



# Implementasi Perda Ketertiban Umum di Pohuwato: Antara Represi dan Rehabilitasi Sosial dalam Penanggulangan Prostitusi

Cendris Humu<sup>1\*</sup>, Zamroni Abdussamad<sup>2</sup>, Supriyadi A. Arief<sup>3</sup>

<sup>1-3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

\*Penulis Korespondensi: [cendrishumu1403@gmail.com](mailto:cendrishumu1403@gmail.com)

**Abstract.** *This study analyzes the implementation of Pohuwato Regency Regional Regulation Number 4 of 2020 concerning the Implementation of Public Order and Community Peace in addressing prostitution, focusing on the disparity between repressive and rehabilitative approaches; the background of the research is based on the gap between normative provisions and implementation reality, characterized by an increase in raids without a corresponding decline in prostitution practices. The research aims to examine the normative position of the regional regulation within the legal hierarchy and to evaluate the effectiveness of law enforcement in the field; the method employed is empirical legal research (socio-legal research) through in-depth interviews, observation, and secondary data analysis. The findings reveal that, normatively, the regional regulation potentially conflicts with the hierarchy of laws and regulations due to the imposition of detention sanctions without judicial oversight mechanisms, while implementation-wise, law enforcement only targets sex workers through a repressive approach without adequate social rehabilitation and economic empowerment programs. The implications of this study underscore the necessity of revising the regional regulation to align with the supremacy of law and integrating a rehabilitative approach into a more comprehensive and equitable prostitution prevention policy.*

**Keywords:** Law Enforcement; Prostitution; Regional Regulation; Repressive Approach; Social Rehabilitation.

**Abstrak.** Penelitian ini menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam penanggulangan prostitusi, dengan fokus pada ketimpangan antara pendekatan represif dan rehabilitatif; latar belakang penelitian didasarkan pada kesenjangan antara pengaturan normatif dan realitas implementasi yang ditandai dengan peningkatan angka razia namun tidak diikuti penurunan praktik prostitusi. Tujuan penelitian adalah mengkaji kedudukan normatif peraturan daerah dalam hierarki hukum serta mengevaluasi efektivitas penegakan hukum di lapangan; metode yang digunakan adalah pendekatan hukum empiris (*socio-legal research*) melalui wawancara mendalam, observasi, dan analisis data sekunder. Temuan penelitian menunjukkan bahwa secara normatif peraturan daerah berpotensi menimbulkan konflik dengan hierarki peraturan perundang-undangan karena sanksi kurungan yang dijatuhkan tanpa mekanisme pengawasan yudisial, sementara secara implementatif penegakan hukum hanya menasar pekerja seks dengan pendekatan represif tanpa program rehabilitasi sosial dan pemberdayaan ekonomi yang memadai. Implikasi penelitian ini menegaskan perlunya revisi peraturan daerah untuk menyelaraskan dengan supremasi hukum serta pengintegrasian pendekatan rehabilitatif dalam kebijakan penanggulangan prostitusi yang lebih komprehensif dan berkeadilan.

**Kata kunci:** Pendekatan Represif; Penegakan Hukum; Peraturan Daerah; Prostitusi; Rehabilitasi Sosial.

## 1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah melalui kerangka otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pohuwato, Provinsi Gorontalo, menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Regulasi ini menjadi instrumen hukum lokal yang mengatur berbagai bentuk gangguan ketertiban, termasuk larangan terhadap perbuatan asusila, cabul, dan prostitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 55. Secara normatif, Pasal 73 peraturan daerah yang sama mengancam pelanggar dengan sanksi

kurungan paling singkat 7 (tujuh) hari dan paling lama 14 (empat belas) hari serta denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) (Mahmuddi & Waluyo, 2025). Pengaturan ini menempatkan prostitusi sebagai pelanggaran ketertiban yang dikenai sanksi administratif, bukan kejahatan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang hanya menjerat mucikari dan pihak yang memfasilitasi. Konsekuensi yuridis dari kualifikasi ini menempatkan beban penegakan hukum pada aparat daerah, terutama Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), tanpa melibatkan secara optimal aparat kepolisian dalam ranah pidana.

Dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah berada pada posisi paling bawah di bawah undang-undang. Meskipun demikian, kewenangan daerah untuk mengatur ketertiban umum tetap harus memperhatikan asas *lex superior derogat legi inferiori*, sehingga substansi Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Problem yuridis muncul ketika sejumlah daerah, termasuk Pohuwato, menerapkan sanksi terhadap pengguna jasa prostitusi melalui Peraturan Daerah, sementara KUHP maupun undang-undang di luar KUHP tidak secara eksplisit mengatur pidana terhadap pengguna (Hung, 2023). Praktik ini menimbulkan ketegangan normatif antara semangat otonomi daerah yang memberi ruang bagi pembentukan hukum lokal dengan prinsip supremasi hukum nasional yang menghendaki keseragaman dalam hal tindak pidana. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan penanggulangan prostitusi tidak hanya terletak pada efektivitas penegakan, tetapi juga pada legitimasi yuridis dari instrumen hukum yang digunakan.

