
Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat top-down approach atau buttom-up approach, otoriter atau demokratis.

Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktifitas politis

agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktifitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktifitas yang lebih bersifat intelektual.¹⁴

Bagan Bab II

Proses Kebijakan Publik



Sumber : William N. Dum, 1994:17

¹⁴ Ibid, h. 8.

Tabel Bab 1.1

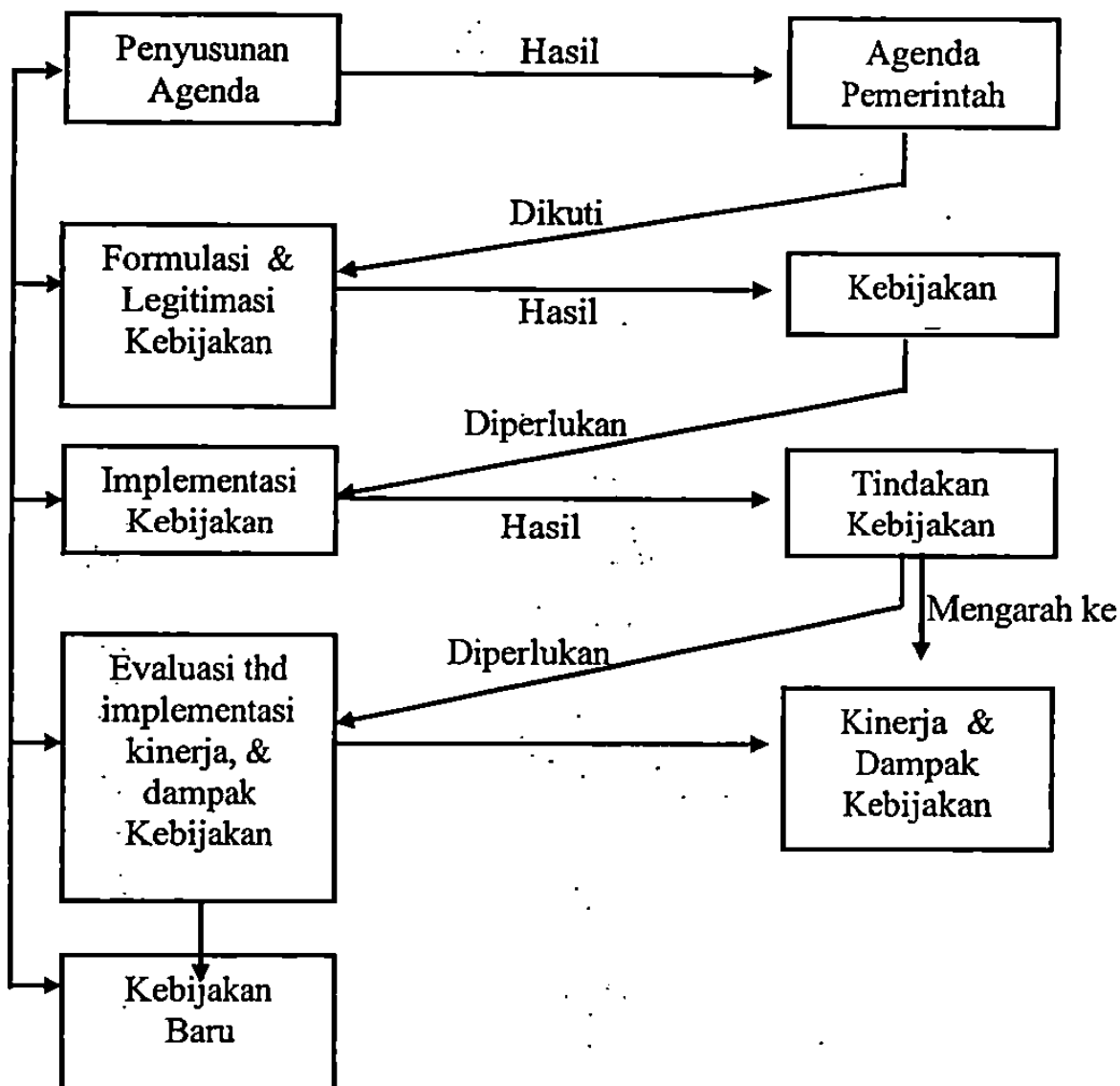
Tahap Analisis Kebijakan

| Tahap | Karakteristik |
|----------------------------|--|
| Perumusan Masalah | : Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah |
| Forecasting (Peramalan) | : Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan. |
| Rekomendasi Kebijakan | : Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi. |
| Monitoring Kebijakan | : Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala- |
| Evaluasi Kebijakan | : kendalanya. Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan. |

Dalam pandangan Ripley (1985), tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:

Bagan Bab 1.2

Tahapan Kebijakan Publik



Sumber: Ripley, 1985:45

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni:¹⁵

1. Membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah.
2. Membuat batasan masalah
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

*Jenis-jenis kebijakan :*¹⁶

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik kedalam kategori :

- 1) Kebijakan substantif, misalnya: kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya.
- 2) Kelembagaan, misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen.
- 3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu, misalnya: kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan Kebijakan masa Orde Lama.

Kategori lain dibuat James Anderson sebagai berikut:¹⁷

- 1) Kebijakan substantive vs kebijakan prosedural.

Kebijakan substantive adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah seperti kebijakan Raskin / beras

untuk orang miskin). Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantive tersebut dapat dijalankan. Misalnya, kebijakan yang berisi kriteria orang disebut miskin dan bagaimana prosedur memperoleh raskin.

2) Kebijakan distributive vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif.

Kebijakan distributive menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Sebagai contoh: kebijakan subsidi BBM. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Misal Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Sedangkan kebijakan re-distributife adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat, sebagai contoh: kebijakan asuransi kesehatan gratis bagi orang miskin.

