**EVALUASI PERATURAN DAERAH NO. 27 TAHUN 2004 TENTANG LARANGAN PELACURAN DI DESA KOTAKAN KECAMATAN STUBONDO KABUPATEN SITUBONDO**

Bagus Kurniawan1, Eddy Basuki2, Usrotul Hasanah3

1,2,3 Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

# ***ABSTRAK***

Di Indonesia sendiri pelacuran tidak dianggap sebagai kejahatan, akan tetapi hanya permasalahan sosial biasa. Yang dianggap kriminal adalah profesi sebagai germo yang diancam dengan hukuman maksimal 4 tahun (Pasal 297 KUHP). Karena pelacuran dianggap sebagai permasalahan sosial, maka penanganannya pun dilakukan dengan pendekatan sosial. Prostitusi atau pelacuran adalah persenggamaan antara pria dan wanita tanpa terikat oleh piagam pernikahan yang sah. Perbuatan ini dipandang rendah dari sudut pandang moral dan akhlak, dosa menurut agama, tercela dan jijik menurut penilaian masyarakat di Indonesia. Akan tetapi belakangan ini, pelacuran adalah salah satu profesi dan lahan bisnis untuk tujuan ekonomi. Rumusan masalah dalam penelitian adalah bagaimana evaluasi Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 pada Bab II Ketentuan Larangan Pasal 2 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Situbondo. Metode penelitian dalam skripsi ini adalah pendekatan kualitatif yang menggunakan data lisan suatu bahasa memerlukan informan menggunakan metode analisis interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian tentang evaluasi Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Situbondo, bahwa 1) Larangan Melakukan Pelacuran yaitu pemerataan manfaat dari penerapan Perda tersebut sudah berjalan sesuai dengan tujuan pembuatan Perda tersebut, yaitu ditujukan untuk mereka yang sesuai dengan isi dari Perda ini. 2) Larangan Mendirikan atau Mengusahakan Tempat-Tempat Pelacuran yaitu masih ada hal-hal yang belum tepat dalam pelaksanaan Perda ini, Di mana hal itu membuat Pemerintah cukup sulit untuk memutus rantai pelacuran. 3) Setiap orang dilarang berada ditempat yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran yaitu adanya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, terutama di Kabupaten Situbondo, berdampak positif bagi Kabupaten Situbondo. Dampak yang dapat dirasakan itu adalah terciptanya ketertiban, keamanan, dan kenyamanan kota.

Kata kunci : Evaluasi Larangan Pelacuran

1. **PENDAHULUAN**

Dinamika keinginan masyarakat di suatu wilayah untuk menjadikan daerahnya menjadi daerah otonom seperti itu pada dasarnya tidak bertentangan dengan semangat otonomi daerah yang secara resmi digulirkan pada bulan tahun 2001. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sekarang telah diganti lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atas acuan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 6, yaitu: Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan Ayat 12, yaitu: Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka setiap daerah berhak untuk membuat kebijakan yang mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri, di mana salah satu daerah tersebut adalah Kabupaten Situbondo.

Kebebasan yang dilakukan secara absolut, sering diterapkan orang pada permasalahan kebebasan antara lelaki dan wanita. Akan tetapi bisa sudah meningkat pada kebebasan hubungan seksual, sadar atau tidak, hal itu mengakibatkan perilaku yang abnormal, dari pandangan sosial maupun agama. Akibat lebih jauh adalah timbulnya kerusakan moral dan kehormatan yang tidak jarang mengakibatkan kerusakan jasmani. Berjangkitnya penyakit kelamin seperti AIDS, lahir dari kebebasan seksual, tanpa kontrol terhadap kebersihan lawan seks. Penyakit AIDS yang sangat ditakuti masyarakat dewasa ini, diderita terus terutama oleh para pelaku homo-seksual, serta orang-orang yang suka jajan seks di luar pernikahan (Hasanuddin, 2013:131).

Di Indonesia sendiri pelacuran tidak dianggap sebagai kejahatan, akan tetapi hanya permasalahan sosial biasa. Yang dianggap kriminal adalah profesi sebagai germo yang diancam dengan hukuman maksimal 4 tahun (Pasal 297 KUHP). Karena pelacuran dianggap sebagai permasalahan sosial, maka penanganannya pun dilakukan dengan pendekatan sosial. Prostitusi atau pelacuran adalah persenggamaan antara pria dan wanita tanpa terikat oleh piagam pernikahan yang sah. Perbuatan ini dipandang rendah dari sudut pandang moral dan akhlak, dosa menurut agama, tercela dan jijik menurut penilaian masyarakat di Indonesia. Akan tetapi belakangan ini, pelacuran adalah salah satu profesi dan lahan bisnis untuk tujuan ekonomi (Mahfudz, 2014:95).

