

---

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 27  
TAHUN 2004 TENTANG LARANGAN PELACURAN YANG  
BERADA DI KAWASAN BANYUGLUGUR  
KABUPATEN SITUBONDO**

Usrotul Hasanah<sup>1</sup>, Ilhamurrahman<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Abdurahman Saleh, FISIP Prodi Administrasi Publik, Situbondo

<sup>2</sup>Universitas Abdurahman Saleh, FISIP Prodi Administrasi Publik, Situbondo

Email: uusstbond@gmail.com

**ABSTRAK**

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang larangan prostitusi. Dalam implementasi kebijakan publik, ada dua dimensi ruang yang harus dipenuhi agar dapat berjalan beriringan. Melihat suatu kebijakan yang akan dijalankan oleh instansi yang bertanggung jawab tentunya tidak lepas dari objek dimana dan untuk siapa kebijakan tersebut dibuat. Dengan menggunakan teknik pelaksanaan Charles O. Jones, lokasi penelitian ini berada di Kecamatan Banyuglugur Kabupaten Situbondo. Pengumpulan informasi dilakukan dengan cara wawancara mendalam terutama pada fokus Organizer, Interpretasi dan Aplikasi. Peneliti mencoba mengumpulkan beberapa fakta dilapangan, antara lain organisasi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan peraturan daerah yaitu: Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Situbondo belum memadai dari segi sarana dan prasarana yang dimiliki serta sumber daya yang belum memadai. Kedua, dari segi penafsiran pemahaman dari beberapa pihak mengenai Perda Nomor 27 Tahun 2004 ini, ternyata masyarakat memaknainya berbeda dengan Perda, terutama tidak merasa takut dan terancam sama sekali. implementasi regulasi sehingga sering terjadi kebocoran agenda operasi yang akan dilakukan. Penelitian di atas menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah masih belum sempurna.

**Kata Kunci :** Implementasi, Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004

**ABSTRACT**

The government has issued a Local Regulation Number 27 of 2004 on the prohibition of prostitution. In the implementation of public policy, there are two dimensions of space that must be fulfilled in order to run side by side. Seeing a policy that will be executed by the responsible agency, of course, cannot be separated from the object where and for whom the policy is made. By using the implementation technique of Charles O. Jones, the location of this research is in Banyuglugur District, Situbondo Regency. Information gathering is done by means of in-depth interviews, especially in the focus of *Organizer, Interpretation and Application*. The researcher tried to collect some facts from the field, including the organization responsible for implementing the regional regulation, namely: Satpol PP and the Social Service of Situbondo Regency were not adequate in terms of facilities and infrastructure owned and inadequate resources. Second, in terms of the interpretation of understanding from several parties regarding this regional regulation No. 27 of 2004, it turns out that the community interprets it differently from the regional regulation, especially not feeling

---

afraid and threatened at all. implementation of the regulation so that there is often leakage of the agenda of operations to be carried out. The research above shows that the implementation of the Regional Regulation is still not perfect.

**Keywords:** Implementation, Regional Regulation Number 27 Year 2004

## PENDAHULUAN

Situbondo dan Kabupaten-Kabupaten lain sekalipun, pasti memiliki sebuah permasalahan tentang prostitusi, bukanlah hal yang baru bagi pembaca ketika mendengar kata prostitusi utamanya erat kaitan dengan sebuah Negara. Negara tidak bisa meniadakan atau menghapuskan praktek prostitusi, melainkan hanya dapat mengurangi praktek prostitusi dengan tingkat sekecil-kecilnya (<http://sejarah.fib.Ugm.ac.id/artdetail.php?id=22>, diakses tanggal 12 Januari 2021). Prostitusi yang dilakukan oleh pekerja seks komersial (PSK) tentu ditentang oleh masyarakat karena menjadi penyakit masyarakat. Negara juga mengkatagorikan sebagai kejahatan dan melanggar ketertiban umum. Harus dilihat bahwa praktek prostitusi merupakan realitas. Harus dilihat bahwa praktek prostitusi merupakan realitas sosial yang tidak dapat dipungkiri lagi. Tidak jarang praktek prostitusi mengarah keperdagangan perempuan dan anak untuk tujuan pelacuran dan eksploitasi seksual (Lapian dan Geru, 2013:55)