3) Kebijakan material vs kebijakan simbolis.

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Misalnya kebijakan raskin. Kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran, misalnya libur pada hari raya.

4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kebijakan *public goods* adalah

kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik, misalnya kebijakan membangun jalan raya. Sedangkan kebijakan yang berhubungan dengan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas, misalnya pelayanan pos, parkir umum dan perumahan.

2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil. Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Implementasi kebijakan langkah berikutnya yang dilakukan Van Meter dan Van Horn adalah memberi perbedaan antara apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, pencapaian kebijakan dan apa yang secara umum menunjuk kepada dampak kebijakan kebijakan. 18

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Presman dan Wildausky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijaksanaan. Sehingga bagi kedua pelopor studi implementasi ini maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapat perhatian dan seksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut akan berlangsung mulus.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa:

"Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".¹⁹

¹⁹ Solichin Abdul Wahab, 1997. *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, h. 65

Berdasarkan pandangan yang diutarakan kedua ahli tersebut di atas dapatlah kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk lebih memahami tentang berbagai variabel yang terlibat dalam implementasi maka dikembangkan beberapa model teori implementasi, seperti George C. Edwards III, Merilee S. Grindle, dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, Van Meter dan Van Horn, dan Cheema dan Rondinelli, dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining berikut ini:

a. Teori George C. Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni (1). Komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel

1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif.

3) Disposisi

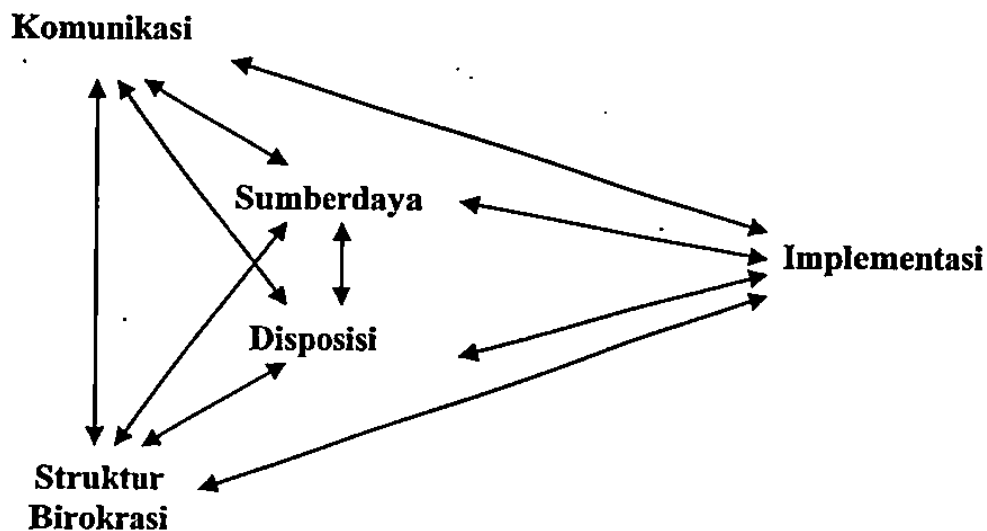
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktifitas organisasi tidak fleksibel.

Bagan Bab 1.3

Faktor Penentu Implementasi Menurut Edward III

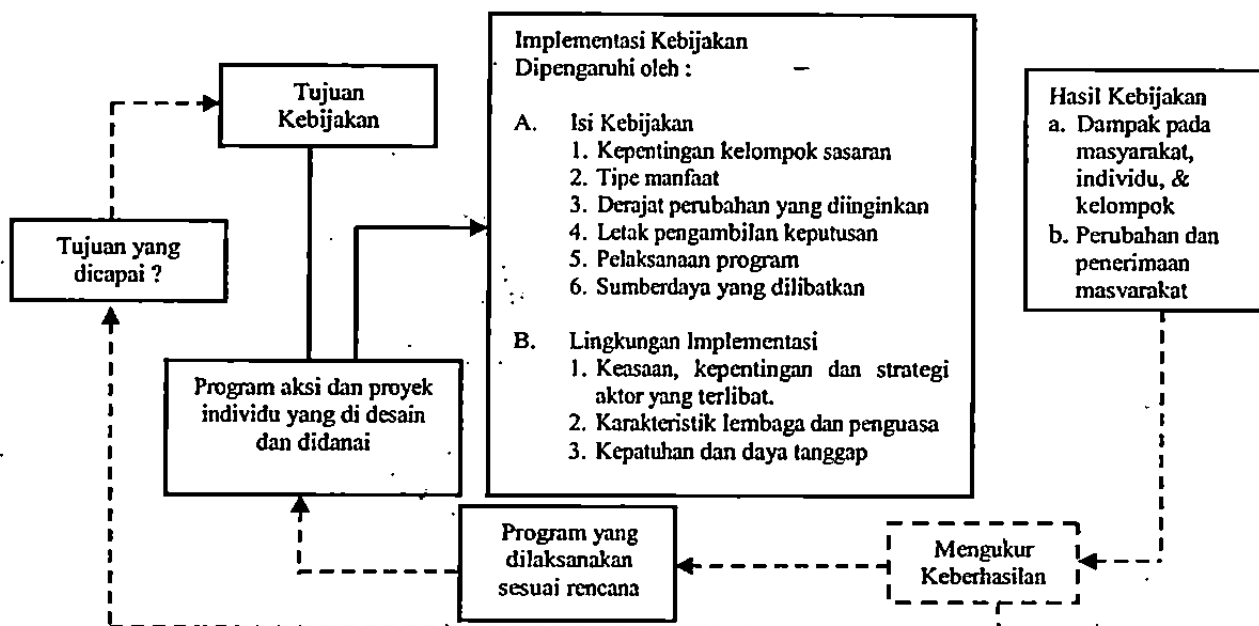


b. Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle di pengaruhi oleh dua variabel, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) seperti terlihat pada gambar:

Bagan Bab 1.4

Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



Sumber: Grindle, Merillee S, 1980:11

Variabel isi kebijakan ini mencakup:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan

- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat
- 5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci
- 6) Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:²¹

- 1). Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
 - 2). Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa;
 - 3). Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.
- c. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:²²

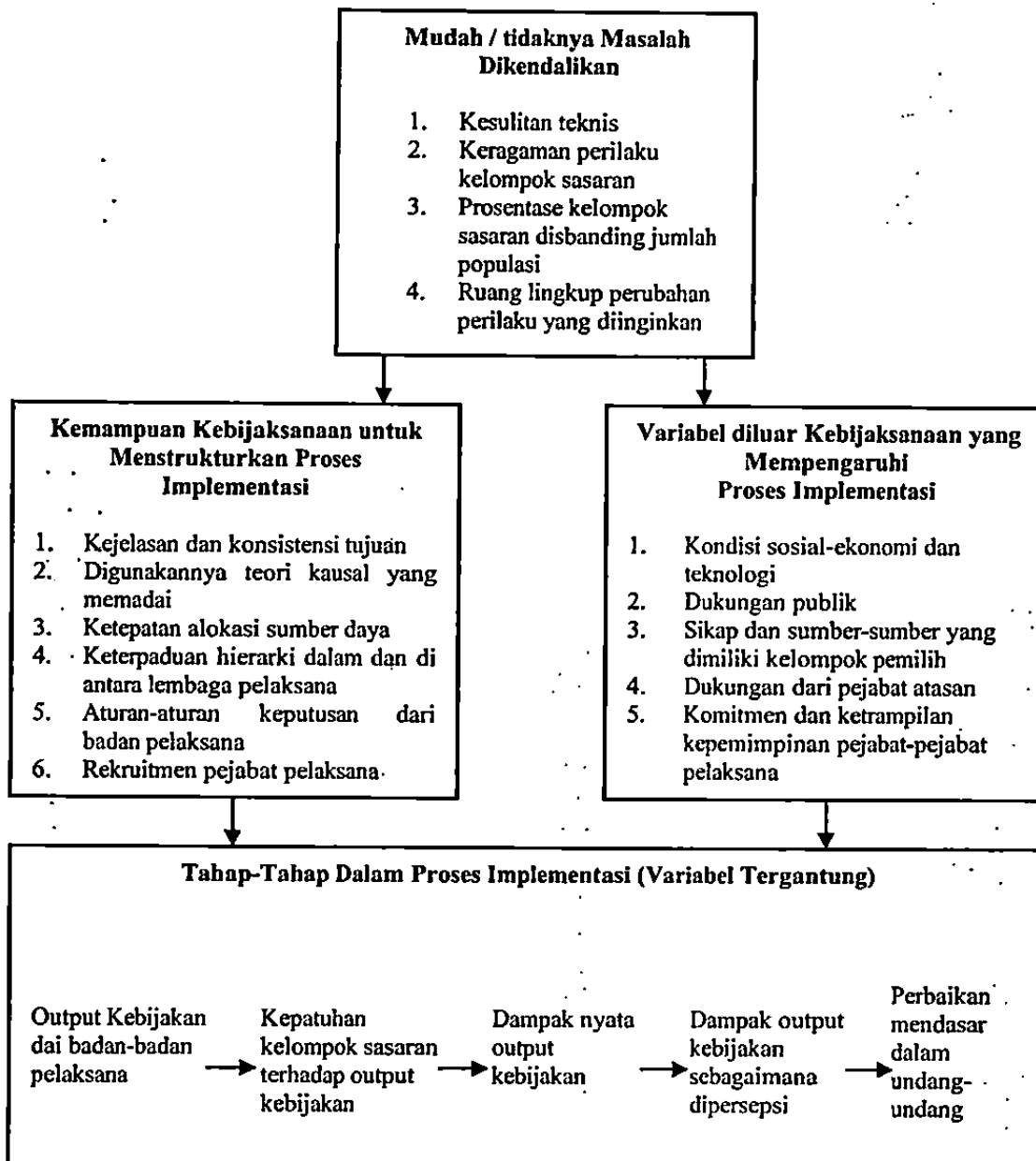
- 1) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*)
- 2) Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
- 3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

²¹*Ibid*, h. 93-94.

²²*Ibid*, h. 94-99

Bagan Bab 1.5

Variabel-Variabel yang Mempengaruhi Proses Implementasi



Sumber: Mazmanian, Daniel A dan Sabatier, Paul A, 1983:22.

Karakteristik Masalah:

1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu

nihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah

dipecahkan. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.

Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada

program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku

Karakteristik Kebijakan:

1) Kejelasan isi kebijakan.

Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementator mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.

Kebijakan memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan social tertentu perlu ada modifikasi.

3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut.

Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program social. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.

4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.

5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
- 7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Lingkungan Kebijakan:

- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relative lebih mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

- 2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.

Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif akan kurang mendapat dukungan publik.

- 3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*).

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain:

- a) Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap

keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui

berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan.

- b) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana dan membuat pernyataan yang diujukan kepada badan legislatif.
- 4) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor.
Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial.