Walaupun pelakunya selalu berdalih dengan alasan ekonomi, namun juga dipengaruhi oleh berbagai faktor dan alasan yang secara rasional bukan moral bisa dipahami. Misalnya, mundurnya usia perkawinan, tingginya angka perceraian, meningkatnya mobilitas penduduk, gaya hidup, pendapatan masyarakat, dan tantangan yang dihadapi. Tidak dapat dipungkiri banyak berita media massa membukakan mata bahwa globalisasi juga berdampak pada penyebaran dan perluasan ruang lingkup operasi pelacuran, dan sekarang telah banyak industri seks komersil dikarenakan banyak peminat, baik itu dalam pemenuhan kebutuhan di Indonesia sendiri ataupun untuk diperdagangkan (*trafficking*) ke mancanegara dengan penghasilan yang cukup besar dan setinggi-tingginya dari sistem pelacuran. Pelacuran tetap bagian tak terjangkau dari hukum yang ada. Tidak salah jika pelacuran merupakan komoditi seks yang menggiurkan (Armadi Tanjung dan Elfi Delfita, 2017:69).

Di era desentralisasi seperti sekarang, penanganan masalah ketertiban dan sosial diserahkan kepada pemerintah kota dan kabupaten setempat. Dan beberapa dari mereka kemudian menerbitkan perda mengenai masalah ini. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran yang berlaku di Kabupaten Situbondo. Tepatnya pada tahun 2006, Kota Situbondo mulai melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran. Dengan disahkannya Perda tersebut, maka siapapun dilarang melacur ataupun melakukan kegiatan yang berhubungan dengan pelacuran. Adapun bagi pelanggar ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah Kota Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 ini diberikan ancaman pidana bagi pelakunya yaitu kurungan paling lama 3 bulan atau denda setinggi- tingginya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah). Di samping itu, Pemerintah Kota Situbondo ingin mewujudkan sebuah kota santri dan bertaqwa menuju peradaban pembangunan masyarakat yang berakhlakul karimah, bahkan semua aspek pemerintahan diarahkan bagaimana membentuk masyarakat yang berakhlak mulia guna membendung dekadensi moral ke jurang kehancuran untuk menjadi landasan moral dan etika dalam berbangsa dan bernegara.

Pada dasarnya tujuan mulia mengiringi niat Pemerintah Kota Situbondo membuat Peraturan Daerah tersebut, selain ingin menciptakan masyarakat yang berakhlakul karimah, pemerintah juga ingin membantu kepolisian dalam rangka menekan angka kriminalitas yang kerap ada dan terjadi. Perda ini memberi kewenangan kepada pemerintah, dalam hal ini Tramtib yang wewenangnya dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), untuk menangkap dan menggrebek daerah-daerah pelacuran di Kota Situbondo.

Diketahui bahwa selama tahun 2020-2022 terdapat PSK yang terjaring oleh Satpol PP pada tahun 2020 sebanyak 47 PSK yang terjaring sedangkan pada tahun 2021 mengalami penurunan menjadi 30 orang kemudian pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 28 orang dari total sebanyak 105 orang. Pasangan selingkuh yang di gerebek di hotel pada tahun 2020 sebanyak 50 orang sedangkan pada tahun 2021 mengalami penurunan menjadi 48 orang kemudian pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 44 orang dari total 142 orang dan pasangan pacaran pada tahun 2020 sebanyak 30 orang sedangkan pada tahun 2021 mengalami kenaikan menjadi 40 orang kemudian pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 36 orang dari total 106 orang berhasil terjaring di kosan, hotel, penginapan dan rumah kontrakan dan waria yang terjaring satpol pp pada tahun 2020 sebanyak 7 waria sedangkan pada tahun 2021 mengalami kenaikan menjadi 10 waria kemudian pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 8 waria dari total sebanyak 25 orang

Tetapi pada pelaksanaannya, masih terdapat wilayah yang disinyalir menjadi basis pelacuran di Kota Situbondo. Seperti di Kecamatan Situbondo. Di Kecamatan Situbondo, masih terdapat tempat lokalisasi-lokalisasi pelacuran yang beroperasi, dimana bisnis prostitusi tersebut telah lama ada di wilayah tersebut. Kecamatan Situbondo juga merupakan kecamatan perbatasan dengan wilayah Bondowoso, di mana bahwa kawasan perbatasan selalu menjadi kawasan strategis untuk hilir mudik dari keluar masuknya manusia, dari dan menuju suatu daerah.

Seperti di Desa Kotakan, berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti, menurut salah seorang tokoh masyarakat, menuturkan bahwa praktek prostitusi di wilayah tersebut sudah berjalan selama 30 tahun, mulai dari tahun 1990an. Selama itu pula bisnis pelacuran itu tidak pernah tersentuh oleh hukum. Bahkan peringatan dan penggrebekan yang dilakukan pemerintah dan warga tetap tidak membuat lokasi itu tutup. Perda No. 27 Tahun 2004 Kabupaten Situbondo tentang Pelarangan Pelacuran dijelaskan larang mendirikan atau mengusahakan tempat-tempat pelacuran, akan tetapi berdasarkan data yang didapat oleh peneliti, di wilayah Kotakan sendiri berdiri sekitar 98 rumah dengan 135 kamar yang selalu dipergunakan sebagai tempat-tempat prostitusi, atau biasa disebut sebagai warung remang-remang.

