

**TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP KEGIATAN
PROSTITUSI DI PASAR KEMBANG YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Oleh :

AYUNDA ANGGRAENI KESUMA NEGARI

No. Mahasiswa : 13410449

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2019

**TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP KEGIATAN
PROSTITUSI DI PASAR KEMBANG YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Oleh :

AYUNDA ANGGRAENI KESUMA NEGARI

No. Mahasiswa : 13410449

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2019

**TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP KEGIATAN
PROSTITUSI DI PASAR KEMBANG YOGYAKARTA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelara Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**

Oleh :

AYUNDA ANGGRAENI KESUMA NEGARI

No. Mahasiswa : 13410449

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP KEGIATAN
PROSTITUSI DI PASAR KEMBANG YOGYAKARTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada Tanggal 18 Febuari 2019



Yogyakarta, 25 Febuari 2019

Dosen Pembimbing Skripsi,

Karimatul Ummah, SH., M.Hum

NIK.924100104



**TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP KEGIATAN
PROSTITUSI DI PASAR KEMBANG YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal 18 Febuari 2019 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 25 Febuari 2019

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Drs. H. Rohidin, M. Ag
2. Anggota : Karimatul Ummah, SH., M.Hum
3. Anggota : Drs, Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H

NIK 904100102

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohiim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Ayunda Anggraeni Kesuma Negari

NIM : 13410449

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP KEGIATAN PROSTITUSI DI PASAR KEMBANG YOGYAKARTA**. Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*".
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 13 Januari 2019

Yang membuat pernyataan,

Ayunda Anggraeni K.N



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ayunda Anggraeni Kesuma Negari
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 14 September 1993
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Pogong Dalangan No. 15 RT 09/50,
Sinduadi, Mlati, Sleman, Daerah Istimewa
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Pogong Dalangan No. 15 RT 09/50,
Sinduadi, Mlati, Sleman, Daerah Istimewa
Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Tunggono
Pekerjaan Ayah : Swasta
 - b. Nama Ibu : Ni Made Sari Budiyati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
Alamat Orang Tua : Pogong Dalangan No. 15 RT 09/50,
Sinduadi, Mlati, Sleman, Daerah Istimewa
Yogyakarta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Sinduadi Timur Yogyakarta
 - b. SMP : SMP Negeri 14 Yogyakarta
 - c. SMA : SMK Negeri 1 Yogyakarta
10. Organisasi : 1. OSIS SMP N 14 Yogyakarta sebagai
Anggota.
11. Hobby : Menyanyi, Berenang, Jogging.

Yogyakarta, 13 Januari 2019
Yang Bersangkutan,



Ayunda Anggraeni K.N

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Bahagia atau sedih hidup ini akan terus berjalan.”

*“Hidup ini seperti sepeda, agar tetap seimbang,
kau harus bergerak.” (Albert Einstein)*

“Keberuntungan berpihak pada orang yang siap.”

*“Hendaklah kamu semua bersikap jujur, karena kejujuran membawa kepada
kebaikan, dan kebaikan membawa surga. Seseorang yang selalu jujur dan
mencari kejujuran akan ditulis oleh Allah SWT sebagai seorang yang jujur
(shidiq).” (HR. Bukhari-Muslim).*

Kupersembahkan skripsi ini:

**Untuk Kedua Orang Tua Tercinta, Kakak dan adik-adikku Tersayang,
Saudara-saudaraku serta Almamater Tercinta.**

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat, nikmat dan kemudahan serta karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir / Skripsi dengan judul **“Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Kegiatan Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta”**. Penulisan Tugas Akhir ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam menyelesaikan penyusunan tugas akhir ini, penulis tidak dapat lepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik yang berupa moril maupun materil yang diberikan kepada penulis, mulai dari proses awal pendidikan hingga akhir penelitian. Untuk itu penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Allah SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar
2. Rasa hormat dan ucapan terimakasih dengan setulus hati dan sebanyak-banyaknya kepada Ibu Karimatul Ummah, SH., M.Hum selaku dosen pembimbing yang telah mengajar saya, membimbing saya dengan penuh kesabaran sehingga Tugas Akhir ini dapat terselesaikan dengan baik.

3. Rasa syukur dan ucapan terimakasih kepada kedua orang saya tercinta Bapak Ir. Tunggono dan Ibu Ni Made Sari Budiyati, yang selalu mendoakan disetiap langkahku, meridhoi, memberikan perhatian dan kasih sayang, menyemangati dan menghibur saya, mengingatkan saya selalu untuk menjaga kesehatan.
4. Kakak saya Eka Satya dan Annisa Defa, adik tercinta Gian Mukti, Yogi Kuku, Prayoga, Sekar Julian serta si bungsu Rayendra Septa.
5. Kakek dan Nenek saya yang sudah merawat saya dari kecil, dan keluarga besar yang sudah memberi semangat.
6. Rektor Universitas Islam Indonesia, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta seluruh Pimpinan Universitas dan Pimpinan Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, almamater tempat penulis menimba ilmu.
7. Seluruh dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang memiliki pemikiran-pemikiran yang luar biasa, selalu mengajarkan bahwa keadilan di atas segala-galanya, yang terus menerapkan nilai-nilai keislaman kepada para Mahasiswa, dan tulus melimpahkan ilmunya kepada kami, mahasiswa sebagai penerus bangsa.
8. Seluruh Bapak satpam Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tak henti-hentinya memberikan semangat saya.
9. Sahabat saya Anisa Dhias, Veryna Oktavany, Nur Afwa, Iqra, Della, Yasinta, Eliza, Husna, Khonsa, Oki, Arum, Emeh, Epeh dan teman-teman saya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. I love you full!

10. Teman-teman KKN Unit 87 Desa Gunung Condong Purworejo.

11. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang berkontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam kepenulisan tugas akhir ini.

Penulis ucapkan terima kasih sekaligus permohonan maaf yang tulus kepada berbagai pihak yang telah membantu dan berkenan untuk direpotkan penulis selama pengerjaan tugas akhir ini. Semoga penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca.

Billahi sabilil haqq, fastabiqul khairat, man wal qalami wa maa yasthuruun.

Yogyakarta, 13 Januari 2019

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a series of loops and a vertical line extending downwards.

Ayunda Anggraeni K.N

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Kerangka Konseptual	7
F. Metode penelitian	19
G. Kerangka Skripsi	23
BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI KEBIJAKAN PEMERINTAH	25
A. Makna, Karakteristik dan Konsep Kebijakan Pemerintah	25
B. Sistem Kebijakan Pemerintah	38
C. Proses Kebijakan Pemerintah	42
D. Tinjauan Mengenai Perempuan Pekerja Menurut Hukum Islam	50

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	57
A. Gambaran Umum Tentang Kegiatan Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta.....	57
B. Kebijakan Pemerintah Dalam Mengurangi Kegiatan Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta.....	71
C. Kendala Yang Dihadapi Dalam Menangani Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta	80
BAB IV PENUTUP	87
A. Kesimpulan.....	87
B. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	90

ABSTRAK

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui mengapa Peraturan Daerah diperlukan dalam menanggulangi prostitusi dan untuk mengetahui upaya dan hambatan yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatasi permasalahan prostitusi.

Metode pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam penganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan. Selain itu metode ini merupakan sebagian dari cabang ilmu sosial, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari kehidupan bersama manusia dengan sesamanya, antara lain pergaulan hidup, dengan kata lain mempelajari masyarakat khususnya gejala hukum dari masyarakat tersebut.

Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa Peraturan Daerah yang ada belum mampu menanggulangi masalah prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya di Pasar Kembang Yogyakarta, sehingga diperlukan Peraturan Daerah yang baru karena diharapkan dapat mengatasi masalah prostitusi diantara persoalan kesehatan, pembinaan dan pengentasan. Upaya dalam menanggulangi masalah prostitusi tersebut diatas adalah kerjasama yang baik antara Dinas Sosial dan Satpol PP, Pemerintah Kota, Pemerintah Daerah, Aparat Kepolisian setempat, Dinas Kesehatan brkerjasama dengan Puskesmas dan LSM terkait, serta masyarakat guna meminimalisir penyebaran prostitusi, dan kendala dalam mengatasi masalah prostitusi tersebut yaitu belum maksimalnya Peraturan Daerah yang mengatur prostitusi, dengan demikian Dinas terkait juga tidak dapat melaksanakan program-programnya dengan baik, serta tidak adanya keluhan kepada pemerintah dari masyarakat sekitar pasar kembang akan kegiatan prostitusi tersebut.

Kata kunci: Kebijakan, Pemerintah, Publik, Prostitusi, Pasar Kembang Yogyakarta

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan zaman dewasa ini telah merubah standarisasi kehidupan manusia. Kemajuan teknologi, modernisasi dan globalisasi yang dapat menyebabkan kesulitan beradaptasi, kebingungan, kecemasan, dan konflik-konflik yang sifatnya terbuka dan eksternal maupun yang tersembunyi dan internal sehingga banyak orang mengembangkan pola tingkah laku menyimpang dari norma-norma umum atau berbuat semau sendiri demi kepentingan pribadi.

Sejak lahir di dunia, manusia telah bergaul dengan manusia lain di dalam suatu wadah yang bernama masyarakat. Mula-mula ia berhubungan dengan orang tuanya dan semakin meningkat umurnya, semakin luas pula daya cakup pergaulannya dengan manusia lain di dalam masyarakat tersebut. Sementara semakin meningkat usianya, manusia mulai mengetahui bahwa hubungannya dengan orang lain di dalam masyarakat bisa bebas, namun tidak boleh berbuat semau-maunya.

Hubungan antara manusia dengan masyarakat atau kelompoknya, diatur oleh serangkaian nilai dan norma yang ada dalam masyarakat tersebut, akan tetapi fenomena saat ini menunjukkan tidak keseluruhan dari perilaku individu sesuai

dengan ketentuan nilai dan norma yang telah ditetapkan. Adat istiadat dan kebudayaan mempunyai nilai pengontrol dan nilai sanksional terhadap tingkah laku anggota masyarakat sehingga tingkah laku yang dianggap melanggar norma dan adat istiadat atau tidak terintegrasi dengan tingkah laku umum dianggap sebagai masalah sosial.

Selo Soemardjan menyatakan bahwa perubahan-perubahan sosial adalah segala perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan di dalam suatu masyarakat, yang mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk di dalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan perikelakuan diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat.¹

Salah satu bentuk penyimpangan norma atau penyakit masyarakat yang dianggap sebagai masalah sosial adalah prostitusi. Prostitusi memiliki sejarah panjang dan tidak ada habis-habisnya yang terdapat di semua negara di Dunia, tidak terkecuali Indonesia. Perilaku yang dianggap tidak sesuai dengan norma yang telah ditetapkan ini dianggap menjadi suatu masalah sosial dalam masyarakat.

Prostitusi adalah sebuah nama yang diberikan untuk suatu perbuatan yang di dalamnya terlibat beberapa orang dalam suatu kegiatan seksual tanpa memiliki status hubungan pernikahan. Peristiwa ini sudah dikenal sejak ratusan tahun sebelum masehi, dan senantiasa menjadi urusan sosial atau menjadi urusan hukum dan tradisi. Prostitusi memerlukan perhatian dan penanganan serius serta

¹ Selo Soemardjan, Seolaiman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta, 1974, hlm.487

menyeluruh dari berbagai aspek seperti moral, sosial, budaya, hukum, atau norma adat dan lainnya, karena prostitusi merupakan suatu masalah yang rawan dan kompleks. Sekalipun demikian, prostitusi ini sangat sulit ditiadakan di negara manapun. Hal ini kembali lagi kepada pemahaman agama yang kurang dari masyarakat.²

Prostitusi merupakan masalah yang sangat kompleks karena menyangkut berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat. Kegiatan prostitusi menyangkut aspek sosial, gender, hukum, kesehatan, moral dan etika, agama, pendidikan, psikologis, ekonomi, industrialisasi, dan juga masalah politik.³

Sekalipun praktek prostitusi ini merupakan perbuatan yang merusak moral dan juga dapat menghancurkan pula keutuhan keluarga namun dalam hukum di Indonesia tidak ada larangan mengenai praktek prostitusi tetapi hanya melarang bagi siapa yang menyediakan tempat atau memudahkan terjadinya praktek prostitusi bila dilihat dari segi yuridis mengenai dasar hukum prostitusi yang dituangkan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan induk hukum pidana mengenai kegiatan prostitusi menyangkut germo Pasal 296 menyatakan barangsiapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul boleh orang lain dengan orang lain dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan maka akan diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling

² Ronny Soemitro, *Study Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 1985, hlm.36

³ Arya Mahardhika Pradana, *Tinjauan Hukum Pidana Terhadap Prostitusi Dan Penanggung Jawaban Pidana Para Pihak Yang Terlibat Dalam Prostitusi*, terdapat dalam <https://www.researchgate.net>. Diakses terakhir tanggal 1 Oktober 2018

banyak lima belas rupiah, Pasal 506 mengenai mucikari menyatakan barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikan sebagai pencarian maka akan diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun, Pasal 297 mengenai perdagangan wanita menyatakan perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun. Tidak ada pasal yang mengatur mengenai pemidanaan terhadap pelacur dan pelanggannya, sehingga pelacur dan pelanggannya masih bebas dari jeratan hukum KUHP.

Dalam pasal tersebut sekalipun germo, mucikari atau pedagang wanita telah tegas diancam dengan ancaman pidana namun pada kenyataannya germo, mucikari atau pedagang wanita masih terus melakukan kegiatan prostitusi, artinya dalam hal ini hukum menghadapi suatu masalah sosial yang sulit dipecahkan karena tidak mampu secara langsung menindak kegiatan prostitusi.

Pada umumnya masyarakat senantiasa berusaha menanggulangi masalah sosial seperti prostitusi, baik dengan usaha-usaha represif yang mengarah kerehabilitasi sosial para pelacur maupun usaha preventif dalam menghambat berkembang jumlah pelacur untuk dapat ditekan sekecil mungkin dalam hal ini partisipasi dari masyarakat sangat diperlukan mengingat prostitusi yang merupakan masalah sosial tentunya dapat memberikan pengaruh terhadap kehidupan sosial budaya suatu masyarakat.

Penegakan hukum terhadap prostitusi masih jauh dari seharusnya. Banyak prostitusi yang tidak tersentuh penegak hukum, disebabkan karena kejahatan ini

luput dari pandangan mereka atau banyak tempat-tempat berkedok seperti panti pijat, spa, pub, cafe, dan tempat karaoke hingga salon yang menyiapkan wanita-wanita seksi. Dunia kesehatan juga menunjukkan dan memperingati bahaya penyakit kelamin yang mengerikan seperti HIV/AIDS akibat adanya pelacuran di tengah masyarakat.

Negara Indonesia dalam hal ini sebagai negara hukum, bahkan sudah membuat undang-undang khusus tentang pornografi dan pornoaksi yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 dalam pasal empat yang menyatakan setiap orang dilarang memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menawarkan, memperjualbelikan, atau menyediakan jasa pornografi. Pada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan prostitusi diatas dapat dilihat adanya perbedaan dalam cara pengaturannya. Dalam KHUP, ketentuan-ketentuan yang dikatakan terkait dengan prostitusi atau pelacur tidak ada satupun diantaranya yang menyebutkan kata prostitusi atau batasan tertentu tentang prostitusi, sedangkan dalam peraturan daerah kata prostitusi atau pelacur dengan jelas disebutkan bahkan dalam judul peraturannya.

Masalah-masalah sosial terkait dengan prostitusi terus berkembang, Fenomena prostitusi ini menarik untuk dikaji karena dari dulu hingga sekarang tetap berlangsung. Biasanya di kota besar itu pelaku bisnis prostitusi melakukan praktek bisnisnya secara sembunyi-sembunyi, hal tersebut guna menghindari akses yang mungkin timbul dari adanya penolakan dari masyarakat maupun adanya penertiban dan tindakan hukum dari aparat.

