

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ANTI PERBUATAN ASUSILA DI KAWASAN LOKALISASI DESA PASAR PANAS KECAMATAN KELUA KABUPATEN TABALONG

Akhmad Riduan

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai
riduanahmad1980@gmail.com

Abstract

Di provinsi Kalimantan Selatan yang kaya dengan sumber daya alam, mineral dan batu bara, telah menyerap tenaga kerja namun persoalan kemiskinan menguap hingga 206,92 ribu jiwa pada September 2020. Pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bermunculan, tak pelak pelaku bisnis prostitusi terselubung ikut mengepak sayap seperti di Kabupaten Tabalong di beberapa lokasi. Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, menginterpretasi, dan menganalisa implementasi kebijakan anti perbuatan asusila di kawasan lokasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong.

Guna keperluan penelitian, ditempuh metode penelitian bercorak deskriptif-kualitatif dengan sejumlah informan kunci secara purposive sampling. Data yang dikumpulkan melalui teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi dianalisa dengan jalan data reduction, data display, dan conclusion drawing/verification. Adapun uji keabsahan data dilakukan melalui perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif, menggunakan bahan referensi, serta mengadakan member check.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat di Kawasan Lokalisasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong tidak efektif. Pertama, dari aspek komunikasi diketahui transmisi informasi tidak berjalan, kejelasan informasi tidak terpenuhi dari sebab tiadanya transmisi informasi, dan konsistensi aparat pemerintah juga tidak terpenuhi. Kedua, dari aspek sumber daya, diketahui tersedia petugas pelaksana di lapangan terdiri dari berbagai instansi, fasilitas untuk menunjang penerapan kebijakan sudah memadai, dan anggaran telah tersedia di berbagai SKPD terkait. Ketiga, dari aspek disposisi diketahui komitmen para pelaksana dalam penerapan kebijakan tidak efektif. Keempat, dari aspek struktur birokrasi diketahui SOP dalam rangka penerapan kebijakan telah tersedia, namun fragmentasi organisasi terjadi di tingkat institusi pelaksana.

Untuk meningkatkan efektivitas dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat di Kawasan Lokalisasi Desa Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong, disarankan kepada Kepala Satpol PP Kabupaten Tabalong bersama dengan instansi lainnya melakukan langkah persuasif melalui sejumlah sosialisasi, melakukan langkah koordinasi dengan pihak Pemerintah Kabupaten Barito Timur, dan melakukan monitoring secara berkesinambungan. Camat Kelua dan pemerintah desa Pasar Panas diharapkan dapat bersikap proaktif. Di luar itu, MUI Kecamatan Kelua seyogyanya dapat ikut melibatkan diri melalui upaya-upaya preventif selain dukungan dan partisipasi masyarakat setempat.

Keywords: Policy Implementation, Prostitution

Pendahuluan

Salah satu persoalan kehidupan masyarakat Indonesia adalah ketimpangan pendapatan ekonomi. Hingga September 2020, BPS mencatat proporsi kemiskinan berkisar pada angka 27,55 juta jiwa atau meningkat 2,76 juta jiwa dari September 2019 berdasar pada garis kemiskinan pada September 2020 adalah sebesar Rp.458.947,-/kapita/bulan dengan komposisi garis kemiskinan makanan sebesar Rp.339.004,- (73,87 persen) dan garis kemiskinan bukan makanan tercatat Rp.119.943,- (26,13 persen) (<http://www.kompas.com>, (online), diakses 25 Februari 2021). Sejumlah program pembangunan yang bersifat *trickle down effect* (efek tetesan ke bawah) tak sepenuhnya efektif dan berkecenderungan menimbulkan kantong-kantong kemiskinan baru.

Di kawasan Kalimantan Selatan yang kaya dengan sumber daya alam, mineral dan batubara, perkebunan kelapa sawit dan lainnya mampu menyerap tenaga kerja namun fenomena kemiskinan turut menguap. BPS Kalimantan Selatan mengungkapkan, pada periode September 2020 penduduk miskin di Kalimantan Selatan mencapai 206,92 ribu jiwa dan bila dibandingkan pada Maret 2020 terdapat kenaikan sebesar 19,1 ribu jiwa. (<http://www.banjarmasin.tribunnews.com>, (online), diakses tanggal 14 April 2021).

