

DRAFT NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK
TENTANG
FASILITASI PENCEGAHAN, PENANGGULANGAN DAN PENANGANAN
PROSTITUSI DAN PERBUATAN ASUSILA



Disusun Oleh:
Dwi Rahayu Kristianti, S.H., M.A.
I Dewa Gede Mayuresa Iswara
Ryan Rananda Saputra

PEMERINTAH KABUPATEN GRESIK
2025

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota senantiasa berusaha untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan cita-cita dan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai negara hukum yang menganut prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah memiliki tanggung jawab dalam menegakkan hak tiap-tiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945. Amanat konstitusi ini menjadi penting dikarenakan salah satu cara yang dapat dilakukan oleh tiap-tiap warga negara guna mencapai kemakmuran dan kesejahteraan ialah dengan melakukan suatu pekerjaan.

Sebagai negara hukum yang berpijak pada prinsip negara kesejahteraan, Indonesia tidak sekadar hadir sebagai regulator, tetapi juga sebagai fasilitator dan pelindung masyarakat, terutama dalam menjamin pemenuhan hak-hak dasar yang menjadi landasan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang signifikan, terutama dalam mengatur dan menangani persoalan-persoalan yang secara langsung berkaitan dengan dinamika sosial masyarakat di wilayahnya masing-masing. Kabupaten Gresik sebagai salah satu daerah strategis di Provinsi Jawa Timur juga tidak luput dari persoalan-persoalan sosial yang memerlukan perhatian serius dan pendekatan regulatif yang progresif, salah satunya adalah persoalan prostitusi dan perbuatan cabul yang kian berkembang dan bertransformasi dalam berbagai bentuk.

Fenomena prostitusi tidak lagi hadir dalam bentuk tradisional yang bersifat terbuka dan kasat mata, tetapi telah mengalami pergeseran dalam bentuk yang lebih tersembunyi, terselubung, dan memanfaatkan teknologi informasi sebagai sarana penghubung antara

pengguna jasa dan penyedia jasa. Hal ini menunjukkan bahwa prostitusi bukan hanya persoalan moralitas semata, melainkan telah menjadi persoalan sosial yang kompleks, menyentuh aspek hukum, kesehatan, keamanan, hingga hak asasi manusia. Prostitusi seringkali menjadi ruang eksploitasi yang tidak setara, di mana perempuan, anak-anak, dan kelompok rentan lainnya menjadi objek dari praktik yang menistakan martabat kemanusiaan. Banyak di antara mereka terjerumus ke dalam dunia prostitusi bukan karena pilihan bebas, melainkan karena tekanan ekonomi, ketidaksetaraan sosial, dan lemahnya perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar mereka. Dalam perspektif konstitusional, negara memiliki kewajiban untuk melindungi setiap warga negaranya dari berbagai bentuk kekerasan, ancaman, dan eksploitasi yang merendahkan nilai-nilai kemanusiaan.

Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Ketentuan ini menegaskan bahwa rasa aman adalah bagian tak terpisahkan dari hak asasi yang harus dijamin oleh negara, termasuk dalam hal ini adalah perlindungan dari praktik-praktik prostitusi yang eksploitatif dan tidak manusiawi. Lebih jauh, Pasal 28I ayat (2) mengukuhkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif.

Prostitusi dalam banyak kasus merupakan ruang di mana diskriminasi berbasis gender, status sosial, dan ekonomi berlangsung secara sistemik dan terus-menerus. Dalam konteks daerah, Pemerintah Kabupaten Gresik memiliki kewajiban konstitusional dan yuridis untuk menjaga ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang bersifat wajib. Ketertiban umum tidak hanya dipahami sebagai situasi tanpa konflik atau kekacauan, tetapi juga sebagai keadaan di mana nilai-nilai sosial dan

hukum dapat ditegakkan secara harmonis demi menjaga integritas dan keutuhan masyarakat. Oleh karena itu, Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul bukan semata-mata merupakan urusan moral keagamaan, tetapi telah menjadi bagian dari kebijakan publik yang harus ditangani secara serius dan terukur oleh pemerintah daerah.

