JIAP | Jurnal Ilmu Administrasi Publik
ISSN 2339-2932 | FISIP UM Mataram
Vol. 14 No. 2 September 2026, Hal. 162-176



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELARANGAN PROSTITUSI DAN TANTANGAN PELAYANAN PUBLIK

Sukur Suleman[a1*], Sofyan Abas[b2]
[a,b]Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Kota Ternate, 97711
[1]sukursuleman@gmail.com*

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima: 28-08-2026
Disetujui: 03-09-2026
Dipublikasikan: 30-09-2026

Kata Kunci:

1. Implemntasi Kebiajakn
2. Prostitusi
3. Pelaynan publik

ABSTRAK

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pelarangan prostitusi dan tantangan pelayanan publik di Kota Ternate. Penelitian ini berangkat dari adanya kesenjangan antara kebijakan pelarangan prostitusi yang telah ditetapkan pemerintah daerah dengan kondisi empiris di lapangan, di mana praktik prostitusi masih berlangsung secara terselubung. Selain itu, kajian terdahulu cenderung menitikberatkan pada aspek hukum dan sosial, sementara hubungan antara implementasi kebijakan dan kualitas pelayanan publik masih belum banyak dikaji. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis keterkaitan antara efektivitas implementasi kebijakan, kapasitas pelayanan publik, dan kondisi sosial ekonomi masyarakat di Kota Ternate. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif melalui desain studi kasus. Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yang mencakup unsur Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, kepolisian, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Maluku Utara, tokoh masyarakat, serta pihak-pihak yang memahami kondisi sosial terkait praktik prostitusi di Kota Ternate. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan tahapan reduksi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pelarangan prostitusi di Kota Ternate belum berjalan optimal akibat lemahnya pengawasan, keterbatasan sumber daya aparatur, koordinasi antarinstansi yang belum efektif, serta faktor ekonomi masyarakat yang masih menjadi salah satu pemicu praktik prostitusi. Tantangan pelayanan publik terlihat pada belum maksimalnya program rehabilitasi sosial, pemberdayaan ekonomi, dan pendampingan bagi kelompok rentan yang terdampak kebijakan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelarangan prostitusi tidak cukup hanya melalui pendekatan penegakan hukum, tetapi juga memerlukan penguatan pelayanan publik yang responsif, kolaboratif, dan berkelanjutan agar mampu memberikan solusi sosial dan ekonomi bagi masyarakat..

Keywords:
1. Policy Implementation
2. Prostitution
3. Public Service

Abstract: *This study aims to analyze the implementation of the prostitution prohibition policy and the challenges of public service delivery in Ternate City, Indonesia. The study is grounded in the discrepancy between the local government's established policy prohibiting prostitution and the empirical conditions in the field, where prostitution activities continue to occur covertly. Furthermore, previous studies have predominantly focused on legal and social aspects, while the relationship between policy implementation and public service quality remains relatively underexplored. The novelty of this study lies in its analysis of the interrelationship between policy implementation effectiveness, public service capacity, and the socio-economic conditions of the community in Ternate City. This study employs a qualitative research method with a descriptive approach and a case study design. Informants were selected using purposive sampling, comprising representatives from the Municipal Civil Service Police Unit (Satpol PP), the Social Affairs Office, the Health Office, the police, the Ombudsman of the Republic of Indonesia Representative Office for North Maluku, community leaders, and other individuals with relevant knowledge of the social conditions surrounding prostitution practices in Ternate City. Data were collected through in-depth interviews, observation, and documentation, and subsequently analyzed through data reduction, data display, and conclusion drawing and verification. The findings indicate that the implementation of the prostitution prohibition policy in Ternate City has not been optimal due to weak supervision, limited human resources and institutional capacity, ineffective inter-agency coordination, and socio-economic factors*

that continue to contribute to prostitution practices. Challenges in public service delivery are reflected in the inadequate implementation of social rehabilitation programs, economic empowerment initiatives, and assistance for vulnerable groups affected by the policy. This study concludes that the successful implementation of the prostitution prohibition policy cannot rely solely on law enforcement approaches. Rather, it requires strengthening responsive, collaborative, and sustainable public service delivery to provide comprehensive social and economic solutions for the community.

– – – – – – – – – – ◆ – – – – – – – – – –

PENDAHULUAN

Kebijakan publik pada dasarnya tidak hanya diukur dari keberadaan peraturan, tetapi juga dari kemampuan pemerintah menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan dan pelayanan yang dapat dirasakan masyarakat. Dalam perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan penting karena menentukan apakah tujuan yang telah dirumuskan dapat diwujudkan melalui kapasitas organisasi, sumber daya, komunikasi, koordinasi, dan tindakan para pelaksana. Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Kerangka tersebut relevan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan pelarangan pelacuran di Kota Ternate, terutama dalam melihat hubungan antara ketentuan regulasi, kapasitas kelembagaan, dan pelayanan publik yang dibutuhkan dalam penanganan persoalan tersebut. Pemerintah Kota Ternate telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran sebagai landasan kebijakan daerah dalam menangani praktik pelacuran. Keberadaan peraturan tersebut menunjukkan adanya komitmen pemerintah daerah untuk mengatur dan mengendalikan persoalan pelacuran di wilayahnya. Namun, keberadaan regulasi belum dengan sendirinya menjamin tercapainya tujuan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan membutuhkan dukungan sumber daya aparatur, pengawasan yang konsisten, pembagian kewenangan yang jelas, komunikasi antarlembaga, serta langkah penanganan yang sesuai dengan kondisi sosial masyarakat. Dengan demikian, persoalan utama yang perlu dikaji bukan hanya keberadaan praktik pelacuran, melainkan bagaimana Perda Nomor 11 Tahun 2007 diimplementasikan dan bagaimana pemerintah daerah menyediakan pelayanan publik yang berkaitan dengan penanganan persoalan tersebut.