Adanya penurunan jumlah PSK setiap tahunnya yang berada di eks Lokalisasi Gunung Sampan, Desa Kotakan, Kecamatan Situbondo yaitu pada tahun 2020 dengan jumlah PSK sebanyak 47 orang dan pada tahun 2021 sebanyak 30 orang hal tersebut dikarenakan sebagian PSK sudah mempunyai usaha sendiri yang telah mendapatkan pembinaan dan pelatihan usaha dari pihak pemerintah dan ada yang kembali ke daerahnya sedangkan pada tahun 2022 mengalami penurunan sebanyak 2 PSK dari 30 orang menjadi 28 orang hal tersebut dikarenakan sebagian PSK sudah mempunyai usaha sendiri yang telah mendapatkan pembinaan dan pelatihan usaha dari pihak pemerintah, ada yang berkeluarga dan ada 4 PSK pendatang baru yang terdata.

Dalam sekali penggerebekan yang dilakukan oleh pihak pemerintah Kota Situbondo, melalui Satpol PP Situbondo, jumlah pasangan mesum yang terjaring bisa mencapai 11 pasangan. Ada pula Warung yang terindikasi dan dicurigai menjadi tempat mesum dan pelacuran terselubung, dimana salah satunya baru pada akhir bulan April 2019 akhirnya telah ditutup karena telah terbukti tertangkap tangan melakukan praktik pelacuran tersebut. Hal ini tentu mengherankan, padahal Perda No. 27 Tahun 2004 Kabupaten Situbondo tentang Pelarangan Pelacuran. Setiap orang dilarang berada ditempat yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran. Tetapi masih ada saja tempat-tempat portitusi yang beroperasi, bahkan beroperasi sejak lama, seakan-akan ada pembiaran dari pemerintah dengan ketidak maksimalan dalam penerapan Peraturan Daerah tersebut.

Sejauh ini penertiban yang dilakukan oleh pihak Satpol PP Situbondo, melakukan penertiban minimal 2 kali dalam sebulan. Dan setiap penertiban selalu menyertakan pihak kepolisian sebagai pendamping dalam penggerebekan. Penggerebekan biasanya dilakukan jika ada laporan-laporan dari masyarakat. Laporan-laporan itu akan ditindak lanjuti jika memang pihak Satpol PP menganggap bahwa hal itu memang telah masuk tingkat akut. Dari hasil Penggerebekan terdapat PSK yang terjaring di warung-warung yang lagi menunggu konsumen.

Penertiban dilakukan berdasarkan pada Bab 2 Pelarangan Pasal 2 Perda tersebut, bahwa “setiap orang dilarang berada di tempat yang digunakan sebagai tempat pelacuran, kecuali pemilik, keluarga pemilik atau penaggung jawab bangunan yang bertempat tinggal di bangunan tersebut dan dapat dibuktikan dengan surat keterangan yang sah.” Padahal telah tertulis di Perda, pada pasal 5, bahwa yang melanggar aturan ini, yaitu aturan tentang pelarangan pelacuran, akan mendapatkan kurungan paling lama 3 bulan, atau denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000,-. Tetapi hal ini rupanya belum berjalan maksimal dikarenakan masih adanya PSK yang mangkal ditempat padahal sudah sering terjaring razia oleh Satpol PP. Apalagi di Kota Situbondo sendiri tidak terdapat tempat pembinaan untuk para pelaku pelacuran.

Jika ada pasangan tanpa ikatan menikah berada pada kos-kosan, jika tidak tertangkap tangan sedang melakukan hubungan seksual maka pihak Satpol PP akan memberi perintah agar pria/wanita yang ada di kos-kosan tersebut untuk pulang. Selain razia kos-kosan, pihak Satpol PP juga merazia jalan-jalan raya yang biasa dijadikan sebagai tempat mangkal para PSK, yang menimbulkan dugaan tentang terjadinya pelacuran. Masih banyaknya juga warga yang terkena razia berdasarkan pasal 2 ini, menunjukkan bahwa tingkat kesadaran masyarakat tentang Perda ini masih perlu dipertanyakan.

Tindakan tegas pemerintah daerah untuk memberantas belum terlihat secara signifikan, seperti misalnya pemerintah hanya melakukan pengusiran tetapi setelah itu tindak lanjut dari pengusiran tersebut tidak nampak sehingga mereka akan kembali bekerja pada tempat yang sama meskipun dengan modus yang berbeda, Hal ini disebabkan masih adanya kebijakan yang dilakukan terhadap peraturan itu sendiri. Selain itu peraturan hanya berlaku pada penyedia atau terhadap PSK tidak ada aturan/sanksi terhadap pengguna. Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 hanya mengatur larangan pelacuran yang diatur, belum penutupan lokalisasi. Salah satunya bekas lokalisasi yang masih beroperasi, yakni gunung sampan di Desa Kotakan, Kecamatan Situbondo.

Berdasarkan observasi awal tersebut, jika dirunut, maka terdapat beberapa permasalahan-permasalahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan, serta penegakan Peraturan Daerah Kota Situbondo Nomor 27 Tahun 2004Tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Situbondo, yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, dengan fakta dari hasil wawancara, yaitu terdapat beberapa warung remang-remang, serta pelacur yang masih sering mangkal, kemudian jumlah para pasangan mesum yang ditangkap rata-rata berjumlah cukup tinggi, yaitu sekitar 30 pasangan mesum per satu hotel, menunjukkan bahwa masih ada lokalisasi dan indikasi pelacuran yang cukup besar di Kota Situbondo. Padahal Perda ini sendiri telah berjalan hampir 10 tahun.