Kehadiran regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah menjadi instrumen penting dalam merespons tantangan sosial ini secara sistematis. Regulasi ini diharapkan tidak hanya menekankan pendekatan represif dalam bentuk pelarangan dan penindakan, tetapi juga mengedepankan pendekatan yang humanis, preventif, dan rehabilitatif. Prostitusi tidak dapat diselesaikan dengan cara represif semata, melainkan memerlukan intervensi kebijakan yang lebih komprehensif yang mencakup aspek pemberdayaan ekonomi, penyediaan lapangan kerja yang layak, pendidikan moral dan seksualitas, serta layanan rehabilitasi sosial dan psikologis bagi korban maupun pelaku. Dalam hal ini, peran negara sebagai pelindung harus benar-benar diwujudkan melalui kebijakan yang tidak mendiskriminasi dan mampu menyentuh akar permasalahan yang melatarbelakangi munculnya praktik prostitusi.

Kebijakan ini juga harus mempertimbangkan perlindungan khusus terhadap kelompok rentan, seperti perempuan, anak di bawah umur, dan masyarakat miskin, yang kerap menjadi korban utama dalam praktik-praktik eksploitasi seksual. Di banyak kasus, anak-anak dan remaja perempuan dipaksa atau dibujuk untuk terlibat dalam prostitusi karena kondisi ekonomi keluarga yang buruk atau karena menjadi korban perdagangan manusia. Dalam situasi demikian, negara tidak boleh bersikap netral atau abai, melainkan harus hadir dengan kebijakan yang memihak pada kepentingan perlindungan dan pemulihan korban. Prinsip *best interest of the child* dan *non-discrimination* sebagaimana diatur dalam berbagai instrumen HAM internasional maupun nasional harus menjadi dasar dalam setiap kebijakan penanggulangan prostitusi.

Lebih dari itu, praktik prostitusi juga membawa dampak serius terhadap kesehatan masyarakat, terutama dalam hal penyebaran penyakit menular seksual seperti HIV/AIDS. Penyakit ini tidak hanya membahayakan individu, tetapi juga menciptakan beban besar terhadap sistem layanan kesehatan publik. Di sisi lain, prostitusi sering dikaitkan dengan munculnya bentuk-bentuk kejahatan baru seperti perdagangan narkoba, pemerasan, dan kekerasan dalam hubungan seksual. Dengan demikian, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa prostitusi dan perbuatan cabul bukan hanya persoalan individual, tetapi telah menjadi ancaman nyata terhadap struktur sosial dan ketahanan masyarakat.

Dalam konteks inilah, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila menjadi sangat penting sebagai dasar konseptual dan filosofis dalam perumusan kebijakan daerah. Naskah akademik ini akan berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk menyusun peraturan yang tidak hanya responsif terhadap kondisi empirik di lapangan, tetapi juga sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan konstitusi yang berlaku. Harapannya, melalui kebijakan ini, Pemerintah Kabupaten Gresik dapat menghadirkan pendekatan yang seimbang antara penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia, serta menciptakan tatanan masyarakat yang bermartabat, sehat, tertib, dan sejahtera.

Berdasarkan kondisi tersebut, Pemerintah Kabupaten Gresik mengambil inisiatif dan merasa perlu untuk menyusun Naskah Akademik Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila. Diharapkan, Naskah Akademik ini dapat memberikan kontribusi dalam proses penanggulangan terkait dengan prostitusi dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem pengaturan terkait Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat. Tujuannya adalah untuk mewujudkan

keamanan, kenyamanan, serta ketertiban umum berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa dan prinsip negara hukum. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan perangkat hukum (Peraturan Daerah) mengenai Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila. Pembentukan Peraturan Daerah ini harus didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai, yang mencakup hal-hal apa yang akan dan harus diatur, landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya, serta asas-asas yang mendasarinya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Untuk itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik merasa perlu menyusun Naskah Akademik bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila, agar tercipta peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat diimplementasikan dengan efektif.

