

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG PEMBERANTASAN PROSTITUSI (Studi Kasus di Desa Banjarwati Kecamatan Paciran Kabupaten Lamongan)

Ayu Sri Astuti¹, Abd. Hadi², Moh. Sa'diyin³

¹ Institut Pesantren Sunan Drajat, Indonesia,

² Institut Pesantren Sunan Drajat, Indonesia,

³ Institut Pesantren Sunan Drajat, Indonesia

*sriayuastuti57@gmail.com*¹), *abd.hadi@insud.ac.id*², *mohsa'diyin@insud.ac.id*³)

Abstract:

Prostitution is a problem that is widespread in society in general in this modern era. Lamongan Regency is one of the areas where prostitution is carried out by commercial sex workers. In following up on this, the Lamongan Regency Regional Regulation stipulates Regional Regulation Number 5 of 2007 concerning the Eradication of Prostitution in Lamongan Regency, Banjarwati Village, Paciran District. optimal. However, even though there are Regional Government regulations, the implementation of prostitution practices in the area still continues without paying attention to existing regulations. There are regulations so that they can be implemented, and if they are not implemented well then there needs to be an evaluation of this. This research aims to answer, describe and analyze the problem formulation regarding how the Lamongan regional government implements policies in implementing Regional Regulation Number 5 of 2007 and what steps are taken in implementing these regulations in Banjarwati Village. The research method used in this research is a qualitative research method with a descriptive approach where the researcher goes directly to the field where the research object is and the research instruments used to collect data are by conducting observations, interviews and documentation. The results of this research concluded that the practice of eradicating prostitution of commercial sex workers in Lamongan district, Paciran sub-district, Banjarwati village is not optimal, the facts on the ground are that there are still a lot of prostitution practices in the area and with the steps that have been taken by law enforcers in implementing regional regulations. not maximal

Keywords: *Implementation; Local regulation; Prostitution*

Abstrak:

Prostitusi merupakan masalah yang marak terjadi pada masyarakat pada umumnya di zaman yang modern ini, Kabupaten Lamongan merupakan salah satu daerah yang terdapat prostitusi yang dilakukan oleh para pekerja seks komersial. Dalam menindak lanjuti hal tersebut Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan menetapkan Peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Lamongan Desa Banjarwati Kecamatan Paciran. Akan tetapi walaupun sudah ada peraturan Pemerintah Daerah, pengimplementasian praktek prostitusi di daerah tersebut masih saja terus berjalan dengan mengabaikan peraturan yang ada. Adanya peraturan supaya bisa dijalankan, dan apabila tidak terlaksana dengan baik maka perlu adanya evaluasi untuk hal tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab, mendeskripsikan, dan menganalisis rumusan masalah tentang bagaimana pelaksanaan kebijakan Pemerintah daerah Lamongan dalam menerapkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 dan Langkah-langkah apa saja yang dilakukan dalam menerapkan peraturan tersebut di Desa banjarwati. maksimal. Metode penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dimana peneliti terjun langsung ke lapangan tempat objek penelitian dan instrumen penelitian yang di gunakan untuk mengumpulkan data adalah dengan melakukan sebuah observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian ini disimpulkan bahwa praktek pemberantasan prostitusi pekerja seks komersial di kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran Desa Banjarwati tidaklah maksimal, fakta di lapangan ternyata masih banyaknya dan adanya praktek prostitusi di wilayah tersebut dan dengan Langkah-langkah yang telah dilakukan oleh penegak hukum dalam menerapkan Peraturan Daerah pun belum maksimal.

Kata Kunci: *Implementasi; Peraturan Daerah; Prostitusi*

PENDAHULUAN

Prostitusi berasal dari bahasa latin, yaitu prostituere atau pro-stauree yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan, percabulan, pergendakan.¹ Prostitusi berkembang bersama dengan kemajuan peradaban, walaupun fakta bahwa pelacuran pasti telah membahayakan kehidupan masyarakat.² Sedangkan terjadinya prostitusi sudah dilaksanakan secara turun temurun, mereka memiliki alasan tersendiri dalam kegiatan pelacuran tersebut, yaitu adanya seorang raja berkuasa penuh atas hak-hak dari rakyatnya termasuk kekuasaan atas jiwa dan raga, karena raja mempunyai kekuasaan atas rakyatnya secara penuh termasuk melayani seksualnya, jadi siapa saja yang dikehendaki raja untuk melayaninya harus bersedia, budaya ini berlanjut sampai pada masa penjajahan, sehingga ketika penjajah tanah budaya ini masih terus berlanjut bahkan lebih luas dan membahayakan masyarakat.