*Kedua*, pemberian sanksi dan penertiban yang dilakukan pemerintah Kota Situbondo tidak berjalan dengan baik. Biasanya untuk para pelacur yang tertangkap, hanya didata saja kemudian dilepaskan kembali. Hal ini membuat para pelacur terkesan acuh tak acuh pada Perda ini, karena mereka menganggap bahwa ini demi mencari makan dengan mudah, dan juga tak akan ditahan oleh pihak Satpol PP. Pihak Satpol PP akan mengirim para pelacur untuk melakukan pembinaan setelah para pelacur tertangkap minimal 3 kali. Karena adanya celah ini, maka Perda Nomor 27 Tahun 2004ini belum mampu berjalan secara maksimal.

*Ketiga*, tingkat kepercayaan masyarakat kepada keseriusan Pemerintah Kota Situbondo dalam memberantas pelacuran pun menjadi dipertanyakan oleh warga, karena aktivitas-aktivitas yang bernuansa pelacuran tersebut telah lama dilaporkan kepada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), namun tidak juga direspon dengan maksimal. Hal ini membuat warga geram sendiri dan melakukan penggerebekan sendiri, dan ada juga yang melaporkan tentang hal-hal pelacuran tersebut kepada pihak kepolisian, karena ketidak maksimalan kinerja Pemerintah Kota Situbondo membuat warga menjadi tidak percaya dan merasa bahwa tempat- tempat tersebut seakan-akan dilindungi oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah memberikan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan Peraturan Daerah Kota Situbondo Nomor 27 Tahun 2004Tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Situbondo, agar supaya masyarakat paham dan tidak melanggar peraturan. Hal ini adalah upaya meningkatkan kesadaran masyarakat sehingga tidak lagi bekerja sebagai PSK dan tidak lagi menjadi pengunjung tempat pelacuran. Atas dasar tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan melaporkannya dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi dengan judul “Evaluasi Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran di Desa Kotakan Kecamatan Stubondo Kabupaten Situbondo”..

1. **METODE PENELITIAN**

**Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Fokusnya adalah penggambaran secara menyeluruh tentang bentuk, fungsi, dan makna ungkapan larangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Bogdan dan Taylor (dalam Moleong 2016: 6) mendefinisikan penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain – lain, dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Dengan kata lain, penelitian ini disebut penelitian kualitatif karena merupakan penelitian yang tidak mengadakan perhitungan

**Data dan Sumber Data**

1. Sumber data primer

Data primer merupakan data yang didapat secara langsung dari sumber pertama, baik individu atau perorangan seperti hasil wawancara atau hasil pengisian kuesioner yang biasa dilakukan oleh peneliti (Suyanto, 2015:55). Data primer dalam penelitian ini, yaitu Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja.

1. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder merupakan data yang diambil secara tidak langsung dari sumbernya yaitu data yang telah terbentuk dalam dokumen-dokumen yang diperoleh dari instansi terkait dan dari sumber-sumber lain yang menunjang penelitian ini. Data sekunder dapat berupa dokumen, catatan, laporan, makalah, karya tulis ilmiah, dan sebagainya yang mendukung penelitian ini

**Teknik Pengumpulan Data**

1. Wawancara

Menurut Moleong (2016:186) wawancara adalah “percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu”. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur yaitu pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya telah disiapkan (Sugiyono, 2016:137). Teknik ini dilakukan untuk pengumpulan data melalui wawancara dengan Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja.

1. Observasi

Menurut Guba dan Lincoln sebagaimana dikutip Moleong (2016:174) bahwa ada beberapa alasan mengapa metode observasi banyak digunakan oleh penelitian kualitatif, salah satu alasannya adalah: “teknik pengamatan memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana terjadi pada keadaan sebenarnya”. Jadi metode ini menggunakan alat indera guna memahami dan memperhatikan objek yang diteliti secara langsung. Bentuk pengamatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi partisipasi pasif, dalam hal ini peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut (Sugiyono, 2016:145). Objek observasi pada penelitian ini adalah Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja.

1. Dokumentasi

Teknik dokumentasi merupakan teknik untuk data yang berhubungan dengan hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, legger, agenda dan sebagainya. Studi dokumentasi dalam hal ini adalah data-data yang didapat langsung dari Dinas Satuan Polisi Pamong Praja

**Teknik Pengecekan Keabsahan Data**

Triangulasi adalah pemeriksaan atau pengecekan keabsahan data dengan menggunakan (1) banyak sumber, (2) banyak metode atau tehnik pengumpulan untuk konfirmasi data, (3) banyak waktu, dan (4) banyak peyidik atau investigator.

Dari penjelasan beberapa macam trianggulasi diatas, peneliti memilih menggunakan trianggulasi sumber yaitu membandingkan antara hasil wawancara dengan masyarakat yang mendapatkan Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja.

**Teknik Analisis Data**

Bogdan (dalam Sugiyono 2016:244) mendefinisikan analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Peneliti dalam menganalisis data kualitatif menggunakan metode analisis interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (2011:20).