Data empiris dari lapangan menunjukkan kesenjangan signifikan antara pengaturan normatif dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 dan realitas implementasinya. Berdasarkan data razia yang diperoleh dari Satpol PP Kabupaten Pohuwato, pada tahun 2022 terjaring 15 pekerja seks komersial (PSK) dalam satu kali razia; angka ini meningkat menjadi 20 PSK pada tahun 2023; melonjak menjadi 30 PSK pada tahun 2024; dan pada dua bulan pertama tahun 2025 telah terjaring 29 PSK. Selain data razia, prevalensi prostitusi di Kabupaten Pohuwato diperkirakan jauh lebih tinggi. Berdasarkan survei tidak resmi dan laporan masyarakat yang dihimpun oleh lembaga swadaya masyarakat setempat, terdapat setidaknya 5 (lima) lokasi yang diidentifikasi sebagai tempat transaksi seks komersial terselubung, seperti di sekitar kawasan industri, pemukiman padat penduduk, dan tempat penginapan kelas ekonomi. Angka partisipasi PSK diperkirakan mencapai 80-100 orang, dengan tingkat mobilitas yang tinggi akibat sifatnya yang tidak tetap. Dampak dari praktik prostitusi terhadap ketertiban umum cukup signifikan, antara lain: meningkatnya keluhan warga terkait kebisingan, kerumunan malam hari, dan peredaran minuman keras di lokasi-lokasi prostitusi;

serta munculnya potensi konflik sosial akibat persaingan wilayah dan kasus perzinahan yang dilaporkan ke aparat desa. Kondisi sosial yang melatarbelakangi meningkatnya angka prostitusi meskipun razia terus dilakukan sangat kompleks. Pertama, faktor ekonomi: transformasi industrial di Pohuwato yang ditandai dengan masuknya investasi di sektor pertambangan dan perkebunan kelapa sawit menciptakan lapangan kerja baru, namun juga menarik migrasi tenaga kerja laki-laki lajang dengan daya beli tinggi, sementara di sisi lain perempuan dengan keterbatasan akses pendidikan dan pelatihan kerja terjebak dalam kemiskinan struktural sehingga prostitusi menjadi pilihan ekonomi terbatas. Kedua, faktor sosial budaya: melemahnya pengawasan sosial akibat urbanisasi dan individualisasi di kawasan industri, serta adanya "toleransi pasif" dari sebagian masyarakat dan pelaku ekonomi lokal (seperti pemilik losmen, warung, dan ojek) yang secara tidak langsung mendapatkan keuntungan finansial dari keberadaan prostitusi. Ketiga, faktor penegakan hukum: sifat sanksi administratif yang hanya berupa pembinaan ringan tanpa efek jera, serta kebocoran informasi razia yang sistematis sehingga para PSK dan mucikari dapat menghindari operasi.

Lebih ironis lagi, pelaksanaan razia tidak sesuai dengan kewajiban periodik yang diamanatkan Pasal 71 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020, yang mengharuskan pelaporan operasi penegakan peraturan daerah secara berkala minimal tiga bulan sekali. Realitas menunjukkan bahwa razia khusus prostitusi tidak dilakukan secara konsisten, dan ketika dilakukan, tindak lanjut hanya sebatas pembinaan ringan tanpa adanya mekanisme rehabilitasi sosial atau pemberdayaan ekonomi bagi para pelaku yang terjaring. Akibatnya, praktik prostitusi tetap berlangsung bahkan cenderung menguat, didukung oleh toleransi pasif masyarakat serta keterlibatan tidak langsung pelaku ekonomi lokal.

Berbagai kajian sebelumnya telah mengkaji penegakan hukum prostitusi berbasis Peraturan Daerah dari sudut pandang yang beragam. Sebagian kajian menyoroti perlunya pembaruan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan prostitusi untuk menjembatani ruang kosong pengaturan di tingkat nasional. Kajian lain menekankan pentingnya kolaborasi lintas-instansi dan pembentukan tim khusus yang mengintegrasikan aparat hukum, pemerintah daerah, dan lembaga masyarakat guna menangani prostitusi dan *human trafficking* secara komprehensif (Sevrina, 2020). Ada pula temuan yang menunjukkan bahwa efektivitas Peraturan Daerah dalam jangka pendek dan menengah tercapai jika mampu memobilisasi organisasi masyarakat dan aparat, namun dalam jangka panjang efektivitasnya menurun tanpa penguatan regulasi teknis dan sumber daya. Kurangnya peraturan pelaksana (*breakdown regulation*) juga diidentifikasi sebagai penyebab sanksi tidak diatur secara jelas sehingga tindakan hanya berupa pembinaan sosial tanpa efek jera. Studi-studi tersebut umumnya