Untuk saat ini pelacuran memang salah satu bentuk kriminalitas yang sangat sulit untuk ditangani dan jenis kriminalitas ini banyak di dorong oleh faktor ekonomi sehingga sulit diberhentikan secara menyeluruh, dimana dalam kegiatan bermasyarakat itu didukung penuh oleh faktor ekonomi dan mendapat pemenuhan diri kebutuhan secara manusiawi. Keinginan yang timbul ini meupakan akibat dari nafsu biologis manusia yang sederhana. Bentuk prostitusi ini seperti praktik penjualan jasa seksual atau yang disebut juga dengan Pekerja Seks Komrsial (PSK) selayaknya dianggap sebagai penyakit masyarakat yang dianggap sebagai salah satu penyimpangan terhadap norma perkawinan yang suci.³

Seiring dengan gencarnya penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) di dunia termasuk pelacuran adalah bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang sangat keji, oleh sebab itu pelacuran harus dihilangkan. Sebagaimana dalam Al-Qur'an surah Al-Isra' (17): 32 yang berbunyi:

وَلَا تَقْرُبُوا الزُّنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا

*Terjemahan: "Dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk."*⁴

¹ Ardy Al-Maqassary, "Pengertian Pelacuran", diakses dari <http://www.ejurnl.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html>.

² Jurnal Pemikiran Hukum Al-Qanum, Volume 22. No.2, Halaman 237-474, Surabaya, Desember, 2019.

³ Mia Amalia, Analisis Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Dihubungkan dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan di Kawasan Cisarua Kampung Arab, Jurnal Mimba Justicia, Indonesia, 2012), 388.

⁴ Kementrian Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemhannya (Jakarta: PT Sinergi Pustaka Indonesia, 2018), 288.

Dalam surah ini Allah SWT melarang kepada hamba-Nya melakukan perbuatan zina karena itu merupakan perbuatan yang keji yang dapat merusak kehormatan, hubungan rumah tangga dan dapat menyebabkan perbuatan buruk lainnya dan zina adalah salah satu dosa besar dalam islam.

Permasalahan prostitusi merupakan sebuah permasalahan struktural yang terjadi di dalam masyarakat. Mereka masih memahami masalah prostitusi sebagai moral, yang mana prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya, tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya. Prostitusi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan “terhadap kesusilaan moral” maka pemerintah melalui KUHP Pasal 506 yang berbunyi “barang siapa yang menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencaharian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.”⁵

Setiap orang yang bermoral baik dan berpegang teguh pada agama pasti berpendapat bahwa prostitusi adalah perbuatan yang keji dan dibenci oleh agama, tapi demi mendapatkan kehidupan yang lebih layak seseorang bahkan bisa melakukan hal-hal yang dilarang oleh agama maupun negara, bukan dengan cara menjual diri saja bahkan ada yang mendukung untuk menyediakan tempat seperti membuat area-area lokasi, padahal kita tahu bahwa usaha-usaha tersebut dilarang oleh agama maupun negara. Akibat adanya persoalan tersebut, peranan pemerintahan pun sangat diperlukan dalam pemberantasan prostitusi ini, khususnya Pemerintah Daerah karena pemerintahan ini yang sangat dekat dengan rakyat. Seperti pemerintahan Kabupaten Lamongan yang sudah lama ada praktek prostitusi hingga saat ini yang berada di Desa Banjarwati, dengan adanya praktek prostitusi di wilayah ini sangat meresahkan masyarakat sekitar, karena sangat mengganggu dan merusak citra lingkungan yang aman dan tentram. Akhirnya pemerintah tidak tinggal diam, maka munculah Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2007 tentang pemberantasan pelacuran sebagai payung hukum prostitusi di wilayah ini.

Akan tetapi, walaupun sudah ada peraturan Pemerintah Daerah ini pengimplementasian praktek prostitusi di daerah tersebut masih saja terus berjalan dengan mengabaikan peraturan yang sudah ada. Adanya peraturan tersebut untuk ditegakkan dan dijalankan, sehingga ketika

⁵ B. Bosu, *Sendi-Sendi Kriminologi* (Surabaya: Usaha Nasional, 1982), 44.

sudah ada peraturan tetapi tidak terlaksana dengan baik maka perlu adanya evaluasi untuk hal tersebut.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan (*field research*) adalah penelitian yang dilakukan dalam kancah kehidupan yang sebenarnya.⁶ Penelitian lapangan bermaksud mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan sekarang dan interaksi suatu keadaan sosial, individu, kelompok lembaga dan masyarakat⁷. Jadi penelitian lapangan adalah penelitian yang mengangkat data dan permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat,

Sifat penelitian ini yaitu bersifat deskriptif analitis, yang dimaksud dengan metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu objek yang bertujuan membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara hubungan diantara unsur-unsur yang ada atau fenomena tertentu.⁸ Metode pada hakikatnya adalah mencari teori, bukan menguji teori. Metode ini menitik beratkan pada observasi dan suasana alamiah. Penelitian bertindak sebagai pengamat, ia hanya membuat kategori pelaku, mengamati gejala dan mencatatnya dalam buku observasi. Dengan suasana alamiah berarti bahwa peneliti terjun ke lapangan⁹.