1.2 Identifikasi Masalah

Dengan dasar latar belakang di atas, perlu dilakukan penyusunan peraturan daerah baru yang didahului dengan penyusunan Naskah Akademik yang berfungsi sebagai pedoman penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila. Adapun isu masalah yang akan diteliti dalam Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila?
- b. Bagaimana urgensi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila sebagai dasar pemecahan masalah?
- c. Apakah yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang

Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila?

- d. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila?

1.3 Maksud dan Tujuan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila dimaksudkan untuk merumuskan pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai payung hukum dalam Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila di Kabupaten Gresik. Di samping itu, Naskah Akademik ini juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila.

1.4 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya untuk memperoleh pemecahan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila. Oleh karena itu, dibutuhkan metode penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah melalui pengungkapan kebenaran secara sistematis, analisis-konstruktif terhadap bahan yang dikumpulkan dan diolah. Atas dasar inilah, maka di dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur dari kerangka metode penelitian tersebut.

1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum normatif yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai permasalahan yang diajukan. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis yang sesuai dengan tujuan penelitian ini.

1.4.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Untuk menemukan, menghimpun, mengolah dan menganalisis permasalahan penelitian, maka diperlukan beberapa jenis dan sumber bahan hukum yang dapat dijadikan dasar hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun jenis dan sumber bahan hukum yang akan menjadi dasar analisis di dalam penelitian ini sesuai dengan tipe penelitian adalah data sekunder. Data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam data sekunder ini terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten Di Jawa Timur.
4. Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
5. Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
6. Undang-undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
9. Undang-undang No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
10. Undang-undang No 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
12. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No 13 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
13. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 2 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan, Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Pelindungan Masyarakat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa

literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

1.4.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer berupa perundangan-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (card system), baik dengan kartu ikhtisari (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis); Kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan); serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundangan-undangan, guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistematisasi dan klasifikasi kemudian dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

1.4.5 Tahap Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul dilakukan dengan mengacu pada tahapan di bawah ini:

- a. persiapan pengkajian atau penelitian normatif yang diperlukan dengan metode kajian normatif, filosofis dan sosiologis;
- b. penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi

Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul;

- c. evaluasi terhadap kesesuaian Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul; dan;
- d. penyerahan sekaligus laporan kegiatan dengan lampiran hasil kegiatan berupa Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul (final).

1.5 Sistematika Penyusunan

Naskah akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, yang menggambarkan latar belakang munculnya kebutuhan Peraturan Daerah ini yang antara lain memuat tentang peran negara dalam melakukan penanggulangan terhadap kehidupan masyarakat yang menyimpang seperti praktik prostitusi dan pencabulan. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai maksud dan tujuan dari Naskah Akademik ini, serta sistematika penyusunan dokumen naskah akademik ini.

Bab II: Kajian Teoritis dan Empiris, yang emaparkan tentang kajian akademik, baik secara teoritis maupun empiris. Kajian tersebut merupakan landasan perlunya pembentukan Peraturan Daerah Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul.

Bab III: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, yang memaparkan tentang berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

Bab IV: Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, yang memaparkan tentang landasan pembentukan Peraturan Daerah Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul. Landasan tersebut baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Bab V: Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan tentang pokok dan lingkup materi apa yang harus ada dalam Peraturan Daerah Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul, di dalamnya mencakup ketentuan umum, materi pokok yang akan diatur, dan ketentuan penutup.

