

**INHIBISI PROSTITUSI :  
KAJIAN DAMPAK KEBIJAKAN PENUTUPAN LOKALISASI TELEJU  
OLEH PEMERINTAH KOTA PEKANBARU**

*Abstract*

*This research to analyze the impact of closure policy Teleju brothel by Pekanbaru government in 2010. Guidelines for works are Pekanbaru Local Regulations No. 12 of 2008 on Social Orderliness. Closure this brothel inflicts positive and negative impact for society. The research was conducted to obtain early stage formula for the government to take action against the prostitution activities. This research uses policy research approach with a qualitative method, because in prostitution activities and prohibition by government is an assessment that needs to be done by analyzing documents and unstructured interview.*

*The results showed that after the closing of the Teleju brothel have an impact on the deployment of a prostitution and affect the economy of the surrounding residents. Government seeks to tackle prostitution in Pekanbaru by moving the brothel, conduct regular raids and provide training. The effort is considered to be less than the maximum because the handling is not based on the root of the problem and not programmed properly. There are several causes of failure of government to overcome the prostitution problem in Pekanbaru, including: policy content is less focus on the prostitution problem, the government did not proceeds with data, lack of financial support, contra productive programs between local government with the police and TNI, and the policy object is difficult to be given understanding.*

*Keywords: policy, policy impact, prostitution*

**\* M. Zainuddin**

**\*Adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Abdurab**

## **LATAR BELAKANG MASALAH**

Pemerintah Kota Pekanbaru telah melakukan inhibisi prostitusi di Kota Pekanbaru dengan melakukan penutupan lokalisasi di Teleju pada masa Herman Abdullah (2010). Kebijakan pemerintah tersebut memang sangat kontroversial, sebab ada keinginan untuk mulai “mengobati masyarakat Pekanbaru dari penyakitnya”, tetapi justru menjadi bumerang.

Kebijakan ini berdampak pada dua hal; pertama, bisa jadi berefek positif pada pemerintah yang melaksanakan dan menadapat kepercayaan penuh kembali dari masyarakat untuk menata Kota Pekanbaru. Kedua, lokalisasi akan seperti ‘mati satu tumbuh seribu’. Sebab, banyak kota yang

menutup lokalisasi namun berdampak pada menyebarnya penyakit masyarakat ini di sudut kota. Sehingga, upaya untuk memberantas akan menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri.

Pada kenyataannya usaha-usaha untuk menanggulangi permasalahan ini tetap sulit untuk mencapai hasil yang optimal. Tutupnya lokalisasi bukan berarti prostitusi tidak ada lagi di Kota Pekanbaru. Praktik prostitusi yang aktif sekarang ada di kawasan Maredan dan Perumahan Jondul. Dari sisi kebijakan, maka perlu dikaji ulang, sebab kebijakan tersebut berdampak pada sisi perkembangan prostitusi dan berdampak pada sisi ekonomi masyarakat. Perkembangan prostitusi tersebut tentu ada upaya dari pemerintah untuk

menanggulangnya. Mengingat, lokalisasi prostitusi masih ada di Pekanbaru, maka perlu dicermati pula kendala yang dihadapi oleh pemerintah.

Fokus dari kajian ini bertolak pada evaluasi kebijakan yang termuat dalam Perda Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial. Sebab, Perda tersebut yang menjadi dasar dari kegiatan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi prostitusi.

Penelitian ini berkontribusi terhadap:

1. Pengembangan teorisasi dan kajian kasus.
2. Menjadi peta bagi pemerintahan secara umum untuk membuat kebijakan tentang menyelesaikan penyakit masyarakat, terutama kasus prostitusi. Bisa jadi dapat dilakukan dengan cara persuasif dengan pendekatan behavioralisme dan bukan represif. Sebab, di banyak kota besar, penutupan lokalisasi berimbas pada menjamurnya tempat prostitusi kecil lainnya sebagai efek domino dari penutupan tersebut.
3. Memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang perkembangan prostitusi, sehingga kemauan antisipatif dapat dilakukan.

### RUMUSAN MASALAH

Pertanyaan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dampak dari ditutupnya lokalisasi Teleju pada tahun 2010?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi perkembangan prostitusi di Pekanbaru?
3. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menanggulangi prostitusi?

### KERANGKA TEORITIS

#### a. Konsep Prostitusi

Menurut Pardede (2008), prostitusi berasal dari kata “*pro-stituere*” atau “*pro-stauere*” yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan

persundalan, percabulan, pergendakan. Adapun *prostitutue* adalah WTS atau Sundal yang sekarang ini dikenal dengan istilah Pekerja Seks Komersial (PSK).