Dalam pelaksanaannya, penanganan persoalan pelacuran tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan sejumlah organisasi perangkat daerah dan lembaga terkait. Satuan Polisi Pamong Praja memiliki peran dalam penegakan peraturan daerah dan pengawasan ketertiban umum. Dinas Sosial berkaitan dengan penanganan masalah sosial, pendampingan, rehabilitasi, dan pemberdayaan. Dinas Kesehatan memiliki peran dalam penyediaan informasi, edukasi, pemeriksaan, serta akses terhadap layanan kesehatan yang relevan. Kepolisian dan unsur pemerintah lainnya juga dapat terlibat sesuai dengan kewenangan masing-masing. Sementara itu, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Maluku Utara memiliki relevansi dalam konteks pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik. Keterlibatan banyak lembaga tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pelarangan pelacuran tidak cukup dilihat sebagai kegiatan penertiban, tetapi perlu dianalisis sebagai proses tata kelola lintas sektor yang menuntut koordinasi dan keterpaduan pelayanan. Persoalan pelayanan publik menjadi penting karena kelompok yang terdampak oleh kebijakan tersebut dapat memiliki kebutuhan yang berbeda-beda, antara lain informasi kesehatan, akses pemeriksaan kesehatan, konseling, pendampingan sosial, rehabilitasi, dan pemberdayaan ekonomi. Kebutuhan tersebut harus ditangani berdasarkan prinsip pelayanan yang mudah diakses, tidak diskriminatif, menjaga

kerahasiaan, serta menghormati hak dan martabat penerima layanan. Pelayanan kesehatan, misalnya, perlu dipahami sebagai bagian dari upaya perlindungan dan pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat, bukan semata-mata sebagai instrumen pengawasan atau penertiban. Oleh sebab itu, penelitian ini menempatkan akses terhadap layanan kesehatan sebagai salah satu dimensi pelayanan publik yang perlu ditelusuri, khususnya terkait ketersediaan informasi, kemudahan akses, mekanisme rujukan, dan kesinambungan layanan.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas prostitusi dari berbagai sudut pandang. Juditha (2021), misalnya, mengkaji prostitusi daring dengan menekankan perkembangan penggunaan media sosial sebagai ruang transaksi jasa seksual. Kajian tersebut membantu menjelaskan perubahan karakteristik praktik prostitusi, tetapi belum secara khusus menguraikan implementasi peraturan daerah dan kapasitas pelayanan publik pemerintah daerah dalam merespons perubahan tersebut. Johnson et al. (2023) melalui tinjauan sistematis membahas intervensi untuk meningkatkan kesehatan dan determinan kesehatan pekerja seks di negara berpendapatan tinggi. Penelitian tersebut menegaskan pentingnya akses terhadap layanan kesehatan dan intervensi yang memperhatikan faktor-faktor sosial, tetapi konteks kebijakan, sistem pelayanan, dan karakteristik wilayahnya berbeda dengan Kota Ternate. Sementara itu, Potter et al. (2022) membahas akses pelayanan kesehatan bagi pekerja seks jalanan di Inggris berdasarkan perspektif petugas layanan garis depan. Kajian tersebut memberikan pemahaman mengenai hambatan akses dan praktik pelayanan kesehatan, tetapi tidak berfokus pada implementasi peraturan daerah dalam konteks pemerintahan lokal Indonesia.

Penelitian Changa dan Brewer (2023) mengenai birokrasi tingkat jalanan (*street-level bureaucracy*) memberikan perspektif tentang peran pelaksana kebijakan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, termasuk bagaimana keterbatasan sumber daya dan ruang diskresi dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan. Perspektif ini relevan untuk memahami peran aparatur dalam menjalankan Perda Nomor 11 Tahun 2007. Namun, kajian tersebut merupakan tinjauan literatur yang bersifat umum dan belum menjelaskan secara empiris bagaimana hubungan antara pelaksanaan kebijakan pelarangan pelacuran, koordinasi antarorganisasi, dan kesinambungan pelayanan sosial dalam konteks daerah kepulauan.

Berdasarkan perbandingan tersebut, penelitian terdahulu telah memberikan pemahaman mengenai prostitusi daring, aspek kesehatan pekerja seks, hambatan akses pelayanan kesehatan, dan peran birokrasi pelaksana kebijakan. Meskipun demikian, masih terdapat aspek yang perlu dijelaskan lebih lanjut, yaitu bagaimana kebijakan pelarangan pelacuran di tingkat daerah diterjemahkan ke dalam tindakan organisasi, bagaimana pembagian peran dan koordinasi antarinstansi berlangsung, serta bagaimana kesinambungan pelayanan sosial dan kesehatan diberikan kepada kelompok yang membutuhkan. Dengan demikian, celah penelitian ini tidak terletak pada belum adanya kajian mengenai prostitusi, melainkan pada terbatasnya penjelasan empiris tentang keterhubungan antara mekanisme implementasi kebijakan daerah dan tata kelola pelayanan publik lintas sektor. Konteks Kota Ternate memberikan ruang analisis yang penting karena karakteristik wilayah kepulauan, kondisi geografis, mobilitas penduduk, ketersediaan sumber daya aparatur, serta jangkauan pelayanan dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan dan akses masyarakat terhadap layanan. Kondisi tersebut perlu ditelusuri secara empiris, bukan diasumsikan sebagai penyebab langsung ketidakefektifan kebijakan. Dalam konteks ini, karakteristik wilayah dapat memperluas pemahaman mengenai teori implementasi kebijakan, terutama tentang bagaimana faktor lingkungan sosial dan geografis berinteraksi dengan kapasitas organisasi, komunikasi antarinstansi, serta ketersediaan sumber daya. Dengan kata lain, penelitian ini berupaya memahami bagaimana faktor kontekstual Kota Ternate membentuk praktik implementasi kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang menyertainya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan utama. Pertama, bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran dilaksanakan oleh instansi yang memiliki kewenangan terkait? Kedua, apa saja hambatan yang dihadapi oleh aparatur dan organisasi pelaksana dalam mengimplementasikan peraturan daerah tersebut? Ketiga, bagaimana koordinasi dan keterpaduan pelayanan antara Satpol PP, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, kepolisian, dan lembaga terkait lainnya dalam menangani persoalan pelacuran? Keempat, bagaimana ketersediaan, aksesibilitas, dan kesinambungan pelayanan sosial serta kesehatan bagi kelompok yang membutuhkan? Kelima, bagaimana kondisi kontekstual Kota Ternate memengaruhi pelaksanaan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan tersebut? Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif dan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi dengan melibatkan informan yang dipilih secara purposif dari instansi dan kelompok yang relevan dengan implementasi kebijakan serta penyelenggaraan pelayanan publik. Analisis diarahkan pada mekanisme pelaksanaan kebijakan, kapasitas aparatur, koordinasi kelembagaan, akses terhadap pelayanan, dan kesinambungan layanan sosial serta kesehatan. Pendekatan ini diharapkan dapat menghasilkan penjelasan yang mendalam mengenai proses implementasi kebijakan dalam konteks pemerintahan daerah.