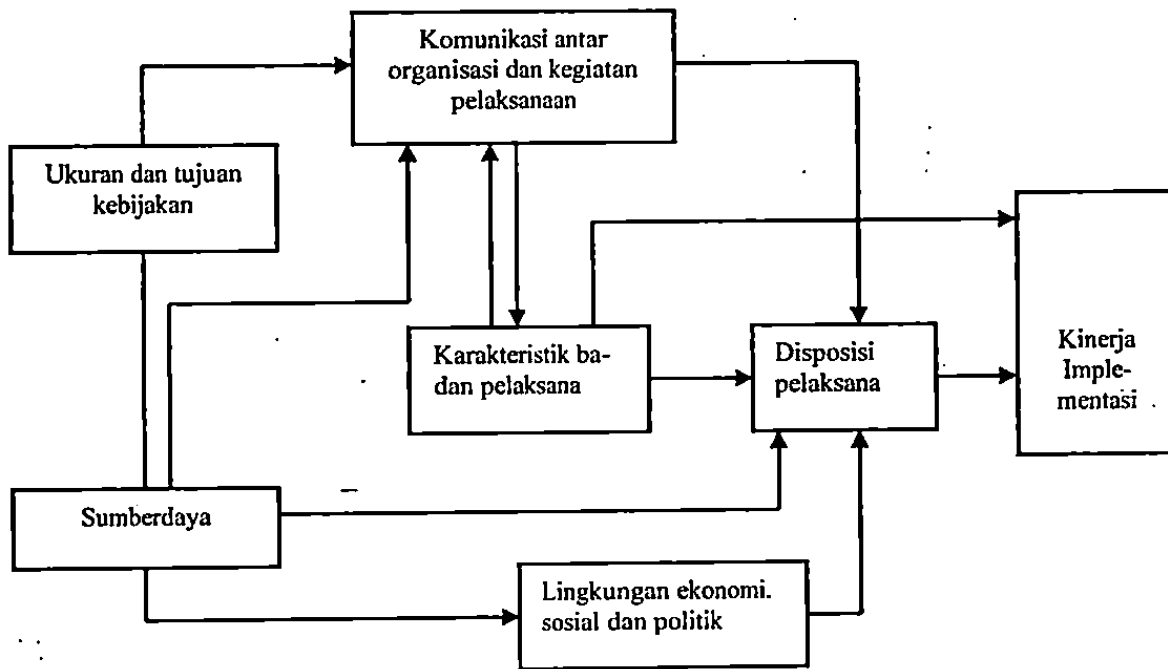
d. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:²³

- 1) Standar dan sasaran kebijakan
- 2) Sumberdaya
- 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
- 4) Karakteristik agen pelaksana
- 5) Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Bagan Bab 1.6

Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Horn, 1975:465

1) Standar dan sasaran kebijakan.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat terealisasi.

2) Sumberdaya.

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).

3) Hubungan antar Organisasi.

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu

diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4) Karakteristik agen pelaksana.

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik kebijakan para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini public yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6) Disposisi implementator.

Disposisi implementator ini mencakup tiga hal yang penting, yakni:

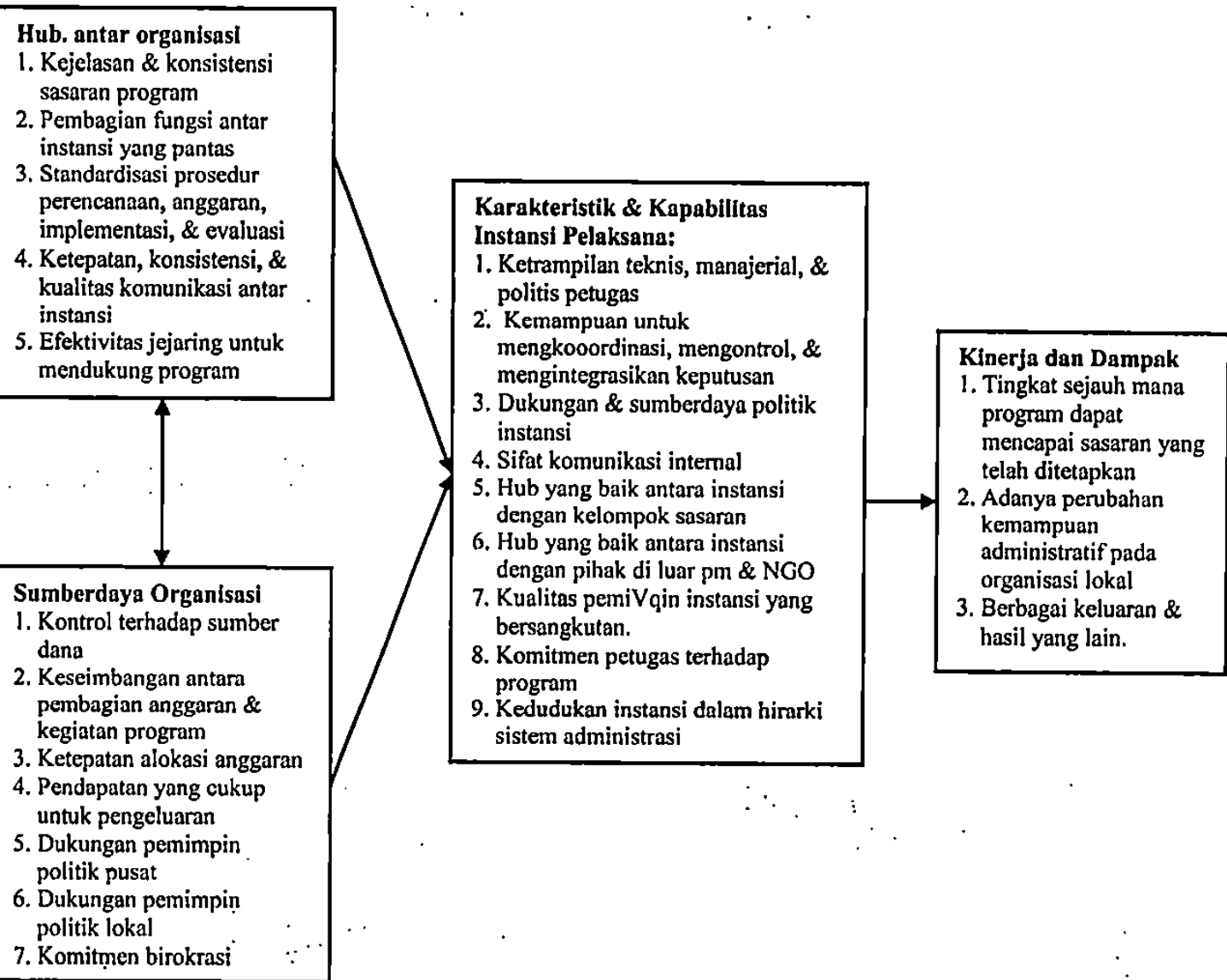
- a) Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
- b) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan.
- c) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

e. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Gambar berikut menggambarkan kerangka konseptual yang dapat digunakan untuk analisis implementasi program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni:²⁴

- 1) Kondisi lingkungan;
- 2) Hubungan antar organisasi;
- 3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program;
- 4) Keterampilan...

Implementasi Program menurut Cheema dan Rondinelli



Dari berbagai teori yang ada di depan, maka yang akan di pakai oleh penyusun adalah teori implementasi menurut Merille S. Grindle (1980) yaitu keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) seperti yang telah dipaparkan pada halaman 30-31 di atas.

3 Peraturan Daerah

Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah pada pasal 38 di nyatakan bahwa “Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menetapkan Peraturan Daerah “²⁵

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa usul rancangan suatu Peraturan Daerah dapat di lakukan oleh Kepala Daerah dan dan di samping itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pun berhak membuat dan mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah sebagai hak prakarsa dan inisiatif.

Menurut Irawan Soejito :

“Peraturan Daerah adalah peraturan yang termaksud di atas yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat”.²⁶

²⁵ Dicko Perkasa, 1985, *Prinsip-Prinsip dan Peraturan Daerah dan Peraturan Lainnya*

Proses terbentuknya Peraturan Daerah Tingkat II dapat di bagi ke dalam 3 (tiga) tahap, yaitu:²⁷

1. Tahap Perancangan
 2. Tahap Pembahasan
 3. Tahap Pengesahan
1. *Tahap Perancangan*

Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Kepala Daerah dalam pembuatannya di bantu oleh Sekretaris Wilayah Daerah yang secara khusus menangani tugas-tugas tersebut yaitu bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana yang menampung segala bahan materi dari Dinas-dinas daerah maupun dari Sekretaris Wilayah/Daerah. Dengan demikian yang memegang peranan penting di dalam mempersiapkan dan merencanakan usulan rancangan Peraturan Daerah adalah bagian Hukum dan Organisasi daerah tersebut diajukan Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). Maka dari itu mutu rancangan Peraturan Daerah yang di usulkan oleh Kepala Daerah di tentukan dan tergantung dari Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana.

Melihat tingkat pendidikan dimungkinkan adanya peningkatan dalam merencanakan rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Kepala Daerah, namun kenyataannya bahwa di dalam pelaksanaan merencanakan baik keputusan Kepala Daerah maupun rancangan Peraturan Daerah masih ditemukan adanya kesalahan maupun

kekeliruan. Sehubungan dengan hal-hal tersebut, untuk menciptakan Peraturan Daerah yang baik dan memenuhi syarat-syarat yang di tentukan; di samping diperlukan pengetahuan yaitu untuk mengetahui masalah atau materi yang di atur sekaligus di perlukan juga keahlian mengikhtisarkan gambaran yang di peroleh, sehingga perumusan dari suatu Peraturan Daerah cukup luwes, tidak mengandung kelemahan-kelemahan dan tidak mengandung kekurangan-kekurangan serta tidak lekas lapuk, yang dapat di pergunakan oleh orang yang tidak bertanggung jawab untuk mengacau tujuan Peraturan Daerah yang di buat.

2. *Tahap Pembahasan*

Pembahasan terhadap suatu rancangan Peraturan Daerah baru di lakukan setelah usul rancangan Peraturan Daerah tersebut di sampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik usul rancangan Peraturan Daerah dari Kepala Daerah maupun yang diusulkan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai hak prakarsanya. Tingkat pembahasan rancangan Peraturan Daerah di dalam sidang DPRD dapat di atur dalam sebuah Keputusan DPRD Tingkat II tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Tingkat II.

Adapun tingkat-tingkat pembicaraan di dalam sidang DPRD Tingkat II sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD tersebut adalah

- a. Pada tingkat I : Adalah penyampaian penjelasan dari Kepala Daerah/pemrakarsa atas rancangan Peraturan daerah yang telah di sampaikan kepada DPRD. Biasanya pada hari itu juga di lakukan pemandangan umum atas rancangan Peraturan Daerah. Baik penyampaian atau penjelasan maupaun pandangan umum dari fraksi dilakukan dalam sidang pleno terbuka.
- b. Pada tingkat II : Adalah rapat komisi-komisi
- c. Pada tingkat III : Adalah pembicaraan di lakukan dalam sidang terbuka untuk mengambil keputusan setelah juru bicara fraksi-fraksi mengemukakan pendapat terakhirnya.

3. Tahap Pengesahan

Di dalam undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah pada pasal 40 ayat ayat (4) dan (5) di nyatakan sebagai berikut:

Ayat (4) : Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangannya atau pada tanggal yang di tentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Ayat (5) : Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu di peroleh

atau sebelum jangka waktu yang di tentukan untuk pengesahannya berlaku.