Prostitusi merupakan sebuah kegiatan yang didalamnya terdapat wanita yang dipekerjakan oleh mucikari untuk memberikan jasa seks terhadap kaum laki-laki. Bahkan Edlund dan Korn (dalam Nanik, Kamto dan Yuliati 2012) menyebutkan bahwa prostitusi adalah sebuah pekerjaan yang dilakukan oleh wanita yang memiliki keterampilan rendah untuk mendapatkan gaji yang tinggi.

Koentjoroningrat (1996), menyatakan seorang Wanita Tuna Susila adalah orang yang berjenis kelamin wanita/perempuan yang digunakan sebagai alat untuk memberi kepuasan seks kepada kaum laki-laki. Perempuan berperan sebagai budak dan dibayar oleh laki-laki atas jasa seks mereka. Sedangkan, Wanita Tuna Susila (WTS) menurut Pheterson (dalam Koentjoroningrat, 1996), mengacu kepada mereka yang secara terbuka menawarkan dan menyediakan seks.

#### b. Konsep Kebijakan

Secara umum istilah “kebijakan” digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Defenisi kebijakan publik juga diberikan oleh Robert Eyestone (2008) “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”.

Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri (Winarno, 2008).

Meter dan Horn (dalam Winarno, 2008) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu

atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Lebih lanjut menurutnya, tahap implementasi ini terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Lineberry (dalam Putra, 2003) menyatakan bahwa proses implementasi setidaknya-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana;
2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedure/SOP*);
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran, pembagian tugas di dalam dan diantara dinas-dinas/badan pelaksana;
4. Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan menurut Islamy (dalam Putra, 2003) akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan. Jadi, dengan melihat konsekuensi dari dampak maka dapat dijadikan sebagai salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada beberapa faktor penghambat dalam implementasi kebijakan menurut Sunggono (1994), yakni:

### 1. Isi kebijakan

*Pertama*, Implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.

### 2. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

### 3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasian tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. Dukungan ini dapat berupa dana/alokasi anggaran. Dalam praktik implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian, dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Winarno, 2008).

### 4. Pembagian Potensi

Faktor-faktor yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau

ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

### c. Penanganan Masalah Sosial

Cakupan masalah sosial cukup luas dan kompleks, bukan hanya terjadi pada level individu sebagai warga masyarakat melainkan juga masalah pada level sistem. Coleman and Cressey (dalam Soetomo, 2011) mendeskripsikan bidang kajian masalah sosial ke dalam beberapa bab dalam bukunya yang meliputi:

1. Masalah sosial yang terjadi pada institusi sosial, misalnya pendidikan
2. Sebagai akibat adanya ketimpangan, misalnya kemiskinan dan ketimpangan gender
3. Penyimpangan dalam perilaku seperti kriminalitas, kecanduan, dan lain-lain.
4. Sebagai dampak perubahan seperti masalah urbanisasi dan lingkungan hidup.

Suatu upaya pemecahan masalah sosial yang memberikan fokus pada sistem, beranggapan bahwa tidak mungkin memahami sifat dan fungsi kebijakan sosial tanpa suatu analisis mengenai sistem sosial, ekonomi, dan politik tempat sistem itu bekerja. Teori mengenai masyarakat, negara, masalah sosial dan kebijakan sosial saling berkaitan. Pandangan tentang organisasi kemasyarakatan dan pembagian kekuasaan politik, ekonomi akan mempengaruhi penjelasan mengenai sifat masalah sosial dan tanggapan pemerintah yang berupa langkah-langkah kebijakan sosial yang dibuat (George dan Wilding dalam Soetomo, 2011).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kebijakan (*policy research*) dengan metode kualitatif. Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Sosial dan Pemukiman Kota Pekanbaru, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru, Teleju (sebagai eks lokalisasi) dan tempat-tempat prostitusi yang muncul setelah ditutupnya lokalisasi Teleju.

Pengumpulan data atau informasi dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik *puposive sampling*. Triangulasi data tetap dilakukan untuk melakukan cek ulang terhadap data yang disampaikan oleh informan. Data diperoleh dengan mekanisme wawancara tidak terstruktur dan pengkajian terhadap dokumen.