Masalah prostitusi menjadi permasalahan yang serius dalam kehidupan masyarakat. Keberadaannya yang sembunyi-sembunyi dalam praktek-nya, hingga terkonsep rapi menjadi bagian yang sulit dihilangkan dari sisi kehidupan. Lain dari itu adanya oknum yang sengaja menjadikan prostitusi sebagai lahan mencari keuntungan dan melakukan praktek prostitusi juga. Kabupaten Situbondo tentu memiliki peraturan daerah secara khusus melarang bagi warga negaranya untuk melakukan pelacuran, tentu kebijakan tersebut menjadi sebuah keharusan bagi Kabupaten yang memiliki icon Bumi Sholawat Nariyah. Terlihat begitu serius ketika terjadi pencabutan izin di berbagai tempat prostitusi utamanya di Banyuglugur dan diberbagai tempat lainnya. Kebijakan tersebut tidak menjadisolusi ketika pencabutan izin tidak disertakan sebuah penutupan dan tidak lanjut dari mantan pelacur dari pemerintah sehingga diberikan sebuah pekerjaan yang lebih layak. Dampaknya hari ini adalah tetap beroperasinya ekslokalisasi sebagai tempat pelacuran terselubung dan tertata rapi dan imbas terhadap masyarakat adalah penyakit menular. Lokalisasi yang masih beroperasi utamanya yang besar yaitu, di Kecamatan Banyuglugur Kabupaten Situbondo. Fakta tersebut tentu menandakan sebuah kekuatan aturan yang harusnya mengandung kekuatan membangun. Fakta kedua, pertumbuhan angka masyarakat yang terkena penyakit menular HIV/AIDS akan di diulas lebih lanjut pada paragraf berikutnya.

Penyakit menular seks (PMS) dan HIV/AIDS ditularkan rata-rata oleh PSK melalui dinding organ seksual. (Yatim, 2011:42). Masalah prostitusi dapat digolongkan kedalam masalah sosial karena menyangkut nilai-nilai sosial dan nilai-nilai moral dalam kehidupan masyarakat. Untuk menanggulangnya maka perlu perhatian besar dari semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat. Akhir 2018, kabar mencuat bahwa penderita HIV/AIDS di Kabupaten Situbondo terus melonjak. Menandakan peraturan daerah secara khusus yang mengatur tentang pelacuran tidak mengandung unsur pembinaan, sehingga pasca ditutup tidak membuahkan hasil. ([m.pojokpitu.com](http://m.pojokpitu.com))

Situbondo memiliki Perda No 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, kenyataannya belum bisa efektif. Dibuktikan dengan sejak keluarnya perda pada tahun 2004, akan tetapi sampai saat ini masih banyak daerah yang beroprasi

---

sebagai wadah atau tempat pelacuran seperti di objek yang di tentukan oleh peneliti serta sesuai dengan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo terkait tentang meningkatnya penderita HIV/Aids dari tahun ke tahun. Dalam hukum positif Indonesia yakni, dalam KUHP tidak melarang pelaku praktek prostitusi dalam hal ini PSK, tetapi hanya melarang bagi siapa yang menyediakan tempat atau memudahkan terjadinya praktek prostitusi. peraturan daerah ini, dalam pengimplementasiannya tidak maksimal. Artinya di Situbondo hanya ada seperangkat aturan namun sumber daya manusianya sama sekali tidak mentaati peraturan tersebut. Tindakan tegas pemerintah daerah untuk memberantas belum terlihat secara signifikan, seperti misalnya pemerintah hanya melakukan pengusiran tetapi setelah itu tindak lanjut dari pengusiran tersebut tidak nampak sehingga mereka akan kembali bekerja pada tempat yang sama meskipun dengan modus yang berbeda, Hal ini disebabkan masih adanya kebijakan yang dilakukan terhadap peraturan itu sendiri. Selain itu peraturan hanya berlaku pada penyedia atau terhadap PSK tidak ada aturan/sanksi terhadap pengguna. Perlu kiranya Pemerintah Daerah memberikan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan peraturan daerah, agar supaya masyarakat paham dan tidak melanggar peraturan. Hal ini adalah upaya meningkatkan kesadaran masyarakat sehingga tidak lagi bekerja sebagai psk dan tidak lagi menjadi pengunjung tempat pelacuran. Aparat penegak hukum harus bertindak secara tegas dalam menjalankan aturan tentang larangan praktek prostitusi yang dibuat oleh pemerintah daerah. Penyidikan terhadap tersangka dan penindakan tindak pidana ringan. Selain itu, dalam tugas dan wewenang kepolisian disebutkan dalam pasal 15 ayat 1 huruf c, Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: "mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat".