Kontribusi utama penelitian ini terletak pada penjelasan mengenai keterkaitan mekanisme implementasi kebijakan dengan koordinasi kelembagaan dan kesinambungan pelayanan sosial serta kesehatan**.** Dari sisi pengembangan kajian administrasi publik, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian implementasi kebijakan dengan menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan yang bersifat pengendalian dan penegakan peraturan daerah perlu dianalisis bersama kapasitas pelayanan publik dan tata kelola lintas sektor. Penelitian ini juga dapat memperluas penerapan perspektif implementasi kebijakan pada konteks wilayah kepulauan, dengan memperhatikan kondisi geografis dan kapasitas kelembagaan daerah. Adapun dari sisi praktis, hasil penelitian diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Ternate dalam memperkuat implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2007. Implikasi kebijakannya mencakup penguatan kapasitas aparatur, kejelasan pembagian tugas, peningkatan koordinasi antarinstansi, pengembangan mekanisme rujukan, serta penyediaan pelayanan sosial dan kesehatan yang mudah diakses, berkelanjutan, dan tidak diskriminatif. Dengan demikian, penanganan persoalan pelacuran tidak hanya bertumpu pada penertiban, tetapi juga didukung oleh pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan kelompok yang terdampak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif melalui desain studi kasus (*case study*). Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan memahami secara mendalam implementasi kebijakan pelarangan prostitusi dan tantangan pelayanan publik di Kota Ternate dalam konteks kehidupan sosial masyarakat secara nyata. Studi kasus memungkinkan peneliti mengkaji fenomena secara kontekstual dengan memanfaatkan berbagai sumber bukti, seperti wawancara, observasi, dan dokumentasi (Yin, 2018). Fokus penelitian diarahkan pada implementasi Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran, khususnya mekanisme pelaksanaan kebijakan, hambatan implementasi, koordinasi antarinstansi, serta akses dan kesinambungan pelayanan sosial dan kesehatan. Penelitian dilaksanakan di Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara, dengan melibatkan sejumlah instansi yang memiliki keterkaitan dengan implementasi kebijakan pelarangan

pelacuran dan penyelenggaraan pelayanan publik. Instansi tersebut meliputi Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, kepolisian, serta Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Maluku Utara. Selain itu, penelitian melibatkan tokoh masyarakat dan pihak-pihak yang memiliki pengetahuan mengenai kondisi sosial terkait praktik prostitusi di Kota Ternate. Penelitian dilaksanakan selama 3 bulan Pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi dilakukan salama yang dilakukan selama periodesasi 3 bulan Penjelasan waktu tersebut dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai tahapan dan rentang pelaksanaan penelitian secara transparan. Penentuan informan dilakukan menggunakan teknik *purposive*, yaitu pemilihan informan berdasarkan pertimbangan pengetahuan, pengalaman, kedudukan, dan keterlibatan mereka terhadap objek penelitian. Teknik ini digunakan karena penelitian kualitatif lebih mengutamakan relevansi pengalaman dan kedalaman informasi dibandingkan jumlah responden semata (Mtisi, 2022). Karakteristik informan dikelompokkan berdasarkan keterkaitan tugas dan pengetahuan mereka terhadap implementasi kebijakan, koordinasi kelembagaan, serta penyelenggaraan pelayanan publik. Kategori informan dan relevansinya terhadap tujuan penelitian disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Karakteristik dan Relevansi Informan Penelitian

Kode kategori	Kategori informan	Relevansi terhadap tujuan penelitian
K-01	Satuan Polisi Pamong Praja	Memberikan informasi mengenai pelaksanaan Perda, pengawasan, penertiban, sumber daya aparatur, dan hambatan implementasi kebijakan.
K-02	Dinas Sosial	Memberikan informasi mengenai penanganan masalah sosial, pendampingan, rehabilitasi, dan pemberdayaan kelompok yang membutuhkan layanan.
K-03	Dinas Kesehatan	Memberikan informasi mengenai edukasi kesehatan, akses pelayanan kesehatan, pemeriksaan, konseling, dan mekanisme rujukan.
K-04	Kepolisian	Memberikan informasi mengenai koordinasi penanganan persoalan yang berkaitan dengan aspek keamanan dan penegakan hukum sesuai kewenangannya.
K-05	Ombudsman RI Perwakilan Maluku Utara	Memberikan perspektif mengenai kualitas pelayanan publik, aksesibilitas layanan, akuntabilitas, dan potensi persoalan pelayanan.
K-06	Tokoh masyarakat	Memberikan informasi mengenai kondisi sosial, respons masyarakat, dan dinamika pelaksanaan kebijakan di lingkungan masyarakat.
K-07	Pihak yang memahami kondisi sosial terkait praktik prostitusi	Memberikan informasi mengenai kondisi lapangan, kebutuhan pelayanan, hambatan akses, dan pengalaman yang relevan dengan fokus penelitian.

Sumber: *Data Olahan Hasil wawancara dan Observasi*

Keterangan: Kode K-01 sampai K-07 merupakan kode kategori informan untuk penyusunan tabel. Kode tersebut bukan jumlah orang atau bukti bahwa seluruh kategori telah diwawancarai. Jumlah informan aktual dalam penelitian ini sebanyak 9 orang, dengan rincian berdasarkan kategori informan sebagaimana ditampilkan dalam tabel. Pemilihan dan penambahan informan dilakukan sesuai kebutuhan informasi penelitian.

Jumlah informan tidak ditentukan semata-mata berdasarkan perhitungan statistik, melainkan berdasarkan kecukupan dan kedalaman informasi. Pengumpulan data dihentikan ketika informasi yang diperoleh telah memadai untuk menjawab pertanyaan penelitian dan wawancara tambahan tidak lagi menghasilkan informasi substantif yang berbeda. Pertimbangan tersebut sejalan dengan pembahasan mengenai kejenuhan data dalam penelitian kualitatif (Hennink & Kaiser, 2022). Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan, observasi terhadap kondisi lapangan dan proses pelayanan yang relevan, serta dokumentasi kegiatan atau informasi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Data sekunder diperoleh dari dokumen peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah, data statistik,