Di belakang hari, di sekitar pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bermunculan sektor-sektor usaha non-formal oleh warga sekitar maupun warga pendatang. Dari mulai kios rokok, kios pulsa isi ulang telepon genggam, warteg, warung-warung minum yang biasanya beroperasi khusus hingga dini hari, hingga aktivitas prostitusi di berbagai tempat baik yang berlangsung secara terbuka maupun terselubung. Prostitusi atau yang lebih dikenal oleh masyarakat awam sebagai "pelacuran" merupakan penjualan jasa seksual, seperti

seks oral atau hubungan seks yang dilakukan untuk mendapatkan uang atau materi lainnya. Sebagai suatu transaksi, prostitusi terkadang dilakukan disertai dengan undian berhadiah, perjudian, mendirikan tempat usaha yang tidak memiliki izin, pengumpulan bahkan penyaluran tenaga kerja tanpa izin dan *trafficking*. Istilah perempuan pelacur seringkali diperhalus dengan sebutan pekerja seks komersial, wanita tunasusila, pramuria, atau istilah lain yang kesemuanya mengacu kepada aktivitas layanan seks komersial.

Hingga beberapa tahun silam, Kabupaten Tabalong boleh dikatakan sebagai kotanya pelacuran terbesar se-Banua Enam (Hulu Sungai Utara, Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Selatan, Balangan dan Tapin) (<http://www.metro7.co.id>, (online), diakses tanggal 14 April 2021). Sejatinya, untuk mengantisipasi dan menanggulangi aktivitas prostitusi di Kabupaten Tabalong, pemerintah setempat telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 08 Tahun 2002 Tentang Pencegahan, Larangan dan Penanggulangan Perbuatan Tuna Susila yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat yang di antaranya mengatur tentang aktivitas prostitusi. Akan tetapi realitas menunjukkan, aktivitas prostitusi terlihat berjalan sebagaimana biasa sehingga pelanggaran terhadap Pasal 34 ayat (1) dan (2) huruf a,b, dan c terlihat nyata di kawasan lokalisasi desa Pasar Panas di Kecamatan Kelua dengan keberadaan belasan penjaja seks komersial (PSK) yang berasal dari berbagai daerah termasuk dari luar pulau Kalimantan selain para tamu yang secara bergantian datang berkunjung ke lokasi prostitusi. Hal ini diperparah dengan situasi sosial di mana lokasi prostitusi di Desa

Pasar Panas berseberangan langsung dengan lokasi prostitusi di Desa Kunding dalam wilayah Kabupaten Barito Timur, Propinsi Kalimantan Selatan yang legal dan cukup kesohor di telinga warga Banua Anam.

Kajian Teoritis

Kebijakan Publik

Pengertian

Istilah kebijakan publik tak terpisah dari kehidupan sehari-hari sehingga begitu familiar di ruang dengar masyarakat dalam konteks relasi antara pemerintah dan warga negara yang dipertemukan pada bingkai kepentingan publik.

Anderson (Santosa,2008:35) berpendapat kebijakan publik adalah kegiatan-kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengatasi sesuatu masalah.

Dunn (Pasolong,2008:39) menegaskan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan, dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.

Easton (Lubis,2007:8) menganggap kebijakan publik adalah kewenangan untuk mengalokasi nilai-nilai bagi masyarakat secara menyeluruh.

Dari beberapa pengertian di atas, diketahui kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan/tuntutan masyarakat yang dilatarbelakangi oleh masalah-masalah publik berdasarkan kewenangan pemerintah. Oleh karenanya, bagi Wibawa (1994:15), kebijakan publik adalah selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas,

sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut.

Keban (2008:61)

mengklasifikasikan, pada umumnya bentuk kebijakan (publik) dapat dibedakan atas :

1. Bentuk *regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang.
2. Bentuk *redistributive*, yakni mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin.
3. Bentuk *distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu.
4. Bentuk *constituent*, yakni yang ditujukan untuk melindungi negara.

Berkaitan dengan jenis-jenis kebijakan publik, oleh Pasolong (2008:40) dapatlah ditelusuri melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut : (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, (5) Peraturan Daerah. Oleh karena itu, peraturan mempunyai hirarki mulai dari tingkat kelurahan/desa hingga tingkat negara.