Dari penjelasan di atas dapat di ambil suatu kesimpulan bahwa tidak semua Peraturan Daerah untuk berlakunya harus terlebih dahulu mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang, akan tetapi ada beberapa Peraturan Daerah untuk berlakunya harus terlebih dahulu mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Adapun Peraturan Daerah atau Keputusan Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan dari pejabat yang berwenang adalah:

- a. Menentukan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu dan lain-lain yang di tujukan langsung kepada rakyat.
- b. Mengadakan ancaman pidana yang berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang di tetapkan dalam Peraturan Daerah.
- c. Memberikan beban kepada rakyat.
- d. Menentukan segala sesuatu yang perlu di ketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat.

4. Pelacuran

Pelacur atau prostitusi, secara etimologis prostitusi berasal dari kata bahasa Latin yaitu *pro-stitusree* atau *prosstaure* yang berarti memberikan atau membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan, pergundikan. Sehingga secara harafiah prostitusi (pelacuran) dapat dideskripsikan sebagai tingkah laku bebas tanpa kendali dan cabul karena adanya pelampiasan nafsu seks dengan lawan jenis tanpa mengenal batas kesopanan (manusiawi) dan mendapatkan bayaran. Sedangkan kata terselubung berarti tidak dapat diketahui secara jelas dan pasti atau sulit diinventarisir secara jelas dan pasti. Prostitusi (pelacuran) secara sosiologis merupakan salah satu penyakit sosial yang sangat tua usianya setua umur manusia dalam sejarah hidupnya; selain masalah kemiskinan atau kemelaratan. Sejak adanya manusia dan diberlakukannya norma perkawinan dalam pergaulan hidup manusia, sejak itu pula prostitusi (pelacuran) ada, hidup dan berkembang seiring perkembangan peradapan manusia.²⁸

Ada beberapa pendapat atau perumusan tentang pelacuran, antara lain pendapat dari:²⁹

Menurut Mudjiono :

“Pelacur adalah wanita yang pekerjaan utamanya sehari-hari memuaskan nafsu seksual lali-laki atau siapa saja yang sanggup memberikan imbalan tertentu yang biasa berupa uang atau benda berharga lainnya”.

Menurut Purnomo :

“Pelacur adalah wanita yang pekerjaannya menjual diri kepada siapa saja atau bangak laki-laki yang membutuhkan pemuasan nafsu seksual”.

Menurut Bonger :

“Prostitusi adalah gejala sosial ketika wanita menyediakan dirinya untuk perbuatan sosial sebagai mata pencahariannya”.³⁰

Menurut Iwan Bloch :

“Pelacuran merupakan sebagai suatu bentuk tertentu dari perhubungan kelamin di luar perkawinan dengan pola tertentu, yakni kepada siapapun secara terbuka dan hamper selalu dengan pembayaran, baik untuk petsebadanan maupun kegiatan seks lainnya yang memberi kepuasan yang diinginkan oleh yang bersangkutan”.³¹

Menurut Moeliono :

“Pelacuran adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran, kepada orang banyak, guna pemuasan nafsu seksual orang-orang itu”.³²

Menurut Scott :

“Memberi batasan pelacur adalah seorang laki-laki atau perempuan yang karena semacam upah baik berupa uang atau lainnya atau karena semacam bentuk kesenangan pribadi dan sebagai bagian atau seluruh pekerjaannya mengadakan perhubungan kelamin yang normal atau tidak normal dengan berbagai orang, yang sejenis dengan atau yang berlawanan jenis dengan pelacur itu”.³³

Para pelacur atau WTS yang menjadikan pelacuran sebagai lapangan kerja tersebut dapat digolongkan dalam dua kategori yaitu mereka yang melakukan profesinya dengan sadar dan sukarela berdasarkan motivasi

³⁰ Soediono, 1977, *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kesehatan dalam Masyarakat*

tertentu, atau mereka yang melakukannya karena ditawan atau dijebak oleh geromo, calo atau penguha bordil.

Membicarakan ciri-ciri khas seorang pelacur secara fisik cukup sulit dan tidak terlalu signifikan, namun secara general ada kecenderungan bahwa pelacur pada umumnya adalah wanita (dewasa ini ada perkembangan menarik tentang pelacur pria atau gigolo tetapi tidak termasuk tema dalam tulisan ini), berusaha untuk tampil cantik, ayu, manis, dan menarik baik wajah, tubuh maupun pakaiannya, berusia relatif muda, untuk menarik perhatian kaum pria dan biasanya berasal dari strata ekonomi dan sosial yang rendah.

Berlangsungnya perubahan-perubahan sosial yang sangat cepat dan perkembangan yang tidak sama dalam kebudayaan, mengakibatkan ketidakmampuan banyak individu untuk menyesuaikan diri mengakibatkan timbulnya ketidakharmonisan, konflik-konflik baik eksternal maupun internal. Peristiwa-peristiwa tersebut memudahkan individu menggunakan pola-pola reaksi yang menyimpang dari pola umum yang berlaku.

Dalam hal ini ada pola pelacuran untuk mempertahankan hidup di tengah-tengah hiruk pikuk alam pembangunan, khususnya Indonesia. Beberapa peristiwa tersebut antara lain:³⁴

- a. Adanya keinginan dan kemauan manusia untuk menyalurkan kebutuhan seks khususnya di luar perkawinan,

³⁴Syarifuddin Hasibuan, 2002. Karya Ilmiah: Prostitusi Sebagai Penyakit Sosial dan Problematika

- b. Merosotnya norma-norma susila dan keagamaan pada saat orang-orang mengenyam kesejahteraan hidup,
- c. Kebudayaan eksploitasi pada zaman modern ini, khususnya mengeksploitir kaum lemah/wanita untuk tujuan-tujuan komersil.