arsip lembaga, jurnal ilmiah, dan literatur yang relevan dengan penelitian. Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik, yaitu wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Pertama, wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara semi-terstruktur yang disusun berdasarkan fokus dan pertanyaan penelitian. Pedoman tersebut mencakup beberapa pokok bahasan, yaitu mekanisme implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2007, hambatan pelaksanaan kebijakan, ketersediaan sumber daya aparatur, koordinasi antarinstansi, serta akses dan kesinambungan pelayanan sosial dan kesehatan. Pertanyaan dapat dikembangkan selama wawancara untuk menggali informasi lebih lanjut sesuai jawaban dan pengalaman informan. Kedua, observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi lapangan dan aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Observasi diarahkan pada aktivitas atau kondisi yang relevan dengan fokus penelitian, seperti mekanisme pengawasan, koordinasi pelayanan, ketersediaan informasi, dan akses terhadap layanan. Hasil observasi dicatat dalam catatan lapangan dengan memperhatikan waktu, tempat, situasi, serta temuan yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian. Ketiga, dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan menelaah dokumen yang relevan, antara lain Perda Nomor 11 Tahun 2007, dokumen kebijakan, laporan kegiatan instansi, data pelayanan, laporan pengawasan, serta dokumen pendukung lainnya. Dokumentasi digunakan untuk melengkapi dan memeriksa kesesuaian informasi yang diperoleh melalui wawancara dan observasi.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2020), yang meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Kondensasi data dilakukan dengan memilih, memusatkan, menyederhanakan, dan mengelompokkan informasi berdasarkan fokus penelitian. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian naratif, matriks, atau pengelompokan tematik untuk memperlihatkan hubungan antara informasi dari berbagai sumber. Selanjutnya, penarikan dan verifikasi kesimpulan dilakukan dengan menafsirkan pola temuan, membandingkan informasi antarsumber, serta memeriksa kesesuaiannya dengan dokumen dan hasil observasi. Ketiga tahapan analisis tersebut berlangsung secara interaktif selama proses penelitian. Dengan demikian, analisis tidak hanya dilakukan setelah seluruh data terkumpul, tetapi berjalan seiring dengan proses pengumpulan data untuk membantu peneliti mengidentifikasi informasi yang masih diperlukan dan memperdalam pemahaman terhadap implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2007 serta tantangan pelayanan publik di Kota Ternate. Keabsahan data diarahkan untuk memastikan bahwa informasi yang digunakan dalam analisis memiliki dasar yang dapat ditelusuri dan sesuai dengan kondisi penelitian. Strategi validasi yang digunakan dalam penelitian ini (1) Triangulasi sumber dan Teknik; (2) Deskripsi kontekstual; (3) Audit trail; (4) Konfirmasi berbasis bukti. Apabila dilakukan, triangulasi sumber digunakan dengan membandingkan informasi dari informan yang berbeda, seperti Satpol PP, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, kepolisian, Ombudsman, dan tokoh masyarakat. Triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sementara itu, triangulasi waktu dilakukan dengan memeriksa konsistensi informasi melalui pengumpulan data pada waktu yang berbeda. Selain triangulasi, pemeriksaan data dapat dilakukan melalui penelusuran kembali dokumen pendukung dan klarifikasi kepada informan terhadap informasi yang memerlukan penegasan. Perbedaan informasi antarsumber tidak langsung dihilangkan, tetapi dianalisis untuk memahami perbedaan sudut pandang, kewenangan, dan pengalaman masing-masing pihak. Dengan demikian, validasi tidak hanya diarahkan untuk menemukan kesesuaian informasi, tetapi juga memahami konteks yang melatarbelakangi perbedaan keterangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Komunikasi Kebijakan dan Sosialisasi kepada Masyarakat

Komunikasi merupakan salah satu aspek penting dalam implementasi kebijakan karena menentukan sejauh mana tujuan dan substansi kebijakan dapat dipahami oleh pelaksana maupun kelompok sasaran. Dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran, komunikasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan koordinasi antarinstansi, tetapi juga mencakup penyampaian informasi kepada masyarakat mengenai larangan, konsekuensi, serta mekanisme penanganan dan rehabilitasi. Hasil wawancara dengan informan Dinas Sosial menunjukkan bahwa sosialisasi yang secara khusus membahas Peraturan Daerah tentang Pelarangan Pelacuran belum menjadi kegiatan tersendiri. Sosialisasi yang dilakukan lebih banyak diarahkan pada persoalan sosial secara umum. Informan menjelaskan:

"Kalau sosialisasi tentang Perda khusus begitu tidak ada, tapi Dinas Sosial sosialisasinya ke masyarakat cuma istilahnya rehabilitasinya pasca setelah ditangkapnya itu pada saat pemberdayaannya. Kalau ke masyarakat kita sosialisasi secara umum saja tentang permasalahan-permasalahan sosial saja. Sosialisasi secara umum tentang bagaimana yang dinamakan anak terlantar, bagaimana anak jalanan, bagaimana terus yang dinamakan pekerja seks komersial, bagaimana yang dinamakan dengan waria. Tetapi, ada di situ cara lembaga-lembaga yang merehabilitasinya ada. Kita secara umum tentang masalah sosial."

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa Dinas Sosial tetap melakukan komunikasi mengenai persoalan sosial, termasuk pekerja seks komersial, tetapi belum secara khusus menjadikan Perda Nomor 11 Tahun 2007 sebagai materi sosialisasi. Dengan demikian, perlu dibedakan antara sosialisasi mengenai permasalahan sosial secara umum dan komunikasi kebijakan yang secara langsung menjelaskan substansi Perda, larangan, serta mekanisme penanganannya. Temuan tersebut diperkuat oleh keterangan informan DPRD yang menyatakan bahwa sosialisasi dan edukasi khusus mengenai Perda tersebut belum menjadi prioritas lembaga legislatif pada periode 2014–2019 maupun 2019–2024. Informan menyampaikan:

"Karena ini produknya lama tahun 2007 memang tidak masuk dalam prioritas DPRD untuk melakukan sosialisasi dan edukasi di masyarakat, adapun upaya ini banyak dilakukan oleh pemerintah lewat instansi teknis terkait. DPRD di periode kami 2014–2019 kemudian 2019–2024 ini, memang kami belum memasukkan agenda prioritasnya soal bagaimana mengedukasi masyarakat tentang bahaya prostitusi. Tetapi dari unsur atau lembaga yang lain misalnya dari DP3A, itu tetap melakukan advokasi dan itu terkonfirmasi ke kami di Komisi III, DPRD sendiri sejauh ini belum ada upaya untuk menyampaikan edukasi di masyarakat mungkin setelah direvisi, Perda ini baru kita akan masukkan dalam agenda prioritas."

