

**SKRIPSI**

**ANALISIS IMPLEMENTASI  
PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 1999 TENTANG  
PROSTITUSI DI KABUPATEN INDRAMAYU**



**Disusun Oleh :**

**Derry Ayu Efilia**

**20020 520088**

**JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL & ILMU POLITIK**

**ANALISIS IMPLEMENTASI  
PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 1999  
TENTANG PROSTITUSI DI KABUPATEN INDRAMAYU**

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh  
Gelara Sarjana (S-1) Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

**OLEH**

**DERRY AYU EFILIA**

**20020520088**

**JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL & ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**2005**

## HALAMAN PENGESAHAN

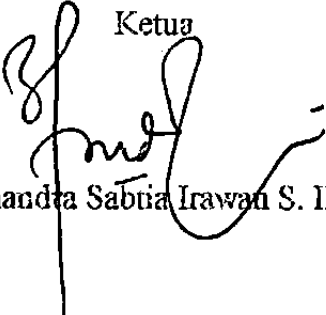
Telah dipertahankan dan disahkan di Depan Tim Penguji  
Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Pada

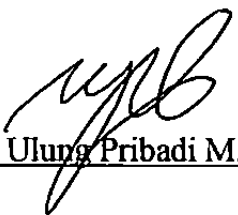
Hari / Tanggal : Rabu, 27 Oktober 2005  
Pukul : 12.00 WIB  
Tempat : Ruang Sidang FISIPOL Lantai 1

### SUSUNAN TIM PENGUJI

Ketua

  
(Chandra Sabtia Irawan S. IP)

Penguji I

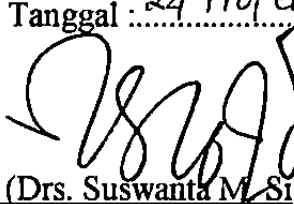
  
(Drs. Ulung Pribadi M. Si)

Penguji II

  
(Dra. Atik Septi Winarsih M. Si)

Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu  
Persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana (S-1)

Tanggal : 24 November '05

  
(Drs. Suswanta M. Si)

Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan

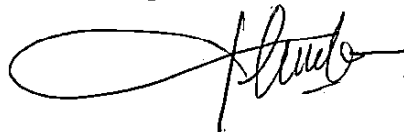
## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa karya tulis (skripsi) ini adalah benar-benar buah karya pribadi saya. Dan sepengetahuan saya, didalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan oleh orang lain sebagai bentuk pengajuan untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada suatu Perguruan Tinggi / Universitas manapun. Saya juga merasa bahwa tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang pernah ditulis, dimuat, ataupun diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah yang disebutkan dalam daftar pustaka.

Kemudian apabila di kemudian hari terdapat duplikasi pada pihak lain yang merasa dirugikan dan menuntut saya atas karya tulis ini, maka dengan ini saya nyatakan bahwa saya akan bertanggungjawab dan menerima segala resiko serta konsekuensi yang menyertainya.

Yogyakarta, 25 Nopember 2005

Yang Membuat Pernyataan



Derry Ayu Efilia

(Derry Ayu F)

diketakannya, tetapi ia tahu segala hal yang dikatakannya

© Orang pintar tidak akan mengatakan segala hal yang

(Kahfi Gibran)

membangun kesadaran universal

yang tak terbatas, karena hanya dengan cinta kita dapat

© Cinta tidak mengenal apapun, cinta merupakan suatu kekuatan

(M. F. Aiman Wajid)

kemestaan ilahii

dunia, meredakan api ambisi, untuk bergabung ke dalam

sendiri, berusaha menentramkan jiwa, meredakan hawa nafsu

© Perempuran terbesar dalam hidup adalah melawan diri

(Al-Fladiz)

sahabat di kemudian hari

membenci, kalau-kalau orang yang engkau benci akan menjadi

cintai menjadi musuhmu di belakang hari. Sederhanalah dalam

© Sederhanalah dalam mencintai, kalau-kalau orang yang engkau



## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Skripsi ini, penulis persembahkan teruntuk:*