bertumpu pada analisis normatif atau studi kasus di daerah perkotaan besar, sehingga belum secara spesifik mengkaji dinamika implementasi Peraturan Daerah di wilayah perbatasan dengan karakteristik sosial-ekonomi seperti Kabupaten Pohuwato, yang tengah bertransformasi secara industrial namun masih menghadapi keterbatasan kapasitas aparatur dan infrastruktur penegakan hukum.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pendekatan yang tidak hanya menilai efektivitas penegakan hukum secara formal, tetapi juga mengkaji ketimpangan mendasar antara pendekatan represif yang menjadi fokus utama Peraturan Daerah dengan kebutuhan pendekatan rehabilitasi sosial yang nyaris absen dalam implementasinya. Penelitian ini menawarkan perspektif hukum tata negara dan kebijakan kriminal dengan menyoroti bagaimana otonomi daerah seharusnya tidak hanya digunakan untuk melahirkan regulasi yang bersifat penghukuman, tetapi juga untuk membangun sistem rehabilitasi dan reintegrasi sosial sebagai bagian dari fungsi perlindungan masyarakat. Lebih lanjut, penelitian ini mengisi celah kajian yang selama ini lebih banyak menyoroti aspek normatif tanpa menelaah secara mendalam faktor-faktor struktural yang menyebabkan rendahnya efektivitas penegakan, seperti keterbatasan sumber daya aparatur, lemahnya koordinasi antarinstansi, tidak tersedianya fasilitas *shelter*, serta bocornya informasi razia. Urgensi penelitian ini semakin menguat mengingat fenomena prostitusi tidak hanya menimbulkan gangguan ketertiban, tetapi juga berdampak serius terhadap kesehatan masyarakat, potensi tindak pidana perdagangan orang, serta pembiaran terhadap kerentanan sosial ekonomi perempuan yang terlibat di dalamnya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 dalam penanggulangan prostitusi, dengan fokus pada ketegangan antara pendekatan represif yang dijalankan dan pendekatan rehabilitasi sosial yang belum terintegrasi secara sistemik. Secara khusus, penelitian ini hendak mengidentifikasi faktor-faktor penyebab rendahnya efektivitas penegakan hukum, mengevaluasi kesesuaian pelaksanaan razia dengan ketentuan peraturan daerah, serta merumuskan model ideal penanggulangan prostitusi berbasis Peraturan Daerah yang menyeimbangkan aspek represif dan rehabilitatif sesuai dengan prinsip otonomi daerah, supremasi hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan kebijakan hukum daerah yang lebih responsif, serta menjadi acuan bagi pemerintah daerah dan aparat penegak peraturan daerah dalam merancang strategi penanggulangan prostitusi yang lebih komprehensif, berkeadilan, dan selaras dengan sistem hukum nasional.

## 2. KAJIAN TEORITIS

Penelitian ini bertumpu pada beberapa teori hukum yang relevan. Teori efektivitas hukum sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto menekankan bahwa keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh faktor substansi hukum, aparat penegak, sarana prasarana, kesadaran masyarakat, dan budaya hukum. Dalam konteks otonomi daerah, teori hierarki norma dari Hans Kelsen serta ajaran *lex superior derogat legi inferiori* menjadi landasan untuk menilai sinkronisasi antara Peraturan Daerah dengan perundang-undangan yang lebih tinggi (Anindia & Sularto, 2019). Pendekatan kebijakan kriminal (*penal policy*) digunakan untuk menganalisis keseimbangan antara upaya represif dan rehabilitatif dalam penanggulangan prostitusi. Kajian-kajian terdahulu menunjukkan bahwa efektivitas Peraturan Daerah dalam menertibkan prostitusi sering terkendala oleh lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya, serta tidak adanya mekanisme rehabilitasi pascapenindakan. Temuan serupa terlihat di berbagai daerah dengan karakteristik masalah yang beragam. Di Kabupaten Bantul, misalnya, implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran justru menyebabkan risiko penularan penyakit seksual semakin tinggi karena layanan kesehatan tidak berjalan maksimal akibat para pekerja seks tidak lagi menetap di satu lokasi dan enggan mengakses puskesmas karena takut tersentuh perda (Ramadhani & Darwin, 2012). Di Kabupaten Situbondo, Perda Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dinilai tidak berhasil memberangus praktik prostitusi karena tidak mengatur tentang penutupan lokalisasi, sehingga dua tempat bekas lokalisasi masih terjadi transaksi, mendorong DPRD setempat merevisi perda tersebut dengan memasukkan tiga hal penting: penutupan lokalisasi, rehabilitasi PSK, dan solusi pemberdayaan ekonomi.

Di Kabupaten Tangerang, meskipun razia rutin dilakukan berdasarkan Perda Nomor 13 Tahun 2022 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, praktik prostitusi masih marak, bahkan Satpol PP Tangerang Selatan mengakui operasi selama ini kurang efektif sehingga berencana mengubah perda agar dapat menerapkan sistem tipiring (tindak pidana ringan) yang diharapkan memberikan efek jera (Muksin Al Fahri, 2023). Sementara itu, di Kabupaten Mojokerto, Satpol PP setempat setelah merazia 18 PSK pada September 2025 langsung membawa mereka ke UPT Rehabilitasi Sosial Bina Karya Wanita (RSBKW) Kediri untuk menjalani proses pembinaan, menunjukkan adanya upaya rehabilitatif pascapenindakan meskipun belum terintegrasi secara sistemik (Zainul Hasan, 2025).