Data penelitian kualitatif diperoleh dari berbagai sumber, yakni dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi) dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Setelah data terkumpul peneliti melakukan uji validitas dan reliabilitas data sebelum dilakukan analisis terhadap data yang ada.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### a. Menenal Teleju

Lokalisasi Teleju sudah ada sejak tahun 1960 pada saat pemerintahan Datuk Wan Abdul Rahman periode 1959-1956. Lokalisasi ini terletak di Kelurahan Rejosari dan mencakup area dua Rukun Warga yaitu RW 16 dan 15 yang terletak di pinggir Sungai Siak. Nama Teleju sendiri diambil dari nama Sungai Teleju yang merupakan anak Sungai Siak yang berhulu dari wilayah Kel. Sail, Kec. Tenayan Raya (Hermanto, 2010).

Pemerintah Kota Pekanbaru menutup lokalisasi Teleju pada tahun 2010 dan diprogram menjadi Perkampung Melayu. Upaya penutupan ini sudah pernah dilakukan sebelumnya. Pada tahun 1998 bersama Forum Komunikasi Pemuda dan Remaja Masjid Kota Pekanbaru pernah disepakati upaya penutupan lokalisasi ini bersama DPRD Kota Pekanbaru, namun setelah sekian tahun kesepakatan ini justru hilang tidak ada kejelasannya.

Aksi penutupan lokalisasi Teleju pada tahun 1998 tersebut gagal karena mendapat tantangan dari banyak pihak, salah satunya adalah seorang pengusaha media sekaligus politisi yang bernama Edy RM. Beliau pernah menjadi anggota DPRD Riau dengan mendapatkan suara maksimal dari wilayah Teleju ini. Sehingga, Edy RM ini bergelar Presiden Pelacur. Namun demikian, upaya

penutupan lokalisasi Teleju ini tetap berhasil pada tahun 2010.

Senada dengan teori perubahan sosial: apabila sesuatu aspek kehidupan sosial berubah terutama apabila perubahan itu berjalan cepat, maka hal itu akan menimbulkan masalah sosial yang baru (Vembriarto, 1991). Teori tersebut mencerminkan bahwa apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dianggap sebagai suatu upaya pekerjaan yang dilakukan secara instan, maka hasilnya adalah akan menimbulkan masalah yang baru.

### **b. Dampak Penutupan Lokalisasi Teleju**

Pelacuran itu selalu ada pada semua negara berbudaya, sejak zaman purba sampai sekarang. Senantiasa menjadi objek masalah hukum dan tradisi. Sejalan dengan perkembangan teknologi, industry dan kebudayaan manusia, maka demikian juga halnya dengan pelacuran tersebut (Kartono, 2015).

Menurut Hermanto (2010), transaksi prostitusi di Kota Pekanbaru dibagi dalam tiga bentuk. *Pertama*, transaksi prostitusi yang terjadi di lokalisasi pelacuran. *Kedua*, transaksi prostitusi yang terjadi di berbagai tempat hiburan yang berdalih sebagai bar atau karaoke yang menyediakan wanita sebagai pelayan yang pada umumnya juga bisa dilanjutkan dengan transaksi prostitusi. *Ketiga*, transaksi prostitusi yang terjadi di lingkungan perumahan yang memiliki tingkat keamanan tertentu dan legalisasi dari lingkungan setempat dengan dalih sebagai tempat kost-kosan ataupun panti pijat. Jika pola yang kedua dan ketiga tidak bisa terealisasi, maka umumnya dilanjutkan di hotel yang ada di Pekanbaru. Ketiga pola atau bentuk di atas akhirnya terjadi juga setelah lokalisasi Teleju resmi ditutup.

Setiap kebijakan selalu memiliki imbas atau dampak. Begitulah model formulasi kebijakan inkrementalis menjelaskan, bahwa setiap kebijakan dikhawatirkan muncul dampak yang tidak diinginkan (Wibawa dalam Dwijowijoto, 2004). Demikian juga halnya dengan kebijakan menutup

lokalisasi ini. Jika pemerintah tidak secara matang menyiapkan perangkat kebijakan dan solusi dari dampak kebijakan tersebut, maka ini akan menjadi bumerang bagi sosiologis masyarakat Pekanbaru. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa memang Pemerintah Kota Pekanbaru pada saat penutupan lokalisasi tersebut tidak siap terhadap efek yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Demikian yang dikatakan Iffe dan Tesoriero (2008) bahwa harus difikirkan prinsip keberlanjutan dalam penanganan masalah sosial, harus dievaluasi bukan sekedar dalam peranan dan fungsi jangka pendeknya tetapi juga untuk jangka panjangnya. Disebabkan ketidaksiapan tersebut, maka bermunculan praktik prostitusi di berbagai daerah dengan berbagai kedoknya. Diantara kawasan prostitusi yang baru adalah Jondul, Maredan, serta berbagai tempat panti pijat dan karaoke remang.