Di Yogyakarta, praktek prostitusi bukan rahasia lagi. Salah satu tempat prostitusi yang terkenal adalah di Pasar Kembang Yogyakarta. Pelaku prostitusi di tempat tersebut terdiri dari berbagai usia. Pengaturan mengenai prostitusi juga termuat dalam peraturan yang dibuat oleh Peraturan Daerah atau Perda, diantaranya adalah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Perda Nomor 18 tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat umum.

Peraturan Daerah (Perda) yang merupakan kebijakan pemerintah tersebut berisi tentang larangan pelacuran di tempat umum, sedangkan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta berada di rumah-rumah warga sekita yang berada di dalam kampung atau gang kawasan Malioboro Yogyakarta.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji, meneliti dan selanjutnya menuangkannya dalam suatu karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul “Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Kegiatan Prostitusi Di Pasar Kembang Yogyakarta”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam mengurangi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta?
2. Apa saja faktor penghambat kebijakan pemerintah dalam mengurangi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam mengurangi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat kebijakan pemerintah dalam mengurangi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, diharapkan dapat memberi manfaat bagi pembaca berupa karya ilmiah hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta guna pembaharuan kebijakan mengenai prostitusi.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah diramu dari dua konsep dasar, yaitu konsep kebijakan dan konsep pemerintah. Dua konsep yang mengandung makna satu kesatuan pengertian ketika masing-masing konsep diuraikan secara konseptual yang berujung pada satu kesatuan pengertian dalam konteks pemakaian yang berbeda.⁴

Konsep “pemerintah” didefinisikan dalam konteks pemerintahan, yang oleh Suyaningrat tahun 1988 diindikatori oleh adanya hubungan

⁴ Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm.3

yang berlangsung dalam kerangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Hubungan yang terjadi adalah berlangsungnya hubungan secara fungsional antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dengan rakyat sebagai pihak yang dikuasai. Dari konsepsi “pemerintah” dalam pemerintahan inilah, maka terkandunglah makna atas “pemerintah dan rakyat” dalam satu kesatuan fungsi pelaksanaan kekuasaan tugas-tugas pemerintahan. Dari sinilah dalam diartikan bahwa objek material dari ilmu pemerintahan adalah manusia pemerintahan, manusia yang berada dalam kerjasama pemerintah, kerjasama pemerintah dengan rakyat sebagai pihak yang diperintah. Tanpa suatu kerjasama maka tujuan yang diinginkan oleh Negara tidak akan tercapai.⁵

Pengertian “pemerintahan” berdasarkan pandangan Wilson memberikan petunjuk bahwa konsep “pemerintahan” dapat diartikan sebagai kebijakan ketika konsep pemerintahan dalam artian luas, namun konsep kebijakan dalam artian luas tidak saja dibatasi pada kekuasaan perumusan kehendak ditingkat negara akan tetapi kebijakanpun dapat saja dirumuskan pada tingkat pemerintahan dalam artian eksekutif. Jika pengertian “pemerintah” sebagaimana diuraikan di atas dilihat dalam sejumlah variabel yang menjadi ruang lingkup bahasan atau materi ajaran ketika konsep itu diletakkan dalam konteks ilmu pemerintahan, maka variabel-variabelnya dapat diartikan sebagai berikut: (1) Manusia pemerintahan; (2) Aparatur negara dan pemerintah; (3) Birokrasi

⁵ Ibid, hlm.5

pemerintah; (4) Administrasi negara; (5) Kelembagaan negara dan pemerintah; (6) Ilmu kebijakan.

Ketika konsep pemerintah dilihat dimaknai sebagai ilmu kebijakan, maka objek atau fokus adalah manusia pemerintahan baik dalam konteks manusia yang memiliki kekuasaan untuk melaksanakan kehendak negara dalam satu kesatuan hubungan fungsional dengan rakyat dalam berbagai status dan peran maupun didalam kerjasama pemerintah dan rakyat di dalam pencapaian tujuan negara. Pendekatan yang digunakan adalah menggunakan semua bidang ilmu untuk dapat menjelaskan objek atau fokusnya. Selanjutnya tentang konsep kebijakan, secara konseptual sering dikonsepsikan dengan terminologi “kebijakasanaan” sebagai konsep filsafat yang diterminologikan dengan “wisdom” yang berarti “cinta kebenaran”. Konsep “kebijaksanaan” diartikan sebagai suatu “pernyataan kehendak”; dalam bahasa politik diistilahkan sebagai “*statemen of intens*” atau perumusan keinginan. Kebijakan sebagai studi haruslah diartikan sebagai pernyataan kehendak yang diikuti oleh unsur pengaturan dan atau paksaan, sehingga dalam pelaksanaannya akan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki.⁶

Khusus pada kebijakan pemerintah sebagai suatu variabel yang menjadi objek studi pada program studi ilmu pemerintahan, dan dikaitkan dengan konsep “pemerintahan” serta berbagai alternatif variabelnya, maka kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang bisa

⁶ Ibid, hlm.6-7

mungkin dilakukan oleh :

- a. Kebijakan pemerintahan dalam arti luas (eksekutif, legislatif, yudikatif).
- b. Kebijakan pemerintah dalam arti sempit yaitu oleh eksekutif.
- c. Kebijakan oleh aparatur negara dalam jabatan kenegaraan seperti Kebijakan Presiden, Kebijakan Menteri, Kebijakan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, Kebijakan Ketua Mahkamah Agung, dan kebijakan-kebijakan lain yang dilakukan oleh para aparatur negara seperti kebijakan kepala kejaksaan dan seterusnya.
- d. Kebijakan oleh aparatur pemerintah dalam satu kesatuan birokrasi seperti kebijakan berkenaan dengan korpri.
- e. Kebijakan administrasi negara dalam satu kesatuan sistem kelembagaan seperti kebijakan kelembagaan pendidikan nasional.

Kelima kebijakan disebutkan di atas adalah menjadi bidang kajian kebijakan pemerintah, yang dilakukan oleh manusia-manusia pemerintahan dalam satu kesatuan kekuasaan pemerintahan, satu kesatuan dalam hubungan secara fungsional antara pemerintah dengan rakyat dalam berbagai peran dan status sebagai pihak yang diperintahkan atau dikuasai maupun dalam hubungan kerjasama dalam pencapaian kehendak negara sebagaimana diisyaratkan oleh konstitusi.⁷ Kelima kebijakan yang dikategorikan sebagai kebijakan pemerintah pada sasarannya ditujukan untuk kepentingan pihak yang diperintah (rakyat,

⁷ Ibid, hlm.12

masyarakat, penduduk, warga negara, dan berbagai kelompok kepentingan, berbagai golongan masyarakat) yang pada hakikatnya adalah dipandang sebagai publik.⁸

Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian yang selus-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum) baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak secara langsung yang tercermin pada berbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah sering disebut sebagai kebijakan publik.⁹

2. Unsur Kebijakan Pemerintah

Secara konseptual, kebijakan publik adalah usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Konsep ini memperlihatkan adanya kandungan empat unsur pokok yaitu:

- a. Unsur usaha, yang dimaksudkan bahwa kebijakan terjadi sebagai usaha yang dilakukan. Usaha dalam bentuk tindakan (kelakukan atau perilaku atau perbuatan) dan bisa dalam bentuk pemikiran seperti pendapat ataupun gagasan.
- b. Unsur tujuan, menegaskan kehendak yang dinyatakan atas dasar pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam

⁸ Ibid, hlm.13

⁹ Ibid, hlm.15

penyelenggaraan pemerintahan haruslah berorientasi pada kepentingan masyarakat (publik *interest*), dan karena itu pula pemerintah dalam melakukan suatu kebijakan haruslah berorientasi pada tujuan.

- c. Unsur sarana, hal yang dipertimbangkan antara lain tentang besar atau luasnya sarana dibanding dengan tujuan yang dicapai. Sarana dalam pemerintahan umum dari yang terkecil hingga terbesar, seperti: subsidi, anggaran, perundang-undangan, hingga hal yang bersangkutan-paut dengan ketahanan seperti peperangan.
- d. Unsur waktu, dimaksudkan sebagai suatu keadaan yang berkenaan dengan jangka waktu pencapaian tujuan, penggunaan sarana dan kegiatan atau upaya yang dilakukan.¹⁰

3. Ciri-ciri Kebijakan Pemerintah

J.H. Van Kreveld menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan sebagai berikut:

- a. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
- b. Peraturan itu, tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan

¹⁰ Ibid, hlm.15-18

kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.

- c. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri kebijaksanaan sebagai berikut:

- a. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan.
- c. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut.
- d. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
- f. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan,

yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.¹¹

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh David Easton yaitu disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para tetua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki dan lain sebagainya.

Menurut Wahab, ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai pelaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan Negara dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula

¹¹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, TIM UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm.140-141

negative. Bentuk positif, kebijaksanaan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sementara dalam bentuk yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Dilihat dari ciri-ciri kebijakan publik diatas, kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan, bukan tindakan yang acak dan kebetulan. Kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang direncanakan dan terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintahan.¹²

4. Fungsi dan Penormaan Peraturan Kebijaksanaan

Kebijakan merupakan pedoman untuk menentukan atau melaksanakan program dan kegiatan, adapun fungsi dari kebijakan itu sendiri yaitu: memberikan petunjuk, rambu dan signal penting dalam menyusun program kegiatan; memberikan informasi mengenai strategi yang akan dilaksanakan; memberikan arahan kepada pelaksana; untuk kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai visi, misi, sasaran, dan tujuan; menyelenggarakan pengelolaan urusan tata usaha. Faktor yang

¹² Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004

menentukan perubahan, pengembangan atau restrukturisasi organisasi adalah terlaksananya kebijakan organisasi sehingga dapat dirasakan bahwa kebijakan tersebut benar-benar berfungsi dengan baik.¹³

Peraturan kebijaksanaan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut:

- a. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan.
- b. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vacuum peraturan perundang-undangan.
- c. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman.
- e. Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi negara dibidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.¹⁴

¹³ <https://oktaseiji.wordpress.com/2011/04/24/kebijakan-pendidikan-di-indonesia/>? Diakses pada tanggal 24 November 2018 Pukul 18.30

¹⁴ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, TIM UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm.145

Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijaksanaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu
- b. Tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat
- c. Harus dipersiapkan dengan cermat; semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan
- d. Isi dari kebijaksanaan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut
- e. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh harus jelas
- f. Harus memenuhi syarat hukum material, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Sedangkan dalam penerapan atau penggunaan peraturan kebijaksanaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Harus sesuai dan serasi dengan tujuan undang-undang yang memberikan beoordelingsvrijheid (ruang kebebasan bertindak)
- b. Serasi dengan asas-asas hukum umum yang berlaku seperti asas perlakuan yang sama menurut hukum, asas kepatutan dan kewajaran,

asas keseimbangan, asas pemenuhan kebutuhan dan harapan, asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat.

c. Serasi dan tepatguna dengan tujuan yang hendak dicapai.¹⁵

5. Konsep Aktual Kebijakan Pemerintah

Tingkat kebijakan dan aktualisasi dalam perundang-undangan¹⁶

Tingkat Pemerintahan Negara	Kebijakan	Perundang-Undangan
Tingkat Tertinggi	Statejik	UUD dan GBHN
Tinggi	Taktis	UU dan PERPU
Rendah	Tehnis	Peraturan Pemerintahan
Tingkat Pemerintahan Pusat	Kebijakan	Perundang-Undangan
Tingkat Tertinggi	Statejik	*UU (Lex Generalis) dan
Tinggi	Taktis	UU (Lex Spesialis)
Rendah	Tehnis	*Peraturan Pemerintahan *Peraturan Menteri

¹⁵ Ibid, hlm.145-146

¹⁶ Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Op. Cit*, hlm.37

Tingkat Pemerintahan Negara	Kebijakan	Perundang-Undangan
Tingkat Tertinggi	Statejik	*Perda (Lex Generali dan
Tinggi	Taktis	Lex Spesialis)
Rendah	Tehnis	*Peraturan Gubernur, Bupati, Walikota *Peraturan Perangkat Pemerintah Daerah dan Aturan Tehnis Lainnya.

Tabel 1.1

Konsep Aktual Kebijakan Pemerintah

F. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian empiris analis yaitu cara atau metode yang dilakukan dengan pengamatan oleh indera manusia secara fakta dan teoritis.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan pendekatan yuridis-empiris yaitu dalam penganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian pada penelitian ini adalah sosiologi hukum yang merupakan kebijakan pemerintah DIY dalam mengatasi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta.

4. Subjek Penelitian

Subjek dari penelitian ini adalah pelaku prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta yang terdiri dari Perempuan Pekerja *Seks*, pelanggan atau konsumen, mucikari atau germo. Warga sekitar Pasar Kembang, aparat dan pemerintah terkait yang terdiri dari Pemerintah Kota Jogja, POLSEK Gedongtengen, serta LSM yang terkait yaitu Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia atau PKBI .

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Pasar Kembang Yogyakarta, penulis memilih Pasar Kembang sebagai tempat penelitian karena di daerah ini sudah sangat terkenal sejak dulu sebagai tempat prostitusi terselubung, dan lokasi Pasar Kembang berada di kawasan pusat kota Yogyakarta. Lokasi penelitian juga dilakukan di tempat Pemerintah Kota Jogja, POLSEK Gedongtengen, dan PKBI Tamansiswa.

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian dalam penelitian ini dilakukan dengan dua sumber, yaitu:

- a. Data primer atau data dasar, dalam penelitian ini diperlukan untuk memberi pemahaman yang jelas, lengkap dan komprehensif. Data yang diperoleh langsung dari hasil penelitian di lapangan berupa observasi dan wawancara dari subjek penelitian.
- b. Data sekunder, yaitu data yang didapat secara tidak langsung di peroleh dari media perantara bertujuan untuk mendukung penelitian yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer, yang berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian meliputi:
 - a) Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 296 tentang Kegiatan Prostitusi Itu Sendiri.
 - b) Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 297 tentang Perdagangan Wanita.
 - c) Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 506 tentang Hukum Mucikari.
 - d) Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum.
 - e) Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan.

f) Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 10 tahun 2010 tentang penanggulangan HIV/AIDS.

g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

h) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yang berupa literatur-literatur, buku-buku, jurnal, artikel, makalah, surat kabar, hasil penelitian terdahulu berkaitan dengan masalah penelitian, dan sumber-sumber lain yang memberi penjelasan akan permasalahan yang diteliti yaitu tentang analisa dan tinjauan sosiologi hukum tentang penanggulangan prostitusi.

7. Metode Pengumpulan Data

Di dalam penelitian ini penyusun menggunakan beberapa metode untuk memperoleh data dari lapangan, antara lain dengan:

a. Observasi, yaitu pengamatan pengamatan yang dilakukan secara langsung terhadap obyek permasalahan yang sedang diteliti yaitu kebijakan pemerintah DIY dalam mengurangi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta.

- b. Wawancara terstruktur, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan secara terencana yang berpedoman pada pertanyaan yang telah dipersiapkan yang dijawab oleh subjek penelitian. Dengan wawancara dapat membantu penyusunan dalam mengumpulkan data-data yang di lapangan secara sistematis dan rill.
- c. Telaah pustaka dengan mengkaji buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan serta informasi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

8. Analisis Data

Semua data yang dikumpulkan baik data primer maupun sekunder akan dianalisis secara kualitatif yaitu uraian menurut mutu, yang berlaku dengan kenyataan sebagai gejala data primer yang dihubungkan dengan teori-teori dalam data sekunder. Data disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan dan mengumpulkan permasalahan-permasalahan yang terkait dengan penulisan skripsi ini.