Di Kabupaten Tanah Bumbu, penindakan prostitusi berdasarkan Perda Nomor 21 Tahun 2017 tentang Prostitusi menghadapi kendala pembuktian karena kurangnya alat bukti, sehingga pelanggar hanya dikenakan sanksi 'pulang kampung' ke daerah asal masing-masing (Syaiikul

Ansari, 2023). Adapun di Kabupaten Cilacap, penerapan Perda Nomor 2 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat yang mengakhiri operasi Lokalisasi Slarang selama hampir 50 tahun, justru diikuti dengan pendekatan rehabilitatif yang lebih terencana, meliputi: (1) dialog dengan PSK dan mucikari sebelum penutupan, (2) pelatihan keterampilan kerja dan bantuan modal usaha dengan dukungan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA), serta (3) kerja sama dengan Balai Rehabilitasi Sosial di Solo dan dukungan dari Baznas serta CSR Pertamina (Taryo, 2025). Bahkan sebelumnya, Satpol PP Cilacap telah melakukan sosialisasi Perda dan pendekatan persuasif dengan mengajak alih profesi, menasar sekitar 50 PSK di lokalisasi tersebut (Sadmoko Danardono, 2024)

Penelitian lain menyoroti kebijakan kriminal prostitusi online yang saat ini belum bersifat integral karena masih menitikberatkan pada jalur penal (penghukuman) dari pada jalur nonpenal (pencegahan dan rehabilitasi), sehingga terjadi ketidakseimbangan hukum (Khadafi, 2024). Sementara itu, studi tentang urgensi kriminalisasi pengguna jasa prostitusi di Indonesia menemukan bahwa pengaturan terhadap pengguna jasa prostitusi saat ini hanya terdapat di beberapa Peraturan Daerah (misalnya Surabaya, Jakarta, dan Kabupaten Tanah Bumbu) dengan sanksi yang sangat bervariasi, mulai dari kurungan penjara, denda, hingga dikembalikan ke keluarga, namun ketidakkonsistenan ini justru membingungkan dan sanksi yang dijatuhkan juga tidak memberikan efek jera (Andrew & Hervina, 2023). Di Surabaya sendiri, meskipun tempat lokalisasi Moroseneng telah dibubarkan oleh pemerintah kota, praktik prostitusi terselubung masih marak dan penegak hukum kurang efektif karena hukuman tidak membuat PSK jera (Sari & Mahardhika, 2024).

Berdasarkan kerangka teoritis dan celah penelitian tersebut, penelitian ini secara implisit menguji hipotesis bahwa ketimpangan antara pendekatan represif dan rehabilitatif menjadi penyebab utama rendahnya efektivitas penegakan Peraturan Daerah. Studi-studi terdahulu tersebut umumnya menyoroti aspek normatif atau kasus di perkotaan, sehingga belum mengkaji secara spesifik dinamika implementasi di wilayah dengan karakteristik sosial-ekonomi seperti Kabupaten Pohuwato, yang tengah bertransformasi secara industrial namun masih menghadapi keterbatasan kapasitas aparat dan infrastruktur penegakan hukum.

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum empiris (*socio-legal research*) yang menggabungkan analisis normatif dengan kajian lapangan (Huda & S HI, 2021). Pendekatan normatif digunakan untuk menelaah substansi Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 serta sinkronisasinya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pendekatan empiris diterapkan untuk mengungkap implementasi di lapangan melalui pengumpulan data primer dan sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (in-depth interview) dengan narasumber yang dipilih secara purposive sampling berdasarkan kriteria keterlibatan langsung dalam penegakan Peraturan Daerah maupun yang terdampak oleh praktik prostitusi. Narasumber terdiri dari: (1) Kepala Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Pohuwato beserta 3 (tiga) anggota tim razia, dipilih karena mereka memiliki kewenangan dan pengalaman langsung dalam operasi penindakan; (2) 2 (dua) aparat kepolisian dari Polres Pohuwato yang pernah terlibat dalam operasi gabungan, dipilih untuk menangkap dinamika koordinasi lintas-instansi; (3) 5 (lima) orang masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi prostitusi yang diidentifikasi (kelurahan sekitar kawasan industri dan pemukiman padat), dipilih untuk memahami toleransi sosial dan dampak ketertiban; serta (4) 3 (tiga) orang pekerja seks komersial (PSK) yang pernah terjaring razia, dipilih secara sukarela melalui perantara petugas sosial untuk menggali perspektif dari sisi pelanggar.

Observasi langsung dilakukan dengan metode non-partisipatif selama periode 3 (tiga) bulan, difokuskan pada dua aspek utama. Pertama, observasi terhadap proses razia yang dilakukan Satpol PP, meliputi: waktu pelaksanaan (apakah sesuai jadwal atau insidental), kesiapan personel dan perlengkapan, prosedur penangkapan, serta pencatatan identitas pelanggar. Kedua, observasi terhadap tindak lanjut pasca-razia, yaitu: proses pembinaan yang diberikan (lokasi, durasi, materi), ketersediaan fasilitas rehabilitasi atau rujukan ke dinas sosial, serta mekanisme pemantauan pasca-pembinaan. Untuk mengukur efektivitas penegakan hukum, observasi juga dilakukan terhadap perubahan perilaku di lokasi yang sama pasca-razia (misalnya apakah praktik prostitusi berpindah tempat, berubah jam operasional, atau tetap berlangsung seperti biasa), serta wawancara silang (cross-check) antara keterangan aparat, masyarakat, dan PSK untuk menilai konsistensi implementasi.

Data sekunder mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen laporan razia tahun 2022-2025, serta hasil penelitian terdahulu. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis, menggunakan model interaktif Miles & Huberman melalui tiga tahap: reduksi data (memilah informasi relevan tentang efektivitas represif dan rehabilitatif), penyajian data (dalam bentuk matriks temuan lapangan), serta penarikan kesimpulan yang diverifikasi dengan triangulasi sumber (membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen). Keseluruhan proses bertujuan untuk memperoleh gambaran komprehensif mengenai efektivitas penegakan Peraturan Daerah dalam menyeimbangkan pendekatan represif dan rehabilitatif, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor struktural yang menyebabkan ketimpangan implementasi.

#### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

##### **Kedudukan Normatif Peraturan Daerah dalam Penanggulangan Prostitusi dan Problematika Hierarki Hukum**

Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kerangka negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, termasuk di dalamnya urusan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat (Dewantary dkk., 2023). Peraturan daerah sebagai instrumen hukum lokal memiliki kedudukan yang strategis dalam menjalankan fungsi pengaturan di tingkat lokal, namun sekaligus terikat pada hierarki peraturan perundang-undangan nasional yang menempatkannya pada posisi paling bawah di bawah undang-undang. Dalam konteks penanggulangan prostitusi, Pasal 55 Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 secara eksplisit melarang perbuatan asusila, cabul, atau prostitusi, dan Pasal 73 mengancam pelanggar dengan sanksi kurungan paling singkat 7 (tujuh) hari dan paling lama 14 (empat belas) hari serta denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Secara normatif, kualifikasi prostitusi sebagai pelanggaran ketertiban (bukan tindak pidana) menempatkan beban penegakan hukum pada aparat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dengan kewenangan yang bersifat administratif, bukan pada aparat kepolisian dalam ranah pidana. Konsekuensi yuridis dari kualifikasi ini sangat signifikan karena menentukan mekanisme penegakan, prosedural yang harus dilalui, serta jaminan perlindungan hukum bagi pihak yang dikenai sanksi.

Problematika normatif yang mendasar muncul ketika peraturan daerah ini diterapkan secara langsung terhadap pengguna jasa prostitusi dan pekerja seks. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (serta perubahan-perubahannya), peraturan daerah berada pada posisi paling bawah di bawah undang-undang. Asas *lex superior derogat legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah) mewajibkan bahwa substansi peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang yang lebih tinggi (Dewi & Yudiantara, 2022). Pelanggaran terhadap asas ini dapat berakibat pada pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat melalui mekanisme evaluasi dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014. Sementara itu, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) hanya mengatur tindak pidana yang berkaitan dengan prostitusi secara terbatas, seperti perbuatan cabul dalam Pasal 281, Pasal 289 hingga Pasal 296 yang mengatur tentang perbuatan melanggar kesusilaan, serta perbuatan yang merangsang nafsu birahi, tetapi tidak secara eksplisit memidana pengguna jasa prostitusi sebagai subjek hukum pidana.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang juga hanya menjerat pelaku *trafficking* (perdagangan orang), bukan pengguna jasa prostitusi. Dengan demikian, penerapan sanksi kurungan dan denda terhadap pengguna jasa prostitusi dalam peraturan daerah ini berpotensi menimbulkan konflik norma yang serius, karena peraturan daerah tidak memiliki kewenangan untuk menciptakan delik pidana di luar ketentuan undang-undang. Padahal, sanksi kurungan yang dijatuhkan secara administratif oleh Satpol PP pada hakikatnya merupakan sanksi yang bersifat pidana karena mengandung perampasan kemerdekaan seseorang, sehingga seharusnya diatur dalam undang-undang berdasarkan asas legalitas (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*) yang merupakan pilar fundamental dalam hukum pidana Indonesia (Ramadhan & Lubis, 2023).

Kesenjangan normatif antara Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato dengan undang-undang yang lebih tinggi ini menegaskan bahwa penanggulangan prostitusi melalui peraturan daerah harus ditempatkan dalam kerangka *penal policy* (kebijakan hukum pidana) yang utuh dan terintegrasi. Kebijakan hukum pidana tidak hanya mencakup aspek kriminalisasi dan penjatuhan sanksi, tetapi juga mencakup upaya preventif non-penal yang bersifat rehabilitatif dan restoratif. Dalam perspektif ini, peraturan daerah seharusnya berperan sebagai hukum administratif yang mengatur mekanisme penertiban, rehabilitasi sosial, pencegahan, serta pemberdayaan ekonomi bagi mantan pekerja seks, bukan semata-mata sebagai alat represif yang memidana secara terpisah dari sistem peradilan pidana yang terstruktur (Ramadhan & Lubis, 2023). Peraturan daerah idealnya menjadi payung hukum bagi program-program sosial yang bersifat humanis dan berkeadilan, sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menjadi dasar konstitusional Indonesia. Dalam praktiknya, Pasal 73 Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato memberikan kewenangan kepada Satpol PP untuk menjatuhkan kurungan dan denda, tetapi tidak dilengkapi dengan mekanisme pengawasan yudisial atau prosedur peradilan yang semestinya melekat pada penjatuhan sanksi pidana.

Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang hak atas bantuan hukum, hak untuk mengajukan keberatan, atau hak untuk diadili di depan pengadilan yang independen dan tidak memihak bagi mereka yang dikenai sanksi kurungan. Kondisi ini menimbulkan kerentanan yang serius dari aspek perlindungan hak asasi manusia, karena sanksi yang mengandung

perampasan kemerdekaan dijatuhkan melalui proses administrasi tanpa jaminan hak atas pembelaan dan peradilan yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Ridwan dkk., 2016).