Bab IV: Penutup, yang berisi kesimpulan dari keseluruhan naskah akademik dan rekomendasinya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Pengertian Prostitusi

Prostitusi merupakan salah satu praktik sosial tertua dalam sejarah umat manusia. Catatan sejarah menunjukkan bahwa praktik ini telah ada sejak peradaban kuno, seperti Mesopotamia, Yunani, dan Romawi, di mana prostitusi bahkan dilembagakan dan memiliki fungsi keagamaan maupun sosial. Di beberapa kebudayaan, prostitusi dipandang sebagai bagian dari kehidupan religius atau ekonomi, misalnya melalui konsep *temple prostitution* atau sebagai sarana memenuhi kebutuhan ekonomi perempuan yang tidak memiliki akses terhadap sumber daya lain. Terkait hal tersebut, beberapa penulis mengkritisi konsep prostitusi ini. Seperti halnya Assante mengkritisi mitos *temple prostitution*, menyatakan bahwa tidak ada bukti arkeologis kuat yang membenarkan klaim bahwa prostitusi suci pernah dilembagakan secara sistematis di Mesopotamia.¹ Selain itu juga ada Budin yang dalam bukunya secara rinci membongkar mitos prostitusi kuil dan menunjukkan bahwa banyak klaim mengenai praktik tersebut merupakan kesalahpahaman modern terhadap teks kuno.² Namun, seiring berkembangnya norma moral dan agama, pandangan terhadap prostitusi mulai bergeser menjadi praktik yang dipandang tabu, memalukan, bahkan kriminal.

Secara konsep, prostitusi dapat diartikan sebagai pertukaran layanan seksual dengan kompensasi materi, baik uang, barang, maupun bentuk keuntungan lain. Konsep ini mencakup hubungan sukarela maupun relasi yang bersifat eksploitatif, tergantung pada konteks sosial dan hukum yang

¹ Assante, Julia, 'From Whores to Hierodules: The Historiographic Invention of Mesopotamian Female Sex Professionals' in AA Donohue and Mark D. Fullerton (eds), *Ancient Art and Its Historiography*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

² Budin, Stephanie Lynn, *The Myth of Sacred Prostitution in Antiquity*, Rutgers University, New Jersey, 2008.

melingkupinya. Dalam diskursus kontemporer, terdapat dua pendekatan besar terhadap prostitusi: kriminalisasi dan dekriminialisasi. Pendekatan kriminalisasi menekankan pelarangan prostitusi karena dianggap merusak moral dan tatanan sosial, sedangkan pendekatan dekriminialisasi dan regulasi lebih menekankan pada perlindungan hak asasi pekerja seks serta pengawasan terhadap praktik eksploitasi. Perdebatan ini terus berkembang, mencerminkan tarik-menarik antara nilai moral, hak individu, dan kebijakan publik.

Secara umum, prostitusi diartikan sebagai praktik memberikan layanan seksual kepada orang lain dengan imbalan materi, seperti uang, barang, atau bentuk keuntungan lainnya. Praktik ini kerap kali melibatkan pihak ketiga sebagai perantara, seperti muncikari atau germo, dan dapat berlangsung di berbagai tempat, mulai dari ruang privat hingga tempat umum. Dalam masyarakat, prostitusi sering menjadi perdebatan antara kebebasan individu dan nilai-nilai moral kolektif. Di beberapa negara, praktik ini dilegalkan dan diatur, sementara di Indonesia, prostitusi masih dipandang sebagai pelanggaran norma sosial dan hukum.

Dalam konteks hukum pidana Indonesia, KUHP lama sebenarnya tidak secara eksplisit menggunakan istilah “prostitusi”. Namun, penindakan terhadap praktik ini dilakukan melalui pasal-pasal tentang kesusilaan, perbuatan cabul (Pasal 281-283), hingga perdagangan orang dan eksploitasi seksual (Pasal 296 dan 506). Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan hukum yang digunakan lebih bersifat represif terhadap pelaku perantara atau pihak yang memfasilitasi prostitusi, bukan terhadap pekerja seks secara langsung.