Ada bermacam-macam motif seorang wanita terjun dalam praktik pelacuran diantaranya adalah :³⁵

- a. Tekanan ekonomi, faktor kemiskinan, ada pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik,
- b. Keinginan materi yang tinggi pada diri wanita dan kesenangan ketamakan terhadap pakaian-pakaian yang indah dan perhiasan mewah. Ingin hidup bermewah-mewahan namun malas bekerja,
- c. Anak-anak wanita yang memberontak terhadap otoritas orang tua yang menekankan banyak tabu dan peraturan seks,
- d. Oleh bujuk rayu kaum pria dan para calo terutama yang menjanjikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi, namun kenyataannya hanya dijerumuskan kedalam tempat pelacuran,
- e. Pekerjaan sebagai pelacur tidak memerlukan ketrampilan, mudah

... .. 1. memiliki kesetiaan dan

- f. Anak-anak gadis dan wanita muda yang kecanduan obat-obatan terlarang sehingga mereka akan melakukan apa saja untuk mendapatkan obat-obatan tersebut termasuk melakukan pelacuran.

Secara langsung maupun tidak langsung, pelacuran atau usaha-usaha prostitusi akan menimbulkan dampak buruk, antara lain; penyebarluasan penyakit kelamin dan kulit, merusak sendi-sendi kehidupan keluarga, moral, susila, hukum dan agama, memberikan pengaruh buruk terhadap anak-anak muda dan remaja dan juga orang dewasa.

E. Definisi Konsepsional

Salah satu fungsi dari konsepsional adalah untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan yang ada dalam pokok permasalahan. Definisi konsepsional yang digunakan adalah :

1. Kebijakan Publik

Adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu yang diformulasikan dalam bidang-bidang isu yaitu tindakan yang aktual dan potensial dari pembangunan sebagai tanggapan terhadap suatu permasalahan konterks yang terjadi di masyarakat.

2. Kebijakan Pemerintah Daerah

Suatu kebijakan yang diambil dan dibuat oleh Pemerintah Daerah sebagai pedoman untuk bertindak guna menghadapi persoalan-persoalan dan hambatan dalam pencapaian tujuan yang dikehendaki

3. Peraturan Daerah

Suatu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus mempunyai syarat-syarat formal tertentu, mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

4. Implementasi Kebijakan

Adalah keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

5. Pelacuran

Tingkah laku bebas tanpa kendali karena adanya pelampiasan nafsu seks dengan lawan jenis tanpa mengenal batas kesopanan (manusiawi) dan mendapatkan bayar.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah mengoperasikan definisi konsep guna mempermudah dalam melakukan kegiatan penelitian. Menurut Masri Singarimbun definisi operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana variabel itu diukur. Maka perlu ada bahasan-bahasan penelitian dengan menentukan indikator-indikatornya. Indikator-indikator dari implementasi tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul adalah:

1. a. Implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam

sampai saat ini sudah sesuai dengan kebijakan atau tidak dan apakah sesuai dengan tuntutan masyarakat.

b. Agar dalam pelaksanaan kebijakan itu lancar maka ada beberapa hal yang mempengaruhi jalannya kebijakan tersebut terutama:

- a) Sumber daya manusia/kemampuan aparat yang melaksanakan kebijakan
- b) Sumber dana untuk membiayai kebijakan yang akan dilaksanakan
- c) Adanya sarana dan prasarana yang memperlancar jalannya kebijakan

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan

a. Kemampuan Aparat

Kemampuan aparat dalam menjalankan kebijakan adanya larangan pelacuran

b. Anggaran

Biaya yang mendukung dan memperlancar tercapainya tujuan kebijakan.

c. Peralatan Administratif

Peralatan yang mendukung dan memperlancar tercapainya tujuan kebijakan

3. Hasil akhir implementasi

a. Kelancaran proses pelaksanaan kebijakan

b. Manfaat yang diperoleh dari kebijakan tersebut

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif adalah penelitian yang menggunakan suatu metode dimana meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai gambaran-gambaran, fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang sedang diselidiki.³⁶ Penelitian ini digunakan karena dalam fenomena akan diselidiki untuk mengembangkan konsep-konsep yang menghimpun fakta dengan cara subyek penelitian ini berdasar sebagaimana adanya.

Di dalam penelitian ini mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan tentang adanya larangan pelacuran di kabupaten Bantul, sehubungan hal itu dapat disimpulkan bahwa penelitian deskriptif

³⁶ Moh. Natzir, 1998, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 63

kualitatif merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Unit Analisa

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada dalam pokok pembahasan ini maka penyusun akan melakukan kegiatan unit analisa pada pihak yang terkait, dalam hal ini penyusun akan mewawancarai instansi yang menjadi sasaran penelitian ini yaitu Kantor Satuan Polisi Pamong Praja kabupaten Bantul sebagai penanggung jawab pelaksanaan implementasi Perda No.5 tahun 2007 tentang larangan pelacuran di kabupaten Bantul, Masyarakat sekitar pantai Parangtritis yang menjadi lokasi penelitian, para pelaku pelacuran itu sendiri serta para instansi/lembaga terkait yang berhubungan dengan pelaksanaan Perda larangan pelacuran.