Lebih lanjut, ketiadaan pengawasan yudisial dalam penjatuhan sanksi kurungan oleh Satpol PP juga bertentangan dengan prinsip *due process of law* yang merupakan elemen esensial dalam negara hukum. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, wewenang untuk menjatuhkan sanksi yang membatasi kemerdekaan seseorang seharusnya berada di tangan lembaga peradilan yang independen, bukan pada eksekutif. Praktik pemberian kewenangan kepada Satpol PP untuk menjatuhkan kurungan sebagaimana diatur dalam Pasal 73 peraturan daerah ini berpotensi menciptakan *dualisme* sistem peradilan pidana yang tidak sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*trias politica*). Dengan demikian, secara normatif, Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 belum sepenuhnya selaras dengan prinsip supremasi hukum dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta masih memerlukan harmonisasi yang mendasar agar tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.

Harmonisasi tersebut tidak hanya mencakup penyesuaian substansi agar tidak menciptakan delik pidana di luar kewenangan, tetapi juga harus mengintegrasikan pendekatan yang lebih komprehensif dengan menempatkan rehabilitasi sosial dan pemberdayaan ekonomi sebagai prioritas utama. Dalam jangka panjang, diperlukan kebijakan hukum nasional yang lebih jelas mengenai penanggulangan prostitusi, sehingga daerah tidak perlu membuat kebijakan yang berpotensi konflik dengan hierarki hukum, dan pada saat yang sama, efektivitas penanggulangan prostitusi dapat dicapai tanpa mengorbankan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia dan kepastian hukum yang berkeadilan.

### **Implementasi Penegakan Hukum dan Ketimpangan Pendekatan Represif-Rehabilitatif**

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam penanggulangan prostitusi menunjukkan ketimpangan yang sangat signifikan antara pendekatan represif yang menjadi fokus utama penegakan hukum dengan pendekatan rehabilitasi sosial yang nyaris tidak tersentuh dalam praktiknya. Data razia yang diperoleh dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Pohuwato selama tiga tahun terakhir mencerminkan dinamika yang ironis sekaligus mengkhawatirkan. Pada tahun 2022, dalam satu kali razia khusus prostitusi yang dilakukan pada tanggal 6 Agustus, berhasil terjaring 15 pekerja seks komersial. Angka ini meningkat pada tahun 2023 dengan terjaring 20 pekerja seks, kemudian melonjak drastis

menjadi 30 pekerja seks pada tahun 2024, dan pada dua bulan pertama tahun 2025 saja telah terjaring 29 pekerja seks (Deshpande & Nour, 2013).

Peningkatan angka penjaringan ini secara sekilas dapat diartikan sebagai keberhasilan penegakan hukum, namun jika ditelaah lebih mendalam, justru sebaliknya: peningkatan jumlah yang konsisten dari tahun ke tahun mengindikasikan bahwa praktik prostitusi tidak mengalami penurunan, melainkan terus berlangsung dan bahkan cenderung menguat. Fakta ini diperkuat dengan temuan bahwa frekuensi dan pola pelaksanaan razia tidak sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan dalam Pasal 71 ayat (2) peraturan daerah itu sendiri, yang mewajibkan pelaporan operasi penegakan peraturan daerah secara berkala minimal tiga bulan sekali. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa razia khusus prostitusi dilakukan secara sporadis, tidak terjadwal secara konsisten, dan sering kali mengalami kebocoran informasi sehingga razia hanya mampu menjaring pelaku dalam jumlah terbatas dibandingkan dengan praktik prostitusi yang sebenarnya berlangsung di masyarakat. Kondisi ini mencerminkan lemahnya sistem intelijen dan koordinasi dalam pelaksanaan operasi penegakan hukum (Lee & Persson, 2021).

Faktor utama yang menyebabkan rendahnya efektivitas penegakan hukum dalam konteks ini adalah tidak adanya mekanisme tindak lanjut yang bersifat rehabilitatif dan berkelanjutan. Setelah terjaring dalam operasi razia, para pekerja seks hanya diberikan pembinaan ringan yang sifatnya simbolis tanpa adanya program pemberdayaan ekonomi yang berkelanjutan, rehabilitasi psikologis yang memadai, atau pendampingan sosial yang terstruktur. Tidak tersedianya fasilitas *shelter* atau pusat layanan terpadu yang dapat menjadi tempat transit maupun pemulihan bagi para pekerja seks menyebabkan mereka tidak memiliki alternatif kehidupan lain selain kembali ke lokasi prostitusi setelah razia usai.

Siklus ini menjadi pola yang berulang secara terus-menerus: razia dilakukan, pelaku terjaring, diberikan pembinaan ringan, kemudian dilepaskan dan kembali melakukan aktivitas yang sama karena tidak adanya perubahan struktural dalam kehidupan mereka. Keterbatasan personel Satpol PP yang hanya berjumlah sekitar 50 hingga 70 orang untuk seluruh wilayah Kabupaten Pohuwato yang luas, ditambah dengan minimnya anggaran yang dialokasikan untuk program pascapenindakan, semakin memperparah kondisi ini (Metri & Hamzah, 2022). Penegakan hukum yang dilakukan juga hanya menasar pekerja seks yang mayoritas berjenis kelamin perempuan, tanpa menyentuh pengguna jasa prostitusi (konsumen) dan pihak mucikari atau perantara yang justru menjadi aktor utama dalam ekosistem prostitusi. Praktik ini menciptakan ketidakadilan gender yang nyata dalam penegakan hukum, di mana perempuan menjadi sasaran utama kriminalisasi sementara pihak-pihak yang secara struktural memiliki peran lebih besar dalam melanggengkan praktik prostitusi luput dari penindakan. Kondisi ini

juga didukung oleh toleransi pasif masyarakat setempat yang secara normatif menolak prostitusi namun secara pragmatis membiarkannya karena faktor ekonomi, serta keterlibatan tidak langsung dari pelaku ekonomi lokal yang memanfaatkan keberadaan prostitusi untuk menarik konsumen dan meningkatkan aktivitas ekonomi di sekitar lokasi tersebut.