Namun demikian, Nugroho (Pasolong,2008:40) telah mencoba mengklasifikasikannya menjadi tiga kelompok sebagai berikut :

1. Kebijakan yang bersifat makro ; yaitu kebijakan atau peraturan yang bersifat umum seperti yang telah disebut di atas.
2. Kebijakan yang bersifat meso ; yaitu kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan seperti kebijakan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota.
3. Kebijakan yang bersifat mikro ; yaitu kebijakan yang bersifat mengatur

pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Aktor Kebijakan Publik Di Indonesia

Di Indonesia, pada era Reformasi ini aktor kebijakan (lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan atau kebijakan) oleh Agustino (2008:41) disebutkan sebagai berikut :

1. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).
2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).
3. Presiden.
4. Pemerintah, terdiri atas :
 - a. Presiden sebagai kepala pemerintahan (pemerintah pusat).
 - b. Menteri.
 - c. Lembaga Pemerintah Non-Departemen.
 - d. Direktorat Jenderal (Dirjen).
 - e. Badan-Badan Negara Lainnya (Bank Sentral, BUMN, dan lain-lain).
 - f. Pemerintah Daerah Provinsi.
 - g. Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten.
 - h. Kepala Desa.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota/Kabupaten.
7. Badan Perwakilan Desa (BPD).

Kebijakan Publik Dan Lingkungan

Di dalam aktivitas rutin pemerintahan, kebijakan publik merupakan salah satu instrumen yang lazim digunakan untuk mendekatkan setiap aktivitas pemerintah kepada pencapaian tujuan negara sebagaimana tercantum dalam konstitusi di samping sebagai upaya pemenuhan terhadap kepentingan publik (*public interest*). Pada gilirannya, setiap

kebijakan publik akan selalu bersentuhan dengan beberapa faktor yang mengitarinya, baik yang bersifat internal maupun eksternal dalam mana kebijakan itu dibuat dan dilaksanakan.

Agustino (2008:45) menyampaikan, kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya (sosial, politik, ekonomi, maupun budaya). Pada satu saat kebijakan menyalurkan masukannya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksakannya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh para pengambil keputusan/pembuat kebijakan. Artinya, interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling pengaruh.

Tidak jauh berbeda, Subarsono (2008:14) pun menerangkan bahwa tuntutan kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan mempengaruhi *policy makers*.

Berikutnya disebutkan pula oleh Agustino (2008:45), pengertian lingkungan yang lebih spesifik perlu dipahami dalam pemaknaan yang plural. Ia harus dipahami dalam tiga kategori besar. *Pertama*, lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, dan nilai-nilai tertentu. *Kedua*, lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional seperti karakteristik birokrasi, sumber daya yang dimiliki, sumber daya finansial yang tersedia, dan lain sebagainya. *Ketiga*, lingkungan khusus yang mempengaruhi kebijakan.

Proses Kebijakan Publik

Sebagai sebuah proses kerja, maka kebijakan publik terdiri dari beberapa tahapan kegiatan atau rangkaian aktivitas yang saling tergantung satu sama lain

sehingga membentuk sebuah proses yang sistemik. Secara teoritis, tahapan-tahapan kegiatan dalam proses kerja kebijakan publik di antaranya telah dikemukakan oleh Dunn (Keban,2008:62), yakni terdiri atas : *Pertama*, penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*). *Kedua*, formulasi kebijakan (*policy formulation*). *Ketiga*, adopsi kebijakan (*policy adoption*). *Keempat*, implementasi kebijakan (*policy implementation*). *Kelima*, penilaian kebijakan (*policy assessment*).

Pada tahap penetapan agenda kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan melalui suatu prosedur yang dikenal dengan nama “*problem structuring*”. Pada tahap formulasi kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah di mana diperlukan suatu prosedur yang disebut “*forecasting*” di mana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan. Adopsi kebijakan merupakan tahap selanjutnya yang mana setelah melalui suatu proses rekomendasi ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Implementasi kebijakan adalah suatu tahap di mana kebijakan yang telah diadopsi tadi dilaksanakan oleh unit-unit tertentu dengan memobilisasi dana dan sumber daya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan. Tahap terakhir adalah tahap penilaian kebijakan di mana berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap tersebut proses evaluasi diterapkan.

Implementasi Kebijakan Publik

Pengertian

Implementasi adalah fase krusial dalam siklus kebijakan publik untuk membumikan gagasan-gagasan di ruang publik sehingga menghasilkan hasil,

dampak atau tujuan sebagaimana dikehendaki dalam situasi yang dinamis. Dikatakan Udoji (Wahab, 1991:45), *the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints in file jackets unless they are implemented.*

Lester dan Stewart (Winarno,2005:102) menyebutkan, implementasi kebijakan publik dalam arti luas sebagai 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.