Jondul merupakan penyebutan tempat yang berada di RW 10 Kelurahan Rejosari Kecamatan Tenayan Raya. Lokasi yang banyak dihuni berada di RT 01 dan 05. Di RT 01 terdapat 19 rumah dan di RT 05 terdapat 10 rumah. Rumah-rumah tersebut dijadikan tempat prostitusi yang berkedok panti pijat. Penamaan tempat panti pijat tersebut untuk menutupi izin prostitusi yang tidak diperbolehkan lagi oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

Praktik prostitusi di Perumahan Jondul ini sudah pernah mendapat pertentangan dari warga sekitar. Pada tahun 2014, masyarakat sekitar perumahan Jondul telah melakukan aksi protes secara damai. Aksi protes tersebut diprakarsai oleh BKMT Kota Pekanbaru dan MUI Kecamatan Tenayan Raya. Para demonstran meminta kepada Pemerintah Kota Pekanbaru untuk segera menertibkan kawasan Jondul dari praktik pijat yang disertai dengan praktik prostitusi. Penduduk sekitar menganggap, prostitusi yang di Jondul dilakukan secara tersembunyi dengan kedok panti pijat.

Maredan merupakan sebuah perkampungan perbatasan antara Pekanbaru, Siak, dan Pelalawan. Keberadaannya berbeda dengan Jondul. Jika Jondul berada di tengah keramaian masyarakat

kota, maka Maredan justru jauh di sudut kota. Keberadaannya sulit untuk dijangkau. Tepat lokasinya ada di RT 02 RW 12 Kelurahan Kulim Kecamatan Tenayan Raya. Ada sekitar puluhan rumah warga yang dijadikan tempat hiburan dan praktik prostitusi. Berdasarkan penuturan WTS di Maredan, mayoritas mereka adalah eks dari Teleju. Bagi perempuan yang masih muda, biasanya disebut sebagai pemain baru yang bukan dari Teleju.

Lokasi Maredan ini sulit dijangkau. Banyak masyarakat yang tidak mengetahui lokasinya. Penulis sendiri awalnya sangat kesulitan mendeteksi lokasi ini, karena tempatnya terisolir di tengah perkebunan sawit. Pintu masuk wilayah tersebut dipasang portal. Bagi siapa saja yang masuk wajib bayar Rp 10.000,- perorang sebagai uang keamanan dan kebersihan. Jika masuk di lokasi ini, suasana lokalisasinya lebih terasa dibandingkan di Jondul. Karena lokasinya terisolir.

Praktik pelacuran tidak boleh ada di setiap daerah, karena Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sudah mengatur bahwa masyarakat yang memiliki ketunaan sosial menjadi prioritas untuk ditindaklanjuti dalam bentuk program kesejahteraan sosial di suatu daerah. Pasal 6 dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa kesejahteraan sosial perlu diprioritaskan bagi mereka yang sedang mengalami ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku. Bentuk dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial itu meliputi: rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Namun, yang lebih penting adalah menyiapkan mereka dari sisi ekonomi untuk bisa menghadapi kenyataan hidup di masa depan agar lebih baik lagi.

Ranjabar (2015), menyebutkan bahwa tidak ada peradaban yang terus menerus tumbuh tanpa batas. Umumnya peradaban akan hancur apabila elit kreatifnya (pemerintah) tak lagi berfungsi secara memadai. Perubahan yang dilakukan pemerintah dengan menutup Teleju memang menjadi angin segar, tetapi karena tidak dipelihara dengan baik, maka perubahan tersebut akan kembali kepada kemerosotan. Hal ini terbukti dengan adanya

pembiaran oleh pemerintah dan berakibat pada menjamurnya lokalisasi tersebut di Pekanbaru.

Selain berdampak terhadap sebaran tempat prostitusi, penutupan lokalisasi Teleju juga berdampak secara ekonomi. Bagi warga Teleju, beberapa rumah yang pada awalnya berfungsi sebagai warung kecil, sekarang sebagian besar mereka tidak berjualan lagi. Pembeli yang biasanya berasal dari luar wilayah Teleju atau konsumen dari WTS di Teleju sudah tidak ada yang berdatangan lagi. Jadi, otomatis penjualan mereka tidak ada yang membelinya.