Penelitian ini dilakukan di Desa Banjarwati Kecamatan Paciran Kabupaten Lamongan. Sumber data yang peneliti peroleh adalah dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh atau yang dikumpulkan langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan memerlukannya. Data primer ini, disebut juga dengan data asli atau data baru. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada seperti seperti buku, jurnal hukum, laporan hukum, dan media cetak atau elektronik, rancangan undang-undang kamus hukum, ensiklopedia, dan lainnya.¹⁰ Adapun metode pengumpulan data yang digunakan yaitu pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif.

⁶ Kartini Kartono, Pengantar Metodologi Riset Sosial, Cet ke-VII (Bandung: Mandar Maju, 1996), 32.

⁷ Husaini Usman dan Purnomo Setiadi Akbar, Metodologi Penelitian Sosial (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), 5

⁸ Kaelan, MS, Metodologi Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat (Yogyakarta: Paradigma, 2005), 58.

⁹ M. Iqbal Hasan, Pokok-pokok Materi Metode Penelitian dan Aplikasinya (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), 22.

¹⁰ Ibid., 82

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Prostitusi

Prostitusi berasal dari bahasa latin, yaitu “prostituere” yang berarti menonjolkan diri dalam hal-hal yang buruk atau tercela atau menyerahkan diri secara terang-terangan kepada umum.¹¹ Pelacuran merupakan salah satu masalah sosial yang timbul seiring dengan perkembangan tingkat kehidupan manusia. Pelacuran juga menjadi salah satu bentuk penyakit sosial yang sejak dulu sangat sulit untuk dihilangkan. Para sosiolog mendefinisikan penyakit sosial (patologi sosial) sebagai “semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup ragam bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal”¹².

Pelacuran atau prostitusi merupakan perbuatan yang oleh masyarakat perbuatan yang hina, asusila, sehingga hidupnya disebut sebagai hidup dalam lembah hitam atau lumpur dosa. Selain dipandang sebagai perempuan hina sebagai pelaku perzinahan, lebih tajam lagi adalah pernyataan Misset seperti dikutip Soerdjono Dirdjosisworo yang menyatakan dengan sangat tajam seorang pelacur semacam drakula meracuni, menghisap dan menghancurkan laki-laki muda. Sehubungan dengan pengertian pelacuran ini Soerdjono Dirdjosisworo mengemukakan:

“Pelacuran dapat diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran kepada laki-laki guna pemuas nafsu seksual orang-orang itu. Di Eropa sering adanya disebut pelacur laki-laki (yang bersedia memuaskan perempuan-perempuan kesepian), tetapi hal ini tidak umum di Asia khususnya Indonesia, sehingga kita hanya menerima pendapat pelacur dikalangan wanita, maka pers pun menyebutnya sebagai wanita tuna susila (WTS) sebagai nama lain pelacur, yang mata pencariannya (nafkahnya) menyediakan diri bagi siapa saja yang menghendaki (tanpa pilihan) dan atas kesediannya dia mendapat upah atau barang-barang yang diterimanya sebagai pembayaran”.¹³

Faktor-faktor yang mendorong atau mempengaruhi adanya prostitusi (pelacuran) adalah:

- a. Faktor Ekonomi: kemiskinan, ingin hidup mewah
- b. Faktor Sosial: Urbanisasi, kadilans sosial
- c. Faktor Psikologi: Rasa ingin balas dendam, malas bekerja, histeris.¹⁴

Prostitusi (pelacuran) menimbulkan dampak negatif sebagai akibat adanya praktek pelacuran tersebut, yaitu:

- a. Menimbulkan dan menyebar luaskan penyakit kelamin
- b. Merusak sendi-sendi keluarga yang wajar
- c. Cenderung menciptakan kejahatan dalam berbagai variasinya (tempat berkumpulnya bandit-bandit dan lain-lain)

¹¹ Soerdjono Dirdjosisworo, pengantar ilmu hukum (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), 122

¹² Kartini Kartono, Pelacuran dan Pemerasan....., 36.