Perkembangan penting terjadi dalam KUHP baru (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023), yang mulai memuat pengaturan lebih sistematis mengenai tindak pidana kesusilaan, termasuk prostitusi. KUHP baru mengatur secara tegas peran

pihak ketiga dalam memfasilitasi hubungan seksual komersial dan memperjelas batasan serta definisi tindakan yang termasuk dalam ranah pidana. Meskipun demikian, KUHP baru masih mengedepankan pendekatan moral dan belum sepenuhnya mengakomodasi pendekatan berbasis hak asasi manusia, seperti perlindungan terhadap pekerja seks atau pendekatan dekriminalisasi. Ini menunjukkan bahwa prostitusi tetap menjadi isu hukum yang kompleks dan berkaitan erat dengan dinamika sosial, moral, dan kebijakan negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS), konsep prostitusi tidak disebut secara eksplisit sebagai suatu tindak pidana berdiri sendiri. Namun, UU ini memuat ketentuan yang dapat mencakup unsur-unsur prostitusi, terutama ketika praktik tersebut melibatkan eksploitasi seksual, paksaan, atau keuntungan pihak lain dari aktivitas seksual seseorang.

Pasal 4 huruf g UU TPKS menyatakan bahwa salah satu bentuk tindak pidana kekerasan seksual adalah eksploitasi seksual, yang mencakup tindakan memanfaatkan tubuh atau aktivitas seksual seseorang untuk mendapatkan keuntungan atau manfaat ekonomi. Dalam konteks ini, praktik prostitusi yang melibatkan pihak ketiga seperti muncikari atau pihak yang memaksa seseorang melakukan hubungan seksual demi uang atau barang dapat dikategorikan sebagai eksploitasi seksual.

Pasal 6 UU TPKS lebih lanjut mengatur bahwa setiap orang yang secara melawan hukum memanfaatkan tubuh orang lain untuk tujuan seksual, baik dengan persetujuan maupun tanpa persetujuan, demi keuntungan ekonomi atau lainnya, dapat dipidana.

UU TPKS juga menekankan pentingnya persetujuan (consent) yang bebas dari paksaan, manipulasi, atau ketergantungan ekonomi. Prostitusi yang tampak "sukarela" tetapi dalam kenyataannya dipengaruhi oleh ketimpangan relasi kuasa,

tekanan ekonomi, atau ancaman, tetap dapat dikualifikasikan sebagai bentuk kekerasan seksual dalam perspektif undang-undang ini.

UU TPKS menempatkan korban eksploitasi seksual sebagai pihak yang berhak atas perlindungan, pemulihan, dan pendampingan hukum, bukan sebagai pelaku tindak pidana. Dengan demikian, pendekatannya berbeda dari kriminalisasi terhadap pekerja seks seperti dalam pendekatan hukum sebelumnya.

UU TPKS tidak menggunakan istilah “prostitusi” secara langsung, namun melalui pasal tentang eksploitasi seksual, hukum ini mencakup praktik prostitusi yang mengandung unsur paksaan, ketimpangan relasi kuasa, atau keuntungan ekonomi dari tubuh orang lain. UU ini lebih progresif karena menempatkan fokus pada perlindungan korban daripada kriminalisasi terhadap pekerja seks.

2. Pengertian Perbuatan Cabul

Konsep “perbuatan cabul” dalam hukum pidana secara umum merujuk pada segala tindakan yang bersifat seksual dan melanggar norma kesusilaan, namun belum tentu mencapai tahap persetubuhan. Perbuatan cabul mencakup tindakan fisik yang bersifat seksual seperti meraba, mencium, atau menyentuh bagian intim tubuh seseorang tanpa persetujuan. Fokus utama dalam konsep ini adalah adanya pelanggaran terhadap hak atas integritas tubuh dan martabat seseorang, terutama bila dilakukan dengan kekerasan, ancaman, tipu daya, atau dalam konteks relasi kuasa yang timpang. Perbuatan cabul sering dipahami sebagai bagian dari kejahatan kesusilaan karena tidak hanya melukai secara fisik, tetapi juga menimbulkan trauma psikologis yang mendalam bagi korban.