G. Kerangka Skripsi

Sistematika pembahasan dari penyusunan skripsi ini dibagi dalam beberapa bab yang mempunyai sub-sub bab, dan masing-masing dari bab tersebut saling terkait satu sama lain sehingga membentuk suatu rangkaian kesatuan pembahasan.

Bab pertama, berisi pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan kerangka skripsi.

Bab kedua, berisi penjelasan terhadap tinjauan pustaka meliputi tinjauan umum mengenai kebijakan pemerintah, yang didalamnya berisi:

1. Makna, karakteristik dan konsep kebijakan pemerintah
2. Sistem kebijakan pemerintah
3. Proses kebijakan pemerintah.

Pada Bab ketiga, berisi tentang hasil penelitian dan analisis yang mendasarkan rumusan masalah yang sudah ditetapkan serta diuraikan berdasarkan sumber data yang diperoleh secara langsung pada saat penelitian berlangsung yang terdiri dari sub-bab yaitu:

1. Gambaran umum tentang kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta
2. Kebijakan pemerintah dalam mengurangi kegiatan prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta
3. Kendala yang dihadapi dalam menangani prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta

Pada bab keempat, bab ini merupakan penutup berisi kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian ini serta peneliti memberikan saran-saran dengan harapan perbaikan di semua pihak.

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN TINJAUAN MENGENAI PEREMPUAN PEKERJA MENURUT HUKUM ISLAM

A. Makna, Karakteristik dan Konsep Kebijakan Pemerintah

Dalam kehidupan masyarakat modern, kebijakan publik atau populernya sering disebut sebagai kebijakan pemerintah, merupakan hasil dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berupa peraturan perundang-undangan, barang-barang publik dan pelayanan publik. Dengan makna tersebut, maka kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan karakter wilayah negara.¹⁷

Kebijakan umumnya dipahami sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Menurut Rose pada tahun 1969 mengartikan kebijakan lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, daripada hanya sekedar dari suatu keputusan. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Friedrich yang memandang kebijakan sebagai suatu tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang berisikan hambatan dan kesempatan yang akan diatasi atau

¹⁷ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Cetakan Pertama, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004, hlm.33

dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud. Makna publik menurut B.W. Hogwood & L.A. Gunn dalam Parsons pada tahun 1995 adalah label untuk suatu bidang aktivitas, ekspresi dari tujuan umum, usulan spesifik, keputusan pemerintah, program, *output*, *outcome*, teori atau model, dan proses.¹⁸

Karakter utama dari kebijakan publik adalah sebagai berikut:¹⁹

1. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni untuk menyelesaikan masalah publik. Setiap kebijakan publik akan selalu mengandung makna sebagai suatu upaya masyarakat untuk mencari pemecahan masalah yang mereka hadapi dalam kehidupan sehari-hari.
2. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik secara lebih konkret dapat diamati dalam wujud rencana, program, dan kegiatan. Dalam konteks ini, aspek khas dari kebijakan publik adalah esensinya sebagai suatu upaya untuk menemukan jawaban terhadap persoalan atau masalah yang sulit. Kenyataan ini akan memunculkan berbagai implikasi. Pertama, tidak akan ada suatu jawaban yang dirumuskan yang akan dapat memenuhi semua keinginan dari masyarakat atau warga negara. Dengan kata lain, tidak akan pernah ada suatu kebijakan publik yang

¹⁸ Ibid, hlm.36

¹⁹ Ibid, hlm.37-38

akan menghasilkan suatu kesepakatan menyeluruh warga negara mengenai manfaatnya sebagai suatu jalan terbaik penyelesaian masalah. Akibatnya, setiap kebijakan publik akan selalu menghasilkan oposisi atau paling tidak reaksi, dan pada gilirannya akan mendorong lahirnya kebijakan publik berikutnya. Semakin responsif suatu pemerintahan, maka semakin tepat lahirnya kebijakan baru tersebut, yang tujuan utamanya adalah menjadikan “korban” dari kebijakan sebelumnya berada dalam posisi pulih, atau bahkan lebih baik dari kondisi sebelumnya. Kedua, solusi yang termuat dalam suatu kebijakan jarang yang bersifat final dan lengkap. Oleh karena itu, perubahan kebijakan merupakan kecenderungan yang akan sering terjadi, baik karena substansinya yang tidak relevan lagi maupun karena terjadi pergeseran kekuasaan dalam proses pemerintahan negara. Ketiga, kebijakan publik juga dapat mengalami ketidakkonsistenan pelaksanaan. Sering kali dalam implementasi kebijakan publik, kegiatan yang senyatanya dilakukan oleh satu atau lebih organisasi pelaksana tidak sepenuhnya sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan secara formal. Keempat, kebijakan publik dalam bidang tertentu akan selalu berkaitan dengan kebijakan publik dalam bidang yang lain.

3. Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Sama halnya dengan yang dikemukakan Anderson mengenai beberapa ciri dari kebijakan

sebagai berikut: *Public policy is purposive Public policy is purposive, goal oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekadar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan; *Public policy consist of courses of action rather than separate, discrete decision, or actions performed by government officials.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum; *Public policy is what governmnet do not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah; *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan; *Public policy is based on law and is authorative.* Kebijakan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri atau karakteristik umum kebijakan publik ialah memiliki maksud dan tujuan berkaitan antara kebijakan satu dengan kebijakan lain maupu kebijakan yang baru dengan kebijakan sebelumnya, dilakukan oleh pemerintah, berbentuk

positif untuk melakukan sesuatu maupun berbentuk secara negatif untuk tidak melakukan tindakan apapun, serta berdasarkan hukum atau memiliki kewenangan.

Istilah kebijakan yang dipergunakan adalah identik dengan istilah kebijaksanaan yang lazim dipergunakan sehari-hari dalam arti yang sempit, dalam hal ini diartikan kebijakan sama dengan kebijaksanaan dikurangi kebijakan atau kebijaksanaan sama dengan kebijakan ditambah kebijakan. Kebijakan dan kebijaksanaan keduanya berbeda dalam tujuan, dasar eksistensi, dan pertanggungjawaban. Bagi orang awam kebijaksanaan, kebijakan dan kebijakan dipergunakan secara bercampur baur dengan tidak membedakannya secara terinci dan prinsipil.²⁰

Setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasarkan prinsip, akan tetapi dewasa ini sering terjadi kesenjangan antara perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Di satu sisi, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat, tapi disisi lain dalam memberikan pelayanan tersebut harus memiliki dasar hukum yang mana tidak selalu peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum itu telah ada atau telah dibentuk. Dalam konsepsi negara hukum modern, *fries Ermessen* ini melekat pada pemerintah, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para

²⁰ Willy D.S Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm.133-134

warga yang kian kompleks.²¹ Secara bahasa *fries Ermessen* berasal dari kata *fries* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan.²²

Istilah *fries Ermessen* ini sering disebut *dicretion* atau diskresi, yang merupakan kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. Diskresi merupakan pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan.²³

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone, Ia mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Walaupun batasan yang diberikan oleh Thomas R. Dye ini sedikit tepat, namun batasan ini tidak cukup memberikan perbedaan yang jelas antara apa

²¹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2009, hlm.91

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesebelas Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Press, 2014, hlm.169

²³ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm.123-125

yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.²⁴

Menurut Anderson, konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai sesuatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat

²⁴ Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta, Media Pressindo, 2005, hlm.15

dipahami secara lebih baik bila konsep ini dirinci menjadi beberapa kategori, seperti tuntutan-tuntutan kebijakan, keputusan-keputusan kebijakan, pernyataan-pernyataan kebijakan, hasil-hasil kebijakan, dan dampak-dampak kebijakan.²⁵

Setiap kebijakan yang dikeluarkan atau ditetapkan oleh pemerintah pasti memiliki tujuan. Tujuan pembuatan kebijakan publik atau pemerintah pada dasarnya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat; melindungi hak-hak masyarakat; mewujudkan ketentraman dan kedamaian dalam masyarakat; mewujudkan kesejahteraan masyarakat.²⁶

Kehidupan bernegara dalam suatu komunitas menghendaki adanya interaksi antara pemimpin dan yang dipimpin, atau antara pemerintah dan rakyat. Pada dasarnya baik pemerintah maupun rakyat menjalankan fungsinya masing-masing, sehingga terdapat adanya perbedaan hak dan kewajiban antara pemerintah dan rakyat dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pemerintah merupakan wujud perwakilan rakyat, sehingga secara ideal keinginan pemerintah merupakan keinginan rakyat pula.

Berpangkal dari perbedaan hak dan kewajiban tersebut, pemerintah berhak mengatur serta rakyat berkewajiban mematuhi aturan-aturan tersebut. Aturan-aturan serta keinginan-keinginan rakyat tersebut diwujudkan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan publik apapun yang dipilih dan ditetapkan oleh pemerintah, baik untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Hal

²⁵ Ibid, hlm.18-19

²⁶ <https://widiyahningayudita.wordpress.com/2017/04/18/karakteristik-kebijakan-publik> . Diakses terakhir tanggal 18 Desember 2017 Pukul 19.30

ini berarti bahwa tindakan pemerintah melakukan atau pun tidak melakukan sesuatu merupakan bentuk kebijakan yang dipilih oleh pemerintah karena apapun pilihan bentuk kebijakannya akan tetap menimbulkan dampak sama besarnya.

Carl Friedrich, kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Randall B. Ripley menganjurkan agar kebijakan publik dilihat sebagai suatu proses dan melihat proses tersebut dalam suatu model sederhana untuk dapat memahami konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya.

Fauzi Ismail, dkk dalam bukunya menyatakan bahwa kebijakan publik adalah bentuk menyatu dari ruh negara, dan kebijakan publik adalah bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya. Kebijakan publik yang transparan dan partisipatif akan menghasilkan pemerintahan yang baik. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif. Demikian pula sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.

Parker, kebijakan publik adalah suatu atau tindakan yang dilakukan oleh suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip, atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintahan pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Meskipun terdapat berbagai definisi kebijakan negara (*public policy*), seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Dukungan dan penilaian dari lembaga eksternal. Jika lembaga eksternal mendukung, maka pelaksanaan kebijakan-kebijakan akan berhasil. Sebaliknya, jika menolak maka pelaksanaan kebijakan akan gagal.
2. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup.
3. Dukungan dari berbagai macam sumber daya yang ada.
4. Kemampuan pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas persoalan yang timbul dari pelaksanaan kebijakan.
5. Kepatuhan para pelaksana kebijakan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah diciptakan dalam tingkat koordinasi.

Dasar pelaksanaan kebijakan publik di Indonesia adalah :

1. UU APBN dan UU APBN-P

2. UU 17/2003, UU 1/2004 dan UU 19/2005
3. UU Perpajakan, UU 17/2006, UU 19/2003, UU 34/2000, UU 32 dan UU 33/2004
4. UU Sektoral
5. Berbagai macam peraturan Presiden/Pemerintah dan Menteri Keuangan

Merumuskan masalah kebijakan merupakan salah satu tahap yang sangat krusial dalam mengkaji kebijakan publik karena banyak sekali perumusan kebijakan gagal menyelesaikan persoalan publik karena cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah tersebut salah, melainkan disebabkan oleh masalah yang diselesaikan tidak tepat. Perumusan masalah publik tidak bisa lepas dari dua hal, yaitu:

1. Kelompok atau individu yang menyelesaikan masalah tersebut
Individu mempunyai latar belakang yang berbeda-beda dalam menyelesaikan masalah. Perbedaan dalam merumuskan masalah akan berakibat pada macam atau jenis kebijakan yang diambil.
2. Kompleksitas dan sifat masalah
Kompleksitas masalah dapat dilihat dari pengaruh yang ditimbulkan dari masalah tersebut. Proses perumusan masalah akan semakin rumit bila masalah tersebut melibatkan banyak aktor.

Aktor dalam perumusan kebijakan publik dikelompokkan menjadi dua, yaitu pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi. Pemeran serta

resmi terdiri dari: Badan-badan administrasi, Presiden (eksekutif), Lembaga yudikatif, Lembaga legislatif.

Pemeran serta tidak resmi terdiri dari: (1) Kelompok-kelompok kepentingan, (2) Partai politik, (3) Warga Negara individu. Peran pemerintah dalam kebijakan publik sangat penting karena hanya pemimpinlah yang mempunyai tugas pokok memastikan perumusan kebijakan dibuat sesuai dengan seharusnya. Untuk dapat mengambil kebijakan secara bijaksana, seorang pemimpin yang unggul sangat diperlukan dalam suatu pemerintahan.

Karakter pemimpin yang unggul :

1. Kreditabilitas

Pemimpin mempunyai keyakinan dan komitmen, integritas kejujuran, respek, kepercayaan yang konsisten, keberanian, kemauan untuk bertanggung jawab atas keyakinan, ketenangan batin, keahlian dan profesionalitas.

2. Nilai

Tugas pemimpin adalah member value atau nilai bagi organisasi yang dipimpin.

3. Teladan

Pemimpin dapat memberikan contoh, inspirasi dan dorongan. Keteladanan berarti simbol kedewasaan, karena seorang yang menjadi teladan harus mampu memberikan toleransi, kerendahan hati dan kesabaran.

4. Harapan

Pemimpin memberikan harapan dengan membuka mata pengikutnya akan tantangan masa depan dan cara mengatasinya.

Kebijakan publik yang ideal mempunyai ciri-ciri utama sebagai berikut :

1. Cerdas

Cerdas berarti dapat memecahkan masalah pada intinya. Kecerdasan membuat pengambilan keputusan kebijakan publik fokus pada isu kebijakan yang hendak dikelola dalam kebijakan publik daripada popularitasnya sebagai pengambilan keputusan kebijakan.

2. Bijaksana

Bijaksana berarti tidak menghasilkan masalah yang baru yang lebih besar dari masalah yang dipecahkan. Kebijaksanaan membuat pengambil keputusan kebijakan publik tidak menghindarkan diri dari kesalahan yang tidak perlu.

3. Memberi harapan

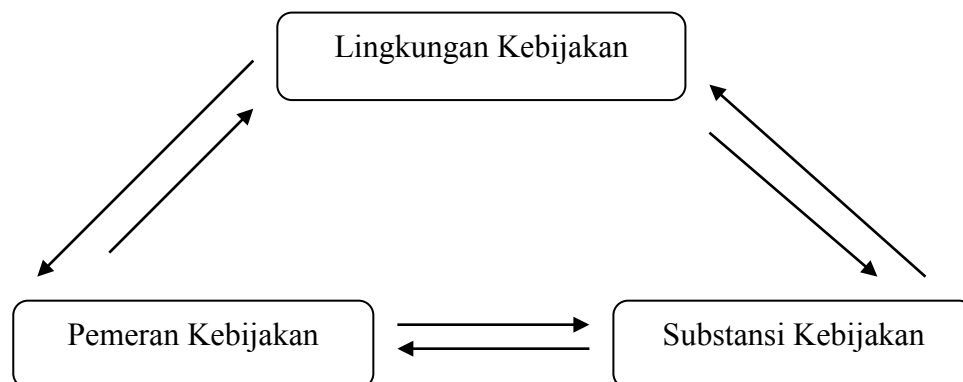
Memberi harapan pada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok yang lebih baik dari hari ini. Dengan member harapan, kebijakan publik berarti membangun kehidupan yang produktif sehingga kebijakan dapat dilaksanakan secara self implementea atau masyarakat secara mandiri termotifasi untuk melaksanakannya.²⁷

²⁷ <https://setiya21.wordpress.com/2009/12/17/kebijakan-publik> . Diakses terakhir tanggal 19 Desember 2018 Pukul 20.30

B. Sistem Kebijakan Pemerintah

Yang dimaksud dengan sistem kebijakan adalah pola kelembagaan secara menyeluruh, yang melibatkan berbagai komponen kebijakan yang saling bergantung dan berhubungan. Mustopadidjaja yang menyatakan bahwa sistem kebijakan sebagai tatanan kelembagaan yang berperan atau merupakan wahana dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses kebijakan (formulasi, implementasi, dan evaluasi kinerja kebijakan) yang mengakomodasi kegiatan teknis maupun sosiopolitis.