¹³ Soerdjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), 122.

¹⁴ Ibid, 124.

d. Merusak sendi-sendi pendidikan moral karena bertentangan dengan norma-norma agama, susila dan hukum.¹⁵

2. Lokalisasi

Lokalisasi adalah sebuah tempat atau rumah yang khusus disediakan untuk prostitusi ini dinamakan “bordil” yang berasal dari kata “bordeel”. Menyediakan tempat untuk perbuatan cabul menjadi tempat pencaharian, yang menyediakan rumah atau kamarnya (dengan pembayaran atau lebih dari satu kali) kepada perempuan atau laki-laki yang melacur (bersetubuh atau melepaskan nafsu kelaminnya dengan jalan lain) disitu.

Penunjukan tempat pelacuran ini berdasarkan campur tangan pemerintah daerah, dalam hal ini baik secara langsung ataupun tidak langsung memberikan izin kepada germo (mucikari/orang-orang yang mengadakan bordil-bordil atau tempat pelacuran) untuk mendirikan rumah bordil.

3. Undang-Undang Tentang Prostitusi

Sampai hari ini belum ada undang-undang di Indonesia yang melarang menjual jasa seks atau melakukan aktivitas sejenisnya.”Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu menyediakan pelayanan seks secara ilegal seperti yang tertera pada KUHP Pasal 296, 297 dan Pasal 506”. Dalam hal ini KUHP merumuskan berbagai ketentuan-ketentuan yang mengatur masalah prostitusi yang diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 296, yang ditujukan kepada germo yaitu orang-orang yang bekerja sebagai penghubung dengan memudahkan terjadinya perbuatan cabul oleh orang lain kepada orang lain.
- b. Pasal 297, yang ditujukan kepada pedagang wanita yang menjadikannya sebagai pekerjaan.
- c. Pasal 506, yang ditujukan kepada mucikari, yaitu orang yang menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita yang menjadikannya sebagai pekerjaan.

Meskipun demikian dalam hukum pidana tetap merupakan dasar dari peraturan-peraturan dalam industri seks di Indonesia, karena larangan memberikan pelayanan seksual secara komersil tidak ada hukum negara. Peraturan dalam industri seks ini cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat, pada tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kecamatan, dengan mempertimbangkan reaksi, aksi dan tekanan berbagai organisasi masyarakat baik yang sifatnya mendukung atau menentang.¹⁶

Belum adanya peraturan perundang-undangan yang melarang perbuatan prostitusi menyebabkan dalam upaya penanggulangan perbuatan prostitusi tersebut, penegak hukum lebih banyak mempergunakan pasal-pasal tentang pengemis, penggelandangan dan pemabukan seperti Pasal 301, 504, 300, 526 sampai dengan

¹⁵ Soerdjono Dirdjosiswoyo, Pengantar Ilmu Hukum....., 126

¹⁶ Terence H.Hull, Pelacuran di Indonesia....., 28.

Pasal 539 KUHP. Selain itu operasi pemberantasan hanya dikaitkan dengan upaya penertiban umum seperti operasi pemeriksaan identitas.

4. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Prostitusi

Peraturan daerah adalah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui pembentukan Perda yang berencana, aspiratif, dan berkualitas, maka dapat diharapkan Perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.¹⁷

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda memiliki peran yang menentukan.¹⁸ Pertama, Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda menjadi acuan seluruh kebijakan publik yang dibuat termasuk di dalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. Kedua, Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik daerah. Agar Perda tentang arah pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dioperasionalkan, diperlukan ketentuan atau peraturan tentang pelaksanaan pemerintahan daerah. Segala bentuk kebijakan yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, harus mengacu pada peraturan daerah sebelumnya atau peraturan perundangan yang lebih tinggi (jika perayuran daerah belum mengaturnya), Ketiga, Perda sebagai sosial kontrak sosial di daerah. Kontrak sosial merupakan ikatan kontrak antara pejabat publik dengan masyarakat sebagai pemangku kepentingan (stakeholders) adanya kontrak sosial tersebut berdampak bagi penyelenggara pemerintah daerah. Keempat, Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Berbagai peranan Perda sebagaimana yang dikemukakan di atas menghadirkan suatu isyarat bahwa keberadaan dan fungsi Perda sebagai aktualisasi prinsip otonomi dan desentralisasi, merupakan dua hal yang strategis dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis. Seiring berjalannya otonomi daerah, maka pemerintah Kabupaten Lamongan perlu melakukan langkah-langkah konkrit guna terciptanya kebersihan, ketertiban dan ketentraman lingkungan di wilayah Kabupaten Lamongan yang salah satunya adalah pemberantasan pelacuran.