Dalam perspektif teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum pembangunan, kegagalan implementasi Peraturan Daerah ini dapat dijelaskan melalui lemahnya tiga faktor utama yang saling berkaitan. Pertama, faktor substansi hukum itu sendiri, di mana Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 hanya mengatur sanksi administratif berupa kurungan dan denda tanpa menyediakan kerangka hukum yang memadai untuk rehabilitasi, pemberdayaan ekonomi, dan reintegrasi sosial bagi mantan pekerja seks. Kedua, faktor aparat penegak hukum, di mana Satpol PP sebagai ujung tombak penegakan memiliki keterbatasan wewenang yang bersifat administratif, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, serta keterbatasan kompetensi teknis untuk menangani dimensi sosial prostitusi yang kompleks yang seharusnya melibatkan pendekatan multidisiplin. Ketiga, faktor kesadaran masyarakat yang masih terbelah antara penolakan normatif terhadap prostitusi yang didasarkan pada nilai agama dan sosial budaya dengan toleransi pragmatis yang muncul karena faktor ekonomi, di mana prostitusi secara tidak langsung memberikan dampak ekonomi bagi masyarakat sekitar (Natalis, t.t.). Pendekatan represif yang dominan dalam penegakan peraturan daerah ini justru melanggengkan siklus yang tidak pernah berakhir: razia, penangkapan, pembinaan ringan, kemudian kembali ke praktik prostitusi karena tidak adanya perubahan struktural dalam kebijakan dan tidak tersedianya alternatif penghidupan yang layak bagi para pekerja seks.

Berdasarkan temuan di lapangan, penelitian ini merumuskan bahwa model ideal penanggulangan prostitusi berbasis peraturan daerah harus mampu menyeimbangkan secara proporsional antara aspek represif yang bersifat penindakan dan aspek rehabilitatif yang bersifat pemulihan dan pemberdayaan. Pendekatan represif perlu diperkuat melalui pembentukan tim terpadu yang melibatkan berbagai instansi secara sinergis, meliputi kepolisian yang memiliki kewenangan penyidikan, Satpol PP yang memiliki kewenangan penertiban administratif, serta dinas sosial yang memiliki kewenangan dalam bidang rehabilitasi dan pemberdayaan masyarakat. Tim terpadu ini perlu dilengkapi dengan sistem intelijen yang baik agar operasi penindakan dapat dilakukan secara terstruktur, terjadwal, dan efektif tanpa mengalami kebocoran informasi. Sementara itu, pendekatan rehabilitatif harus menjadi prioritas utama yang tidak kalah penting dengan aspek represif. Program pemberdayaan ekonomi melalui pelatihan kerja, akses permodalan usaha mikro, dan penciptaan lapangan kerja alternatif harus disediakan secara berkelanjutan bagi mantan pekerja

seks. Rehabilitasi psikososial yang melibatkan psikolog, pekerja sosial, dan tokoh masyarakat perlu dilakukan untuk memulihkan kondisi mental dan sosial mereka agar dapat kembali berintegrasi secara sehat dalam masyarakat.

Pendampingan hukum juga diperlukan untuk memastikan bahwa hak-hak mereka sebagai warga negara tetap dilindungi dan tidak mengalami stigmatisasi berlebihan. Selain itu, peraturan daerah itu sendiri perlu direvisi dengan menambahkan ketentuan yang mengatur secara tegas sanksi terhadap pengguna jasa prostitusi dan mucikari yang selama ini luput dari penindakan, serta mewajibkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran khusus secara memadai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk program rehabilitasi, pemberdayaan ekonomi, dan pencegahan prostitusi secara holistik. Dengan demikian, penanggulangan prostitusi tidak akan lagi menjadi sekadar upaya penertiban sesaat yang bersifat simbolis, tetapi akan bertransformasi menjadi instrumen perlindungan sosial yang berkelanjutan, komprehensif, dan berkeadilan bagi seluruh pihak yang terlibat, serta mampu menyentuh akar permasalahan sosial ekonomi yang melatarbelakangi praktik prostitusi itu sendiri.

Pendekatan berbasis hak asasi manusia dan perlindungan sosial terbukti lebih efektif dalam mengurangi stigma serta meningkatkan akses terhadap layanan rehabilitasi bagi kelompok rentan (United Nations Development Programme, 2021). Selain itu, kebijakan yang menargetkan tidak hanya pekerja seks tetapi juga pengguna jasa dan pihak perantara dinilai mampu menciptakan efek jera yang lebih signifikan serta menekan permintaan dalam praktik prostitusi (United Nations Office on Drugs and Crime, 2022). Lebih lanjut, intervensi berbasis pemberdayaan ekonomi dan dukungan sosial jangka panjang menjadi faktor kunci dalam mencegah individu kembali terjerumus ke dalam praktik prostitusi (International Labour Organization, 2023).