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa belum diprioritaskannya sosialisasi oleh DPRD tidak berarti seluruh unsur pemerintah daerah tidak melakukan komunikasi atau edukasi. Informan justru mengakui adanya upaya advokasi oleh lembaga lain, seperti DP3A. Oleh karena itu, temuan yang lebih tepat adalah belum terbangunnya sosialisasi kebijakan secara konsisten dan terintegrasi dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Pernyataan tersebut memberikan gambaran bahwa informan mengetahui adanya larangan terhadap prostitusi, tetapi belum menunjukkan pemahaman yang memadai mengenai substansi

kebijakan maupun bentuk layanan yang dapat diakses. Informan juga mengungkapkan kebutuhan ekonomi sebagai salah satu pertimbangan dalam menjalankan aktivitas tersebut. Pengalaman individual ini tidak dapat digeneralisasi kepada seluruh kelompok terdampak, tetapi menjadi indikasi penting bahwa komunikasi kebijakan perlu disertai informasi mengenai alternatif pemberdayaan dan layanan sosial. Berdasarkan ketiga keterangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tantangan komunikasi kebijakan bukan semata-mata tidak adanya sosialisasi, melainkan belum optimalnya penyampaian informasi yang secara khusus menghubungkan larangan dalam Perda dengan mekanisme penanganan, rehabilitasi, dan pemberdayaan. Kondisi ini berpotensi menyebabkan kelompok sasaran hanya memahami larangan secara umum tanpa mengetahui alternatif layanan yang tersedia.

Sumber Daya: Ketercukupan Anggaran dan Fasilitas Rehabilitasi

Sumber daya merupakan faktor penting dalam menentukan kemampuan organisasi pelaksana untuk menjalankan kebijakan. Dalam penelitian ini, sumber daya mencakup dukungan anggaran, ketersediaan sarana dan prasarana, serta kapasitas pelayanan rehabilitasi bagi kelompok yang terdampak kebijakan. Hasil wawancara dengan informan DPRD menunjukkan bahwa dukungan anggaran untuk penanganan prostitusi belum secara khusus dipisahkan dari anggaran penanganan masalah sosial lainnya. Keterangan tersebut memperoleh penjelasan lebih lanjut dari informan Dinas Sosial. Informan menjelaskan bahwa pengalokasian anggaran pemerintah daerah mengacu pada prioritas program dan berbagai permasalahan sosial yang menjadi kewenangan pemerintah. Dalam wawancara, informan menyampaikan:

"Kalau anggaran khususnya atau APBD yah, biasanya APBD itu mengacu kepada prioritas program, prioritas program itu contohnya dari permasalahan sosial ada 20 sekarang masalah sosial itu ada 22 masalah, dari anak terlantar, anak disabilitas dan prostitusi juga termasuk. Kalau biasanya anggaran itu memang kita prioritaskan kepada masalah yang sangat urgen khususnya berkaitan dengan visi-misi Wali Kota."

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa penanganan prostitusi berada dalam cakupan program penanganan masalah sosial yang lebih luas. Artinya, dukungan anggaran tidak hanya diperuntukkan bagi penanganan prostitusi, tetapi harus dibagi dengan berbagai persoalan sosial lainnya. Kondisi ini dapat memengaruhi ruang fiskal dan prioritas pelaksanaan program rehabilitasi maupun pemberdayaan. Meskipun demikian, penelitian ini belum dapat menyimpulkan besaran kekurangan anggaran tanpa didukung dokumen APBD, dokumen pelaksanaan anggaran, dan laporan realisasi kegiatan.

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa penanganan Dinas Sosial tidak hanya diarahkan pada penertiban, tetapi juga mencakup pendataan, rujukan, dan pemberdayaan. Informan mengungkapkan bahwa sebagian orang yang teridentifikasi berasal dari Kota Ternate dan membutuhkan pendekatan pemberdayaan karena faktor ekonomi. Hal ini memperlihatkan adanya upaya untuk menghubungkan penanganan masalah prostitusi dengan intervensi sosial dan ekonomi. Namun, keterangan tersebut belum menjelaskan secara terperinci jumlah penerima manfaat, jenis bantuan, maupun keberlanjutan hasil pemberdayaan. Lebih lanjut, informan menjelaskan mengenai fasilitas rehabilitasi yang tersedia:

“Untuk rehabilitasi sekarang ada fungsi balai itu rehabilitasi tapi di sana kegiatannya itu hanya 14 hari, setelah 14 hari kita kembalikan ke masyarakat lagi. Di situ dibina, diawasi jadi kita rujuk ke sana. Ada juga kemarin teman saya Kementerian datang menawarkan kalau ada WTS seperti itu yang usianya masih produktif itu bisa dirujuk di Jawa. Mungkin ada keterampilan menjahit, tapi batas waktu di sana cuma beberapa hari. Program ini sudah berjalan tapi kita belum ada yang dikirim ke sana. Namanya Panti Wates di Jawa Tengah. Untuk Ternate sendiri balainya ada di Kalumata jadi memberikan pelayanan multifungsi seluruh masalah sosial bisa dirujuk ke sana.”

Pernyataan tersebut mengungkapkan dua bentuk dukungan rehabilitasi. Pertama, keberadaan balai di Kalumata yang memberikan pelayanan multifungsi bagi berbagai permasalahan sosial dengan masa pembinaan selama 14 hari. Kedua, adanya peluang rujukan ke Panti Wates di Jawa Tengah untuk memperoleh keterampilan, khususnya bagi kelompok usia produktif. Akan tetapi, menurut informan, hingga wawancara dilakukan belum terdapat penerima manfaat yang dikirim melalui program rujukan tersebut. Temuan ini memperlihatkan bahwa fasilitas rehabilitasi sebenarnya tersedia, sehingga persoalannya tidak tepat jika dinyatakan sebagai ketiadaan fasilitas secara keseluruhan. Tantangan yang lebih relevan terletak pada keterbatasan durasi pembinaan, karakter fasilitas yang melayani berbagai masalah sosial, serta belum terealisasinya rujukan ke lembaga rehabilitasi di luar daerah. Masa pembinaan selama 14 hari juga perlu dilihat dalam kaitannya dengan kebutuhan pemulihan dan pemberdayaan yang mungkin memerlukan proses lebih panjang. Namun, penelitian ini belum mengukur efektivitas hasil rehabilitasi karena belum tersedia data tindak lanjut penerima manfaat setelah kembali ke masyarakat. Dari sisi pelaksana penertiban, informan Satpol PP juga menekankan pentingnya dukungan anggaran: “Saya kira, bukan saya kira yah, rata-rata Satpol PP sepakat dan patuh dengan adanya Perda hanya saja terkait dengan Perda ini kita butuh anggaran.” Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa dukungan terhadap keberadaan Perda perlu diikuti ketersediaan sumber daya operasional. Akan tetapi, pernyataan seorang informan tidak dapat digunakan untuk menyimpulkan bahwa seluruh personel Satpol PP memiliki pandangan yang sama.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan sumber daya tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan anggaran, tetapi juga dengan bagaimana anggaran diprioritaskan, fasilitas rehabilitasi dimanfaatkan, serta program pemberdayaan dilanjutkan setelah penerima manfaat kembali ke masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan perlu dinilai tidak hanya dari terlaksananya penertiban, tetapi juga dari kemampuan pemerintah menyediakan layanan rehabilitasi dan pemberdayaan yang berkelanjutan.