☼ *Sembah sujud ananda haturkan kepada Mama & Papa yang telah membiayai ananda sampai bisa menyelesaikan kuliah, dan memberikan dorongan agar ananda dapat bertahan dalam segala hal. Mama & Papa adalah orang yang sangat berarti dalam hidup ananda. Terimakasih atas segala doa dan kesabaran yang telah diberikan kepada ananda selama ini.*

☼ *Terimakasih kepada Adek-adek ku Ajip, Bespi dan Rama Yang telah memberi yayu dorongan dan semangat untuk selalu tersenyum.*

☼ *Untuk calon suamiku (Insya Allah) A'Puput Wijyanto, yang selalu memberikan dorongan, semangat dan kasih sayang dalam hidupku. Maafkan Ade yang telah banyak merepotkan Aa', Aa' adalah orang yang paling Ade sayang dan Ade cintai untuk sekarang dan Insya Allah untuk selamanya. Akan kuabdikan seluruh hidupku padamu sayang.*

*THANKS FOR ALL DJOGJA,  
YOU'RE MOST VERY BEAUTIFUL CITY,  
MORE BEING SWEET MEMORIES FOR ME AND  
YOU TOO BE WITNES MY LOVE STORY.  
I NEVER FORGET YOU MY DJOGJA*

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum wr. Wb*

Alhamdulillah hirrabil 'alamin, satu kata yang dapat penulis ucapkan kepada Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayahnya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Dan shalawat serta salam semoga selalu terlimpah kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad SAW, beserta para keluarga, sahabat beserta para keluarga, sahabat serta para pengikutnya hingga akhir zaman kelak.

Skripsi berjudul "**Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi di Kabupaten Indramayu**" ini merupakan sebuah tugas akhir yang penulis buat sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S-1) di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Sehubungan dengan selesainya skripsi ini, penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu penulis, juga atas dorongan serta bimbingannya sehingga penulis bisa menyelesaikan dengan sangat lancar tanpa adanya gangguan yang berarti. Semoga Allah SWT membalas semua amal dan ibadah mereka, Insya Allah. Terimakasih penulis ucapkan kepada :

1. Allah Subhanahu Wata'alla, atas semua nikmat, berkah, iman dan islam serta hidupku di dunia, dan ampunilah hambamu ini yang tidak bisa memanfaatkan waktu dengan sebaik-baiknya.
2. Rasulullah Muhammad SWT, sang Uswatun Khasanah atas cahaya Islam Mu yang membawa semua umat Islam kearah yang lebih baik
3. Kedua Orang Tuaku yang sangat aku kasihi, Sudarman Bishis S.P dan Casrinih S.Ag. Tanpa bantuan doa dan semangat dari mama dan papa, ananda tidak akan mungkin menjadi anak seperti sekarang ini.

*Terimakasih Mama dan Bapak Terimakasih*

4. My Lovely Brother, Razief Bishis Dhistira, Moh. Bespi Bishis serta si Imut dan cerewet tapi menggemaskan Ramadhani Bishis. Jangan berantem mulu ya..., kasian mama dan papa donk....
5. Tante Reni, Om Sukarta, Enit, Asri serta Nenekku tersayang, moga sehat selalu.... Nenek adalah bagian pemicu semangat selama ini dalam hidupku. Cucumu ingin, nenek selalu senyum dan gembira setiap waktu.
6. A'Puput tersayang,,,,?? Makasih atas segala yang telah Aa' berikan pada Ade. Perhatian, pengertian serta kesabaran Aa' yang telah banyak tercurah buat Ade tidak akan Ade lupakan. A' begitu berarti bagi Ade, pendukung skripsi Ade yang paling besar.
7. Drs. Suswanta. M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan. Terimakasih atas semua Tanda Tangannya.
8. Chandra Sabtia Irawan, S. IP, selaku pembimbing skripsiku yang paling baik, cakep dan pengertian. Terimakasih Banyak atas bimbingan, ceramah, serta senyuman yang selalu ada setiap aku melakukan bimbingan selama sebulan ini kepada Bapak.
9. Drs. Ulung Pribadi M.Si selaku Dosen Penguji pertamaku
10. Dra. Atik Septi Winarsih M. Si selaku dosen penguji keduaku
11. Titin Purwaningsih selaku DPA kelas B, Jurusan Ilmu Pemerintahan Angkatan 2002
12. Semua Dosen di lingkungan Jurusan Ilmu Pemerintahan, terimakasih atas semua transfer ilmunya selama ini. Dan semua karyawan di lingkungan Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
13. Pak Eko, and the front office team Tata Usaha Fisipol, terimakasih atas semua pelayanannya selama ini . Maafkan apabila aku pernah berbuat salah.
14. Dinas Trantib, Bagian Hukum SETDA Kabupaten Indramayu, serta Bapeda Kabupaten Indramayu atas data-data yang telah diberikan guna menuniang skripsiku. Khususnya buat Pak H. Raskim Dwiputra yang telah