Santosa (2008:43) mengungkapkan, implementasi kebijakan adalah aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif.

Van Meter dan Van Horn (Agustino,2006:153) mengartikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Dari beberapa pengertian di atas, dipahami bahwa implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan dari kebijakan yang sebelumnya ditetapkan oleh pemerintah guna mencapai hasil, dampak atau tujuan berkaitan dengan kepentingan publik.

Implementasi kebijakan publik mensyaratkan keterlibatan sejumlah aktor. Wahab (1991:49) menyebutkan beberapa pihak yang terlibat, yaitu pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (*the center*), pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*), dan aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan yakni kelompok sasaran (*target group*). Di sisi lain, implementasi kebijakan publik sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkutan

paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan sebagaimana ditegaskan oleh Grindle (Wahab,1991:45).

Aspek-Aspek Terkait Implementasi Kebijakan Publik

Pada proses implementasi suatu kebijakan publik, keberhasilan ataupun kegagalan dimungkinkan terjadi sebab kondisi riil di lapangan dapat saja berbeda dengan prediksi di atas kertas. Edwards III (Subarsono,2008:90) menyampaikan empat variabel besar yang terkait dalam proses implementasi suatu kebijakan publik, yakni :

- a. Komunikasi
Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber daya
Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya,

kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

- c. Disposisi
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap/perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d. Struktur Brokrasi
Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh 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. Dikatakan pula oleh Edwards III (Winarno, 2005:153), sifat kedua dari struktur birokrasi adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Sementara itu, badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi mereka dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan mereka mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dengan badan-badan yang melaksanakan program-program yang berhubungan. Sifat multidimensi dari banyak kebijakan juga ikut mendorong fragmentasi. Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi organisasi

adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah.

Lester dan Stewart (Agustino,2006:154) menyatakan, implementasi merupakan suatu proses sekaligus suatu hasil (*output*) di mana keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*). Grindle (Agustino,2008:139) menambahkan, pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

Berkenaan dengan lingkungan kebijakan yang tak dapat diprediksi secara presisi, maka secara khusus dalam tahapan implementasi kebijakan publik kemungkinan akan munculnya hambatan perlu pula untuk diwaspadai. Diuraikan Keban (2008:78), semua hambatan ini dapat dibedakan atas hambatan dari dalam dan luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang dapat

berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya, dan sebagainya.

Oleh karenanya, di samping menjanjikan dampak sebagaimana diinginkan, dengan melihat potensi hambatan sebagaimana di atas maka kebijakan publik sejatinya juga mengandung resiko untuk gagal disebabkan situasi lingkungan kebijakan yang memang sangat kompleks dan diliputi dinamika sehingga perubahan seperti diharapkan tak mutlak terjamin. Dunsire (Wahab,1991:47) mengemukakan gejala *implementation gap*, yakni suatu istilah untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Perbuatan Asusila

Pengertian

Rahmadani (<http://www.perbuatan.keji.blogspot.com>, (online), diakses 21 Mei 2017) menyebutkan, asusila adalah perbuatan atau tingkah laku yang menyimpang dari norma-norma atau kaidah kesopanan yang saat ini cenderung banyak terjadi di kalangan masyarakat.

Pasha (<http://www.mpasha14.blogspot.co.id>, (online), diakses 21 Mei 2017) menyampaikan, tindak asusila adalah tindakan atau perbuatan yang menyimpang dari norma-norma kesopanan yang berlaku. Target dari perbuatan ini rata-rata adalah seorang wanita, entah itu pelecehan seks

atau pemerkosaan. Namun adapula perbuatan asusila atas dasar suka sama suka salah satu contohnya adalah berzina.

Dari beberapa pengertian di atas, dapat dipahami bahwa perbuatan asusila merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan nilai/norma kesopanan yang berlaku di dalam lingkungan masyarakat menyangkut tata kehidupan seksual yang sejatinya telah diatur oleh ajaran agama maupun adat-istiadat setempat.