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan sarana sekaligus pembeda pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah. Dengan sifat ini, kebijakan publik merupakan gambaran dari arah dan isi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, kebijakan publik merupakan produk dari lingkungan pemerintahan, dan pada gilirannya, juga memberi pengaruh terhadap perkembangan lingkungan pemerintahan tersebut. Keterkaitan antara ketiga hal ini disebut sebagai sistem kebijakan seperti terlibat pada gambar dibawah ini:



Gambar Sistem Kebijakan

Sebagai produk dari lingkungannya, kebijakan publik adalah gambaran pola tindakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terdapat dalam lingkungannya. Dengan pemahaman ini, suatu pemerintahan selalu dipersyaratkan untuk bersifat responsif terhadap setiap dukungan ataupun kebutuhan yang datang dari warga negara. Pada gilirannya, suatu pemerintahan juga diharapkan memiliki kemampuan untuk mengelola dukungan dan kebutuhan warga negara tersebut secara efisien, efektif, dan berkesinambungan. Sebaliknya, sebagai salah satu determinan perkembangan lingkungannya, kebijakan publik menjadi sarana pembentukan dan pengembangan nilai-nilai kemasyarakatan. Dengan pernyataan itu, suatu pemerintahan secara tak terhindarkan adalah institusi pembentuk nilai-nilai-nilai warga negara, terutama melalui mekanisme pelayanan publik dan pembentukan kebangsaan dan karakter kewarganegaraan (*national and character building*).²⁸

Berdasarkan substansinya, Anderson membedakan antara kebijakan substantif dan kebijakan prosedural. Kebijakan substantif menyangkut hal-hal yang sedang dilakukan pemerintah, seperti pembuatan jalan atau larangan penjualan minuman keras. Kebijakan ini secara langsung mendistribusikan manfaat atau ketidakmanfaatan, keuntungan atau biaya, kepada masyarakat secara keseluruhan, sekelompok masyarakat, dan perorangan. Pada dimensi yang lain, kebijakan prosedural berkaitan dengan penentuan cara-cara sesuatu hal akan dilakukan atau siapa yang akan melakukannya. Dengan demikian,

²⁸ Muchlis Hamdi, *Op. Cit*, hlm.53-54

kebijakan prosedural mencakup hal-hal yang berkaitan dengan organisasi, seperti lembaga yang bertanggungjawab untuk melaksanakan suatu peraturan, dan merinci proses atau persyaratan dan tatacara yang berkaitan dengan tindakan-tindakan untuk melaksanakan tanggungjawab tersebut.²⁹

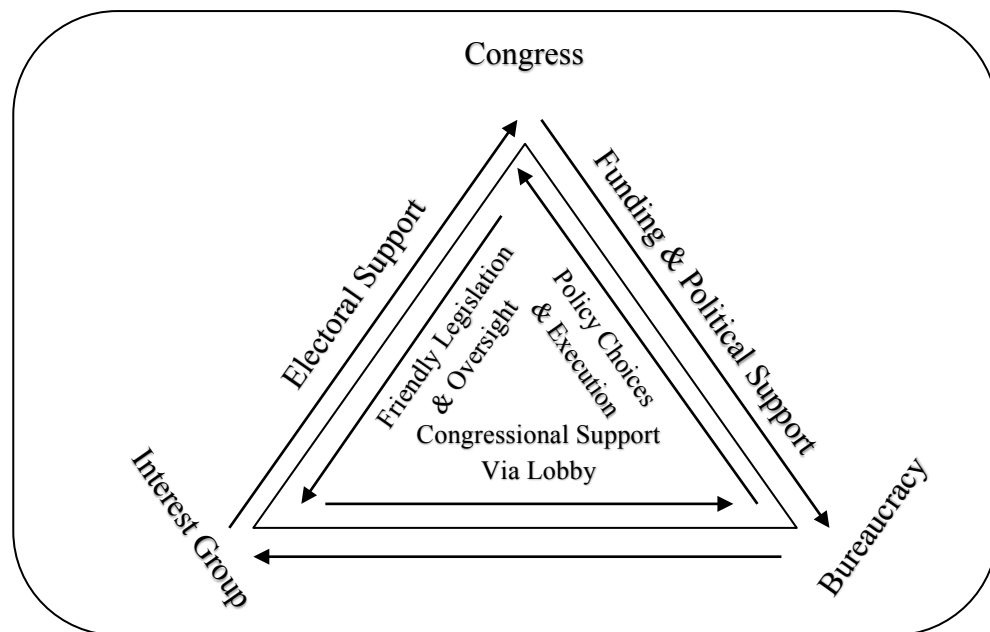
Setiap kebijakan publik akan selalu melibatkan sekelompok orang dengan peran yang berbeda-beda. Sebutan publik, yang juga mencakup makna berlingkup kelompok, lebih memperjelas bahwa substansi suatu kebijakan publik bersifat terbatas. Anderson membedakan pemeran kebijakan menjadi dua kelompok. Kelompok pertama disebutnya sebagai pembuatan kebijakan formal, yang terdiri atas: Legislatif, eksekutif, dan pengadilan. Kelompok kedua disebutnya sebagai partisipan informal yang mencakup: kelompok kepentingan, partai politik, organisasi penelitian, media massa, perguruan tinggi, dan warga negara. Howlet dan Rames menjelaskan pemeran kebijakan secara institusional, dan dibedakan atas tiga institusi, yakni negara, masyarakat, dan organisasi internasional.³⁰

Dalam proses pembuatan kebijakan publik, antara pembuat kebijakan formal dan partisipan kebijakan informal dipahami memiliki hubungan yang erat. Salah satu model yang menjelaskan hubungan tersebut adalah model segitiga besi (*iron triangle*). Segitiga besi adalah model pembuatan kebijakan publik yang menunjukkan hubungan yang saling menguntungkan antara kelompok kepentingan, biasanya bisnis swasta dan perusahaan, komisi atau

²⁹ Ibid, hlm.55

³⁰ Ibid, hlm.56

subkomisi di legislatif, dan instansi pemerintah. Model tersebut seperti tersaji pada gambar dibawah ini.³¹



Gambar Model Segitiga dalam Pembuatan Kebijakan

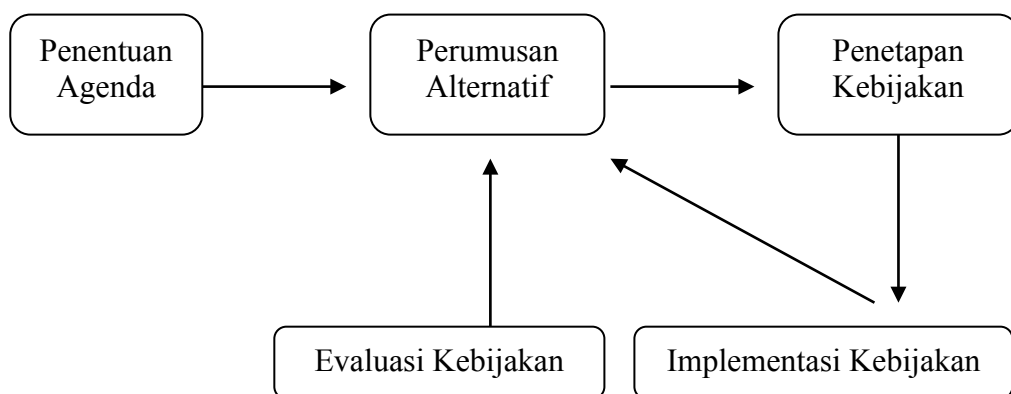
Secara umum, lingkungan kebijakan dalam praktek pemerintahan di Indonesia dikenal dengan sebutan ‘asta-gatra’. Kedelapan dimensi tersebut dibedakan dalam dua kelompok, yakni yang bersifat fisik dan nonfisik. Kelompok fisik mencakup tiga unsur, yakni letak geografis, kekayaan alam, dan jumlah penduduk, sedangkan kelompok nonfisik dikenal dengan akronim ‘ipoleksosbudhankamnas’ yang mencakup lima aspek, yakni ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya, dan pertahanan-keamanan sosial.³²

³¹ Ibid, hlm.68

³² Ibid, hlm.75

C. Proses Kebijakan Pemerintah

Proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian tahap atau fase kegiatan untuk membuat kebijakan publik. Walaupun rangkaian tahap ini tampak bersifat linear, dalam kenyataannya tahap-tahap tersebut umumnya justru sebaliknya, yakni non-linear atau iteratif. Para ahli kebijakan publik berbeda-beda dalam menamai atau mengelompokkan tahap-tahap tersebut. Namun demikian, umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam lima tahap berikut: penentuan agenda, perumusan alternatif kebijakan, penetapan kebijakan, pelaksanaan atau implementasi kebijakan, dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Rangkaian tahap dalam proses pembuatan kebijakan publik tersebut secara skematis tersaji pada gambar dibawah ini.³³



Gambar Proses Pembuatan Kebijakan Publik

³³ Ibid, hlm.79

1. Penentuan Agenda

Istilah agenda dalam kebijakan publik, diartikan sebagai daftar perihal atau masalah untuk pejabat pemerintah, dan orang-orang diluar pemerintah yang terkait erat dengan para pejabat tersebut, memberikan perhatian serius pada saat tertentu. Dengan makna agenda tersebut, penentu agenda merupakan proses untuk menjadi suatu masalah agar mendapat perhatian dari pemerintah. Kraft dan Furlong mendefinisikan penentu agenda sebagai masalah-masalah yang dipandang dan dirumuskan, mengarahkan perhatian, dan masuk menjadi agenda politik. Proses tersebut dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu untuk diperhatikan oleh pemerintah. Isu-isu tersebut senyatanya merupakan keadaan yang berkembang di dalam masyarakat. Keadaan tersebut dirasakan oleh masyarakat atau sebagian besar masyarakat sebagai suatu ketidaknyamanan, yang kemudian memunculkan kesadaran dan kebutuhan masyarakat untuk mengubah keadaan tersebut melalui tindakan-tindakan pemerintah.

Dalam praktek, masyarakat adalah suatu sistem kepentingan yang terbentuk karena keanekaragaman keadaan, kemampuan, kebutuhan, harapan, dan nilai dari warga masyarakat. Keanekaragaman tersebut menjadi keadaan yang dapat dinilai sebagai suatu ketidaknyamanan juga berbeda-beda antarwaga, baik perorangan maupun kelompok. Implikasinya, perumusan mengenai suatu keadaan yang dapat disebut

sebagai masalah kebijakan merupakan peristiwa penting dalam proses kebijakan.³⁴

2. Perumusan Alternatif

Formulasi kebijakan menunjuk pada proses perumusan pilihan-pilihan atau alternatif kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan. Schattschneider sangat menggarisbawahi signifikansi tahap ini dengan menyatakan bahwa definisi alternatif kebijakan adalah instrumen kekuasaan yang sangat hebat. Pandangan tersebut sangat mudah dipahami, terutama karena proses selanjutnya dalam pembuatan kebijakan akan bertolak dari definisi alternatif tersebut. Kraft dan Furlong menyatakan pengertian formulasi kebijakan sebagai desain dan penyusunan rancangan tujuan kebijakan serta strategi untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Dari pengertian itu terlihat bahwa paling tidak terdapat dua aktivitas utama dari formulasi kebijakan, yakni: perancangan tujuan kebijakan, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kebijakan. Perumusan alternatif selalu didasarkan pada kriteria dan sumber tertentu. Perumusan alternatif kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari kegiatan peramalan mengenai kondisi yang perlu atau dapat diwujudkan berkaitan dengan pemecahan

³⁴ Ibid, hlm.80

masalah kebijakan. Perumusan alternatif kebijakan akan menghasilkan banyak pilihan untuk memecahkan masalah kebijakan.³⁵

3. Penetapan Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.³⁶

Bentuk dari kebijakan publik yang bisa pemerintah lakukan salah satunya adalah dengan membuat peraturan daerah. Peraturan daerah dibuat untuk mengatur kehidupan manusia di ruang publik. Dalam pandangan David Easton yang dikutip dari Dye apabila pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Penanaman nilai-nilai yang ada dalam suatu kebijakan tentunya akan berlandaskan terhadap suatu visi dan misi dari pemerintah daerah.³⁷

4. Implementasi Kebijakan

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk

³⁵ Ibid, hlm.87-88

³⁶ Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta, Media Pressindo, 2005, hlm. 29

³⁷ AG Sudarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, hlm.3

menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Mengingat makna dan sifat implementasi yang dapat dipahami dari berbagai dimensi, maka tahap ini dengan sendirinya menunjukkan signifikasinya. Dalam hal ini, pelaksanaan kebijakan dapat berupa suatu proses sederhana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Keadaan ini terjadi sebagai akibat, misalnya dari kenyataan bahwa dalam upaya untuk menghindari konflik, badan legislatif menggariskan kebijakan dalam rumusan-rumusan yang umum.³⁸

Sejumlah teori tentang implementasi kebijakan menegaskan bahwa terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan publik. Gerston misalnya mensyaratkan adanya empat faktor, yaitu: kemampuan staf pelaksana untuk menterjemahkan apa yang sudah diputuskan oleh pengambil keputusan untuk dilaksanakan; sumberdaya khususnya yang berkaitan dengan sumberdaya manusia, finansial dan peralatan atau sarana; jumlah pelaksana kebijakan yang tidak terlalu banyak agar tidak menimbulkan kebingungan dan kompetisi yang tidak sehat dan adanya proses pertanggunggugatan dari pelaksana kebijakan terhadap apa yang telah dihasilkan.

Gridle dan Thomas menyatakan bahwa faktor politik, finansial, manajerial dan kemampuan teknis pelaksana akan berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Sejalan dengan Gridle dan Thomas, Weisert dan Goggin juga sependapat bahwa dukungan dan

³⁸ Muchlis Hamdi, *Op. Cit.*, hlm.97

komitmen politik dari pada stakeholders (politisi, birokrasi, sasaran langsung kebijakan dan masyarakat luas) untuk melaksanakan kebijakan yang sudah diputuskan merupakan modal dasar bagi keberhasilan suatu kebijakan. Sementara, faktor kecukupan finansial, sistem manajerial yang efektif dan efisien, serta kemampuan teknis pelaksana merupakan syarat utama bagi keterlaksanaan suatu kebijakan publik.

Secara lebih rinci Gridle mengingatkan para pengambil kebijakan dan pelaksana lapangan tentang kemungkinan terjadinya gap (kesenjangan) antara tujuan kebijakan yang diambil dan hasil yang dicapai dilapangan.³⁹

Nugraha menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu: aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi; karakteristik dari agen pelaksana; kondisi ekonomi sosial dan politik; kecenderungan dari pelaksana. Lebih lanjut Nugraha menyatakan bahwa disamping keempat faktor tersebut terdapat pula faktor-faktor diluar kebijakan publik yang berpengaruh terhadap implementasi, yaitu: indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi; dukungan publik, sikap dan sumberdaya dari konstitusi; dukungan pejabat yang lebih tinggi; komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.⁴⁰

³⁹ Baedhowi, *Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Konsep Dasar dan Implementasi*, Semarang, Pelita Insani, 2009

⁴⁰ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta, Elex Media Komputindo, 2003

Dwiyanto yang lebih menitikberatkan pada faktor internal, menyatakan adanya beberapa faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik, antara lain: budaya birokrasi; etika pelayanan; kewenangan diskresi; dan sistem insentif. Uraian diatas menyimpulkan bahwa, keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan publik sangat bergantung pada sumberdaya organisasi (manusia, finansial, sarana), kemampuan manajemen pelaksana dan dukungan lingkungan kebijakan, baik segi politik, sosial, ekonomi dan keamanan.