15. Canon Pixma iP 1000 dan Canon BJC 2100 kepunyaan Taryan, jangan penah ngambek lagi donk.....
16. Kuda Supra kesayangan **KT 4735 AZ** dan Honda Kharisma X E 4303 **RB** yang telah hilir mudik mengantar dan menemaniku guna tercapainya tujuanku. **Lets Go with the wind.....**
17. Teman-temanku angkatan 2002 Titis, Aning, Babe Marina, ni2k, tita, Mothy Imoet-imoet, Bang Izull, dan semuanya aja dech! Terus berjuang Friend... **SEMANGAT!!!** Dan jangan pernah menyerah. OK
18. Ibu Kost yang sampai sekarang belum aku mengerti, Temen-temen kostku yang Qyutt-Qyuutt....Mewrins (Jangan mikirin Akang Rian Mulu ye...), Cening (Jangan Chatt terus lho??), Eti (Berjuang, jangan mudah DOWN ya..), Noer, Dian, Mba Nita, Mba Ocha, Iyut, Mba Atik, Mba Rita, Mince end Mery yang hoby masak.Kapan kita foto-foto **gila** lagi.
19. Teman-teman **KKN PPM UMY**, Februari 2005 Dusun Randugowang RT/RW : 01/02 Desa Sariharjo Kec.Ngaglik Kab. Sleman-DIY, Mas Anto, Rian, mas Tony, Agus, Ardo, Imus, Dara, Latri dan Adi. Kapan ya kita bisa bareng ke lokasi **KKN** lagi.....
20. Untuk semua nama yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.  
Terimakasih atas semuanya.... dan maafkan atas segala kesalahanku???
21. Kota Djokjakarta tercinta, entah sudah berapa banyak kenangan yang telah tercipta di kota yang penuh akan kenangan ini.

Demikianlah, semoga apa yang tertulis dalam skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Dalam hal ini, penulis mengharapkan saran dan krtik yang membangun demi menambah kesempurnaan bagi skripsi ini.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
PERNYATAAN.....	iii
MOTTO .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR BAGAN.....	xv
SINOPSIS .....	xvi

### BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH .....	1
B. PERUMUSAN MASALAH .....	6
C. KERANGKA DASAR TEORI .....	6
1. Kebijakan Publik .....	8
a. Kebijakan .....	8
b. Kebijakan Publik.....	9
2. Implementasi Kebijakan.....	12

D. DEFINISI KONSEPTUAL .....	20
E. DEFINISI OPERASIONAL .....	21
F. METODOLOGI PENELITIAN.....	22
1. Jenis Penelitian.....	22
2. Jenis Data .....	24
3. Teknik Pengumpulan Data .....	24
4. Teknik Analisis Data .....	25
G. SISTEMATIKA PENULISAN .....	25