Beberapa faktor penyebab perbuatan asusila sendiri menurut Pasha (<http://www.mpasha14.blogspot.co.id>, (online), diakses 21 Mei 2017) dapat dikarenakan beberapa hal yaitu pergaulan bebas, pengaruh ekonomi, cara berpakaian, nafsu yang tak terkontrol, sering membaca cerita atau menonton film berbau pornografi, terpaksa, pengaruh narkoba, dan kurangnya pengetahuan dan hukum agama yang dianutnya.

Macam-Macam Perbuatan Asusila

Perbuatan asusila dapat terjadi dalam beberapa macam diuraikan Rahmadani (<http://www.perbuatan.keji.blogspot.com>, (online), diakses 21 Mei 2017), yakni sebagai berikut :

- a. Zina atau heteroseksual
Zina adalah hubungan seks di antara laki-laki dan perempuan di luar pernikahan yang sah. Secara psikolog dan seksolog terbagi atas pezina dan pelacur. Pelacur adalah mereka yang melakukan hubungan seks untuk mendapatkan uang sedangkan pezina adalah mereka yang melakukan hubungan seks atas dasar suka sama suka untuk memuaskan nafsu.

- b. Homoseks dan Lesbian
Homoseks adalah pemuasan nafsu seks antar sesama pria sedangkan lesbian adalah pemuasan nafsu seks antar sesama wanita.
- c. Free Sex
Free sex atau kerap disebut seks bebas adalah model hubungan seksual di luar pernikahan yang bebas tanpa ikatan apapun dan hanya dilandasi rasa suka sama suka. Orang yang menganut paham ini berhubungan seks dengan siapapun yang mereka sukai tanpa pandang bulu, bahkan keluarga sendiri.
- d. Samanleven
Perbuatan ini sering pula disebut kumpul kebo. Samenleven adalah hidup bersama atau berkelompok tanpa sedikitpun niat untuk melaksanakan pernikahan. Dasar pijakan mereka adalah kepuasan seksual.
- e. Masturbasi
Masturbasi berarti tangan menodai atau sama juga dengan onani. Masturbasi adalah pemuasan seksual pada diri sendiri dengan menggunakan tangan. Kebiasaan masturbasi mengakibatkan kelelahan fisik karena banyak menyerap energi.
- f. Voyeurisme
Merupakan usaha untuk mendapatkan kepuasan seksual dengan melihat aurat orang lain yang sedang terbuka atau tidak sengaja terbuka. Contoh kebiasaan mengintip orang mandi atau melihat film porno.
- g. Fetisme
Adalah perilaku menyimpang yang merasa telah mendapat kepuasan seksual hanya dengan memegang, memiliki, atau melihat benda-benda atau

pakaian yang sering dipakai wanita seperti BH atau celanan dalam.

h. Sodomi

Sodomi merupakan hubungan seks lewat dubur untuk mendapatkan kepuasan. Perbuatan ini dilakukan terhadap pria maupun wanita dan umumnya terhadap mereka yang dapat dikuasai pelaku secara psikologis.

i. Perkosaan

Perkosaan adalah memaksa orang lain untuk melakukan hubungan seks. Ini dapat terjadi pada orang yang dikenal atau tidak.

j. Aborsi

Aborsi adalah pengguguran kandungan atau pembuangan janin. Atau juga penghentian kehamilan atau matinya janin sebelum waktu kehamilan. Biasanya ini dilakukan wanita hamil akibat free sex.

k. Pelecehan seksual

Pelecehan seksual merupakan penghinaan terhadap nilai seksual seseorang yang ada dalam tubuhnya. Hal itu dapat berupa ucapan, tulisan, tindakan yang dinilai mengganggu atau merendahkan martabat kewanitaan seperti mencolek, meraba, mencium, mendekap.

l. Pacaran

Dalam arti luas pacaran berarti mengenal karakter seseorang yang dicintai dengan cara mengadakan tatap muka. Pacaran pada zaman sekarang adalah usaha untuk pelampiasan nafsu seksual (hubungan intim) yang tertunda.

Pencegahan, Pelarangan, dan Penanggulangan Perbuatan Asusila

Selaku alat negara, pemerintah memiliki peran krusial dalam penciptaan ketenteraman dan ketertiban. Sudah barang tentu kewenangan tersebut termasuk di sini menyangkut Penyakit Masyarakat (PEKAT) yakni perjudian, minuman keras dan narkoba, wanita tuna susila dan segenap implikasinya.