Tahap implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting karena pada tahap ini menentukan keberhasilan atau tidaknya suatu kebijakan. Oleh karena itu, sebenarnya tahap-tahap dari awal dari perumusan masalah itu memang harus jelas, sudah paham mengenai tujuan ketika kebijakan dibuat. Dengan kejelasan sasaran maka nantinya ketika tahap evaluasi akan lebih memudahkan untuk menilai bahwa kebijakan yang dibuat berhasil atau tidak. Ketika memang pada tahap proses pembuatan kebijakan tidak menimbulkan permasalahan, hal yang selanjutnya patut diperhatikan adalah kualitas sumber daya manusia yang membuat kebijakan.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi atau penilaian kebijakan menyangkut pembahasan kembali terhadap implementasi kebijakan. Tahap ini berfokus pada identifikasi hasil-hasil dan akibat-akibat dari implementasi kebijakan. Dengan fokus tersebut, evaluasi kebijakan akan menyediakan umpan balik bagi

penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan yang ada perlu diteruskan atau dihentikan. Namun, terdapat juga pandangan bahwa evaluasi kebijakan tidak sekedar menentukan berhasil tidaknya suatu implementasi kebijakan. Evaluasi kebijakan dapat menyangkut perspektif yang lebih luas, antara lain sebagaimana dinyatakan oleh Thomas R. Dye bahwa evaluasi kebijakan merupakan pembelajaran mengenai konsekuensi dari kebijakan publik.⁴¹ Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini adalah memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.⁴²

Menurut Winarno mengatakan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

Evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian menurut Dunn dalam Riant Nugroho, yaitu:⁴³

⁴¹ Ibid, hlm.107

⁴² Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta, Media Pressindo, 2005, hlm.30

⁴³ Nugroho D, Riant, *Public Policy*, Jakarta, Gramedia, 2012, hlm.730

- a. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan.
- b. Evaluasi dalam proses pelaksanaan
- c. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan

Sociological jurisprudence mengatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Oleh karena itu materi muatan dari setiap peraturan harus sesuai dnegan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat. Semua orang sepakat bahwa hukum dibentuk untuk mengatur kehidupan masyarakat. Sesuai dengan cita-cita hukum bahwa hukum harus memberikan keadilan dan bahwa hukum dan kebijakan akan membantu masyarakat mengorganisasikan kegiatannya membangun keadilan di masyarakat.⁴⁴

D. Tinjauan Mengenai Perempuan Pekerja Menurut Hukum Islam

Allah SWT menetapkan sanksi dalam hukum adalah agar hal tersebut dipatuhi, demi kemaslahatan manusia itu sendiri. Karena tujuan ditetapkan sanksi/hukuman adalah untuk memelihara dan menciptakan kemakmuran manusia serta menjaga mereka dari hal-hal yang buruk atau dibenci Allah SWT, karena Islam itu rahmatan lil'alamain yaitu memberi petunjuk dan pelajaran bagi umat manusia.

⁴⁴ Surya Fermana, *Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Ar-Ruzz Media, 2009, hlm.41

Dewasa ini wanita telah banyak berpartisipasi dalam dunia pekerjaan seperti halnya laki-laki dan hal itu juga merupakan kebanggaan tersendiri bagi keluarganya. Sebuah keluarga biasanya akan merasa bangga jika putrinya dapat bekerja dan memiliki karir di luar rumah. Sejak manusia diciptakan oleh Allah SWT lalu berkembang biak, wanita pun sudah bekerja di dalam rumah maupun di luar rumah. Meskipun demikian, wanita karir saat ini merujuk pada mereka yang bekerja di luar rumah seperti di kantor dan mendapatkan gaji. Dalam Al-Qur'an juga dijelaskan bahwa setiap manusia hendaknya mencari rezeki dengan cara bekerja sebagaimana yang disebutkan dalam firman Allah SWT dengan dalil sebagai berikut ini:

فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانْتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِنْ فَضْلِ اللَّهِ وَادْكُرُوا اللَّهَ كَثِيرًا لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ

“Apabila telah ditunaikan shalat, maka bertebaranlah kamu di muka bumi; dan carilah karunia Allah dan ingatlah Allah banyak-banyak supaya kamu beruntung”⁴⁵

Tuntutlah harta kekayaan yang telah dikaruniakan Allah kepada kamu, yaitu pahala dan kebahagiaan hari akhirat, dan janganlah kamu melupakan kebahagiaan kamu di dunia.

وَابْتَغِ فِي مَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا
وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ
إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ

⁴⁵ Surat Al-Jumu'ah ayat 10

“Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan kebahagiaanmu dari (kenikmatan) duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik, kepadamu, dan janganlah kamu berbuat kerusakan di (muka) bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan.”⁴⁶

Dalam ayat lain Allah SWT berfirman : “Dan janganlah kamu iri hati terhadap apa yang dikaruniakan Allah kepada sebagian kamu lebih banyak dari sebagian yang lain. (Karena) bagi orang laki-laki ada bagian dari apa yang mereka usahakan, dan bagi para wanita (pun) ada bagian dari apa yang mereka usahakan, dan mohonlah kepada Allah sebagian dari karunia-Nya. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu”⁴⁷

Melalui ayat tersebut dapat dipahami bahwa setiap manusia termasuk wanita berhak untuk bekerja dan mendapat ganjaran yang setimpal dengan apa yang mereka kerjakan. Sehingga dalam islam hukum wanita yang bekerja adalah mubah atau diperbolehkan. Namun dalam hal ini adapun syarat-syarat yang memperbolehkan wanita bekerja di luar rumah adalah menutup aurat (al-hijab); menghindari fitnah; mendapat izin orangtua, wali atau suami bagi wanita yang telah menikah; tetap menjalankan kewajibannya di rumah; pekerjaannya tidak menjadi pemimpin bagi kaum lelaki. Ada beberapa ulama berpendapat bahwa wanita karir tidak sesuai dengan ajaran islam karena pada

⁴⁶ Surat Al-Qasas ayat 77

⁴⁷ Surat An-Nisa ayat 32

hakikatnya wanita harus bekerja dalam rumah untuk mengurus keluarga dan anak-anaknya. Para ulama berpendapat demikian karena wanita yang bekerja diluar rumah atau wanita karir cenderung dapat melupakan tugas dan kewajibannya dalam rumah tangga dan apabila penghasilan istri melebihi suami dikhawatirkan dapat memicu sikap durhaka pada suami dan mengesampingkan pernikahan karena lebih mementingkan karirnya. Adapaun demikian wanita bekerja dalam hukum islam menjadi haram.

Hukum wanita bekerja dalam islam dapat menjadi wajib apabila tidak ada orang lain dalam keluarga yang dapat menafkahnya seperti orangtua yang sakit dan lanjut usia sehingga tidak ada anak lain yang dapat mencari nafkah. Adapun seorang istri juga dapat mencari nafkah untuk menggantikan suaminya yang sakit dan tidak mampu lagi bekerja. Al-Quran tidak menyebutkan wanita tidak diperbolehkan untuk bekerja. Dalam islam, wanita bisa bekerja terutama jika ia memenuhi syarat dan syariat atau ketentuan dalam islam serta bekerja sesuai fitrah misalnya menjahit, berdagang, menjadi perawat, dokter, guru, dan pekerjaan mulia lainnya.⁴⁸

Syaikh Abdul Aziz Bin Baz mengatakan: “Islam tidak melarang wanita untuk bekerja dan bisnis, karena Allah SWT mensyariatkan dan memerintahkan hambanya untuk bekerja. Dalam firmanNya

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ

⁴⁸ “Hukum Wanita Bekerja Dalam Islam”, terdapat dalam <http://dalamislam.com>, Diakses terakhir tanggal 3 Januari 2019 pukul 20.00

“Katakanlah (wahai Muhammad), bekerjalah kalian, maka Allah dan Rasul-Nya dan para mukminin akan melihat pekerjaanmu”⁴⁹

Perintah ini mencakup pria dan wanita. Allah SWT juga mensyariatkan bisnis kepada semua hambanya. Karena seluruh manusia diperintahkan untuk berbisnis, berikhtiar dan bekerja, baik itu pria maupun wanita. Allah berfirman:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ
تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ

“Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kalian saling memakan harta sesama kalian dengan jalan yang tidak benar, akan tetapi hendaklah kalian berdagang atas dasar saling rela diantara kalian”.⁵⁰

Perintah ini berlaku untuk umum, baik pria maupun wanita. Akan tetapi, wajib diperhatikan dalam pelaksanaannya bebas dari hal-hal yang menyebabkan masalah dan kemungkaran. Dalam pekerjaan wanita, harusnya tidak ada ikhtilat (campur) dengan pria dan tidak menimbulkan fitnah. Begitu pula dalam bisnisnya harus dalam keadaan tidak mendatangkan fitnah, selalu berusaha memakai hijab syar’i, tertutup, dan menjauh dari sumber-sumber fitnah. Pekerjaan wanita harus bebas dari hal-hal yang membahayakan agama dan kehormatannya, serta tidak menyebabkan fitnah dan kerusakan moral pada pria. Begitu juga pekerjaan pria harus tidak menyebabkan fitnah dan

⁴⁹ Surat At-Taubah ayat 105

⁵⁰ Surat An-Nisa ayat 29

kerusakan bagi kaum wanita. Hendaklah kaum pria dan wanita itu masing-masing bekerja dengan cara yang baik, tidak saling membahayakan antara satu dengan yang lainnya, serta tidak membahayakan masyarakat. Kecuali dalam keadaan darurat, jika situasinya mendesak seorang pria boleh mengurus wanita, misalnya pria boleh mengobati wanita karena tidak adanya wanita yang bisa mengobatinya, begitu pula sebaliknya. Tentunya dengan tetap berusaha menjauhi sumber-sumber fitnah, seperti menyendiri, membuka aurat, dan lain-lain yang menimbulkan fitnah. Ini merupakan pengecualian, hanya boleh dilakukan jika keadaan darurat.

Ada hal-hal yang perlu diperhartikan jika wanita ingin bekerja, diantaranya:

1. Pekerja tidak mengganggu kewajiban utamanya dalam urusan rumah, karena mengurus rumah adalah pekerjaan wajibnya, sedangkan pekerjaan luarnya bukan kewajiban baginya, dan sesuatu yang wajib tidak boleh dikalahkan oleh sesuatu yang tidak wajib.
2. Harus dengan ijin suaminya, karena istri wajib mentaati suaminya. Apabila belum menikah maka harus dengan ijin orang tuanya.
3. Menerapkan adap-adap islami, seperti: menjaga pandangan, memakai hijab syar'i, tidak memakai wewangian, tidak melembutkan suaranya kepada pria yang bukan mahromnya, dll.
4. Pekerjaannya sesuai dengan tabiat wanita, seperti: mengajar, dokter, perawat, penulis artikel, buku, dll.

5. Tidak ada ikhtilat di lingkungan kerjanya. Hendaklah ia mencari lingkungan kerja yang khusus untuk wanita. Misalnya: sekolah wanita, perkumpulan wanita, kursus wanita, dll.
6. Hendaklah mencari dulu pekerjaan yang bisa dikerjakan di dalam rumah. Jika tidak ada, baru cari pekerjaan luar rumah yang khusus di kalangan wanita. Jika tidak ada, maka ia tidak boleh cari pekerjaan luar rumah yang campur antara pria dan wanita, kecuali jika keadaannya darurat atau keadaan sangat mendesak sekali, misalnya suami tidak mampu mencukupi kehidupan keluarganya, atau suaminya sakit, dll.⁵¹

⁵¹ Musyaffa' Addariny, "Bolehkah Wanita Bekerja?", terdapat dalam <http://konsultasisyariah.com>, Diakses terakhir tanggal 9 Januari 2019 pukul 20.00

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Tentang Kegiatan Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta

Sebagai gambaran dan untuk memberikan pemahaman lebih lanjut, terlebih dahulu penulis memaparkan mengenai beberapa hal yaitu sejarah dari adanya tempat praktek prostitusi di Pasar Kembang, pelaku prostitusi, tempat prostitusi, waktu terjadinya praktek prostitusi, cara bertransaksi, faktor yang melatarbelakangi hingga model penanganan praktek prostitusi. Penulis melakukan wawancara dengan sepuluh orang pelaku prostitusi yang terdiri dari tujuh orang perempuan pekerja seks atau yang sering disebut PPS, dua orang mucikari atau geromo dan satu orang pelanggan atau konsumen yang berada di Pasar Kembang Yogyakarta serta satu orang warga sekitar yang berada di daerah Pasar Kembang Yogyakarta.

1. Sejarah Tempat Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta

Pasar Kembang merupakan sebuah nama yang sudah cukup terkenal bagi masyarakat Yogyakarta, bahkan wisatawan dari luar kota, luar pulau sampai luar negeri. Pasar Kembang yang sering disebut Sarkem adalah sebuah nama jalan yang dikenal sebagai areal prostitusi di Kota Yogyakarta. Secara administratif wilayah ini merupakan bagian dari

kecamatan Gedong Tengen, tepatnya berada di RW Sosrowijayan Kulon, tetapi kemudian masyarakat lebih mengenal dan menyebut RW Sosrowijayan Kulon ini dengan nama Sarkem atau ada pula yang menyebut wilayah ini dengan Gang 3, karena wilayah sarkem adalah gang ketiga dari arah timur jalan pasar kembang.

Di Kota Yogyakarta itu sendiri penulis menemukan tiga lokasi prostitusi, yaitu di giwangan, ngebong dan sarkem. Pada tahun 2016 pemerintah berhasil membubarkan praktek prostitusi di timur terminal giwangan atau terkenal dengan nama Sanggrahan atau SG. Ngebong berada di barat stasiun tugu dekat dengan sarkem yang keduanya berada di pusat kota Yogyakarta. Dari ketiga tempat prostitusi yang terkenal tersebut, penulis hanya akan membahas mengenai praktek prostitusi di Pasar Kembang atau Sarkem.

Sarkem sebagai lokasi prostitusi di Yogyakarta telah ada sejak ratusan tahun lalu. Oleh karena itu, tentu saja lokasi ini memiliki nilai yang juga memperkaya sejarah di Kota Yogyakarta. Sesuai dengan sejarah yang beredar di kalangan masyarakat Yogyakarta, Sarkem telah ada sejak tahun 1818, hal tersebut menunjukkan bahwa kegiatan prostitusi sudah ada sejak zaman Belanda. Tentu saja karena area ini memang sengaja dirancang untuk lokasi “jajan” para pekerja karena pada saat itu sedang berlangsung proyek pembangunan rel kereta api yang akan menghubungkan Yogyakarta dengan kota-kota lainnya. Dengan harapan agar para pekerja proyek tersebut menghabiskan uang gajinya

lalu menjadi pemasukan bagi Pemerintah Belanda, maka dibangunlah Pasar Kembang sebagai sarana prostitusi agar gaji pekerja dapat dibelanjakan disana.

Seiring perkembangan zaman, lokasi tersebut seakan dipetakan menjadi kawasan prostitusi di Yogyakarta. Sebenarnya setelah jaman kemerdekaan, pemerintah Indonesia telah berupaya memberikan penyuluhan terhadap pekerja di Pasar Kembang agar menghentikan kegiatannya, namun disadari maupun tidak, keberadaan Pasar Kembang telah membawa dampak ekonomi dari sistem mata pencaharian warga sekitarnya, sehingga upaya penutupan tersebut menjadi sulit direalisasikan. Dengan adanya Sarkem maka kawasan tersebut juga dimanfaatkan warga sekitar untuk membuka hotel, rumah makan, warung sebagai penunjang kehidupan mereka. Hal tersebut diperkuat oleh lokasinya yang dekat dengan pusat Kota Yogyakarta terutama di kawasan Malioboro yang menjadi daya tarik wisata di Yogyakarta.