Secara teori hukum pidana, perbuatan cabul dikategorikan sebagai delik formil karena menitikberatkan pada tindakan

pelanggaran norma, tanpa harus menimbulkan akibat tertentu. Artinya, cukup dengan terbuktinya tindakan cabul, unsur pidana telah terpenuhi, terlepas dari apakah korban mengalami luka fisik atau tidak. Dalam penerapannya, penilaian terhadap unsur “cabul” sangat bergantung pada konteks sosial, budaya, dan moral masyarakat tempat hukum berlaku. Oleh karena itu, penting bagi hukum pidana untuk mengembangkan definisi yang lebih jelas dan berbasis hak asasi manusia agar dapat membedakan antara ekspresi seksual sukarela dan tindakan seksual yang bersifat memaksa atau melecehkan.

Perbuatan cabul dapat terjadi dalam berbagai bentuk, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung, tindakan ini melibatkan kontak fisik yang bersifat seksual tanpa persetujuan, seperti meraba, mencium, atau menyentuh bagian tubuh tertentu. Namun, perbuatan cabul juga dapat terjadi secara tidak langsung melalui ucapan bernada seksual yang melecehkan (verbal) atau melalui media daring, seperti mengirim pesan, gambar, atau video berunsur seksual tanpa persetujuan penerima. Korban perbuatan cabul tidak terbatas pada kelompok usia tertentu; baik anak-anak maupun orang dewasa dapat menjadi sasaran, dan dampaknya dapat sangat serius secara psikologis. Pelaku bisa bertindak sendiri (perorangan) maupun dalam kelompok (kolektif), dan tidak selalu memiliki motif komersial seperti uang atau barang. Sebagian pelaku melakukannya karena dorongan kekuasaan, kontrol, atau bahkan kepuasan pribadi. Oleh karena itu, pemahaman terhadap bentuk dan motivasi perbuatan cabul penting untuk mendorong penegakan hukum yang lebih responsif dan berperspektif korban.

Dalam KUHP lama (Wetboek van Strafrecht), istilah "perbuatan cabul" digunakan tetapi tidak memiliki definisi eksplisit. Namun, istilah ini muncul dalam sejumlah pasal, seperti misalnya dalam Pasal 289. Pasal ini mengatur perbuatan cabul dengan kekerasan atau ancaman terhadap seseorang. Selain itu

Pasal 290–296 mengatur bentuk cabul terhadap anak, penyalahgunaan kekuasaan, atau eksploitasi, serta dalam Pasal 281 berisi ketentuan mengenai perbuatan cabul yang dilakukan di muka umum.

Sementara itu, terdapat pembaharuan tentang perbuatan cabul ini dalam KUHP baru (UU No. 1 Tahun 2023). Dalam KUHP baru ini terdapat penegasan yang lebih sistematis dan modern tentang perbuatan cabul. Istilah “perbuatan cabul” mulai digantikan atau dijelaskan secara lebih spesifik, misalnya Pasal 417 menyebut "tindak pidana perbuatan cabul" sebagai tindakan yang dilakukan terhadap orang yang tidak mampu memberikan persetujuan. Pasal 418–420 menyusun klasifikasi cabul terhadap anak, sesama jenis, atau dalam relasi kekuasaan. Selain itu. KUHP baru juga memuat pendekatan yang lebih kontekstual, termasuk pengaturan mengenai persetujuan, relasi kuasa, dan kerentanan korban.

Dengan demikian, KUHP baru berusaha mengurangi ambiguitas dalam menafsirkan "perbuatan cabul" dan mulai memasukkan perspektif perlindungan korban dan HAM, sejalan dengan perkembangan pemikiran hukum pidana modern.

Perbandingan tersebut di atas dapat dibuat dalam bentuk bagan seperti ini.