Bahwa untuk lebih menetapkan pelaksanaan pemberantasan pelacuran di Kabupaten Lamongan, maka Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 1968 tentang pemberantasan pelacuran sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2004 dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini sehingga perlu untuk ditinjau kembali dan diubah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan

¹⁷ Jazim Hamidi, et,al, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah* (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2011), 60-61

¹⁸ Sadu Wasistono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)* (Bandung: Fokusmedia, 2009), 59-62

Nomor 5 Tahun 2007. Menurut Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan No.5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Pelacuran, prostitusi diartikan sebagai hubungan kelamin yang dijalankan oleh pelacur (seksual diluar nikah) dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan jasa. Para pekerjanya sering kita sebut sebagai wanita tuna susila atau sebutan pekerja seks komersial.

Dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan No.5 Tahun 2007, yang disebut pelacur adalah seorang wanita, pria atau waria, terutama dari keluarga kurang mampu, yang melakukan hubungan seksual diluar pernikahan dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan jasa. Upaya-upaya lain yang dilakukan pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah) dalam penanggulangan perbuatan prostitusi adalah dengan menertibkan Peraturan Daerah yang melarang perbuatan praktek prostitusi seperti Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang pemberantasan pelacuran.

5. Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Lamongan dalam menerapkan Perda Lamongan Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Prostitusi Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran

Implementasi kebijakan adalah langkah strategis untuk mewujudkan ketentuan atau program kedalam bentuk nyata, kebijakan tanpa implementasi tidak akan mempunyai makna sama sekali, bagaimanapun baiknya kebijakan itu dibuat tetapi tidak dibarengi dengan implementasi yang baik maka kebijakan itu hanya sebagai susunan kalimat yang tak enak dibaca. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum juga tergantung pada optimal dan professional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut, mulai tahap pembuatannya, sosialisasinya, dan proses penegakan hukumnya.

Desa Banjarwati adalah wilayah hukum Kabupaten Lamongan, daerah ini merupakan daerah transindustri yaitu daerah dengan industry yang cukup pesat, biasanya daerah seperti ini sangat lekat dengan adanya praktek prostitusi pekerja seks komersial seperti yang diutarakan oleh Ibu Sri Indriawati Selaku Bagian Staff Umum Kecamatan Paciran, yaitu:

“Kecamatan Paciran dapat dikatakan merupakan daerah dalam kehidupan sehari-hari menjunjung tinggi nilai-nilai keagamaan, atau dapat dikatakan juga merupakan daerah yang religious. Hal ini dikarenakan di Kabupaten Lamongan terdapat salah satu 9 wali yaitu Sunan Drajat yang makamnya ada disebelah utara Kabupaen Lamongan, namun ternyata dalam kehidupan sehari-hari dalam masyarakat di berbagai desa pun masih ditemukan adanya kegiatan yang bersifat melanggar nilai-nilai dan norma-norma agama di masyarakat, salah satunya adalah praktek pekerja seks komersial yang bermacam-macam. Dalam menanggualanginya pun Kecamatan Paciran ini menetapkan Peraturn Daerah No 5 Tahun 2007 di Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran Desa Banjarwati. Dengan usaha yang ada yaitu dengan memberikan arahan dan bekerja sama dengan Satpol PP Paciran ”¹⁹

¹⁹ Wawancara dengan Sri Indriawati, tanggal 7 Juni 2022 di Kantor Kecamatan Paciran

Hal yang bertolak belakang dari penuturan diatas berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Bapak Khoirul, S.H Selaku Sekretaris Desa Banjarwati, yaitu sebagai berikut:

“Desa Banjarwati ini memang ada warung remang-remang seperti itu tapi hanya sebatas warung dan perempuan sebagai penyedianya saja istilahnya sebagai penarik untuk warung kopi tersebut, kita dari desa sendiri pun sudah mencoba untuk mengingatkan untuk tidak sampai sejauh itu atau menghindari dari hal-hal yang tidak diinginkan.”²⁰

Menurut hasil penelitian di lapangan Bapak Sekretaris Desa mengatakan bahwa warung yang berada di Desa Banjarwati itu bukanlah warung yang mengarah ke arah prostitusi, melainkan warung yang menjual kopi dan perempuan sebagai daya tariknya. Agar tidak terjadi praktek prostitusi Pemerintah Desa sudah mengingatkan jangan sampai terjadi hal tersebut. Berkebalikan dengan pendapat Perangkat Desa diatas, Supandi seorang warga setempat yang biasanya berlalu lalang di wilayah sekitar situ mengatakan sebagai berikut:

“Aku nek muleh teko ngalas ngelewati warung-warung itu akeh bocah wedok dandanane menor-menor ngeladeni wong lanang-lanang ngopi, kadang yo di pangku barang diajak omong-omongan dan dipegang-pegang tangannya, lek menurutku terus warunge kok koyo onok warunge ngunu ku sampe jam 12 lah ngunu ku gak yo jenenge warung remang-remang yo dodol kopi yo dodol guyon yo dipegang-pegang barang”.²¹

Pendapat diatas jelas mengatakan bahwasannya di daerah tersebut terdapat warung remang-remang yang menjadi kecemasan dan kecurigaan masyarakat, warung remang-remang dengan adanya perempuan yang melayani laki-laki sampai tengah malam dan dipegang-pegang oleh laki-laki tersebut. Selain dari Bapak Supandi ada juga penuturan dari Ibu Ana sebagai berikut:

“Menurut saya warung itu seharusnya tidak ada, di drajat, banjarwati atau dimanapun, karena ketika ada warung tersebut di suatu daerah maka daerah tersebut akan terlihat buruk citranya dikarenakan adanya tempat seperti itu sangat meresahkan bagi masyarakat”²²

Dari penuturan Ibu Ana di atas bawasannya warung tersebut adalah warung illegal dan sangat membuat resah bagi masyarakat, warung yang sudah berdiri sejak dulu sehingga masih beroperasi hingga saat ini. Menegenai warung remang-remang di wilayah desa ini ada beberapa pendapat yang berbeda dari Kecamatan Paciran, Kepala Desa maupun masyarakat, bahwa memang adanya praktek prostitusi pekerja seks komersial di daerah tersebut. Namun dari Perangkat Desa sendiri mengatakan bahwa tidak adanya praktek prostitusi di wilayah tersebut karena itu hanya warung kopi biasa dengan para wanita-wanita sebagai penariknya, sehingga tidak ada yang perlu dikhawatirkan dan dicemaskan. Tapi juga ada kecurigaan dari warga sekitar bahwa disitu terjadi praktek warung remang-remang.

²⁰ Wawancara dengan Bapak Khoirul, SH, tanggal 28 May 2022 di Kantor Kepala Desa Banjarwati.

²¹ Wawancara dengan Bapak Supandi, tanggal 5 Juni 2022 di Desa Drajat

²² Wawancara dengan Bapak Hartono dan Ibu Ana tanggal 15 Agustus 2022 di Desa Banjarwati.

Berdasarkan dari pengertian prostitusi yang berarti menonjolkan diri dalam hal-hal yang buruk atau menyerahkan diri secara terang-terangan kepada umum atau perbuatan yang melanggar norma hukum dan sosial seperti menjajakan seks secara bebas, disamping itu ada terdapat mal qoqolah “Man tasyabbaha bikaumin fahuwa minhum (Dan barang siapa yang menyerupai suatu kaum, maka ia termasuk dari mereka)”. Berdasarkan mal qoqolah ini adanya tingkah laku pramusaji kopi seperti yang digambarkan diatas, bahwasannya di daerah ini telah terjadi system praktek prostitusi pekerja seks komersial.

Untuk menanggulangi hal tersebut Pemerintah Daerah Lamongan membuat Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Prostitusi di seluruh Kabupaten Lamongan, untuk meminimalisir hal tersebut di wilayah Lamongan. Namun ternyata masih ditemukan beberapa kegiatan yang sangat jelas melanggar nilai-nilai dan norma-norma agama yang dilakukan oleh beberapa masyarakat yang ada di Desa Banjarwati, yaitu kegiatan praktek kerja komersial. Dimana kegiatan ini yang dilakukan tersebut dapat mengganggu dan meresahkan kehidupan warga masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung yang berada disekitar lingkungan yang terdapat praktek prostitusi tersebut.

6. Langkah-langkah Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2007 Tentang Pemberantasan Prostitusi Kecamatan Paciran Kabupaten Lamongan

Menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat adalah tugas utama Pemerintah dalam rangka mewujudkan ketertiban dan keamanan Pemerintah di fasilitasi seperangkat aparaturnegara seperti Kehakiman, Kepolisian, Satpol PP dan Hansip (Pertahanan Sipil). Seperangkat aparaturnegara ini mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda-beda, Kehakiman dan Polisi, menegakkan aturan secara umum Satpol PP berkewenangan menegakkan Peraturan Daerah, Hansip berkewenangan menegakkan peraturan yang ada di tingkat Desa. Berkaitan dengan Peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Prostitusi yang menjadi garda terdepan dalam penegakan di wilayah ini adalah Satpol PP, dalam pelaksanaannya Aparatur ini harus mengerti benar tentang isi maksud dan tujuan Perda di atas.