Meskipun demikian terkenalnya Pasar Kembang sebagai kawasan prostitusi di Kota Yogyakarta, namun pemerintah kota dalam hal ini Sri Sultan Hamengkubuwono X tidak mengharapkan apabila lokasi pasar kembang diangkat sebagai kawasan wisata prostitusi. Beliau lebih menghendaki kawasan ini dikenal sebagai kawasan wisata yang menyediakan oleh-oleh serta kesenian dan budaya khas Yogyakarta. Hal tersebut tentu saja sangat beralasan karena tidak ingin mengangkat citra Kota Yogyakarta menjadi kota yang buruk. Wisatawan Yogyakarta

kadang memang dianjurkan untuk mengunjungi lokasi ini, namun diharapkan dengan kunjungan tersebut para wisatawan dapat mendapat pengalaman dari sisi historis bukan dari segi prostitusinya.⁵²

2. Pelaku Prostitusi

Berkenaan dengan individu pelaku prostitusi ini, maka diklasifikasikan berdasarkan status mereka sebagai pelajar, mahasiswa, pekerja atau pengangguran, sehingga bisa disimpulkan apakah mereka masih dibawah umur atau tidak, berikut adalah tabelnya:

No	Status	Jumlah
1	Pelajar	0
2	Mahasiswa	2
3	Pekerja	3
4	Pengangguran	5
Jumlah		10

Tabel 3.1
Status Pelaku Prostitusi

Dari hasil wawancara penulis tidak menemukan pelaku prostitusi dibawah umur. Dari sepuluh pelaku prostitusi, ada dua perempuan pekerja seks yang masih berstatus mahasiswi dan lima orang pengangguran. Pelaku lain terdiri dari germo atau mucikari dan konsumen berstatus pekerja, artinya mucikari atau germo memiliki pekerjaan lain, ada yang menjadi *security* atau keamanan hotel dan ada

⁵² https://www.kompasiana.com/ade_henry/54ffc0f3a33311566350fc94/lokalisasi-pasar-kembang-bagai-dua-sisi-mata-uang . Diakses terakhir tanggal 26 November 2018 pukul 21.00

yang menjadi wiraswasta, sedangkan konsumen yang kami wawancarai berstatus pekerja swasta. Ini menunjukkan bahwa para pelaku prostitusi itu didominasi oleh orang yang tidak memiliki pekerjaan lain terutama para perempuan pekerja seks.

Dari tujuh perempuan pekerja seks ditemukan dua orang yang masih berstatus sebagai mahasiswa, sehingga dapat dikatakan bahwa pelaku masih berusia muda dan masih mempunyai orang tua yang membiayai pendidikan mereka, namun tanpa sepengetahuan orang tuanya, mereka memiliki mata pencaharian lain yang justru jatuh ke dunia prostitusi. Perempuan pekerja seks yang melakukan praktek prostitusi di Pasar Kembang tidak hanya berasal dari Kota Yogyakarta saja, namun berasal dari kota-kota lainnya seperti Aceh, Banyuwangi, dan Purworejo. Untuk konsumen berasal dari beberapa daerah di Indonesia bahkan dari luar Indonesia, sedangkan untuk mucikari atau germo berasal dari Yogyakarta.

3. Tempat Praktek Prostitusi

Pasar Kembang atau yang lebih dikenal orang-orang dengan sebutan Sarkem, berlokasi di Kecamatan Gedong Tengen tepatnya di RW Sosrowijayan Kulon, masyarakat lebih mengenal dan menyebutnya dengan nama gang 3. Letak lokasi sarkem tepat di belakang hotel-hotel dan pertokoan Malioboro atau sebelah selatan dari Stasiun Kereta Api Tugu Jogja.

Rumah-rumah warga yang berada di Pasar Kembang dijadikan sebagai tempat praktek prostitusi. Ada yang berkedok sebagai tempat karaoke dan panti pijat. Beberapa rumah merupakan rumah pribadi milik perempuan pekerja seks atau mucikari dan ada juga rumah milik warga yang dikontrakkan sebagai tempat prostitusi.

No	Tempat	Jumlah
1	Rumah	7
2	Hotel	2
5	Karaoke	1
Jumlah		10

Tabel 3.2
Tempat Praktek Prostitusi

Berdasarkan hasil wawancara menunjukkan bahwa para pelaku prostitusi lebih nyaman melakukannya di rumah daripada di tempat lain. Dari sepuluh orang pelaku prostitusi, enam orang PPS melakukannya dirumah, satu orang lainnya berawal dari tempat karaoke lalu berpindah ke rumah-rumah sekitar, sedangkan untuk konsumen menanyakan kepada satpam hotel untuk dicarikan PPS, satpam kemudian menghubungi mucikari untuk mengantarkan PPS ke hotel yang sudah disepakati. Untuk mucikari penulis menemukan sedikit sekali mucikari yang berada langsung di rumah-rumah Sarkem, mereka berada di hotel sekitar Sarkem dan menawarkan langsung ke calon konsumen.

4. Waktu Prostitusi

Dapat dipastikan bahwa praktek prostitusi umumnya hanya berlangsung pada malam hari, terutama yang terjadi di hotel dan tempat karaoke, kecuali yang dilakukan di rumah pribadi milik PPS atau mucikari di Pasar Kembang.

No	Status	Jumlah
1	Malam hari	10
2	Siang hari	0
Jumlah		10

Tabel 3.3
Waktu Praktek Prostitusi

Dari hasil wawancara, dua mucikari atau germo melakukan praktek tersebut pada malam hari karena mereka memiliki pekerjaan lain. Tujuh PPS yang kami wawancara melakukan praktek tersebut pada malam hari karena pada siang hari harus merawat anak atau sebagian karena kuliah dan ada juga hanya sekedar beristirahat. Selanjutnya untuk satu konsumen yang penulis wawancarai melakukan praktek tersebut pada malam hari karena menurutnya Sarkem merupakan tujuan wisata pada malam hari.

5. Cara Bertransaksi

Berdasarkan hasil wawancara maka dapat disimpulkan ada dua cara praktek prostitusi di Pasar Kembang ini, secara umum penulis memaparkan kronologisnya sebagai berikut:

a. Cara dengan menggunakan perantara

Salah satu motif yang melatarbelakangi wanita menjadi perempuan pekerja seks adalah adanya kedudukan sebagai perantara atau mediator antara PPS dengan calon konsumen atau pelanggannya. Perantara yang dimaksud disini adalah penyalur pekerja seks komersial, biasa disebut mucikari atau germo. Untuk calon konsumen yang umumnya seorang berduit, mereka cukup mencari mucikari untuk dicarikan PPS sesuai dengan kriteria yang diinginkan. Berdasarkan hasil wawancara penulis kepada germo bernama NY (nama samaran)⁵³, menceritakan bahwa pada zaman dulu PPS dikumpulkan di satu rumah kaca agar menarik perhatian calon konsumen lalu mereka dapat langsung memilih PPS yang diinginkan. Untuk jaman modern seperti sekarang mucikari menyimpan foto-foto PPS yang dapat dipilih calon konsumen, lalu mucikari memberi tarif kepada calon konsumen, mereka dapat tawar menawar harga dan kebanyakan dari mucikari meminta untuk tarif dibayar dimuka agar menghindari calon konsumen tidak membayar. Untuk tarif PPS di Pasar Kembang berkisar Rp. 150.000 sampai Rp. 200.000, lalu upah untuk mucikari atau germo berkisar Rp. 50.000 sampai Rp. 150.000 tergantung dari hasil kesempatan tersebut. Untuk tarif kamar di Pasar Kembang bervariasi, mulai dari Rp. 30.000 sampai Rp. 50.000 untuk sekali pakai berkisar 15 sampai 30 menit,

⁵³ Wawancara dengan NY, Germa, di Gang Sosrowijayan, 16 Oktober 2018

namun ada beberapa konsumen yang menginginkan PPS untuk dibawa ke hotel yang diinginkan. Setelah calon konsumen memilih PPS yang diinginkan, konsumen menunggu di tempat yang dijanjikan, mucikari memanggil PPS yang dipilih lalu mereka bertemu ditempat yang disepakati. Rata-rata PPS melayani satu sampai tiga konsumen dalam satu hari.

b. Cara dengan tanpa perantara

Berdasarkan hasil wawancara penulis kepada salah seorang perempuan pekerja seks bernama Susi (nama samaran) yang berusia 45 tahun dan sudah 15 tahun menjadi PPS.⁵⁴ Untuk calon konsumen kalangan kebawah, mereka dapat mencari PPS dengan jalan menelusuri gang-gang di Pasar Kembang, para PPS pun sudah berada di depan rumah-rumah dan konsumen bisa memilih langsung tanpa media foto. Konsumen bisa langsung tawar menawar dengan PPS yang dipilihnya, untuk tarif tanpa mucikari berkisar Rp. 150.000 sampai Rp. 200.000 sudah termasuk kamar, dan untuk tarif tanpa mucikari biasanya tidak harus dibayar dimuka sehingga memungkinkan konsumen tidak membayar atau kabur. Susi memulai praktek prostitusi pada pukul 19.00 sampai 24.00, beberapa dari PPS lain ada yang memulai pada pukul 23.00 sampai 04.00.

⁵⁴ Wawancara dengan Susi, Perempuan Pekerja Seks, di Gang 3, 16 Oktober 2018

6. Faktor yang Mempengaruhi Prostitusi

Banyak studi yang telah dilakukan oleh para ahli untuk mendapatkan jawaban mengenai faktor yang mempengaruhi perempuan menjadi pekerja seks, atau seseorang menjadi mucikari, dan faktor yang mempengaruhi seseorang menjadi konsumen dari PPS. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, ada beberapa faktor yang melatarbelakangi seseorang melakukan perbuatan menyimpang, dalam hal ini menurut Kartini Kartono ada 22 faktor yang melatarbelakangi wanita menjadi perempuan pekerja seks, namun berdasarkan hasil wawancara, penulis hanya mengambil 3 faktor yaitu:

- a. Faktor tekanan ekonomi, faktor kemiskinan, dan pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya.⁵⁵ Kebanyakan dari motif yang melatarbelakangi perempuan menjadi pekerja seks dan terjun ke dalam dunia prostitusi adalah faktor ekonomi, tidak sedikit dari mereka menjadikannya untuk sumber penghasilan utama ekonomi mereka. Salah seorang PPS yang penulis wawancarai bernama Ika (nama samaran).⁵⁶ Ia menceritakan sudah delapan tahun menjadi PPS di Sarkem untuk menghidupi kedua anaknya karena bercerai dan mantan suami tidak bekerja atau tidak bertanggungjawab. Hasil wawancara penulis kepada mucikari bernama Sukinem (nama samaran) menjelaskan

⁵⁵ Kartono Kartini, *Patologi Sosial*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm.245

⁵⁶ Wawancara dengan Ika, Perempuan Pekerja Seks, di Pasar Kembang, 16 Oktober 2018

bahwa menjadi mucikari adalah pekerjaan sampingannya.⁵⁷ Ia memiliki warung di sekitar Sarkem, lalu ia terjun ke dunia prostitusi karena merasa mendapat kemudahan dalam memperoleh uang. Satu diantara perempuan pekerja seks di Sarkem juga menuturkan dirinya mendapat perintah dari suaminya agar membantu kehidupan ekonomu keluarganya.

- b. Faktor ajakan teman-teman sekampung atau sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia pelacuran.⁵⁸ Selain faktor ekonomi, tidak sedikit dari mereka terjun ke dunia prostitusi akibat dari faktor lingkungan. Manusia sebagai makhluk individu, tidak akan terlepas dari pengaruh lingkungan sekitarnya, seperti halnya dengan Aura (nama samaran), seorang mahasiswi di Yogyakarta yang berasal dari luar pulau Jawa ini mengatakan bahwa ia menjadi PPS karena ingin bergaya hidup mewah seperti teman-temannya sehingga ia terbujuk oleh ajakan temannya yang lebih senior menjadi PPS. Aura merasa tergiur oleh temannya yang sudah berkehidupan mewah dan segala kebutuhan mereka terpenuhi.⁵⁹
 - c. Faktor adanya nafsu-nafsu seks yang abnormal, tidak terintegrasi dalam kepribadian, dan keroyalan seks atau *hyperseks*, sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks dengan satu pria/suami.⁶⁰
- Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan kepada tujuh

⁵⁷ Wawancara dengan Sukinem, Mucikari, di Pasar Kembang, 16 Oktober 2018

⁵⁸ Kartono Kartini, *Op. Cit*, hlm.245

⁵⁹ Wawancara dengan Aura, Perempuan Pekerja Seks, di Jl. Pringgo, 16 Oktober 2018

⁶⁰ Kartono Kartini, *Op. Cit*, hlm.245

PPS, hanya satu orang yang mengatakan faktor ini. Wulan yang juga seorang mahasiswi di Yogyakarta mengatakan selain faktor ekonomi dan juga lingkungan sekitar, ia merasa menjadi PPS karena mendapat kepuasan.⁶¹ Wulan menceritakan dirinya pernah patah hati dengan pasangannya dan mulai mencoba menjadi PPS, dirinya mengaku secara ekonomi sebenarnya merasa cukup namun dengan terjun ke dunia prostitusi maka dapat tersalur hasratnya untuk melakukan hubungan seks dan mendapat kepuasan tersendiri. Menurut NY seorang geromo mengatakan juga ada beberapa konsumen atau pelanggan yang ingin mencoba PPS karena faktor adanya nafsu-nafsu seks yang abnormal, selalu ingin berganti-ganti pasangan dan tidak puas dengan satu istri saja.

Setelah penulis meneliti faktor yang mempengaruhi keberadaan prostitusi di Yogyakarta khususnya di Pasar Kembang, maka penulis juga menghubungkan dengan teori dari Soejono Soekanto⁶² tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum atau keektifan hukum tersebut yaitu, faktor hukum dan undang-undang, faktor penegakan hukum, faktor sarana dan fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor budaya. Namun penulis berpendapat bahwa faktor yang paling berpengaruh

⁶¹ Wawancara dengan Wulan, Perempuan Pekerja Seks, Karaoke di Pasar Kembang Yogyakarta, 16 Oktober 2018

⁶² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2005, hlm.9

adalah faktor penegakan hukum, faktor masyarakat dan faktor budaya hukum, berikut penjelasannya:

a. Faktor penegak hukum

Penegak hukum yang dimaksud disini adalah pihak kepolisian. Apabila peraturan daerah maupun peraturan perundang-undangan sudah baik namun mental penegak hukum kurang baik maka akan menimbulkan efek pada sistem penegak hukum. Aturan yang sudah baik tapi tidak didukung oleh aparat kepolisian maka cukup sulit untuk meningkatkan kesadaran masyarakat.

b. Faktor masyarakat

Lokasi Pasar Kembang sebagai lokasi prostitusi cukup menarik, karena letaknya berada di dalam perkampungan. Meskipun begitu, masyarakat di kampung tersebut juga tidak keberatan dengan keberadaan prositusi Pasar Kembang, justru masyarakat merasa diuntungkan karena rumahnya dapat disewakan kepada pengelola losmen untuk dijadikan tempat kegiatan prostitusi. Namun, disisi lain kelompok masyarakat kampung yang berdekatan justru memasang pagar sebagai tanda batas fisik.

c. Faktor budaya hukum

Budaya hukum di masyarakat masih memandang perempuan seagai obyek yang harus diatur, dikekang dan dibatasi geraknya di ruang publik. Menurut Arifin, sebagai ketua koordinasi PKBI, kata pelacur dan prostitusi di masyarakat sering diarahkan kepada

perempuan, muncullah istilah WTS (Wanita Tuna Susila), bukan PTS (Pria Tuna Susila), padahal pria dan wanita pelacur keduanya sama-sama tuna susila dan sama-sama berdosa di hadapan Tuhan.