Aspek	KUHP Lama	KUHP Baru
Definisi	Tidak jelas; bergantung pada tafsir	Lebih rinci, dengan rumusan dan konteks jelas
Unsur	Fokus pada kekerasan/ancaman	Tambahan unsur relasi kuasa dan persetujuan
Korban	Umum, fokus pada anak-anak	Fokus perlindungan korban, termasuk dewasa rentan

Pendekatan	Reaktif, represif	Responsif, perlindungan berbasis HAM
------------	-------------------	--

KUHP baru memberikan kemajuan konseptual dan normatif dalam memahami dan menindak perbuatan cabul, dengan memperjelas elemen-elemen penting seperti persetujuan dan relasi kuasa. Hal ini merupakan langkah penting untuk menghindari kriminalisasi berlebihan sekaligus memastikan perlindungan hukum yang lebih adil bagi korban.

3. Landasan Sosiologis dan Moralitas Publik

Secara sosiologis, prostitusi dan perbuatan cabul dipandang sebagai bentuk penyimpangan sosial karena bertentangan dengan nilai-nilai moral yang hidup dalam masyarakat. Penyimpangan ini tidak hanya merujuk pada pelanggaran terhadap hukum, tetapi juga terhadap norma-norma sosial yang bersumber dari budaya, agama, dan adat istiadat setempat. Dalam pandangan Emile Durkheim, perilaku menyimpang merupakan bagian tak terpisahkan dari struktur sosial dan memiliki fungsi tertentu dalam masyarakat, seperti memperjelas batasan moral dan memperkuat solidaritas sosial. Namun demikian, ia menegaskan bahwa jika penyimpangan itu berkembang tanpa kendali, maka akan mengganggu kohesi sosial dan menyebabkan ketidakteraturan (anomie). Oleh karena itu, meskipun penyimpangan seperti prostitusi mungkin tidak sepenuhnya dapat dihilangkan, masyarakat tetap memerlukan mekanisme pengendalian sosial melalui hukum dan norma untuk menjaga stabilitas dan keteraturan.

Di Kabupaten Gresik, struktur sosial masyarakat didominasi oleh nilai-nilai religius yang kuat, terutama karena latar belakang keislaman yang kental dan warisan pesantren yang tersebar di berbagai wilayah. Dalam konteks ini, prostitusi dan perbuatan

cabul bukan hanya dianggap menyimpang, tetapi juga sebagai bentuk ancaman terhadap tatanan moral kolektif. Praktik prostitusi, baik yang bersifat terbuka maupun terselubung, dinilai mencederai kesucian ruang publik dan memperburuk kerentanan sosial, terutama bagi perempuan dan anak-anak. Masyarakat lokal menilai bahwa praktik semacam ini dapat membuka celah bagi degradasi moral generasi muda dan menurunkan kualitas kehidupan sosial secara keseluruhan. Penolakan terhadap prostitusi di Gresik bukan hanya karena alasan hukum, tetapi juga didorong oleh dorongan kuat dari komunitas-komunitas keagamaan yang menganggap tindakan tersebut sebagai bagian dari "kemaksiatan" yang wajib diberantas.

Konsep moralitas publik dalam masyarakat mencerminkan konsensus nilai yang dianggap penting untuk menjaga keteraturan sosial. Moralitas publik dibentuk oleh kebiasaan, kepercayaan, dan pandangan hidup yang diwariskan secara kolektif, yang dalam banyak kasus memiliki landasan religius dan budaya lokal yang kuat. Dalam masyarakat yang homogen secara budaya dan agama, seperti Gresik, moralitas publik berfungsi sebagai filter sosial dalam menilai perilaku individu. Tindakan seperti prostitusi dan perbuatan cabul dipandang tidak sekadar sebagai pelanggaran terhadap hukum, tetapi juga pelanggaran terhadap norma etik kolektif yang menjaga kehormatan keluarga dan komunitas. Oleh karena itu, intervensi negara melalui regulasi atau peraturan daerah sering kali lahir dari tekanan sosial untuk menjaga moralitas tersebut.