Aparat Penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum penanggulangan pekerja seks komersial melakukan beberapa tindakan atau upaya yaitu sesuai dengan hasil penelitian dan wawancara yang telah dilakukan oleh penulis dengan Bapak Nurhadi, Amg selaku Ketua Seksi Ketertiban dan Ketentraman Umum Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan Paciran mendapatkan keterangan sebagai berikut:

“Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan Paciran telah melakukan berbagai upaya dalam menanggulangi pekerja seks komersial di Kecamatan yang dilakukan patrol 1 (satu) kali dalam satu bulan sesuai dengan arahan Kecamatan, dengan cara menyesuaikan rencana kegiatan dan bergerak cepat apabila ada laporan pengaduan tentang adanya kegiatan yang melanggar atau prostitusi. Untuk upaya lebih lebih lanjutnya Satuan Polisi Pamong Praja

melakukan upaya operasi penertiban secara umum seperti penggrebakan di warung-warung di wilayah yang sesuai dengan kegiatan”²³

Hal ini dibuktikan dengan adanya razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan Paciran selama satu bulan sekali, yang dilakukan guna untuk menertibkan adanya praktek tersebut, sehingga saat adanya laporan dan pengaduan dari masyarakat Satpol PP akan terjun langsung dalam menangani hal tersebut.

Berdasarkan data yang didapatkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti diatas, aparat Penegak Hukum dalam upaya pemberantasan pekerja seks komersial (PSK) di Kabupaten Lamongan, Kecamatan Paciran, Desa Banjarwati dengan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Prostitusi di Kabupaten Lamongan yaitu dengan cara melakukan patroli secara rutin dan melakukan pembinaan langsung kepada para pelaku yang tertangkap. Metode penanggulangan pemberantasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan tidak dilakukan terlebih dahulu mengenai sosialisasi dan komunikasi berupa penyadaran, pendidikan, pelatihan, tetapi langsung penangkapan dan pembubaran. Penulis kira hal ini lah yang tidak pernah berkurang bahkan jumlahnya bertambah. Melihat dari kesimpulan diatas bahwasannya kurangnya komunikasi antara penegak hukum dan obyek hukum pemerintah langsung melakukan penggrebakan dan penangkapan sehingga tidak adanya komunikasi yang baik.

Seperti yang disampaikan oleh pemilik warung remang remang, sebagai berikut:

“Dari Desa sendiri atau dari penegak hukum yaa tidak pernah melakukan sosialisasi untuk hal-hal yang seperti itu, hanya menyuruh tutup saat jam 11 itu saja”.

Hal yang disimpulkan dari wawancara di atas bahwasannya adalah dari Aparatur Desa maupun Satpol PP di Kecamatan berbeda, yang dimana dari Satpol PP yang sering melakukan patroli razia penggrebakan di warung remang-remang tersebut. Sehingga hal yang menjadi keresahan masyarakat atas adanya warung tersebut itupun diabaikan.

Kecamatan Paciran yang merupakan bagian integral dari Pemerintah Kabupaten Lamongan, sebagaimana pada pembahasan diatas bahwa di wilayah ini telah terjadi prostitusi atau warung remang-remang. Kecamatan Paciran sebagai pelaksana di lapangan melaksanakan Peraturan Daerah tersebut. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah tersebut ada beberapa Langkah diantaranya menurut Bapak Nurhadi, Amg selaku Kepala Unit Ketertiban dan Ketentraman Umum Kecamatan Paciran adalah sebagai berikut:

²³ Wawancara dengan Bapak Nurhadi, Amg, tanggal 18 May 2022 di Kantor Satpol PP Kecamatan Paciran

*“Langkah-langkah yang telah kita lakukan sesuai dengan perintah dari kecamatan pasti akan kita laksanakan ketika kita sudah mendapatkan perintah dan laporan, menjalankan sesuai dengan Standart Operasional Prosedur (SOP). Seperti melakukan patroli satu bulan satu kali dan patroli yang dilakukan adalah penggerebekan di warung-warung, dan ketika ada tersangka yang ditangkap akan dibawa langsung ke Satuan Polisi Pamong Praja dan dibina langsung atau langsung diurus dan dibawa ke Kabupaten Lamongan”.*²⁴

Dari wawancara di atas bisa penulis simpulkan, hal yang dilakukan oleh para penegak hukum dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu dengan terus menerus melakukan pengoperasian penggerebekan warung-warung tersebut. Para pekerja seks komersial tersebut pun biasanya langsung diberikan arahan dan dibina langsung oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan Paciran atau dibawa langsung ke Kabupaten Lamongan.