## **BAB II DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN**

A. KONDISI UMUM KABUPATEN INDRAMAYU .....	27
1. Sejarah Singkat Indramayu .....	27
2. Keadaan Geografi dan Topografi.....	30
3. Keadaan Demografi .....	31
4. Pemerintahan.....	31
5. Pendidikan.....	32
6. Perekonomian.....	33
7. Sosial Budaya.....	34
B. VISI, MISI DAN PRIORITAS PEMBANGUNAN DAERAH .....	36
a. Visi .....	36
b. Misi .....	36
1. Mengembangkan Sumber Daya Manusia .....	36

3. Penataan Perekonomian Masyarakat.....	38
4. Pengembangan Wilayah Terpadu .....	39
5. Penyelenggaraan Pemerintah Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme .....	40
6. Pengembangan Sistem Pelayanan Prima .....	41
7. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. ....	41
c. Periorotas Pembangunan Daerah .....	43
1. Bidang Pendidikan .....	43
2. Bidang Penegakan Hukum.....	44
a. Arah Kebijakan .....	45
b. Program-program Pembangunan .....	47
3. Bidang Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.....	50
a. Arah Kebijakan .....	51
b. Program-program Pembangunan .....	52
c. Variabel Ketentraman dan Ketertiban.....	54
d. Variabel yang mempengaruhi .....	55
4. Bidang Ekonomi Daerah.....	55
a. Program-program Pembangunan.....	56
<b>C. PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 1999 TENTANG</b> <b>PROSTITUSI DI KABUPATEN INDRAMAYU.....</b>	<b>56</b>
1. Isi Peraturan Daerah.....	56
2. Pendukung Peraturan Daerah.....	59

1. Struktur Organisasi Bagian Hukum SETDA Kabupaten Indramayu .....	60
2. Personil.....	61
b. Gambaran Umum Organisasi Bagian Hukum setda Kabupaten Indramayu .....	63
1. Tugas Pokok dan fungsi Organisasi.....	63

**BAB III ANALISIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO. 7  
TAHUN 1999 TENTANG PROSTITUSI DI KABUPATEN  
INDRAMAYU**

A. IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 1999 TENTANG PROSTITUSI DI KABUPATEN INDRAMAYU .....	68
1) Faktor-faktor yang mendorong semakin maraknya perempuan bekerja sebagai PSK .....	71
1. Kebijakan Pembangunan yang Tidak Berpihak kepada rakyat.....	71
2. Lemahnya Penegakan Hukum.....	72
3. Himpitan Ekonomi .....	74
4. Rendahnya Tingkat Pendidikan .....	75
5. Tingginya Angka Pengangguran dan Kemiskinan.....	75
6. Arus Globalisasi, Industrialisasi, dan Transformasi Informasi.....	77
2) Jadwal Kegiatan Penertiban Tempat Prostitusi .....	81
3) Lokasi dan Jadwal Pelaksanaan.....	83

C. JENIS MANFAAT YANG AKAN DIHASILKAN .....	88
D. DERAJAD PERUBAHAN YANG DIINGINKAN .....	90
E. KEDUDUKAN PEMBUAT KEBIJAKAN.....	92
F. (SIAPA) PELAKSANA PROGRAM.....	93
G. SUMBER DAYA YANG DIKERAHKAN.....	101
H. KEKUASAAN, KEPENTINGAN DAN STRATEGI AKTOR YANG TERLIBAT .....	107
I. KARAKTERISTIK LEMBAGA DAN PENGUASA.....	112
J. KEPATUHAN DAN DAYA TANGGAP .....	116

#### **BAB IV. PENUTUP**

A. KESIMPULAN.....	118
D. SARAN .....	121

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel I	Personil Setda Kabupaten Indramayu ..... 62
Tabel II	Data Penyandang Masalah Sosial Kabupaten Indramayu Tahun 1999 ..... 76
Tabel III	Laporan Kegiatan Penertiban Rumah Bordil/Pekerja Seks Komersial Tahun Anggaran 2004 ..... 82
Tabel IV	Jadual Pelaksanaan Triwulan II Bulan April Tahun 2004 ..... 83

## DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan I Siklus Kebijakan Publik .....	11
Bagan II Struktur Organisasi Setda Kabupaten Indragiri	61