## **METODE PENELITIAN**

### **Pendekatan Penelitian**

Penelitian yang akan digunakan adalah penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Tipe penelitian deskriptif yaitu suatu tipe penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai data yang ada dilapangan tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan Desa Banyuglugur.

### **Teknik Pengumpulan Data**

- a. Wawancara
- b. Penelitian lapangan
- c. Penelitian Kepustakaan
- d. Dokumentasi

### **Penentuan Informan**

Untuk menentukan informan yang ada, digunakan teknik *purposive sampling* yaitu dipilih berdasarkan pertimbangan pertimbangan atau maksud tertentu. Berdasarkan informan yang mengalami langsung situasi atau kejadian- kejadian kemungkinan besar diperoleh informasi berhubungan dengan gambaran implementasi Peraturan Daerah Nomor 27 tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran di kecamatan Banyuglugur Kabupaten Situbondo.

---

### **Teknik Analisis Data**

1. Induksi
2. Reduksi Data
3. Verifikasi
4. Penarikan Kesimpulan

### **Uji Keabsahan Data**

1. Triangulasi Sumber
2. Triangulasi Teknik
3. Triangulasi Waktu

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1) Organisasi**

Pada dasarnya setiap kebijakan yang dijalankan baik oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat, tentu ada yang menaungi dan mengelola jalannya kebijakan tersebut. Dimana di dalamnya diharuskan memiliki struktur organisasi, sumber daya manusia yang berkualitas sebagai pelaksana, adanya perlengkapan atau alat-alat kerja sebagai pendukung demi kelancaran suatu kebijakan dan yang tidak kalah penting ialah memiliki perangkat hukum yang jelas.

### **2) Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi**

Peraturan daerah Kabupaten Situbondo No 27 Tahun 2004 dilaksanakan oleh beberapa instansi pemerintah Kota. tetapi dalam hal ini, terkait permasalahan yang saat ini diteliti, yaitu pelacuran, Satuan polisi Pamong Praja Kota Serang (Satpol pp) dan Dinas Sosial Kabupaten Situbondo lah yang memiliki peranan penting sebagai implementator Perda No 27 Tahun 2004 tentang penyakit masyarakat ini.

Sesuai dengan apa yang termaktub dalam pasal 1 ayat 5 dan pasal 4 ayat 2 Perda Kabupaten Situbondo No 27 Tahun 2004 tentang penindakan, bahwa Satpol PP berwenang melakukan razia terhadap tempat atau rumah, tempat usaha, jalan atau tempat umum, yang digunakan atau diindikasikan yang memiliki bukti yang kuat sehingga patut diduga tempat tersebut digunakan sebagai tempat kegiatan penyakit masyarakat.

Satuan Polisi Pamong Praja (SatpolPP) Kabupaten Situbondo merupakan salah satu elemen pemerintah yang memiliki wewenang sebagai pelaksana dari Perda No 27 Tahun 2004. Hal ini dapat dibuktikan dengan struktur organisasi yang dimiliki oleh Satpol PP Kabupaten Situbondo yang memiliki bidang Pelaksana Peraturan Perundang-undangan (PPP), dimana dalam pelaksanaannya, bidang ini memiliki fungsi sebagai penyelenggara pelaksanaan kegiatan Bidang Pelaksana Peraturan Perundang-undangan Daerah, dengan kata lain setiap produk hukum (kebijakan) yang dikeluarkan oleh pemerintahan Kabupaten Situbondo, Satpol PP memiliki tugas pokok dan fungsi sebagai penegak produk hukum, dalam pengertian lain, penegak dapat diartikan sebagai penindak atas hal-hal yang menyimpang dari setiap aturan-aturan (produk hukum) yang ada di Kabupaten Situbondo, begitu juga dengan Perda Kabupaten Situbondo No 27 Tahun 2004 tentang penyakit masyarakat.

### **3) Interpretasi**

Suatu implementasi kebijakan publik akan mencapai keberhasilannya ketika kebijakan tersebut dipahami secara menyeluruh oleh pelaksana kebijakan maupun objek kebijakan tersebut. Makadari itu, Charles O Jones memasukan aspek interpretasi, yang mana intepretasi ini digunakan untu kmelihat, bagaimana kepahaman masyarakat maupun pelaksana kebijakan terhadap suatu perda tersebut.