Cita-cita pemerintah kota adalah untuk menjadikan Teleju sebagai kampung Melayu, bukan sebagai daerah sentra ekonomi yang baru. Tingkat kemiskinan meningkat dari kawasan Teleju tersebut, terutama yang berasal dari penduduk asli yang tinggal di Teleju. Lapangan pekerjaan juga menjadi berkurang, seperti tukang parkir, cucian pakaian, uang kebersihan dan keamanan sudah tidak berfungsi lagi.

Perkampungan Melayu yang dicanangkan pemerintah memang sesuatu hal yang positif untuk membangun ekonomi penduduk Teleju pasca penutupan lokalisasi. Penghasilan penduduk setempat menjadi stabil seperti semula jika perkampungan Melayu tersebut menjadi potensi tujuan wisata yang baru di Pekanbaru. Sehingga, tidak ada bedanya dengan wisata seks seperti lokalisasi sebelumnya. Tentunya, tempat wisata tersebut menjadikan penghasilan yang baik dan halal bagi penduduk setempat. Hanya saja, program perkampungan Melayu tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diinginkan. Program tersebut terhenti pada tahun 2012. Usaha untuk memajukan Teleju menjadi musnah.

Sebaliknya, dengan adanya penutupan lokalisasi Teleju, menjadikan munculnya lokalisasi yang lain. Tentulah akibat dari wisata seks tersebut berdampak secara ekonomis bagi penduduk setempat. Di Jondul, penghuni kos-kosan menjadi ramai. Pemilik rumah kos di Jondul tersebut mendapatkan penghasilan yang banyak jika dibandingkan dengan tidak adanya tujuan wisata seks. Di Maredan, potensi lokalisasi ini menjadi

sumber penghasilan uang yang baru bagi penduduk setempat. mulai dari penjaga pintu masuk (gerbang kompleks), tukang parkir, hingga bisnis berjualan makanan dan minuman ringan berkembang di Maredan. Artinya, potensi ekonomi akibat lokalisasi ini yang semula dinikmati oleh penduduk di Teleju, sekarang dinikmati oleh penduduk di wilayah Jondul dan Maredan.

Jadi, dampak ekonomi ini bisa dipandang dari sisi positif dan negatif. Sisi negatifnya, warga Teleju menjadi kehilangan mata pencaharian, sementara bagi daerah yang baru seperti di Jondul dan Maredan menjadi berkah tersendiri. Terlepas dari urusan nilai halal dan haramnya. Hal ini merupakan salah satu sisi yang harus diperhatikan oleh pemerintah ketika menangani masalah penyakit sosial seperti prostitusi.

### c. Upaya Pemerintah untuk Menangani Prostitusi Pasca Ditutupnya Teleju

#### 1. Relokalisir lokalisasi prostitusi

Relokalisir ini dapat juga diterjemahkan sebagai upaya menutup lokalisasi yang ada di Pekanbaru. Sebagaimana amanat Perda Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008, maka pemerintah kota menutup lokalisasi Teleju pada tahun 2010. Upaya tersebut dilakukan untuk menjamin kesehatan mental dan spiritual masyarakat Kota Pekanbaru. Namun, usaha tersebut perlu diperhatikan dari aspek yang lain. Dengan ditutupnya lokalisasi Teleju, tidak otomatis praktik prostitusi hilang dari bumi melayu ini. Dapat dilihat dari munculnya lokalisasi baru seperti di Perumahan Jondul dan Maredan.

#### 2. Memberikan latihan keterampilan kerja

Setelah melakukan razia di lokasi yang terindikasi terdapat melakukan praktik prostitusi, maka WTS yang terjaring razia tersebut ditampung di suatu tempat atau balai pelatihan untuk kemudian diberikan pelatihan *soft skills*. Pada tahun 2015, pelatihan yang diberikan berupa menjahit, memasak dan salon. Bagi peserta yang dianggap berhasil mengikuti pelatihan dan dianggap mampu untuk menjalankan usaha, maka pemerintah

memberikan bantuan kepada eks WTS tersebut berupa mesin jahit, alat-alat salon, dan peralatan memasak. Hal ini bertujuan supaya proses penanganan WTS ini dapat terarah hasilnya dan mereka tidak kembali lagi melakukan pekerjaan asusila tersebut.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, dari tahun 2012 hingga 2016, Pemerintah Kota Pekanbaru hanya sekali melaksanakan pembinaan *soft skills*. Pembinaan dilakukan hanya pada tahun 2015. Dari data tersebut juga menunjukkan bahwa pada tahun 2015 itu terdapat 238 orang WTS. Dari data tersebut, hanya 20 orang atau 8,4% yang dibina oleh pemerintah melalui Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Dari 20 orang tersebut, hanya 3 orang yang berasal dari Pekanbaru, sisanya berasal dari daerah lain.