Realitas di masyarakat membuktikan bahwa upaya-upaya untuk mengeliminasi prostitusi adalah selalu mendiskriminasikan perempuan, seolah-olah perempuanlah penyebab utama munculnya kegiatan prostitusi tersebut, padahal ada sejumlah elemen di masyarakat yang diuntungkan oleh praktek prostitusi, mereka diantaranya para calo, germo, mucikari, petugas keamanan, pedagang makanan dan minuman, supir-supir yang mengantar, terutama adalah para pengguna atau pelanggan yang notabene adalah laki-laki. Karena itu, semua upaya penghapusan prostitusi harus memangkas semua elemen yang mengambil keuntungan dari praktek prostitusi tersebut, bukan hanya dengan melakukan razia terhadap perempuan yang terlibat prostitusi.

7. Model Penanganannya

Usaha yang dapat dilakukan sebagai upaya penanggulangan terhadap praktek prostitusi adalah dengan dua cara, yaitu *preventif* atau pencegahan dengan cara membenahi sistem perundang-undangan dan hukum di Indonesia, memberikan pendidikan kerohanian, memperluas lapangan pekerjaan, dan mengikutsertakan masyarakat lokal dalam mencegahan dan penyebaran praktek prostitusi. Sedangkan cara *kuratif* atau penyembuhan yang dapat ditempuh yakni dengan cara mengadakan

tempat resosialisasi bagi perempuan pekerja seks, mucikari atau germo, penyempurnaan tempat-tempat penampungan perempuan pekerja seks, menambah lapangan kerja baru dan penjaminan mutu kesehatan bagi perempuan pekerja seks oleh pemerintah. Menurut Yadi yang bukan merupakan pelaku prostitusi melainkan pemilik angkringan di kawasan Sarkem, memaparkan bahwa selama ini belum ada penanganan yang serius untuk menangani praktek prostitusi di Pasar Kembang baik itu secara *preventif* atau *kuratif*.⁶³ Yadi pun merasa diuntungkan walaupun tidak menjadi pelaku prostitusi, karena letak angringannya yang strategis berada disitu. Menurut informasi yang penulis dapatkan, di Sarkem itu sendiri tidak pernah ada yang menjaring PPS dan mucikari atau germo. Satpol PP atau petugas POLSEK Gedongtengen hanya menjaring minuman keras dan pada saat bulan ramadhan pemerintah memberikan selebaran kepada para warga di Sarkem untuk menghentikan praktek prostitusi. Setiap bulan juga ada pemeriksaan dan pendampingan dari LSM salah satunya PKBI (Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia) kepada PPS mengenai kesehatan reproduksi.

B. Kebijakan Pemerintah Dalam Mengurangi Kegiatan Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta

Dalam hal ini peran dari sosiologi hukum adalah untuk memahami hukum dalam konteks sosial, menganalisa terhadap efektifikasi hukum dalam masyarakat baik sebagai sarana pengendalian sosial maupun sebagai sarana

⁶³ Wawancara dengan Yadi, Warga Sekitar, Pasar Kembang Yogyakarta, 16 Oktober 2018

untuk merubah masyarakat, seperti yang disampaikan Yesmil Anwar sebagai seorang ahli hukum Indonesia yang berprofesi sebagai pengajar dan ahli kriminologi, bahwa sosiologi hukum itu mempelajari hukum dalam keefektifannya, atau *Law In Action* dan mengadakan evaluasi terhadap efektifitas hukum dalam masyarakat. Intinya, mempelajari sosiologi hukum itu ada tiga hal penting, yaitu memahami hukum dalam konteks sosial, menganalisis efektifitas hukum serta mengevaluasi kekuatan pengaruh struktur sosial dan proses sosial dalam membentuk aturan hukum.

Praktek prostitusi tidak bisa dibenarkan dengan alasan apapun, karena bertentangan dengan Undang-Undang dan juga bertentangan dengan norma dan kaidah yang ada dalam masyarakat. Secara moral dan keagamaan memperjual belikan organ tubuh, sebagian atau seluruhnya sudah merupakan hal yang dilarang. Desakan ekonomi atau sulitnya mencari pekerjaan tidak boleh menjadi alasan untuk membenarkan prostitusi sehingga dapat dimaklumi yang akhirnya seolah-olah seperti dilegalkan.

Dilihat dari sudut pandang sosiologi, bisnis prostitusi merupakan sebuah bisnis yang terjadi karena suatu dorongan akan kebutuhan pokok dan kurangnya kerapatan antara kesadaran hukum dengan teori tentang kejahatan sebagai peristiwa sosial. Pemerintah Daerah bisa lebih peka terhadap gejala sosial yang terjadi di masyarakat, sehingga apabila terjadi sesuatu yang menyimpang akan cepat ditangani, tidak menunggu berlarut-larut dan masalah sudah semakin berkembang lalu baru diatasi setelah semuanya menjadi semakin kompleks. Perlu adanya aparat penegak hukum yang

bertujuan untuk menciptakan hukum yang efektif diterapkan sehingga bisa mempengaruhi isi dari produk hukum yang dibuat. Sudah saatnya SDM (Sumber Daya Manusia) para aparat penegak hukum ditingkatkan, agar kualitas produk hukum yang dibuat bisa lebih efektif dan menyentuh rasa keadilan dalam masyarakat.

Kepolisian Sektor Gedongtengen Yogyakarta melakukan razia kepada perempuan pekerja seks dan penjual minuman beralkohol di seputaran Jalan Pasar Kembang atau Sarkem.⁶⁴ Hasilnya, sejumlah pekerja dengan berbagai usia berhasil diamankan petugas gabungan. 90% yang terjaring ini berasal dari luar jogja seperti Wonosobo, Gresik, hingga Riau. Mereka diamankan saat menjajakan diri di pinggir jalan. Bapak Sudjito sebagai Direktorat Sabhara (Samapta Bhayangkara) yang merupakan unsur melaksanakan tugas polri dibawah Kapolda langsung dan bertugas menyelenggarakan kegiatan Turjawali (pengaturan, penjagaan, pengawalan, patroli) menuturkan bahwa dirinya berhasil merazia 13 orang pada pertengahan tahun 2018, 40 orang pada tahun 2017 dan 16 orang pada tahun 2016. Beberapa orang yang ditangkap tersebut terdiri dari perempuan pekerja seks dan orang-orang yang menjajakan minuman beralkohol. Pada tahun 2018 Bapak Sudjito mengatakan dirinya mendapat perintah untuk menangkap 16 orang pada tahun 2018, artinya masih ada 3 orang lagi yang harus beliau tangkap dan ditindak lanjuti. Dari razia yang sudah dijalankan, mereka tidak pernah menemukan mucikari atau germo yang berada di kawasan Pasar Kembang

⁶⁴ Wawancara dengan Sudjito, Kapolsek Gedongtengen, Yogyakarta, 19 Oktober 2018

karena tidak adanya ciri-ciri yang spesifik seseorang bisa dikatakan mucikari atau germo. Razia biasanya dilakukan pada malam Selasa, malam Kamis atau malam Jumat, karena sidang tindak pidana ringan dijadwalkan pada hari Senin, Kamis dan Jumat. Waktu razia dilakukan dengan dua sesi, yaitu pada pukul 22.00 dan pukul 01.00 sampai pukul 03.00. Razia dilakukan tiga bulan sekali.

Perempuan pekerja seks dan beberapa penjual minuman keras yang ditangkap selanjutnya didata dan diberi pembinaan. Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Polsek Gedongtengen, mereka yang ditangkap menjalani sidang tindak pidana ringan dan oleh hakim divonis hukuman satu malam kurungan badan sampai tiga bulan, atau membayar denda sebesar Rp. 250.000 sampai dengan Rp. 25.000.000. Bapak Sudjito menjelaskan banyak diantara mereka memilih untuk membayar denda daripada mendekam di dalam penjara.

Menurut pengakuan salah satu PPS bernama Susi (nama samaran), pada tahun 2017 ia pernah ditangkap oleh Kepolisian Sektor Gedongtengen saat sedang mencari konsumen di pinggir jalan seputaran Pasar Kembang, lalu ia mendapat hukuman satu hari kurungan badan dan denda sebesar Rp. 301.000. Susi mengatakan dua orang teman PPS yang lain juga terjaring dan mendapat hukuman yang sama.

Aparat kepolisian atau Satpol PP hanya menjaring perempuan pekerja seks yang berada di pinggir-pinggir jalan kawasan Malioboro atau di depan

gang-gang seputaran barat stasiun tugu, sesuai yang dimuat di Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum dan Perda DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan.

Lembaga Swadaya Masyarakat yang pertama mendampingi pelaku prostitusi di Yogyakarta salah satunya yaitu PKBI atau Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia. PKBI berdiri sejak tahun 1957. Kepekaan dan kepedulian PKBI terhadap masalah kesehatan perempuan pada gilirannya menyadarkan masyarakat untuk menempatkan Keluarga Berencana (KB) dalam perspektif yang lebih luas yaitu kesehatan reproduksi. PKBI bekerja sama dengan Dinas Kesehatan atau Puskesmas Gedongtengen untuk melakukan pendampingan agar perempuan pekerja seks terhindar dari penyakit IMS dan HIV/AIDS.

Di Pasar Kembang itu sendiri, perempuan pekerja seks dan beberapa orang terkait seperti bagian keamanan dan kebersihan disana membuat suatu kelompok bernama Bunga Saroja, didirikan atas inisiatif perempuan pekerja seks itu sendiri dan didorong oleh LSM yang mendampingi. Mereka membuat kebijakan-kebijakan lokal yang apabila ada yang melanggar maka akan dikeluarkan dari kelompok tersebut dan tidak diperbolehkan untuk bekerja di kawasan Sarkem.

Kebijakan-kebijakan tersebut dibuat atas keputusan bersama dan didampingi oleh orang luar seperti PKBI sebagai salah satu LSM yang mendampingi PPS di Pasar Kembang. Kebijakan lokal tersebut yaitu:

1. Melarang anak di bawah umur untuk menjadi perempuan pekerja seks. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan Anak. Jadi bisa dipastikan di Pasar Kembang tidak akan ditemui anak dibawah umur menjadi perempuan pekerja seks. Namun kebijakan tersebut tidak berlaku untuk konsumen. Konsumen atau pelanggan yang datang terdiri dari beberapa usia, ada beberapa yang datang adalah sekumpulan anak muda yang hanya sekedar iseng memasuki kawasan tersebut, lalu mereka ada yang sekedar karaoke dan ada juga yang melakukan praktek prostitusi.
2. Diwajibkan untuk memakai pengaman saat melakukan kegiatan prostitusi agar terhindar berbagai penyakit. Hal tersebut sesuai dengan Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang penanggulangan HIV/AIDS. Pemerintah melalui Dinas Kesehatan berusaha mendampingi perempuan pekerja seks dengan memperhatikan kesehatan mereka, memberikan alat kontrasepsi secara gratis dan pengecekan kesehatan terkait dengan kesehatan reproduksi secara gratis setiap dua atau empat minggu sekali. Dan pemerintah juga melakukan pendampingan berupa sosialisasi PPS terkait dengan kesadaran pentingnya menggunakan alat kontrasepsi agar terhindar dari berbagai penyakit diantaranya HIV/AIDS.

Kegiatan yang diselenggarakan oleh kelompok perempuan pekerja seks Bunga Saroja salah satunya yaitu pertemuan rutin yang mereka sebut sarasehan, pertemuan dilakukan setiap tanggal empat setiap bulan bertempat di Balai RW yang lokainya masih di dalam kelompok komunitas Pasar Kembang. Pertemuan sarasehan ini biasanya diisi dengan kegiatan arisan diantara sesama anggota kelompok perempuan pekerja seks yang diselingi juga dengan kegiatan penyuluhan kesehatan mengenai bahaya penyakit IMS dan HIV/AIDS yang dilakukan oleh perwakilan dari KPA Kota Yogyakarta, Puskesmas Gedong Tengen, dan kesepakatan bersama upaya-upaya tindakan di dalam melakukan kegiatan penanggulangan HIV/AIDS di komunitas Pasar Kembang. Kegiatan sarasehan juga ikut terlibat di dalam kegiatan pertemuan evaluasi program penanggulangan HIV/AIDS bersama kelompok perempuan pekerja seks Bunga Saroja, pemilik losmen, perwakilan LSM dari PKBI, pihak kelurahan Sosromenduran, pihak puskesmas Gedong Tengen dan pihak kecamatan Gedong Tengen yang difasilitasi oleh Komisi Penanggulangan HIV/AIDS (KPA) Kota Yogyakarta.

Jadi dapat disimpulkan upaya penanganan untuk mengatasi prostitusi di Psar Kembang itu sendiri telah diupayakan dan dilakukan oleh beberapa instansi yang terkait dalam hal ini Polsek Gedong Tengen yang bekerja dengan pihak-pihak terkait seperti bekerja sama dengan Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat.

Adapun upaya yang dilakukan oleh masing-masing aparat pemerintah yang terkait adalah sebagai berikut:

1. Polsek Gedong Tengen dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta

Dalam usaha penanganan ini dilakukan tindakan mempersempit ruang gerak, mengurangi, memperkecil pengaruhnya terhadap aspek-aspek kehidupan lainnya. Berikut hasil wawancara penulis dengan Bapak Ponija sebagai humas Polsek Gedong Tengen, mengenai langkah-langkah yang dilakukan dalam menangani prostitusi di Sarkem dan sekitarnya:

- a. Melakukan penggerebekan. Hal ini terbukti dalam kurun waktu satu tahun, terutama tahun 2016 banyak ditemukan perempuan pekerja seks yang biasanya berdiri di pinggir jalan kawasan Sarkem.
- b. Melakukan razia-razia atau penangkapan kepada penjual minuman keras terkait dengan Perda DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan.
- c. Menampung para perempuan pekerja seks, diberikan perawatan dan diberikan penerangan-penerangan agama atau pendidikan.
- d. Memberikan sanksi tindak pidana ringan berupa kurungan penjara atau denda sesuai pelanggaran yang dibuatnya.

2. Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu PKBI (Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia) dan KPA (Komisi Penanggulangan AIDS). Penulis melakukan wawancara kepada Bapak Arifin selaku ketua koordinasi PKBI di Yogyakarta, berikut upaya yang dilakukan:

- a. Memberikan pendampingan dengan memberi informasi-informasi penting mengenai pentingnya menjaga kesehatan reproduksi. Perubahan sosial dalam hal ini adalah dengan menggeser nilai-nilai budaya lama masyarakat itu sendiri dengan nilai-nilai budaya baru perempuan pekerja seks yang ada di komunitas Bunga Saroja, proses pendidikan berupa penyuluhan dan pelatihan materi kesehatan reproduksi yang khusus diberikan kepada perempuan pekerja seks di Pasar Kembang.
- b. Melakukan pemeriksaan rutin kepada para perempuan pekerja seks dari Dinas Kesehatan bekerjasama dengan pihak-pihak terkait yaitu dengan puskesmas Gedong Tengen dan KPA.
- c. Memberikan pengaman atau alat kontrasepsi gratis kepada para perempuan pekerja seks. Komunitas Bunga Saroja di Pasar Kembang memang sudah ditetapkan sebagai daerah wajib menggunakan alat kontrasepsi 100% oleh KPA Kota Yogyakarta seiring dengan keluarnya Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 10 tahun 2010 tentang penanggulangan HIV/AIDS.

3. Upaya-upaya Dinas Sosial

Dinas Sosial merupakan pelaksana penegakan Perda dalam bidang non yustisi. Bentuk penegakan Perda yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam bidang non yudisi adalah dengan melakukan rehabilitasi bagi para pelaku pelanggaran perda. Tugas Dinas Sosial berbeda dengan lembaga yang lain walaupun sama-sama menegakkan Perda. Dinas Sosial tidak

mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan atau bahkan penahanan terhadap para pelaku prostitusi. Bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial di Yogyakarta, Dinas Sosial hanya bisa melakukan rehabilitasi dan sosialisasi dampak negatif dari perempuan pekerja seks.