### **4) Interpretasi pelaksana kebijakan**

Terkait aspek interpretasi yang telah peneliti jelaskan diatas, Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Situbondo akan dimintai keterangan oleh peneliti mengenai pemahaman mereka terhadap Perda ini karena hal ini berkenaan dengan sembuh atau tidaknya Kabupaten Situbondo dari penyakit masyarakat. Interpretasi Satpol PP terhadap Perda No 27 Tahun 2004 telah benar-benar sesuai dengan tugas dan fungsinya karena dari penjelasan KABid PPP ini, peneliti menemukan bahwa Satpol PP memiliki petunjuk pelaksanaan maupun teknis berupa standar operasional prosedur (SOP) dalam menjalankan operasi penjarangan PSK sehingga saat melaksanakan tugas lapangan tidak akan mengalami kesalahan komunikasi antar petugas

### **5) Penerapan**

Suatu implementasi kebijakan publik akan mencapai keberhasilannya ketika kebijakan tersebut diterapkan secara secara sempurna oleh pelaksana kebijakan maupun objek kebijakan tersebut. Maka dari itu, Charles O Jones memasukan aspek penerapan (application), yang mana penerapan ini digunakan untuk melihat, bagaimana pelaksanaan tersebut.

Dalam tugas pelaksanaan Perda Kabupaten Situbondo No 27 Tahun 2004 yang dijalankan oleh Satpol PP Kabupaten Situbondo, langkah-langkah preventif juga tetap diupayakan, semisal memberikan selebaran himbauan/larangan, berupastiker ditempat-tempat yang diduga melaksanakan aktivitas pelacuran. Pelaksanaan razia PSK dimulai dengan mendapatkan, mengkoordinasikan, dan mengolah informasi sebaik mungkin, lalu Petugas Satpol PP mempersiapkan pelaksanaan kegiatan, baik itu perlengkapan dan peralatan, setelah itu membuat, menandatangani, dan menomorkan SPT (surat perintah tugas), lalu memberikan arahan perihal tugas, lokasi, situasi, dan tindakan yang dibenarkan untuk dilaksanakan.

Dari sisi penerapan Perda No 27 Tahun 2004 yang dilaksanakan oleh Satpol PP Kabupaten Situbondo, pelaksanaan razia memang menjadi tugas utama satuan ini, mereka melakukan razia dengan berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait, seperti Polres Kabupaten Situbondo dan ormas-ormas Kabupaten Situbondo.

Penanggulangan pelacuran yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial ialah pembinaan berkelanjutan yang ditujukan untuk seluruh PSK yang terjaring razia. Pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial merupakan amanah Perda No 27 Tahun 2004 yang menyatakan, bahwa kegiatan pembinaan yang harus diadakan oleh instansi terkait.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis memiliki kesimpulan dalam penelitian ini yang diuraikan berdasarkan teori penelitian. Pertama, dimensi oragnisasi peneliti menguraikannya kedalam beberapa aspek, yakni aspek struktur organisasi dan sumberdaya dari fakta-fakta yang peneliti temukan dilapangan, struktur yang dimiliki oleh kedua instansi pemerintah Kabupaten Situbondo untuk membidangi permasalahan pelacuran, yakni Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Situbondo,

telah sesuai dengan amanat Perda No 27 Tahun 2004. Dimana dalam kedua instansi tersebut terdapat bidang yang khusus menangani pelacuran di Kabupaten Situbondo. Yang kedua ialah aspek sumberdaya, sumberdaya yang dimaksudkan disini tidak hanya sebagian sumberdaya manusia dalam kata lain pegawai instansi terkait, melainkan sumberdaya financial serta sumberdaya infrastruktur untuk menjalankan tugas yang diamanatkan oleh Perda tersebut. Dilihat dari sumberdaya manusia, instansi telah memiliki sumberdaya manusia yang cukup dan cakap dalam menjalankan tugasnya, tetapi perlu dicatat, bahwa inovasi-inovasi wajib terus dikembangkan.