Dalam pada itu, pembagian peran secara sinergis antara pemerintah daerah dan masyarakat dengan jalan mendayagunakan segenap sumber daya sangat dibutuhkan guna mewujudkan lingkungan yang aman, tertib, dan tenteram di mana aktivitas pemerintahan dan kemasyarakatan dapat berlangsung secara teratur.

Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 08 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Bab VIII Tertib Sosial Pasal 34 sebagai revisi atas Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 08 Tahun 2002 Tentang Pencegahan, Larangan, dan Penanggulangan Perbuatan Tuna Susila dijelaskan :

(1) Setiap orang dilarang bertingkah laku dan/atau berbuat asusila di jalan, jalur hijau, taman dan/atau tempat-tempat umum lainnya.

(2) Setiap orang dilarang :

- a. Menjadi penjaja seks komersial
- b. Menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial, dan
- c. Memakai jasa penjaja seks komersial

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur penertiban terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan asusila di tempat umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bupati.

Berikutnya di Pasal 40 diuraikan sebagai berikut :

- (1) Bupati berwenang untuk melakukan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.
- (2) Kewenangan pembinaan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.
- (3) Kewenangan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja.
- (4) Kewenangan penyidikan dilaksanakan oleh Penyidik Pengawai Negeri Sipil pada Satuan Polisi Pamong Praja dengan Bersama Penyidik Pegawai Negeri Sipil Satuan Kerja Perangkat Daerah lainnya.

Metode Penelitian

Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan di kawasan Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong ini menggunakan pendekatan kualitatif guna menjelaskan secara komprehensif proses implementasi kebijakan anti perbuatan tuna susila dari sejumlah aspek sedangkan jenis penelitian bersifat deskriptif sebagaimana dimungkinkan dalam pendekatan kualitatif.

Lokasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini berlokasi di Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong. Secara geografis, Kecamatan Kelua terletak sekitar 20 km dari pusat kota yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Barito Timur Propinsi Kalimantan Tengah di mana lalu-lintas pengguna jalan berlangsung cukup ramai terutama angkutan truk di malam hari. Secara praktis, domisili penulis di Kota Amuntai Kabupaten Hulu Sungai Utara yang berjarak 20 km dari Kecamatan Kelua turut memudahkan dalam upaya pengumpulan data di lapangan.

Instrumen Penelitian

Sebagaimana lazimnya penelitian kualitatif, maka yang menjadi instrumen utama dalam penelitian ini adalah individu peneliti sendiri dengan didukung oleh alat tulis dan perangkat lainnya yang diperlukan.

Sumber data

Berangkat dari permasalahan yang dibahas, subjek penelitian dipilih secara *purposive sampling* di mana sampel ditentukan 'secara sengaja' namun dipercaya dapat memberikan pemahaman komprehensif menyangkut proses implementasi kebijakan anti perbuatan tuna susila. Informan kunci (*key informan*) berasal dari sejumlah SKPD terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tabalong seperti Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Pemerintah Kecamatan Kelua, MUI Kecamatan Kelua, Pemerintah Desa Pasar Panas, penyedia tempat/fasilitas prostitusi, PSK, dan pengujung lokalisasi.

Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terbagi atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan cara observasi terhadap proses implementasi kebijakan anti perbuatan tuna susila di Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong ditunjang dengan wawancara tidak terstruktur dengan para informan kunci. Adapun data sekunder diperoleh melalui teknik dokumentasi dari sejumlah arsip/dokumen.

Teknik Analisa Data

Miles dan Huberman (Wahyu dkk,2007:60) mengemukakan, aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas sehingga datanya jenuh. Berkaitan dengan proses

implementasi kebijakan anti perbuatan tuna susila, maka aktivitas sebagaimana dimaksudkan di atas meliputi : *Pertama, data reduction* yakni merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. *Kedua, data display* yakni penyajian data terutama dalam bentuk teks naratif selain dapat pula berupa grafik, matriks, *network* dan *chart*. *Ketiga, conclusion drawing/verification* yakni penarikan kesimpulan dan verifikasi terhadap data-data yang ada.