Robert Chambers berpendapat bahwa tujuan utama dari pendekatan partisipatif dengan melibatkan orang luar agar dapat berfungsi sebagai fasilitator, sedangkan orang dalam berfungsi sebagai aktor atau pelakunya. Orang luar mengalihkan kontrol atau kendali, sedangkan orang dalam menentukan agendanya, kategori, serta detailnya.⁶⁵ Pihak Komisi Penanggulangan Aids selaku fasilitator dengan dijumpai oleh kelompok Bunga Saroja.

C. Kendala Yang Dihadapi Dalam Menangani Prostitusi di Pasar Kembang Yogyakarta

Malioboro merupakan salah satu kawasan aktivitas perekonomian yang relatif besar khususnya yang berkaitan dengan industri pariwisata di Yogyakarta. Di kawasan tersebut dapat ditemui berbagai macam aktivitas ekonomi informal yang sudah ada sejak zaman kolonial, mulai dari pedagang kaki lima hingga prostitusi. Pasar kembang adalah salah satu wilayah khusus pariwisata yang berlokasi di utara Malioboro, memiliki keragaman praktek ekonomi informal dan menjadi praktek prostitusi ilegal.

⁶⁵ Robert Chambers, *PRA: Memahami Desa Secara Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, hlm.64

Berbagai upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Aparat Kepolisian setempat dan LSM terkait untuk menangani atau setidaknya meminimalisir terjadinya praktek prostitusi, mulai dari usaha yang bersifat represif, preventif maupun rehabilitatif, namun tetap saja dalam setiap tahun selalu ada perempuan pekerja seks yang terjaring razia.

Hasil Wawancara penulis kepada ketua DPRD Badan Anggaran dan Badan Musyawarah, Bapak Sujarnako mengatakan kendala yang dihadapi dalam menangani prostitusi di Sarkem salah satunya adalah karena tidak adanya laporan, keluhan dari masyarakat sekitar ataupun masyarakat umum bahwa Sarkem itu meresahkan atau berdampak negatif untuk masyarakat sekitar, artinya praktek prostitusi di Sarkem dianggap berbeda dengan praktek prostitusi di SG yang berada di timur terminal giwangan. Di SG, Pemerintah mendapat laporan atau keluhan dari masyarakat bahwa praktek prostitusi di SG mengganggu dan meresahkan masyarakat sekitar, yang berdampak buruk kepada anak-anak dan juga ibu-ibu yang berada di sekitar terminal giwangan, sehingga praktek prostitusi di Sanggrahan berhasil di tutup dan di bubarkan. Faktor lain adalah karena Sarkem merupakan tanah milik warga sekitar yang disewakan untuk kegiatan prostitusi, bukan milik pemerintah daerah seperti yang terjadi di SG yang menggunakan tanah pemerintah sebagai kegiatan prostitusi.

Kendala yang dihadapi Aparat kepolisian setempat adalah razia yang akan dilakukan timnya biasanya sudah diketahui oleh perempuan pekerja seks atau pemilik losmen-losmen di Pasar Kembang sebelum tim tiba.

Berdasarkan Perda yang ada yaitu larangan pelacuran ditempat umum, maka aparat kepolisian hanya merazia perempuan pekerja seks yang berada dipinggir-pinggir jalan kawasan Malioboro, dan sering kali saat petugas akan merazia minuman keras yang ada di Sarkem, petugas tidak menemukannya.

Sedangkan kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial, mengatakan bahwa pihaknya hanya sebatas mampu membuat surat pernyataan terhadap perempuan pekerja seks yang terjaring razia dan masalah yang bersifat rehabilitatif seperti pembinaan dan penyuluhan terhadap PPS. Demikian juga halnya dengan Dinas Kesehatan yang berkerja sama dengan puskesmas dan LSM terkait, mereka bertugas dalam mendampingi perempuan pekerja seks dalam hal kesehatan reproduksi dan juga penyuluhan-penyuluhan.

Peraturan Daerah (Perda) DIY yang berkaitan dengan objek penelitian meliputi:

1. Peraturan Daerah DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum
2. Peraturan Daerah DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan
3. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV/AIDS

Dengan melihat isi dari Peraturan Daerah DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat umum menjelaskan bahwa regulasi daerah tersebut hanya melarang pelacuran yang ada ditempat umum, sedangkan modus yang digunakan pelaku prostitusi di kawasan Pasar

Kembang adalah dengan menempati pondokan-pondokan tertutup yang bersifat pribadi. Pasalnya secara hukum, kawasan pasar kembang sejak awal bukan merupakan lokalisasi, namun lebih kepada kegiatan usaha penyewaan pondokan oleh masyarakat tetapi pada prakteknya disalahgunakan menjadi lahan subur untuk prostitusi. Pemerintah Kota belum dapat melakukan penindakan atas praktek prostitusi yang terjadi di Kawasan Pasar Kembang. Secara hukum, Sarkem belum pernah diresmikan dan diakui secara hukum sebagai lokalisasi jadi kalau ada kegiatan prostitusi berarti merupakan praktek liar dan ilegal. Pemerintah tidak berniat untuk meresmikan atau membubarkan, kecuali sudah mengganggu ketertiban masyarakat.

Muhammad Halim sebagai Kasubag Pengkajian Biro Hukum Setda DIY mengakui meski perda ini sudah berumur lebih dari 72 tahun dan sudah tidak relevan sehingga perlu direvisi tetapi ini masih dipertahankan karena menjadi dasar hukum bagi aparat untuk bertindak. Menurutnya ada 26 Perda yang batal diusulkan dicabut karena terkait dengan sejarah, selain itu belum ada perda baru sebagai pengganti perda lama yang lebih relevan, salah satunya yang belum ada penggantinya adalah Perda Nomor 18 Tahun 1954 tersebut.

Yang kedua, Peraturan Daerah DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan, satu-satunya yang dapat ditindak di Pasar Kembang adalah minuman keras ataupun perjudian, sedangkan untuk prostitusi pemerintah belum dapat menindak tegas karena praktek dilakukan secara terselubung.

Berbagai problematika muncul dalam mengimplementasi Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat umum. Dinas Sosial sebagai lembaga perwakilan pemerintah yang melakukan penanganan rehabilitasi masih belum berjalan dengan maksimal. Satuan Pamong Praja atau Polsek Gedong Tengen sebagai lembaga yang menegakkan Perda secara yustisi juga belum bisa mengatasi permasalahan prostitusi. Koordinasi yang kurang antar para lembaga yang terlibat dalam hal mengimplementasikan Perda menjadi kendala tersendiri. Enam puluh empat tahun Perda tersebut berlaku tetapi masih belum bisa berjalan dengan baik. Pemerintah belum bisa menyediakan sarana dan prasarana serta dana yang mencukupi untuk menunjang penegakkan Perda. Salah satunya tidak dilaksanakannya rapat evaluasi guna mengukur tingkat keberhasilan dari implementasi Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat umum.

Kebijakan yang sudah memasuki tahap implementasi berarti sudah berlaku bagi masyarakat. Dalam tahap-tahap pembuatan kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Hom bahwa sumber daya mempunyai peran penting. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang diambil oleh policy makers yang sesuai dengan visi dan misi organisasi. Walaupun suatu kebijakan itu bagus dalam tataran teori tetapi tidak akan mendapat manfaat apabila sulit untuk diimplementasikan.

Ketika tahap implementasi sedang berlangsung maka evaluasi perlu untuk dilakukan guna mengukur tingkat ketercapaian kebijakan. Selain itu

koordinasi antar lembaga yang berwenang pun patut dilaksanakan, hal ini berguna agar memudahkan dalam melakukan kerjasama untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Tetapi selama ini proses yang normatif dalam teori tidak bisa terlaksana dengan baik dalam taraf pelaksanaan. Permasalahan bermunculan yang mengakibatkan terhambatnya proses implementasi kebijakan. Belum berhasilnya implementasi Perda mengenai prostitusi atau pelacuran yang ada di Kota Yogyakarta, hal tersebut berdampak karena kurang koordinasinya antar lembaga yang berkewajiban sebagai implementor serta tidak adanya evaluasi-evaluasi untuk mengukur keberhasilan implementasi Perda selama ini. Sehingga Koordinasi dan evaluasi mempunyai peranan yang penting dalam hal proses implementasi kebijakan.

Muchlis Hamdi menuturkan ada lima tahap proses pembuatan kebijakan publik yaitu penentuan agenda, perumusan alternatif kebijakan, penetapan kebijakan, pelaksanaan atau implementasi kebijakan, dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Berdasarkan fakta-fakta yang ada dalam penelitian ini bahwa ada faktor-faktor yang berpengaruh sehingga terhambatnya implementasi dan berakibat kurang efektifnya kebijakan. Implementasi merupakan suatu hal yang penting dalam tahapan-tahapan kebijakan publik. Implementasi merupakan tahapan dimana pembuat kebijakan beserta pelaksana kebijakan dapat melihat efektif atau tidaknya suatu kebijakan yang sudah dibuat.

Berkaitan dengan pelaksanaan Perda dalam menangani prostitusi di Yogyakarta khususnya di Pasar Kembang, selama ini Perda tersebut masih belum optimal. Banyak kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam mengimplementasikan Perda tersebut. Kendala-kendala tersebut berupa teknis dan non teknis. Kebijakan mengenai prostitusi ini berhubungan dengan sikap mental masyarakat, pendidikan dan ekonomi.

Peran serta pemerintah dan masyarakat dibutuhkan demi kelancaran pemberantasan pelacuran di Yogyakarta khususnya Pasar Kembang. Program-program yang dibuat pemerintah selama ini dirasa cukup baik. Adanya rehabilitasi, pendampingan dalam hal kesehatan dan sosialisasi yang dilakukan pemerintah melalui Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan merupakan program kerja yang baik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah:

1. Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum belum berjalan maksimal sebagaimana yang diharapkan. Perda tersebut berisi tentang larangan pelacuran di tempat umum, sedangkan Sarkem adalah prostitusi yang berada di dalam gang-gang kecil berupa rumah-rumah warga, maka Perda tersebut tidak dapat di implementasikan kedalam praktek prostitusi di Pasar Kembang dan sudah tidak relevan, Perda tersebut hanya berlaku di wilayah sekitar Sarkem seperti Jl. Pringgo dan sekitarnya karena mereka melakukan praktek tersebut di hotel-hotel atau di pinggir jalan. Selanjutnya, Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan dapat diimplementasi dengan baik di Pasar Kembang Yogyakarta. Upaya yang dilakukan selama ini adalah dengan melaksanakan Peraturan Daerah dan koordinasi dengan instansi terkait yaitu: Aparat kepolisian setempat, Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dengan melakukan razia minuman beralkohol,

lalu Dinas Kesehatan berkerjasama dengan Puskesmas Gedong Tengen dan LSM terkait melakukan sosialisasi dampak HIV/AIDS, dan peran masyarakat daerah Pasar Kembang sangatlah penting dalam menanggulangi kegiatan prostitusi ini.

2. Kendala Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menanggulangi kegiatan prostitusi ini antara lain: Tidak adanya laporan dari warga sekitar pasar kembang yang meminta kegiatan prostitusi untuk dihentikan atau dibubarkan. Belum maksimalnya implementasi Perda yang mengatur prostitusi dengan demikian Dinas terkait juga tidak dapat melaksanakan program-programnya dengan baik dan belum tersedianya tempat untuk menampung dan membina para pekerja seks komersial untuk meninggalkan pekerjaannya sebagai pelacur agar hidup mereka lebih baik.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah:

1. Untuk meminimalisasi munculnya prostitusi tersebut, perlu adanya pembaharuan, revisi atau penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah (Perda) DIY karena tahun pembuatannya yang sudah sangat lama dan tidak dapat secara maksimal di implementasikan. Sehingga dengan begitu, aparat penegak hukum dapat dengan leluasa menindaki pelaku prostitusi tersebut dengan adanya aturan yang jelas sehingga dapat memberantas keberadaan praktek prostitusi tersebut.

2. Untuk menekan dan mengurangi prostitusi maka sebaiknya aparat bekerjasama dengan seluruh lapisan masyarakat untuk mengadakan razia di tempat-tempat yang dicurigai terjadinya praktek prostitusi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Selo Soemardjan, Seolaiman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta, 1974
- Ronny Soemitro, *Study Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 1985
- Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2012
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, TIM UII Press, Yogyakarta, 2002
- Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis , dan Partisipasi*, Cetakan Pertama, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004
- Willy D.S Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta, Sinar Grafika, 2013
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2009
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesebelas Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Press, 2014
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2014
- Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta, Media Pressindo, 2005
- Kartono Kartini, *Patologi Sosial*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010
- Nugroho D, Riant, *Public Policy*, Jakarta, Gramedia
- Baedhowi, *Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Konsep Dasar dan Implementasi*, Semarang, Pelita Insani, 2009
- Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta, Elex Media Komputindo, 2003
- Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004
- AG Sudarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011
- Surya Fermana, *Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Ar-Ruzz Media, 2009
- Robert Chambers, *PRA: Memahami Desa Secara Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta, 1996
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada 2005

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 296 tentang Kegiatan Prostitusi.

Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 297 tentang Perdagangan Wanita.

Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 506 tentang Hukum Mucikari.

Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum.

Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan.

Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 10 tahun 2010 tentang penanggulangan HIV/AIDS.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

C. Jurnal

Abdillah Romdhon Iskandar, dalam Skripsi yang berjudul Penegakan Hukum terhadap Praktek Prostitusi Anak di Kota Surakarta (Perspektif Penal dan Nonpenal), Universitas Muhammadiyah Surakarta

D. Data Elektronik

Arya Mahardhika Pradana, *Tinjauan Hukum Pidana Terhadap Prostitusi Dan Penanggung Jawaban Pidana Para Pihak Yang Terlibat Dalam Prostitusi*, terdapat dalam <https://www.researchgate.net>. Diakses terakhir tanggal 1 Oktober 2018

<https://widiyahningayudita.wordpress.com/2017/04/18/karakteristik-kebijakan-publik/> Diakses terakhir tanggal 18 Desember 2018 pukul 19.30

<https://setiya21.wordpress.com/2009/12/17/kebijakan-publik/>. Diakses terakhir tanggal 19 Desember 2018 pukul 20.30

https://www.kompasiana.com/ade_henry/54ffc0f3a33311566350fc94/lokalisasi-pasar-kembang-bagai-dua-sisi-mata-uang/. Diakses terakhir tanggal 26 November 2018 pukul 21.00

<https://oktaseiji.wordpress.com/2011/04/24/kebijakan-pendidikan-di-indonesia/> Diakses terakhir tanggal 24 November 2018 pukul 18.30

“Hukum Wanita Bekerja Dalam Islam”, terdapat dalam <http://dalamislam.com>,
Diakses terakhir tanggal 3 Januari 2019 pukul 20.00
Musyaffa’ Addariny, “Bolehkah Wanita Bekerja?”, terdapat dalam
<http://konsultasisyariah.com>, Diakses terakhir tanggal 9 Desember
2019 pukul 20.00

E. Wawancara

Wawancara dengan NY, Germo, di Gang Sosrowijayan, 16 Oktober 2018
Wawancara dengan Susi, Perempuan Pekerja Seks, di Gang 3, 16 Oktober 2018
Wawancara dengan Ika, Perempuan Pekerja Seks, di Pasar Kembang, 16 Oktober
2018.
Wawancara dengan Sukinem, Mucikari, di Pasar Kembang, 16 Oktober 2018
Wawancara dengan Aura, Perempuan Pekerja Seks, di Jl. Pringgo, 16 Oktober
2018
Wawancara dengan Wulan, Perempuan Pekerja Seks, Karaoke di Pasar Kembang
Yogyakarta, 16 Oktober 2018
Wawancara dengan Yadi, Warga Sekitar, Pasar Kembang Yogyakarta, 16 Oktober
2018
Wawancara dengan Sudjito, Kapolsek Gedongtengen, Yogyakarta, 19 Oktober
2018