Kegiatan pelatihan *soft skills* tersebut dilakukan pada bulan November 2015. Terkesan, kegiatan ini hanya upaya menghabiskan anggaran pemerintah saja. Hasilnya tidak dapat bermanfaat dengan banyak. Terbukti, setelah dilakukan pelatihan yang dalam waktu 3 hari, dipandang tidak akan dapat memberikan skill yang bisa dijalankan oleh eks WTS tersebut. Selain itu, bantuan peralatan untuk menunjang *soft skills* tersebut juga tidak disertai dengan evaluasi pasca diserahkannya peralatan tersebut.

#### 3. Melakukan razia rutin

Razia merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Satpol Pamong Prajanya. Polisi Pamong Praja adalah alat pemerintah daerah untuk menerapkan peraturan yang ada di tingkat daerah. Usaha Satpol PP ini selalu bekerja sama dengan Dinas Sosial dan Pemakaman.

Pelaksanaan razia merupakan tindakan represif yang dilakukan oleh pemerintah. Razia adalah sebagai bentuk bahwa titik-titik atau lokasi tersebut terindikasi ada praktik prostitusi. Seharusnya upaya preventif (Kartono, 2015) juga dilaksanakan, seperti mengadakan pendekatan dengan keluarga WTS, mencari pasangan hidup yang permanen dan melakukan transmigrasi atau

bergabung dengan kelompok transmigrasi supaya mereka mendapat kehidupan yang baru.

### **d. Kendala Menanggulangi Prostitusi**

#### **1. Isi kebijakan**

Implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Jika dikaji isi dari Perda Pekanbaru No 12 Tahun 2008 yang berkaitan dengan penanganan masalah sosial dan mencakup di dalamnya masalah prostitusi. Perda tersebut lebih banyak membahas tentang anak jalanan. Perda tersebut tidak fokus pada penanganan masalah prostitusi di Pekanbaru.

Dilihat dari substansinya, pemerintah menganggap masalah prostitusi bukan sebagai masalah yang serius. Perda tersebut tidak menunjukkan bagaimana strategi menangani masalah prostitusi. Isi kebijakan untuk menangani prostitusi ini bisa dikatakan bias terhadap penuntasan masalah prostitusi.

Dumasari (2014) menuliskan perlunya keahlian khusus bagi penyusun dan pelaksana yang menyelesaikan masalah sosial. Tanpa berbekal profesionalisme, pemerintah hanya mampu menyusun perencanaan penyelesaian masalah sosial yang sulit untuk dilaksanakan. Jika dilihat dari Perda yang merupakan alat untuk menangani masalah prostitusi di Pekanbaru, tidak terukur dan tidak memiliki indikator pekerjaan yang jelas. Sehingga sulit ditafsirkan dan direalisasikan oleh instansi terkait.

#### **2. Informasi atau Data**

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini terkait juga dengan data. Data jumlah WTS yang di Pekanbaru tidak ada yang valid. Persoalannya, jika pemerintah punya data tentang keberadaan WTS, berarti pemerintah semestinya tahu bagaimana mengatasinya. Penulis

menganggap tidak ada keseriusan pemerintah, hal ini dapat dilihat dari bank data yang dimiliki oleh instansi terkait.

Sulitnya mengumpulkan data ini bukan tidak punya sebab. Pemerintah bukan tidak mau mendata. Tabiat dari WTS itu sendiri yang membuat kesulitan. Para WTS itu suka berpindah-pindah tempat. Mayoritas mereka berasal dari Pulau Jawa. Dari hasil razia Satpol PP Pekanbaru, mayoritas memiliki KTP luar Pekanbaru. Hasil razia yang pertama berbeda dengan hasil razia berikutnya. Orangnyanya berganti-ganti.

#### **3. Dukungan**

Dalam praktik implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian, dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Winarno, 2008).

Apa yang diprediksi oleh Winarno di atas terjadi juga dalam hal penanggulangan prostitusinya di Pekanbaru. Sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial dan Pemakaman Pekanbaru, anggaran untuk melakukan rehabilitasi yang semestinya dilakukan selama enam bulan menjadi tiga hari saja. Alasannya adalah dana yang tidak mencukupi. Pada tahun 2016, tidak ada lagi dana rehabilitasi bagi WTS. Pemerintah menganggap bahwa dengan ditutupnya lokalisasi Teleju, maka tuntas sudah masalah prostitusi di Pekanbaru.