Berdasarkan data yang didapatkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti di atas, aparat Penegak Hukum dalam upaya pemberantasan pekerja seks komersial (PSK) di Kabupaten Lamongan, Kecamatan Paciran, Desa Banjarwati dengan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Prostitusi di Kabupaten Lamongan yaitu dengan cara represif yaitu melakukan patroli secara rutin dan melakukan pembinaan langsung kepada para pelaku yang tertangkap.

Implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang pemberantasan prostitusi di Lamongan telah dijalankan melalui program penyuluhan, pencegahan, serta pemberantasan kegiatan pelacuran di wilayah Kabupaten Lamongan. Instansi yang bertanggung jawab secara menyeluruh dan menjadi leading actor di dalam pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang pemberantasan pelacuran di Kabupaten Lamongan adalah Satpol PP Kecamatan Paciran. Melihat implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2007 Tentang pemberantasan pelacuran di Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran menggunakan variable yang dikemukakan oleh Edward adalah sebagai berikut:

- a. Sosialisasi atau pembinaan yang diberikan oleh implementator tentang Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 yang melarang siapa saja melakukan tindak pelacuran di wilayah Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran kepada kelompok sasaran, dengan cara Satpol PP mendatangi tempat-tempat yang diduga melakukan hal tersebut, sosialisasi yang dilakukan adalah sebanyak satu bulan satu kali
- b. Sumber daya pelaksanaan Perda masih ada yang memiliki tingkat pemahaman yang rendah yang dimana akan mempengaruhi pemahaman implementator terhadap aturan yang ada dalam SOP.

²⁴ Ibid., 42.

- c. Karakteristik badan pelaksana yaitu karakter yang melekat pada implementator, hal ini dapat dilihat melalui tingkat kejujuran dan komitmen implementor terhadap Perda. Dalam pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2007 di Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran, implementator mampu menjalankan program dengan cukup baik sesuai teknik dan mekanisme yang dibuat.
- d. Struktur birokrasi dan tim pelaksana Perda Nomor 5 Tahun 2007 Tahun 2005 Tentang pemberantasan prostitusi Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran ini tidak panjang dan berbelit-belit karna sebenarnya instansi yang sangat berperan dalam pelaksanaan Perda Nomor 5 tahun 2007 adalah Satpol PP Kecamatan Paciran.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran dapat diambil kesimpulan bahwa Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Prostitusi di Wilayah Kabupaten Lamongan Kecamatan Paciran belum dapat diimplementasikan dengan baik. Implementasi Perda tidak berjalan baik karena komunikasi antara implementator dengan kelompok sasaran kurang dilakukan secara intensif. Kemudian untuk langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah dan Penegak Hukum setempat tidak maksimal karna kurangnya komunikasi antara penegak hukum dan obyek hukum juga salah satu faktor mengapa implementasi itu kurang terlaksana. Perda ini tidak dapat efektif karena tujuan Perda tidak tercapai, serta implementator belum dapat memberikan efek kepada sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Andriawan, Agus Arban, "Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Prostitusi di Wilayah Kabupaten Bantul Berdasarkan Perda Nomor 5 tahun 2007", Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2016.
- Amalia, Mia. "Analisis Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Dihubungkan dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan Di Kawasan Cisarua Kampung Arab", Jurnal Mimbar Justisia, Vol.2 No. 2. 2016.
- Budiharjo, Marriam. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Carl Van Horn & Donald Van Meter. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society, 1975.
- Darwin, Implementasi Kebijakan. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995.
- Khalid, Muhammad. Mas'ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi's Life and Thought. Pakistan: Islamic Research Institute, 1977.
- Kementerian Agama RI, Al-Quran dan Terjemahnya, Jakarta: PT. Sinergi Pustaka Indonesia, 2012.
- Khoiriah, Faridhatul, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Evaluasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi", Program Studi

Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Prostitusi (Studi Kasus di Desa Banjarwati Kecamatan Paciran Kabupaten Lamongan)
Ayu Sri Astuti, Abd. Hadi, Moh. Sa'diyin

Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2018.

Kusumanegara, Solahudin. Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta : Gava Media, 2010.

Priyanti, Intan Rizky, “Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyumas Dalam Merekolisasi Prostitusi Gang Sadar Perspektif Masalah Mursalah”, Program Studi Hukum Tata Negara Islam, IAIN Purwokerto, 2020.

Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif R&D. Bandung: Alfabeta, 2015.