1. **HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Larangan Melakukan Pelacuran**

Pembahasan dan analisis dalam penelitian ini merupakan data dan fakta yang peneliti dapatkan langsung dari lapangan serta disesuaikan dengan teori yang peneliti gunakan. Untuk mengetahui impelementasi Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Situbondo. Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Situbondo. Kemudian pada penerapan Perda ini, Pemerintah Kabupaten Situbondo juga harus bersikap bijaksana dengan melihat pemerataan manfaat yang diperoleh dari penerapan Perda tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dari ketiga informan, bisa disimpulkan bahwa pemerataan manfaat dari penerapan Perda tersebut sudah berjalan sesuai dengan tujuan pembuatan Perda tersebut, yaitu ditujukan untuk mereka yang sesuai dengan isi dari Perda ini, yaitu setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka adalah pelacur, dan juga yang melakukan bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah pada hubungan seksual.

Berdasarkan hasil wawancara bahwa tujuan dari pembuatan Perda tersebut sebenarnya sudah cukup baik, yaitu menjaga ketertiban masyarakat. Tentulah ini sesuai juga dengan yang tertera dalam Perda Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, dalam poin Menimbang bagian B, yang mengatakan bahwa Perda ini dibuat untuk mencegah pelanggarn terhadap praktik-praktik Pelacuran di Kabupaten Situbondo.

Berdasarkan dua narasumber tersebut, menunjukkan bahwa tujuan dari pembuatan Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, yang terjadi di Kabupaten Situbondo, bertujuan untuk mencegah pelacuran-pelacuran yang terjadi di Kabupaten Situbondo. Tetapi pada praktiknya, hal ini cukup sulit dilakukan karena pemerintah hanya bisa menjamah wilayah-wilayah yang menjadi kepemilikan dari Pemerintah Kabupaten Situbondo sendiri. Karena jika ingin memasuki wilayah seperti hotel, maka hal itu sulit dilakukan karena membutuhkan surat perintah penyidikan dari kepolisian, karena hotel merupakan kepemilikan pribadi. Bisa disamakan dengan jika terjadi praktik pelacuran di rumah seseorang, seperti kos-kosan, maka pemerintah tidak bisa seenaknya menggusur. Karena tanah tersebut adalah milik pribadi perseorangan, bukan milik pemerintah Kabupaten Situbondo. Karena itulah maka tujuan hanyalah meminimalisir pelacuran, bukan menghilangkan. karena menghilangkan pelacuran adalah hal yang tidak mungkin. Apalagi bahwa kebanyakan yang menjadi pelacur biasanya karena permasalahan klasik, yaitu permasalahan ekonomi. Karena itu hal ini juga berhubungan langsung dengan kemiskinan. Di mana kita tahu bahwa ekonomi merupakan salah satu dari kebutuhan dasar manusia. Karena itulah pelacuran sulit untuk dihilangkan, bahkan hampir tidak mungkin. Pemerintah hanya bisa meminimalisir.

Guna mencapai tujuan dari pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, terutama di Kabupaten Situbondo, Pemerintah Kabupaten Situbondo harus memiliki strategi dan langkah-langkah yang kongkret agar Perda ini berjalan sebagaimana yang diinginkan pada saat pembuatannya.

Dalam penegakan tersebut, dalam sekali razia rupanya penyusunan strateginya dilakukan cukup banyak dan melibatkan cukup banyak pihak, dalam sekali razia. Dalam satu kali razia, yang dilakukan adalah input, survey, rapat, dan action. Dalam tahapan input, Satpol PP menerima informasi adanya indikasi pelanggaran Perda yang dilaporkan oleh Badan/Instansi/Lembaga, dan juga masyarakat.

Kemudian dalam tahapan survey, pihak Satpol PP melakukan survey dengan mengirimkan intelijen ke lokasi yang disinyalir melakukan pelanggaran Perda, sesuai dengan yang dilaporkan pada tahapan input tadi. Setelah melakukan survey dan mendapatkan kepastian dari adanya pelanggaran, maka dilakukanlah rapat yang melibatkan seluruh unsur di Satpol PP Kabupaten Situbondo, dan juga dengan dinas-dinas terkait seperti kepolisian dan TNI.

Setelah itu, maka dilakukanlah action yang berbentuk razia yang dilakukan secara mendadak. Biasanya untuk penegakan Perda Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Pelarangan Pelacuran, razia dilakukan sebulan 2 kali. Dan tahapan yang terakhir setelah razia adalah melakukan evaluasi. Evaluasi dilakukan untuk menilai, seberapa berhasilkan razia yang dilakukan, dan juga termasuk dalam pendataan para pelanggar yang terjaring oleh Satpol PP. Ini akhirnya menyebabkan dalam sekali razia, persiapan yang dilakukan sampai harus sebulan. Mulai dari mengumpulkan data dari masyarakat, melakukan survei, sampai melakukan penegakan.