Hasil Penelitian dan Pembahasan Komunikasi

Pada setiap proses implementasi kebijakan berkenaan dengan masyarakat, dibutuhkan teknik/metode komunikasi yang efektif agar isi kebijakan dapat dimengerti dengan baik oleh masyarakat dan menghasilkan dampak sebagaimana dikehendaki oleh pembuat kebijakan. Dari aspek komunikasi diketahui transmisi informasi terkait larangan praktek prostitusi di kawasan lokalisasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong tidak berjalan, baik secara langsung maupun tak langsung melalui baliho atau sejenisnya. Berikutnya, kejelasan informasi tidak terpenuhi dari sebab tiadanya transmisi informasi yang optimal oleh pemerintah setempat, dan konsistensi aparat pemerintah dalam penerapan Peraturan Daerah dimaksud juga tidak terpenuhi.

Berdasarkan hal tersebut, aspek komunikasi dalam rangka penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di kawasan lokalisasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong tidak berjalan efektif. Hal ini bertolakbelakang dengan pendapat Edwards III (Subarsono,2008:90) yang menyampaikan bahwa ‘apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus

ditransmisikan kepada target group sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran’.

Sumber Daya

Untuk menunjang efektifitas dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di kawasan Kabupaten Tabalong, sudah barang tentu diperlukan sejumlah sumber daya yang seyogyanya dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Tabalong, baik berkenaan dengan personil, dana, maupun infrastruktur lainnya. Dari aspek sumber daya yang meliputi tenaga pelaksana kebijakan telah tersedia, fasilitas yang dibutuhkan juga cukup memadai, dan terdapatnya dukungan anggaran di berbagai instansi pelaksana.

Berdasarkan hal tersebut, aspek sumber daya dalam upaya penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di kawasan lokalisasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong terhitung efektif. Hal ini bersesuaian dengan pendapat Edwards III (Subarsono,2008:90) yang menyatakan bahwa ‘sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial’.

Disposisi

Sebagai perwujudan dari kapasitas sumber daya manusia, para pelaksana kebijakan seyogyanya memiliki disposisi

yang baik agar proses implementasi suatu kebijakan berjalan sesuai tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Tanpa disposisi yang baik, suatu proses implementasi kebijakan berpotensi mengalami distorsi. Dari aspek disposisi diketahui bahwa komitmen para pelaksana kebijakan dalam rangka implementasi Peraturan Daerah Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di kawasan lokalisasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong dari berbagai instansi pemerintah tak terlihat, baik dalam bentuk sosialisasi Peraturan Daerah, monitoring, hingga penertiban.

Berdasarkan hal di atas, aspek disposisi dalam penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di kawasan lokalisasi Desa Pasar Panas Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong tidak berlangsung efektif. Hal ini bertentangan dengan pendapat Edwards III (Subarsono,2008:90), ‘apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif’.

Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan wadah bagi para implementor suatu kebijakan. Dan sebagaimana lazimnya di dalam proses implementasi, struktur birokrasi turut menentukan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran dari kebijakan di mana sejumlah pihak dari sejumlah instansi memiliki kewenangan masing-masing. dalam proses implementasi suatu kebijakan. Dari aspek struktur birokrasi, diketahui SOP sebagai pedoman bertindak dalam

rangka penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat telah tersedia dan terakomodir terutama bagi Satpol PP Kabupaten Tabalong dan lainnya mengacu kepada Permendagri RI Nomor 53 Tahun 2011 dan Permendagri RI Nomor 54 Tahun 2011. Selanjutnya, fragmentasi organisasi yang terjadi di tingkat institusi pelaksana kebijakan juga mengakibatkan terhambatnya penerapan Perda dimaksud di kawasan prostitusi desa Pasar Panas.

Berdasarkan hal tersebut, aspek struktur birokrasi bagi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat terutama dalam hal penertiban kawasan lokalisasi di desa Pasar Panas tidak berlangsung efektif, meski pada sejumlah lokalisasi liar lainnya telah efektif. Hal ini tentunya bertolakbelakang dengan pendapat Edwards III (Subarsono,2008:90) bahwa ‘salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar/SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak’. Dikatakan pula oleh Edwards III (Winarno, 2005:153), bilamana fragmentasi organisasi terjadi maka ‘badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi mereka dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan mereka mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dengan badan-badan yang melaksanakan program-program yang berhubungan’.