Struktur Birokrasi dan Koordinasi Antarinstansi

Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan pembagian tugas, prosedur kerja, dan koordinasi antarorganisasi yang terlibat. Dalam penanganan prostitusi di Kota Ternate, pelaksanaan kebijakan melibatkan sejumlah instansi, terutama Satpol PP dan Dinas Sosial, serta lembaga lain yang berhubungan dengan perlindungan perempuan dan anak maupun penanganan masalah sosial.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa koordinasi antarinstansi telah dilakukan, khususnya dalam kegiatan razia dan penertiban. Informan Dinas Sosial menjelaskan:

"Iya koordinasinya bagus terstruktur, jadi sebelumnya kita berbicara ke belakang dulu yah, sebelumnya kita melakukan razia begitu, termasuk penangkapan anak jalanan, penangkapan atau istilahnya penertiban kalau anak jalanan ditertibkan, terus penertiban tentang prostitusi itu atau operasi tentang identitas melibatkan Dinas Sosial, bahkan juga Dinas Sosial pernah melakukan kegiatan bersama melibatkan Satpol PP, jadi setelah kita dapatkan kita registrasi jadi kami mendata satu persatu nama, asal, kemudian kita foto."

Keterangan tersebut menunjukkan adanya mekanisme kerja bersama dalam kegiatan penertiban. Keterlibatan Dinas Sosial tidak berhenti pada kegiatan operasi, tetapi juga mencakup pendataan terhadap orang yang terjaring, antara lain melalui pencatatan nama, asal, dan dokumentasi foto. Hal ini mengindikasikan bahwa kegiatan penertiban telah diikuti dengan proses administrasi awal yang dapat menjadi dasar bagi penanganan sosial berikutnya. Informan yang sama juga menjelaskan pola koordinasi dengan beberapa instansi:

"Jadi yang pertama ketika biasanya sering dari Satpol berkoordinasi dengan kami untuk bersama-sama melakukan razia di penginapan-penginapan, di kos-kosan itu kita sering berkoordinasi dengan dari pihak Satpol, kemudian dari Perlindungan Perempuan dan Anak kita juga sering berkoordinasi, dari Daurmala kita juga sering koordinasi. Jadi intinya jika ada razia-razia begitu biasanya dari Satpol berkoordinasi dengan kami untuk melakukan razia sehingga kita bersama-sama."

Kutipan tersebut memperlihatkan bahwa koordinasi dilakukan melalui komunikasi dan kerja bersama, terutama ketika Satpol PP merencanakan kegiatan razia. Dinas Sosial juga menyebut adanya komunikasi dengan unsur Perlindungan Perempuan dan Anak serta lembaga yang disebut informan sebagai Daurmala. Dengan demikian, penanganan prostitusi tidak sepenuhnya dilakukan oleh satu instansi, tetapi melibatkan beberapa aktor sesuai dengan fungsi masing-masing. Temuan ini menunjukkan bahwa koordinasi operasional pada tahap penertiban relatif berjalan. Akan tetapi, koordinasi yang baik dalam pelaksanaan razia belum cukup untuk membuktikan bahwa seluruh tahapan implementasi telah terintegrasi. Tahapan setelah penertiban, seperti asesmen kebutuhan, rujukan rehabilitasi, pemberdayaan ekonomi, dan pemantauan setelah penerima manfaat kembali ke masyarakat, membutuhkan mekanisme koordinasi yang berkelanjutan. Oleh karena itu, terdapat perbedaan antara koordinasi pada tahap penertiban dan koordinasi pada tahap pelayanan pascapenertiban. Pada tahap pertama, pola kerja bersama terlihat melalui komunikasi Satpol PP dengan Dinas Sosial dan keterlibatan instansi lain dalam operasi. Sementara itu, pada tahap berikutnya, masih diperlukan bukti mengenai mekanisme rujukan, pembagian tanggung jawab, tindak lanjut penerima manfaat, dan pemantauan hasil rehabilitasi. Penelitian ini belum memperoleh dokumen atau keterangan yang cukup untuk memastikan bahwa seluruh proses tersebut telah berjalan melalui prosedur tetap yang terintegrasi. Dengan demikian, persoalan struktur birokrasi dalam penelitian ini bukan terutama terletak pada tidak adanya koordinasi, melainkan pada perlunya memastikan kesinambungan koordinasi dari tahap penertiban menuju pelayanan rehabilitasi dan pemberdayaan. Koordinasi yang hanya kuat pada saat operasi berpotensi menghasilkan penanganan yang bersifat sementara apabila tidak diikuti mekanisme pelayanan sosial yang berkelanjutan.

Hubungan Implementasi Kebijakan dan Tantangan Pelayanan Publik

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Sosial, DPRD, Satpol PP, dan kelompok terdampak, implementasi Perda Kota Ternate Nomor 11 Tahun 2007 menunjukkan adanya upaya pelaksanaan kebijakan melalui penertiban, koordinasi antarinstansi, pendataan, rujukan, dan pemberdayaan. Namun, pelaksanaan tersebut masih menghadapi tantangan dalam aspek komunikasi kebijakan, dukungan sumber daya, dan kesinambungan pelayanan setelah penertiban. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa koordinasi antarinstansi dalam kegiatan razia relatif berjalan dengan baik. Satpol PP berkoordinasi dengan Dinas Sosial dan melibatkan unsur lain sesuai kebutuhan kegiatan. Akan tetapi, koordinasi operasional tersebut belum dapat langsung disamakan dengan keberhasilan koordinasi dalam seluruh rangkaian pelayanan sosial. Hal ini karena proses rehabilitasi dan pemberdayaan membutuhkan tindak lanjut, pembagian tanggung jawab, dan pemantauan yang tidak hanya berlangsung ketika operasi dilakukan.