Prosedur yang harus dilakukan adalah pihak Satpol PP menyebarkan intelijen, yaitu menyusupkan seseorang untuk menyewa hotel atau kos- kosan tersebut. Kemudian melihat situasi dan kondisi di sekitar tempat yang terindikasi, dan menyampaikan secara diam-diam kepada pihak Satpol PP. Yang menjadi masalah adalah pada saat razia, sering sekali terjadi kebocoran. Ada kecurigaan bahwa oknum dari internal Satpol PP sendiri yang membocorkan. Dan juga rupanya para pemilik hotel, kos-kosan, ataupun para pelaku pelacuran pun biasanya juga menyebar intelijen di sekitar kantor Satpol PP untuk memantau pergerakan Satpol PP jika sewaktu-waktu tiba-tiba melakukan razia. Ini menyebabkan banyak terjadi kebocoran informasi razia, yang akhirnya pihak pelaku yang tertangkap menjadi tidak maksimal.

Akhirnya strategi yang dilakukan adalah, pada saat razia dilakukan, yang mengetahui akan ada razia tidak sampai lima orang, dan semuanya ada di bagian penertiban, termasuk peneliti. Dan rapat akan ada razia itu hanya dilakukan sejam sebelum razia. Kemudian pada apel keberangkatan, anggota Satpol PP yang lain hanya diberi tahu bahwa akan ada razia gelandangan dan pengemis, dan bukan tentang pelacuran. Tetapi pada pelaksanaannya menurut pengamatan peneliti tetap saja bocor.

Hal ini disebabkan karena jaringan hotel yang rupanya lumayan kuat. Pada saat salah satu hotel yang terindikasi itu terkena razia, nanti tiba- tiba hotel yang lain yang akan menjadi sasaran razia tiba-tiba akan kosong melompong. Padahal pada saat razia, terlihat jelas masih ada barang-barang di dalam kamar, seperti helm, tas, tv yang masih menyala, dsb., yang menandakan bahwa sebenarnya ada orang di kamar itu tetapi tiba-tiba semuanya menghilang. Ini mengindikasikan bahwa hotel yang terindikasi tempat esek-esek tersebut memiliki jaringan yang kuat dalam mengatasi razia dari Satpol PP.

Jika dilihat, maka strategi yang digunakan oleh pemerintah dalam hal ini pihak Satpol PP Kabupaten Situbondo tersebut hanya berdasar pada pengawasan dan sosialisasi semata, yang sosialisasinya berbentuk pendekatan diri kepada masyarakat, yang nantinya akan dilaporkan kepada Satpol PP tingkat Kabupaten Situbondo.

Berdasarkan hasil wawancara mengenai strategi yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan dan menerapkan, serta menegakkan Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran tersebut. Yang diantaranya adalah dilakukan razia-razia rutin di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/ kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Kabupaten Situbondo, seperti tertera dalam Perda tersebut.

Razia tersebut walaupun membutuhkan persiapan sekitar sebulan dalam sekali razia yang menargetkan beberapa tempat, tetapi razia tersebut dilakukan cukup konsisten, yaitu 2 minggu sekali atau sebulan 2 kali. Razia ini menargetkan para pelaku-pelaku pelanggar Perda Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Pelarangan Pelacuran, yang targetnya seperti yang tertera di dalam Pasal 4, yaitu yang sikap dan perilakunya mencurigakan seperti bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah pada hubungan seksual ataupun menimbulkan anggapan bahwa ia/mereka adalah pelacur, baik di tempat umum ataupun di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum. Secara garis besar, kelompok-kelompok yang dirazia adalah sebagai berikut: PSK (Pekerja Seks Komersial); Pasangan Selingkuh; Pasangan Pacaran; dan Pelacur Waria.

Jadi di sini bisa disimpilkan bahwa Pemerintah Kabupaten Situbondo berupaya maksimal untuk mewujudkan tidak adanya pelacuran di Kabupaten Situbondo. Namun, usaha ini berjalan tidak maksimal dengan adanya kendala keuangan serta tidak adanya tempat-tempat untuk melakukan pembinaan tersebut, yang menyebabkan pelaku pelacuran kembali lagi melakukan pekerjaan melacur.

Dalam menjalankan Perda ini, pemerintah selalu berkoordinasi dengan dinas terkait dan lembaga terkait yang tergabung dalam tim agar dalam pelaksanaannya sejalan dengan tujuan pembuatan Perda ini seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Untuk mencapai tujuan yang telah ada, pemerintah harus membuat sosialisasi yang baik agar masyarakat di Kabupaten Situbondo mengetahui adanya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran. Untuk mengetahui bahwa Pemerintah Kabupaten Situbondo tersebut telah membuat sosialisasi atau belum, maka peneliti melakukan konfirmasi kepada dinas terkait. Dalam hal ini tentulah yang memiliki peran utama dalam pengawasan dan sosialisasi, yaitu Satpol PP.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat dijelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten Situbondo, dalam hal ini Satpol PP, sebenarnya telah melakukan sosialisasi dengan jelas, agar masyarakat paham bahwa yang dilarang dalam perda tersebut bukan hanya pelacuran, tetapi hal-hal seperti bermesraan, berpelukan dan /atau berciuman yang mengarah pada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum.

Sosialisasi tersebut berbentuk wawaran atau pemberitahuan tentang bahaya perilaku pelacuran, yang mana sosialisasinya dilakukan di hotel, kos-kosan, panti pijat, dan tempat-tempat lain yang memang terindikasi perilaku pelacuran. Kemudian sosialisasi yang lain adalah mengedarkan surat pemberitahuan tentang larangan tindakan-tindakan yang melanggar Perda Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Pelarangan Pelacuran yang ditujukan untuk para pemilik usaha ataupun tempat-tempat yang sering menjadi target dan juga yang terindikasi melakukan pelanggaran Perda ini.