Dimensi yang kedua ialah, interpretasi. Ada banyak interpretasi atau cara pandang terkait Perda No 27 Tahun 2004 ini, baik dari pemerintah itu sendiri, PSK, pengguna jasa PSK, masyarakat Kabupaten Situbondo, maupun ormas- ormas di Kabupaten Situbondo. Peneliti menekankan, bahwa intepretasi yang berbeda-beda ini akan mencapai titik positif ketika intepretasi ini dapat melahirkan suatu inovasi yang menyelesaikan persoalan, tetapi interpretasi yang berbeda-beda ini akan mengalami kondisi yang negative ketika interpretasi ini timbul karena kebingungan dan sikap pesimis akan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, terkait hal ini ialah Perda No 27 Tahun 2004. Dalam focus penelitian implemantasi Perda No 27 Tahun 2004 ini, peneliti melihat, perbedaan interpretasi tiap kelompok malah lebih mengarah kepada kebingungan dan sikap pesimis terhadap penyelesaian masalah pelacuran ini.

Yang ketiga ialah, penerapan. Penerapan memiliki beberapa aspek yakni kesesuaian Perda dengan pelaksanaan dilapangan, prosedur kerja, dan jadwal kegiatan. Kesesuaian Pelaksanaan Perda memang saat ini menjadi hal yang dibahas, jika penerapan telah sesuai dengan Perda berarti implementasi berjalan dengan baik dan permasalahan pelacuran pun dapat ditanggulangi. Faktanya, permasalahan pelacuran masih tetap ada di Kabupaten Situbondo dan aktivitas kerja PSK belum dapat ditanggulangi sehingga memang ada hal yang tidak berjalan secara optimal. Kedua ialah prosedur kerja. Prosedur kerja ini berkaitan dengan instansi terkait, prosedur kerja menjadi hal yang peneliti cermati, prosedur kerja dilimpahkan kepada setiap instansi sehingga mereka memiliki tugas masing-masing sesuai dengan SOP yang dimiliki. Yang ketiga jadwal kegiatan. Jadwal kegiatan pun masih menjadi persoalan karena fakta dilapangan jadwal razia yang masih bocor dan masa pembinaan PSK yang tidak tentu menjadi hal yang menjadikan celah PSK dan kelompok yang berada dilingkungan itu semakin nyaman melakukan aktivitasnya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Harsono Hanifah (2012). *Implementasi Kebijakan dan Politik*. grafindo jaya, hlm. 28, Jakarta.
- Kadji Yulianto, 2015. *Formulasi dan implementasi kebijakan publik*. IKAPI. Hlm. 73, Gorontalo
- Koentjoro, 2014. *Kesehatan dan kedokteran*. Ed. 5. Selemba dika, Kota Malang. Jawa Timur.
- L.m gandi lopian dan hetty a geru. (2013) *Trafficking Perempuan dan Anak*. Yayasan Obor, Jakarta
- Lindinalva. Kartono-Kartini. *Kenakalan Remaja*. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- MansyurRadjab, 2014. *Metode Penelitian Kualitatif*. jurusan sosiologi fsiip uh, Hlm.18, Jakarta
- Miles dan Huberman Miles, Hebermandan Saldana, 2014. *Qualitative Data Analysis*. sage publications, USA

- 
- Moeljatno. (2013). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Bumi Aksara Hlm.108Moleong, 2013.*Pendidikan Bahasa Indonesia*. Jurnal Ilmu Bahasa, Yogyakarta Nawawi Hadari, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia*.Universitas Gajah Mada. Yogyakarta
- Notoatmojo Soekidjo, 2011. *Kesehatan Masyarakat, Ilmu dan Seni*. Rineka Cipta,Jakarta.
- Purwanto dan Sulistiyatuti, 2012. *Implementasi kebijakan publik*. Gava media,Hlm 86-87, Yogyakarta
- Rini Sulisty. (2011). *Pendidikan Islam-Manajemen*. Cetakan Stai Ma'had Al-Hikam Setiawan Guntur, *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*. Balai Pustaka,Hlm. 24. Jakarta
- Soerodibroto Soenarto, 2012. *KUHP dan KUHP DilengkapiYurisprudensi Mahkamah Agung dan Hoge Road*, Raja Grafindo Persada hal. 177, Jakarta.
- Sugiyono, 2016.*Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. PT. Alfabet,Bandung
- Surakhmad Winarno,2012. *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Study Kasus*. Badan Pusat Statistik, Hlm. 2-20. Yogyakarta
- Utsman Nurdin, 2012. *Implementasi Berbasis Kurikulum*. Grasindo, hlm. 21,Jakarta.
- Yatim Faisal. (2011). *Macam-Macam Penyakit Menular dan Penanggulangannya*, Pustaka Populer Obor Hal.42. Jakarta
- Yenrizal (2012). *Komunikasi Lingkungan dan Pemberdayaan Masyarakat*. IainRaden Fatah. Palembang