#### **4. Kontra produktif program**

Kebijakan menangani masalah prostitusi ini memang tidak mendapat tantangan secara implisit dari pihak manapun. Hanya saja, secara eksplisit, ada pihak yang seharusnya berkontribusi untuk memberantas prostitusi ini justru melakukan kegiatan yang sifatnya mendukung.

Berdasarkan pantauan Penulis, hampir setiap malam ada oknum polisi dan TNI yang berkeliaran menggunakan mobil dinasnyanya untuk menagih 'uang

keamanan' dari setiap rumah yang diindikasikan sebagai tempat terjadinya prostitusi (pijat). Di satu sisi, pemerintah kota berupaya untuk mengatasi masalah prostitusi ini, namun di sisi lain, ada oknum yang bisa saja bersifat structural membantu atau sebagai pengawal terhadap kegiatan prostitusi di suatu tempat di Pekanbaru.

### 5. Kesulitan pada objek kebijakan

Kegagalan dari implementasi kebijakan juga sangat dominan diperankan oleh objek dari kebijakan tersebut, dalam hal ini adalah para WTS di Pekanbaru. Di banyak daerah, pemberantasan prostitusi ini menjadi sulit disebabkan ketidakmauan WTS untuk berubah.

Sejalan dengan permasalahan yang disampaikan di atas, Robbins (dalam Winardi, 2008) juga telah merumuskan lima macam alasan mengapa individu tidak mau berubah, yakni:

- a. Kebiasaan. Sulit bagi para WTS untuk meninggalkan kebiasaan tersebut. Apalagi jika pekerjaan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang baik-baik saja. Kebiasaan ini timbul akibat dari lamanya pekerjaan tersebut dilakukan dan menjadi rutinitas keseharian (membudaya). Kartono (2015) mengulas kebiasaan ini dalam bentuk proses diferensiasi. Menurut Kartono, ada orang-orang yang memang berbeda dengan orang lain. Sekelompok orang menganggap apa yang telah dilakukan atau dikerjakannya adalah sesuatu yang normal saja, tetapi sekelompok lainnya menganggap itu sebagai sesuatu yang abnormal atau patologis. Perbedaan ini terjadi menurut Kartono karena proses sosialisasi yang dialami oleh setiap individu.
- b. Kepastian. Usaha pemerintah untuk menyelesaikan masalah prostitusi ini memang dianggap setengah hati. Tidak seriusnya pemerintah menangani masalah ini terlihat dari tidak adanya program jangka panjang yang disiapkan untuk para WTS jika mereka berhenti bekerja sebagai penjaja seks. Ketidakpastian ini membuat para WTS tidak mau dan takut untuk berhenti atau mencari pekerjaan lain selain dari berprofesi sebagai WTS.
- c. Faktor ekonomi. Sudah diketahui bahwa salah satu alasan mereka menjadi WTS adalah karena alasan ekonomi. Kebutuhan hidup tidak terpenuhi karena tidak memiliki *skill* sehingga sulit untuk mendapatkan pekerjaan. Pekerjaan yang paling mudah adalah sebagai WTS. Jika pemerintah dapat menyediakan lapangan pekerjaan yang lebih baik bagi mereka, tentu hal ini menjadi mudah. Usman (2015) menuliskan bahwa dalam diri kelompok miskin itu sebenarnya masih terdapat kapasitas melakukan perubahan, namun lamban dan kurang terarah, terutama karena tidak memiliki kemampuan dalam memanfaatkan dan menciptakan peluang yang ada di sekitarnya. Saptari (dalam Suyanto, 2010) juga mengulas bahwa faktor utama dibandingkan faktor yang lain penyebab pelacuran adalah ekonomi. Faktor yang lainnya adalah arti pentingnya keperawanan dan tekanan atau kekerasan dari pihak lain.
- d. Perasaan takut terhadap hal-hal yang tidak diketahui. Terutama untuk hari masa depan. Kekhawatiran mereka akan terus ada.
- e. Sangat selektifnya mereka memproses informasi yang ada, sehingga sulit percaya dengan pihak luar seperti pihak pemerintah dan LSM. Kesulitan ini lebih disebabkan oleh adanya doktrin dari pihak yang diuntungkan terhadap praktik prostitusi tersebut.