3. Lokasi Penelitian

Daerah penelitian yang akan menjadi tempat penelitian ini adalah di Kabupaten Bantul dan lebih spesifik lagi yaitu kawasan pantai parangtritis yang dipakai peneliti sebagai obyek studi penelitian yang dianggap ramai dilakukannya kegiatan pelacuran. Penelitian lokasi didasarkan pada semakin meningkat dan maraknya kegiatan pelacuran di Kabupaten Bantul yang keberadaannya dianggap merusak citra nama baik Kabupaten Bantul selain itu kegiatan pelacuran sudah

Pantai parangtritis sesungguhnya adalah pantai yang indah Berlokasi sekitar 27 Km dari kota Yogyakarta, Parangtritis merupakan salah satu dari pantai yang menarik di Yogyakarta. Pantai ini dapat dicapai dengan melalui desa Kretek atau rute yang lebih panjang, tetapi pemandangannya lebih indah yaitu melalui Imogiri dan desa Siluk. Pantai Parangtritis adalah pantai yang landai, dengan bukit berbatu, pesisir dan berpasir putih. Selain terkenal sebagai tempat rekreasi, parangtritis juga merupakan tempat keramat. Banyak pengunjung yang datang untuk bermeditasi. Pantai ini merupakan salah satu tempat untuk melakukan upacara Labuhan dari Kraton Yogyakarta.

Komplek Parangtritis terdiri dari Pantai Parangtritis, Parangkusumo, dan Dataran Tinggi Gembirawati. Di Parangkusumo terdapat kolam permandian air panas (belerang) yang diyakini dapat menyembuhkan berbagai penyakit dalam. Kolam ini ditemukan dan dipelihara oleh Sultan Hamengku Buwono VII. Adanya kompleks kerajinan kerang, hotel bertaraf Internasional (Queen of South), serta dokar wisata di Parangtritis ikut menyemarakkan pariwisata di wilayah ini. Komplek yang termasuk kawasan ini yaitu: Petilasan Parangkusumo, Pemandian Parangwedang, Makam Syeh Maulana; Magribi, Makam Syeh Bela Belu, Makam Ki Ageng Selohening, Tempat Pelelangan Ikan (TPI) Depok, Gumuk Pasir (barchan).³⁷

³⁷ www.gudegnet.com

Jam buka wisata pantai parangtritis adalah setiap hari, dengan tiket masuk Rp.2000, 00 apabila menggunakan sepeda motor dan Rp.3000,00 menggunakan kendaraan mobil. Kegiatan yang ada di kawasan wisata pantai prangtritis diantaranya acara Labuhan, Upacara Pisungsung dan Ziarah Malam. Selain itu fasilitas yang disediakan antara lain dokar wisata, kompleks kerajinan kerang, pelelangan ikan hias dan tim SAR.

4. Data yang dibutuhkan

Adapun data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya yakni berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dalam penelitian.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung. Data ini didapat melalui sumber-sumber lain yang biasa berupa buku literature, arsip, jurnal, artikel, suara hariandan lain sebagainya yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

5. Tehnik Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik :

a. Wawancara (interview)

Salah satu metode pengumpulan data ialah dengan jalan

interview yaitu mendapat informasi dengan cara bertanya langsung

kepada responden.³⁸ Percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan oleh interviewer.

Dalam kasus penelitian ini interview digunakan sebagai alat pengumpul data. Metode interview dipakai karena disamping memperkaya data yang dibutuhkan juga akan sekaligus dapat menjamin kevaliditasan.

b. Observasi

Tehnik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengadakan pengamatan dan pencatatan secara langsung ke lapangan atau obyek penelitian untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari berbagai macam sumber.

c. Dokumentasi

Merupakan bahan tertulis yang mendukung kelengkapan data dari obyek penelitian seperti surat kabar, buku, dokumen dan lain-lain.

6. Tehnik Analisis Data

Tehnik pengumpulan data yang digunakan peneliti dalam menganalisis data adalah dengan menggunakan tehnik analisis data kualitatif.

³⁸ Masri Singarimbun & Sofyan Efendi, Op. Cit. h. 137

H. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini terdiri dari empat bab, yakni :

BAB I : Merupakan bab pendahuluan. Didalamnya terdapat latar balakang masalah yang membahas alasan dikeluarkannya Perda No.5 oleh Pemerintah Kabupaten Bantul, Perumusan masalah yang merupakan fokus masalah yang akan di jawab pada bab selanjutnya, Tujuan dan manfaat penelitian, Kerangka dasar teori yang berisi tentang penjabaran-penjabaran dari kebijakan publik, implementasi kebijakan, peraturan daerah dan pelacuran. Definisi konsepsional yang berfungsi untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan yang ada, Definisi operasional digunakan untuk mengukur variabel-variabel yang ada untuk mempermudah dalam melakukan kegiatan penelitian, Metode penelitian yang berisi jenis penelitian, unit analisa, lokasi penelitian, data yang dibutuhkan, teknik pengumpulan data dan teknik analisa yang diperlukan untuk menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian, Metodologi penelitian yang merupakan resume dari bab I – bab IV serta daftar pustaka

BAB II : Merupakan bab Deskripsi Objek Penelitian. Didalamnya berisi gambaran umum Kabupaten Bantul yang diantaranya berisi visi dan misi, serta program-program yang dilakukan oleh daerah. Profil dan struktur organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai badan pelaksana kebijakan Perda No.5 Th. 2007 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul. Kawasan wisata pantai Patrangtritis sebagai objek studi penelitian karena dianggap sebagai lokasi kegiatan pelacuran.

BAB III : Merupakan Implementasi dari Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul yang berisi analisis terhadap variabel –variabel yang telah tertuang dalam definisi operasional.

BAB IV : Berisi kesimpulan dari seluruh penulisan dan penelitian yang telah dibuat penulis sebelumnya agar dapat dilihat inti dari penelitian ini. Selain itu juga dalam bab ini berisi saran-saran dari penulis guna memberikan kemajuan dan bahan masukan yang positif baik bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, Masyarakat umum serta mahasiswa Ilmu Pemerintahan yang tertarik dengan penelitian yang penulis

buat. Serta berisi daftar pustaka yang sangat mendukung penelitian ini.