Dan juga pihak Satpol PP menyebarkan surat edaran ke lokasi-lokasi yang memang menjadi indikasi pelacuran tersebut. Semua ini dilakukan untuk meminimalisir tindakan-tindakan yang menjurus tindakan pelacuran. Jadi, berdasarkan wawancara tersebut dapat dijelaskan bahwa pemerintah menyatakan telah melakukan sosialisasi dengan baik kepada para masyarakat agar para pelacur dan pengguna pelacur tersebut tidak melakukan kegiatan pelacuran di wilayah Kabupaten Situbondo.

Berdasarkan hasil wawancara bahwa penerapan Perda tersebut telah menghasilkan hal yang cukup signifikan. Walaupun belum memiliki tempat pembinaan yang layak, tapi dengan adanya Perda ini, pelacur-pelacur yang mangkal di pinggir jalan sudah jarang terlihat. Palingan sekarang yang perlu diberantas adalah jaringan- jaringan terselubung, di mana kendalanya biasanya adalah bertabrakan dengan wilayah hukum yang berada di luar wewenang Satpol PP.

**Larangan Mendirikan atau Mengusahakan Tempat-Tempat Pelacuran**

Pelaksanaan peraturan daerah yang telah dibuat oleh pemerintah seharusnya dilaksanakan berdasarkan dengan tujuan dari pembuatan Perda itu sendiri. Dalam hal ini berarti pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran ini juga harus sesuai dengan tujuan pembuatan Perda ini, yaitu untuk melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat yang tertib dan dinamis serta dalam rangka mencegah pelanggaran terhadap praktik-praktik Pelacuran di Kabupaten Situbondo.

Pelacuran sendiri, sesuai dengan isi dalam Perda tersebut adalah merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan yang berdampak negatif terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat. Pelacur sendiri memiliki arti, yaitu setiap orang baik pria ataupun wanita yang menjual diri kepada umum untuk melakukan hubungan seksual di luar pernikahan.

Pelarangan kegiatan pelacuran, dan hal-hal yang berhubungan dengan hubungan bersetubuh di luar pernikahan merupakan hal yang diatur secara jelas dalam Perda Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran. Usaha-usaha juga sudah dilakukan oleh pihak pemerintah Kabupaten Situbondo melalui Satuan Polisi Pamong Praja.

Usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo, dalam hal ini yaitu Sauan Polisi Pamong Praja Kabupaten Situbondo, sebenarnya telah dilakukan dengan baik. Namun usaha itu seakan tidak berjalan maksimal, dengan bocornya informasi tentang kapan terjadinya razia tersebut. Bocornya informasi ini, disinyalir merupakan suatu kebocoran yang bersifat sistematis, dimana para pelacur biasanya membayar tukang ojek, warung, ataupun orang-orang sekitar Satpol PP, ataupun orang Satpol PP sendiri untuk menjadi intel mereka dalam memberi informasi kapan akan terjadinya razia.

Dari hasil wawancara di atas jelaslah terlihat, bahwa Satpol PP berada pada posisi dilematis dalam menegakkan Perda ini. Di satu sisi mesti harus menegakkan Perda ini, di sisi lain juga tidak tega karena mereka melakukan ini karena terpaksa dan tempat PSK menunngu konsumennya bekerjasama dengan pihak lain. Selain itu juga, hal lain yang masih belum tepat adalah tentang apa yang akan dilakukan oleh pelacur setelah mereka terbebas dari. Mereka tidak pernah dilatih dan diberi keterampilan apalagi diberi modal. Padahal mereka sangat berharap untuk keluar dari pekerjaan ini, tetapi tuntutan hidup membuat mereka melakukan hal ini. Jadi berdasarkan hal-hal tersebut di atas, terlihatlah jelas bahwa masih ada hal-hal yang belum tepat dalam pelaksanaan Perda ini, yang sebagian besar ada tiga poin tersebut. Di mana hal itu membuat Pemerintah cukup sulit untuk memutus rantai pelacuran.

**Setiap orang dilarang berada ditempat yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran**

Berikut ini merupakan beberapa pernyataan dari para warga masyarakat, khususnya di Desa Kalibagor, termasuk dari tokoh masyarakat yang berhasil diwawancarai oleh peneliti, yang diantaranya adalah:

Berdasarkan hasil wawancara di atas, penerapan Perda No. 27 Tahun 2004 ternyata memang menimbulkan dampak positif. Dengan adanya penerapan Perda tersebut, dapat membuat sebagian besar dari pelaku pelacuran dan juga tindakan lain yang melanggar aturan tersebut, tidak lagi melakukan secara terang-terangan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, bahwa penerapan Perda ini juga menjadi dampak positif bagi kemajuan pemerintah Kabupaten Situbondo, terutama dalam rangka memajukan motto Situbondo Akhlakul Karimah. Asalkan pemerintah tetap memperhatikan kehidupan para pelaku pelacuran setelah dilepaskan dari penangkapan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, bahwa dengan adanya Perda ini, maka nama wilayah gugung sampan menjadi bersih dan tidak memalukan lagi dengan julukan-julukan yang jelas-jelas tidak mencerminkan kota santri di sini dan pekerja PSKnya pendatang dari jember, bondowoso, banyuwangi. Ada juga sih yang dari Situbondo sendiri.