Dari aspek sumber daya, pemerintah daerah telah memiliki fasilitas rehabilitasi multifungsi di Kalumata dan mekanisme rujukan. Namun, masa pembinaan selama 14 hari serta belum terealisasinya pengiriman penerima manfaat ke Panti Wates menunjukkan adanya tantangan dalam pengembangan layanan rehabilitasi yang berkelanjutan. Selain itu, alokasi anggaran yang tergabung dalam program penanganan berbagai masalah sosial menunjukkan bahwa penanganan prostitusi bersaing dengan kebutuhan program sosial lainnya. Dari aspek komunikasi, sosialisasi mengenai masalah sosial telah dilakukan, tetapi penyampaian informasi khusus mengenai Perda belum menjadi kegiatan yang terstruktur dan konsisten. Pengalaman salah satu informan dari kelompok terdampak memperlihatkan bahwa pengetahuan mengenai larangan belum tentu diikuti pemahaman tentang akses layanan dan alternatif pemberdayaan. Dengan demikian, temuan utama penelitian ini adalah bahwa tantangan implementasi kebijakan pelarangan prostitusi di Kota Ternate tidak hanya berkaitan dengan penegakan aturan, tetapi juga dengan kemampuan pemerintah menghubungkan tindakan penertiban dengan pelayanan sosial yang berkelanjutan. Efektivitas implementasi kebijakan perlu dilihat melalui kesinambungan antara komunikasi kebijakan, koordinasi antarinstansi, dukungan sumber daya, serta layanan rehabilitasi dan pemberdayaan.

Tabel 2. Ringkasan Temuan Penelitian Berdasarkan Aspek Implementasi Kebijakan

Aspek	Bukti hasil wawancara	Interpretasi temuan	Implikasi terhadap pelayanan publik
Komunikasi kebijakan	Dinas Sosial menyatakan sosialisasi Perda secara khusus belum dilakukan; DPRD menyebut edukasi belum menjadi prioritas lembaga, tetapi DP3A	Komunikasi mengenai persoalan sosial telah dilakukan, tetapi sosialisasi khusus Perda belum terintegrasi secara konsisten.	Masyarakat dan kelompok sasaran membutuhkan informasi yang jelas mengenai larangan, mekanisme penanganan, rehabilitasi, dan pemberdayaan.

	melakukan advokasi; informan terdampak hanya memahami larangan secara umum.		
Sumber daya	Anggaran penanganan prostitusi tergabung dalam program masalah sosial lainnya; terdapat balai rehabilitasi di Kalumata dengan pembinaan 14 hari; rujukan ke Panti Wates belum terealisasi.	Dukungan program tersedia, tetapi terdapat tantangan dalam prioritas anggaran, durasi rehabilitasi, dan pemanfaatan layanan rujukan.	Diperlukan dukungan anggaran, penguatan fasilitas, serta tindak lanjut rehabilitasi dan pemberdayaan.
Struktur birokrasi	Satpol PP berkoordinasi dengan Dinas Sosial dan unsur lain dalam razia; Dinas Sosial melakukan pendataan terhadap orang yang terjaring.	Koordinasi pada tahap penertiban relatif berjalan, tetapi kesinambungan koordinasi pascapenertiban masih perlu diperkuat.	Diperlukan mekanisme rujukan, pembagian tugas, dan pemantauan layanan pascapenertiban.
Disposisi pelaksana	Informan Satpol PP menyatakan dukungan terhadap Perda, tetapi menekankan kebutuhan anggaran; Dinas Sosial menjelaskan upaya rujukan dan pemberdayaan.	Terdapat dukungan pelaksana terhadap kebijakan dan upaya penanganan sosial, tetapi pelaksanaannya memerlukan dukungan organisasi.	Komitmen pelaksana perlu diikuti sumber daya dan kapasitas pelayanan yang memadai.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara penelitian.

Hasil penelitian dapat dijelaskan melalui kerangka implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975), yang menempatkan sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, disposisi pelaksana, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik sebagai faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan. Pertama, pada aspek komunikasi antarorganisasi, hasil penelitian memperlihatkan adanya koordinasi antara Satpol PP dan Dinas Sosial dalam pelaksanaan razia serta keterlibatan unsur lain dalam penanganan masalah sosial. Temuan ini menunjukkan bahwa komunikasi operasional telah berlangsung. Namun, komunikasi yang berorientasi pada kegiatan penertiban perlu diperluas hingga tahap rehabilitasi dan pemberdayaan. Dengan demikian, keberhasilan komunikasi tidak hanya diukur dari terlaksananya koordinasi operasi, tetapi juga dari kesinambungan informasi dan pelayanan antarlembaga. Kedua, pada aspek sumber daya, penelitian menemukan bahwa anggaran penanganan prostitusi berada dalam cakupan program penanganan berbagai masalah sosial. Pemerintah juga memiliki fasilitas

rehabilitasi di Kalumata dan mekanisme rujukan ke luar daerah. Akan tetapi, masa pembinaan yang relatif singkat dan belum terealisasinya rujukan ke Panti Wates menunjukkan bahwa ketersediaan fasilitas belum otomatis menjamin keberlanjutan pelayanan. Temuan ini menegaskan bahwa sumber daya perlu dipahami tidak hanya sebagai keberadaan fasilitas, tetapi juga mencakup kemampuan program menjangkau penerima manfaat dan menyediakan tindak lanjut.