Penutup

Selain bertentangan dengan ajaran agama, tindakan asusila juga melanggar kaidah etika dan moral sehubungan dengan hakikat dasar kemanusiaan sebagai *homo ethicus*. Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat yang salah

satunya berisikan seperangkat aturan pelarangan perbuatan asusila dalam lingkup Kabupaten Tabalong tidak berjalan efektif. *Pertama*, dari aspek komunikasi, transmisi informasi terkait larangan praktek prostitusi di kawasan lokalisasi Desa Pasar Panas tidak berjalan, baik secara langsung maupun tak langsung. Berikutnya, kejelasan informasi tidak terpenuhi dari sebab tiadanya transmisi informasi yang optimal oleh pemerintah setempat, dan konsistensi aparat pemerintah dalam implementasi kebijakan juga tidak terpenuhi. *Kedua*, dari aspek sumber daya, ketersediaan petugas pelaksana kebijakan di lapangan terdiri dari berbagai instansi telah tersedia didukung fasilitas dari pemerintah Kabupaten Tabalong sudah memadai di samping anggaran yang tersedia di berbagai SKPD terkait. *Ketiga*, dari aspek disposisi, implementasi kebijakan tidak berjalan efektif di kawasan lokalisasi desa Pasar Panas di mana komitmen para pelaksana dari berbagai instansi pemerintah tak terlihat, baik dalam bentuk sosialisasi, monitoring, hingga penertiban. *Keempat*, dari aspek struktur birokrasi, SOP telah tersedia terutama bagi Satpol PP Kabupaten Tabalong dan lainnya namun fragmentasi organisasi terjadi di tingkat institusi pelaksana kebijakan.

Untuk mengupayakan efektivitas dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat di Kawasan Lokalisasi Desa Kecamatan Kelua Kabupaten Tabalong, disarankan kepada Kepala Satpol PP Kabupaten Tabalong agar bersama dengan instansi terkait lain melakukan langkah persuasif melalui sejumlah sosialisasi mengingat Kecamatan Kelua merupakan pintu masuk dan keluar dari dan ke beberapa kabupaten di Propinsi Kalimantan Tengah, melakukan langkah koordinasi dengan pihak Kabupaten Barito Timur, Propinsi Kalimantan Tengah terkait lokasi kawasan

di samping melakukan monitoring secara berkesinambungan. Camat Kelua dengan didukung oleh pemerintah desa Pasar Panas diharapkan dapat bersikap proaktif dalam menyampaikan informasi terkait keberadaan lokalisasi prostitusi di kawasan desa Pasar Panas kepada instansi yang berwenang. Di luar itu, MUI Kecamatan Kelua bersama dengan tokoh-tokoh agama setempat seyogyanya dapat ikut melibatkan diri dalam upaya penerapan Peraturan Daerah dimaksud dalam lingkup desa Pasar Panas khususnya melalui upaya-upaya preventif untuk menggugah kesadaran para pelaku maupun pengunjung di kawasan lokalisasi. Dalam hal ini dukungan dan partisipasi masyarakat setempat juga mutlak dibutuhkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Politik Dan Kebijakan Publik*. Lemlit Unpad. Bandung.
- 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Fahmi, Zul. 2014. "Pelacuran Tabalong" *Terbesar se-Banua Enam, Bumi Sarabakawa Terancam Ekspansi Dolly*. (Online), (<http://www.metro7.co.id>. diakses 20 April 2021).
- Keban, Y.T. 2008. *Dimensi-Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, Dan Isu*. Gava Media. Yogyakarta.
- Lubis, Solly. 2007. *Kebijakan Publik*. Mandar Maju. Bandung.
- Pasha, M. 2015. *Tindak Asusila : Jenis dan Faktor Tindakan Asusila*. (Online), (<http://www.mpasha14.blogspot.co.id>, diakses 21 Mei 2017).
- Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 08 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat
- Rahmadani, Kinanthi. 2013. *Pengertian, Macam-Macam, Pasal Asusila*. (Online), (<http://www.perbuatankeji.blogspot.com>, diakses 21 Mei 2017).
- Santosa, Panji. 2008. *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*. Refika Aditama. Bandung.
- Subarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Alfabeta. Bandung.
- Wahab, Solichin Abdul. 1991. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Wahyu dkk. 2007. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. FKIP Unlam. Banjarmasin.
- Wibawa, Samodra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Widianjono, Alpri. 2021. *BPS Sebut Angka Kemiskinan di Kalsel Terendah di Regional Kalimantan*. (Online), (<http://www.banjarmasin.tribunnews.com>, diakses 14 April 2021).
- Winarno, Budi. 2005. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. MedPress. Yogyakarta.