Taylor-Gooby dan Dale (dalam Ife dan Tesoriero, 2008) mengemukakan bahwa patologi sosial itu bisa dijelaskan dalam beberapa perspektif: individu, reformis kelembagaan, structural dan post structural. Jika dianalisa apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani kasus prostitusi di Pekanbaru, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah hanya menanganinya melalui perspektif individu, belum melaksanakan dengan perspektif reformis kelembagaan, structural dan post structural. Dikatakan hanya perspektif individu, dapat dilihat dari data di atas bahwa pemerintah setelah menutup Teleju, hanya melakukan razia, kemudian sebagian kecil dari WTS dilatih keterampilannya. Akibat yang diharapkan adalah

munculnya tenaga kerja secara individual dan mereka dibiarkan secara mandiri menciptakan lapangan pekerjaannya. Burlian (2016) juga menambahkan bahwa selain individu PSK, seharusnya individu pria pengguna jasa seks juga diperhatikan, jika perlu juga dilakukan rehabilitasi.

### KESIMPULAN

Upaya untuk menuntaskan prostitusi tidak bisa berhenti hanya sampai di Teleju, karena setelah ditutupnya Teleju, maka bermunculan tempat prostitusi yang baru di Pekanbaru. Selain tersebar terselubung di berbagai tempat dan alasan, juga terdapat tempat yang relative besar yakni di Maredan dan Perumahan Jondul. Dua kawasan ini merupakan tempat prostitusi terbuka dan bisa dinikmati kapan saja oleh pengunjungnya. Ditutupnya praktik prostitusi juga berdampak secara ekonomi bagi warga Teleju. Sumber penghasilan yang dulunya bisa didapat, tapi setelah ditutup maka sebagian masyarakat kehilangan mata pencaharian. Kemudian pemerintah tidak serius mencari gantinya.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi prostitusi di Pekanbaru adalah dengan mekanisme merelokalisir tempat prostitusi, melakukan razia-razia rutin dan hasil razia tersebut sebagian diberikan pelatihan. Sejauh ini, upaya pemerintah untuk mengatasi prostitusi dianggap gagal, karena upaya penanganannya tidak berbasis pada akar permasalahan dan tidak terprogram dengan baik. Kegagalan tersebut juga disebabkan kurangnya dukungan dana dari pemerintah. Program pembinaan dilakukan secara tentatif, tidak memiliki indikator dan kontinuitas, sehingga tidak menampakkan hasil yang maksimal.

### DAFTAR PUSTAKA

- Burlian, P. 2016. *Patologi Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dumasari. 2014. *Dinamika Pengembangan Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dwijowijoto, RN. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Eyestone, R. 2008. *From Issues to Public Policy*. New York: CWS.
- Hermanto, B. 2011. "Penanganan Patologi Sosial dalam Perspektif Sosiologi Hukum Islam: Studi Kasus Penutupan Lokalisasi Teleju oleh Pemko Pekanbaru". *Jurnal Kutubkhanah*. Volume 14. Nomor 2.
- Ife, J & Tesoriero, F. 2008. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jamal, CF. 2012. *Politik Prostitusi Kota Surabaya (Studi Deskriptif : Eksistensi Dolly)*. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Malang.
- Kartono, K. 2015. *Patologi Sosial*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kasnawi dan Asang. 2014. *Perubahan Sosial dan Pembangunan*. Banten: Universitas Terbuka.
- Koentjaraningrat. 1996. *Prostitusi di Indonesia: Sebuah Analisa Kasus di Jawa*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Nanik, S, Kamto, S, dan Yuliati, Y. 2012. "Fenomena Keberadaan Prostitusi Dalam Pandangan Feminisme", *Jurnal Wacana*, Vol.15, Nomor 4.
- Pardede, Y. O. 2008. "Konsep Diri Anak Jalanan Usia Remaja". *Jurnal Psikologi*. Volume I Nomor 2.
- Putra, F. 2003. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

---

## Hasil Penelitian

---

- Ranjabar, J. 2015. *Perubahan Sosial: Teori-teori dan Proses Perubahan Sosial serta Teori Pembangunan*. Bandung: Alfabeta.
- Sitepu, A. 2004. "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja di Sekitarnya". *Jurnal Pemberdayaan Komunitas*. Vol. 3. Nomor 3.
- Soetomo. 2011. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sunggono, B. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suyanto, B. 2010. *Masalah Sosial Anak*. Jakarta: Kencana.
- Usman, S. 2015. *Esai-esai Sosiologi Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vembriarto, 1991. *Pathologi Sosial*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Winardi, J. 2008. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: Kencana.
- Winarno, B. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: MedPress.
- Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. 2016.