Ketiga, pada aspek karakteristik badan pelaksana, keterlibatan Satpol PP, Dinas Sosial, dan unsur perlindungan perempuan dan anak memperlihatkan bahwa penanganan prostitusi melibatkan beberapa organisasi dengan fungsi yang berbeda. Pembagian peran tersebut dapat menjadi kekuatan apabila disertai prosedur rujukan dan mekanisme kerja yang jelas. Namun, penelitian ini belum memiliki bukti yang cukup untuk menyatakan bahwa seluruh mekanisme koordinasi pascapenertiban telah diatur dalam SOP atau dilaksanakan secara konsisten. Keempat, pada aspek disposisi pelaksana, pernyataan informan Satpol PP menunjukkan dukungan terhadap keberadaan Perda, sedangkan Dinas Sosial menjelaskan upaya pendataan, rujukan, dan pemberdayaan. Hal ini menunjukkan adanya orientasi pelaksanaan kebijakan yang tidak hanya mengedepankan penertiban, tetapi juga penanganan sosial. Meskipun demikian, dukungan pelaksana perlu disertai kapasitas anggaran dan fasilitas agar dapat menghasilkan pelayanan yang berkelanjutan. Kelima, pada aspek lingkungan sosial dan ekonomi, keterangan salah satu informan dari kelompok terdampak menunjukkan bahwa kebutuhan ekonomi menjadi salah satu pertimbangan dalam aktivitas yang dijalaninya. Keterangan Dinas Sosial mengenai pemberdayaan terhadap warga yang mengalami keterbatasan ekonomi juga memperlihatkan pentingnya memperhatikan kondisi sosial ekonomi dalam penanganan prostitusi. Temuan ini tidak membuktikan bahwa faktor ekonomi merupakan satu-satunya penyebab prostitusi, tetapi menunjukkan bahwa kebijakan penertiban perlu dihubungkan dengan program pemberdayaan dan perlindungan sosial. Secara teoretis, hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan pelarangan prostitusi tidak cukup dianalisis melalui kepatuhan terhadap aturan dan pelaksanaan penertiban. Implementasi juga perlu dinilai dari kemampuan organisasi pemerintah mengintegrasikan fungsi penegakan kebijakan dengan pelayanan rehabilitasi dan pemberdayaan. Dengan demikian, kontribusi penelitian ini terletak pada penjelasan mengenai hubungan antara mekanisme implementasi kebijakan dan kesinambungan pelayanan publik bagi kelompok terdampak.

PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran telah dilaksanakan melalui penertiban, koordinasi antarinstansi, pendataan, rehabilitasi, dan pemberdayaan sosial. Namun, pelaksanaannya belum optimal. Dari aspek komunikasi, sosialisasi khusus mengenai Perda belum dilakukan secara konsisten. Dari aspek sumber daya, anggaran masih tergabung dalam program penanganan masalah sosial lainnya, sementara rehabilitasi menghadapi keterbatasan durasi pembinaan dan belum optimalnya pemanfaatan layanan rujukan. Dari aspek struktur birokrasi, koordinasi antarinstansi relatif berjalan dalam kegiatan razia, tetapi perlu diperkuat pada tahap rehabilitasi dan pemberdayaan. Sementara itu, pelaksana menunjukkan dukungan

terhadap kebijakan, tetapi masih membutuhkan dukungan anggaran dan fasilitas yang memadai.Dengan demikian, tantangan utama implementasi kebijakan bukan hanya pada penegakan larangan, melainkan pada kesinambungan pelayanan publik, khususnya rehabilitasi, perlindungan sosial, dan pemberdayaan ekonomi kelompok terdampak. Pemerintah Kota Ternate dan DPRD perlu memperkuat sosialisasi Perda secara terencana dan berkelanjutan. Dinas Sosial bersama instansi terkait perlu meningkatkan dukungan anggaran, memperkuat fasilitas rehabilitasi, serta mengoptimalkan program rujukan dan pemberdayaan ekonomi. Selain itu, Satpol PP, Dinas Sosial, DP3A, dan lembaga terkait perlu membangun mekanisme koordinasi terpadu mulai dari penertiban, pendataan, rehabilitasi, hingga pemantauan pascapembinaan. Evaluasi berkala juga diperlukan untuk memastikan keberlanjutan pelayanan bagi kelompok terdampak. Penelitian ini terbatas pada informan dan sumber data yang dapat dijangkau di Kota Ternate. Beberapa temuan mengenai anggaran dan fasilitas rehabilitasi masih didasarkan pada keterangan informan dan memerlukan penguatan melalui dokumen administratif. Selain itu, penelitian belum mengukur dampak jangka panjang rehabilitasi dan pemberdayaan terhadap kondisi penerima manfaat. Oleh karena itu, hasil penelitian tidak dapat digeneralisasi secara langsung ke daerah lain. Penelitian selanjutnya disarankan memperluas cakupan informan, menggunakan data administratif yang lebih lengkap, serta mengkaji keberlanjutan rehabilitasi dan pemberdayaan pada konteks wilayah kepulauan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Alam, M. K. (2021). A systematic qualitative case study: Questions, data collection, NVivo analysis and saturation. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, *16*(1), 1–31.

Chang, A., & Brewer, G. A. (2023). Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*, *25*(11), 2191–2211.

Hennink, M., & Kaiser, B. N. (2022). Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Social Science & Medicine*, *292*, Article 114523.

Johnson, L., Potter, L. C., Beeching, H., Bradbury, M., Matos, B., Sumner, G., Wills, L., Worthing, K., Aldridge, R. W., Feder, G., Hayward, A. C., Pathak, N., Platt, L., Story, A., Sultan, B., & Luchenski, S. (2023). Interventions to improve health and the determinants of health among sex workers in high-income countries: A systematic review. *The Lancet Public Health*, *8*(2), e141–e154.

Juditha, C. (2021). Prostitusi daring: Tren industri jasa seks komersial di media sosial [Online prostitution: Trends of the commercial sex service industry in social media]. *Jurnal Pekommas*, *6*(1), 51–63.

Kota Ternate. (2007). *Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran.*

Kota Ternate. (2017). *Peraturan Wali Kota Ternate Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Ternate.*

Kota Ternate. (2021). *Peraturan Wali Kota Ternate Nomor 34 Tahun 2021 tentang Road Map Sistem Inovasi Daerah Kota Ternate Tahun 2021–2026.*

Lestari, T., Yamko, R., Muhlis, M., Nurnaningsih, & Febriyanti. (2023). Karakteristik wanita pekerja seks (WPS) dalam melakukan pemeriksaan HIV di Lokasi X, Y Kota Ternate Tahun 2022. *JUMANTIK (Jurnal Ilmiah Penelitian Kesehatan), 8*(2).

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.

Marua, A., & Hadna, A. H. (2010). *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Ternate* [Tesis, Universitas Gadjah Mada]. Repositori Universitas Gadjah Mada.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.

Mtisi, S. (2022). The qualitative case study research strategy as applied on a rural enterprise development doctoral research project. *International Journal of Qualitative Methods, 21*.

Potter, L. C., Horwood, J., & Feder, G. (2022). Access to healthcare for street sex workers in the UK: Perspectives and best practice guidance from a national cross-sectional survey of frontline workers. *BMC Health Services Research, 22*, Article 178. https://doi.org/10.1186/s12913-022-07581-7

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society, 6*(4), 445–488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.