Adanya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran juga tidak hanya berdampak bagi penerima kebijakan saja. Akan tetapi, bagi pembuat kebijakan juga memiliki dampak. Bahkan, bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo, adanya Perda tersebut membawa berbagai dampak positif bagi Kabupaten Situbondo itu sendiri.

Berdasarkan hasil wawancara-wawancara tersebut, bahwa dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, terutama di Kabupaten Situbondo, berdampak positif bagi Kabupaten Situbondo. Dampak yang dapat dirasakan itu adalah terciptanya ketertiban, keamanan, dan kenyamanan kota. Hal itu sesuai dengan tujuan Perda tersebut, dan juga sesuai dengan moto Kabupaten Situbondo itu sendiri. Minimal, para pelacur sekarang sudah tidak begitu banyak yang mangkal di pinggir jalan. Kebanyakan sekarang berbentuk terselubung di wilayah-wilayah tertentu,.

1. **KESIMPULAN DAN SARAN**

**Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian serta temuan-temuan di lapangan, maka kesimpulan sebagai berikut

1. Perda No. 27 Tahun 2004 sudah berjalan sesuai dengan tujuan pembuatan Perda tersebut, yaitu ditujukan untuk PSK yang sesuai dengan isi dari Perda ini. Perda ini dibuat untuk mencegah pelanggaran terhadap praktik-praktik Pelacuran di Kabupaten Situbondo
2. Masih ada hal-hal yang belum tepat dalam pelaksanaan Perda, Di mana hal itu membuat Pemerintah cukup sulit untuk memutus rantai pelacuran. Bocornya informasi ini, disinyalir merupakan suatu kebocoran yang bersifat sistematis, dimana para pelacur biasanya membayar tukang ojek, warung, ataupun orang-orang sekitar Satpol PP, ataupun orang Satpol PP sendiri untuk menjadi intel mereka dalam memberi informasi kapan akan terjadinya razia.
3. Adanya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, terutama di Kabupaten Situbondo, berdampak positif bagi Kabupaten Situbondo. Dampak yang dapat dirasakan itu adalah terciptanya ketertiban, keamanan, dan kenyamanan kota.

**Saran**

Saran yang peneliti berikan adalah

1. Bagi Pemerintah disarankan agar memberikan pelatihan-pelatihan untuk para pelacur yang tertangkap, agar tidak kembali lagi melakukan pelacuran di wilayah Kota Situbondo.
2. Pemerintah selaku pelaksana kebijakan juga memberikan sanksi kepada para pelaku yang telah membocorkan razia, diharapkan dalam razia tidak ada informasi yang bocor sehingga para PSK dapat terjaring semua.

Satpol PP harus lebih giat lagi dalam mengkontrol ditempat-tempat yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran.

**DAFTAR PUSTAKA**

Agustino, Leo. 2018. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Basrowi dan Suwandi. 2013. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.

Dunn, William N. 2013. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Fattah, Sanusi. 2018. *Ilmu Pengetahuan Sosial Untuk SMP/MTS Kelas VIII*. Jakarta: Pusat Perbukuan Departemen Pendidikan Nasional.

Hasanuddin. 2003. Perdagangan Perempuan Dalam Perspektif Hukum Islam. *Ahkam V, Nomor 12*.

Indradi, Sjamsiar Sjamsuddin. 2016. *Dasar-Dasar Dan Teori Administrasi Publik,* Malang; Agritek Yayasan Pembangunan Nasional.

Kartono, Kartini. 2017. *Psikologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Mahfudh, Sahal. 1994. *Nuansa Fiqih Sosial*. Yogyakarta: LKIS.

Mahfudz, 2014. *Pelacuran dan Pemerasan Studi Sosiologis Tentang Ekspolitasi Manusia Oleh Manusia*, Alumni, Bandung,

Margono, S. 2014. *Metodologi Penelitian Pendidikan*. Jakarta : PT Rineka Cipta

Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. 2011. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tantang Metode-Metode Baru*. UI Press: Jakarta.

Moleong, Lexy J. 2016. *Metodologi Penelitian Kualitatif,* Bandung: Remaja Rosdakarya

Nugroho, Riant. 2012, *Public Policy*, Kompas Gramedia,Jakarta.

Rachman, Efendi. 2011. *Panduan Lengkap Perencanaan CSR*. Jakarta: Penebar Swadaya.

Subarsono, AG. 2019. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Suyanto. 2015. *Metode Penelitian Sosial: Bergabai Alternatif Pendekatan.* Prenada Media: Jakarta

Tanjung, Armaidi, dan Delfita, Elfi. 1997. *Mengapa Zina Dilarang*. Solo: CV Pustaka Mantiq

Widodo, Joko. 2017. *Analisa Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media Publishing.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 Kabupaten Situbondo tentang Pelarangan Pelacuran.

.