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa secara normatif Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 4 Tahun 2020 belum sepenuhnya selaras dengan hierarki peraturan perundang-undangan karena sanksi kurungan yang dijatuhkan terhadap pengguna jasa prostitusi berpotensi menimbulkan konflik norma dengan undang-undang yang lebih tinggi, serta tidak dilengkapi mekanisme pengawasan yudisial yang melanggar prinsip *due process of law*. Secara implementatif, penegakan hukum menunjukkan ketimpangan signifikan antara pendekatan represif yang dominan dan pendekatan rehabilitatif yang nyaris absen, terbukti dari peningkatan angka razia yang tidak diikuti dengan penurunan praktik prostitusi

serta tidak adanya program pemberdayaan ekonomi dan rehabilitasi sosial. Penelitian ini terbatas pada cakupan wilayah Kabupaten Pohuwato sehingga hasilnya belum dapat digeneralisasi secara luas. Sebagai saran, perlu dilakukan revisi peraturan daerah dengan menghapus sanksi kurungan yang berpotensi konflik norma dan menggantinya dengan kerangka rehabilitasi sosial yang komprehensif, serta pembentukan tim terpadu lintas instansi untuk menyeimbangkan pendekatan represif dan rehabilitatif. Penelitian lanjutan disarankan untuk mengkaji perbandingan kebijakan penanggulangan prostitusi antar daerah guna memperoleh model terbaik yang selaras dengan sistem hukum nasional.

## DAFTAR REFERENSI

- Anindia, I. A., & Sularto, R. B. (2019). Kebijakan hukum pidana dalam upaya penanggulangan prostitusi sebagai pembaharuan hukum pidana. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(1), 18-30. <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.18-30>
- Deshpande, N. A., & Nour, N. M. (2013). Sex trafficking of women and girls. *Reviews in Obstetrics and Gynecology*, 6(1), 22-27.
- Dewantary, Z. R., Citra, A., & Prameshwary, N. L. L. P. (2023). Prostitution localization dissolution policy in Indonesia: Are women's rights being ignored? *Indonesian Journal of Criminal Law Studies*, 8(1), 1-18. <https://doi.org/10.15294/ijcls.v8i1.36756>
- Dewi, D. I., & Yudiantara, I. M. (2022). Pidana terhadap pengguna jasa prostitusi dalam peraturan daerah ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan. *Kertha Desa: Journal of Legal and Customary Studies*, 10(9), 1860-1870.
- Huda, M. C., & S HI, M. (2021). *Metode penelitian hukum (Pendekatan yuridis sosiologis)*. The Mahfud Ridwan Institute. [https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=xySyEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=METODE+PENELITIAN+HUKUM&ots=3dC1slxXG4&sig=z7ZgFDNH1nMjqv\\_ruxgkNNgEkNw](https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=xySyEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=METODE+PENELITIAN+HUKUM&ots=3dC1slxXG4&sig=z7ZgFDNH1nMjqv_ruxgkNNgEkNw)
- Hung, J. (2023). Indonesia's anti-extramarital sex legislation: Why and how should policymakers respond to prostitution? *Journal of Poverty and Social Justice*, 31(3), 417-426. <https://doi.org/10.1332/17598273Y2023D000000008>
- International Labour Organization. (2023). *World employment and social outlook: Trends 2023*. ILO. <https://www.ilo.org>
- Lee, S., & Persson, P. (2021). Human trafficking and regulating prostitution. *IFN Working Paper No. 996*, NYU Stern School of Business EC-12-07. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2057299>
- Mahmuddi, R. A., & Waluyo. (2025). Implementasi penegakan hukum tindak pidana prostitusi di Kembang Kuning, Kota Surabaya. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(7). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i7.2053>
- Metri, E., & Hamzah, H. (2022). Implementasi peraturan daerah Kota Metro Nomor 7 Tahun 2016 tentang pengendalian penyakit sosial (studi prostitusi online). *Jurnal Istinbath*, 21(2), 112-129.

- Natalis, A. (n.d.). Pembaharuan kebijakan tentang wanita yang terlibat prostitusi: Kajian realitas sosial, gender, dan dinamika hukum di Indonesia. Diambil dari <https://eprints2.undip.ac.id/id/eprint/27656/>
- Ramadhan, I., & Lubis, Z. (2023). Analisis peraturan daerah Kota Medan dalam menanggulangi prostitusi liar di kawasan Kota. *Muqoddimah: Jurnal Hukum Islam*, 7(1), 98-114. <https://doi.org/10.31604/jim.v7i2.2023.607-610>
- Ridwan, R. T., L., A., & Adam, A. (2016). The social construction of the commercial sex workers in Makassar City. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(3), 215-221. <https://doi.org/10.5901/mjss.2016.v7n3s1p215>
- Sevrina, G. I. (2020). Kebijakan kriminalisasi terhadap praktik prostitusi di Indonesia. *Law and Justice*, 5(1), 17-29. <https://doi.org/10.23917/laj.v5i1.9216>
- United Nations Development Programme. (2021). *Human development report 2021/2022: Uncertain times, unsettled lives—Shaping our future in a transforming world*. UNDP. <https://hdr.undp.org>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). *Global report on trafficking in persons 2022*. UNODC. <https://www.unodc.org>