Lebih jauh lagi, moralitas publik menjadi dasar legitimasi bagi pembentukan kebijakan lokal, seperti peraturan daerah tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul. Perda semacam itu tidak hanya bertujuan menegakkan hukum formal, tetapi juga sebagai bentuk afirmasi atas nilai-nilai yang dipegang oleh masyarakat. Ketika masyarakat merasa bahwa ruang hidup

mereka terancam oleh praktik menyimpang, mereka menuntut negara hadir untuk melakukan penertiban sosial demi menjaga harmoni bersama. Dalam kerangka itu, regulasi terhadap prostitusi dan perbuatan cabul bukan hanya tindakan administratif, melainkan manifestasi dari kehendak moral komunitas yang ingin mempertahankan identitas, kesucian lingkungan, dan martabat kolektif. Maka, pendekatan sosiologis dan moral ini menjadi sangat penting dalam memahami dinamika sosial yang melandasi kebijakan penanggulangan prostitusi di tingkat lokal.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa prostitusi dan perbuatan cabul tidak hanya merupakan persoalan hukum, tetapi juga merupakan isu sosial dan moral yang kompleks. Secara sosiologis, kedua tindakan ini dipandang sebagai bentuk penyimpangan sosial yang mengancam kohesi masyarakat dan nilai-nilai kesusilaan. Dalam perspektif Durkheim, penyimpangan memang tak terelakkan, tetapi harus diatur agar tidak mengganggu solidaritas kolektif. Di Kabupaten Gresik, yang memiliki basis religius dan kultural yang kuat, penolakan terhadap prostitusi bersifat menyeluruh, karena praktik ini dianggap mencederai moralitas publik dan merusak keharmonisan sosial.

Moralitas publik dalam masyarakat Gresik menjadi landasan utama dalam mendorong lahirnya kebijakan lokal, seperti peraturan daerah tentang penanggulangan prostitusi. Nilai-nilai keagamaan, adat, dan norma sosial menjadi kekuatan yang menuntut negara untuk hadir dalam menjaga kesucian ruang publik. Oleh karena itu, regulasi atas prostitusi tidak hanya dilihat sebagai penegakan hukum, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan terhadap nilai-nilai komunitas. Pendekatan berbasis sosiologis dan moral ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan karakteristik sosial

masyarakat, sehingga efektif dalam pencegahan dan penanggulangan penyimpangan moral secara berkelanjutan.

4. Teori Kriminologi dan Pencegahan Kejahatan

Dalam kajian kriminologi, prostitusi dan perbuatan cabul sering dikategorikan sebagai *victimless crimes* atau kejahatan tanpa korban. Kategori ini muncul karena pelakunya dianggap melibatkan individu yang secara sukarela melakukan suatu tindakan, tanpa adanya pihak yang dirugikan secara langsung seperti dalam pencurian atau pembunuhan. Namun demikian, pandangan ini semakin dipertanyakan, terutama ketika melihat dampak nyata dari praktik prostitusi dan tindakan cabul terhadap individu yang terlibat, baik sebagai korban maupun pelaku. Banyak kasus memperlihatkan bahwa yang tampak sebagai persetujuan sejatinya lahir dari relasi kuasa yang timpang, tekanan ekonomi, atau manipulasi, sehingga menimbulkan dampak serius baik secara psikologis, fisik, maupun sosial terhadap korban.

Menganggap prostitusi sebagai *victimless crime* mengabaikan fakta bahwa banyak individu, terutama perempuan dan anak-anak, masuk ke dalam praktik ini bukan karena pilihan bebas, melainkan karena keterpaksaan atau eksploitasi. Korban sering mengalami trauma berkepanjangan, kehilangan harga diri, serta menghadapi stigma sosial yang melekat. Dalam konteks perbuatan cabul, korban kerap berada dalam posisi rentan, baik karena usia, ketidaksetaraan kekuasaan, maupun kurangnya perlindungan hukum. Oleh karena itu, meskipun secara hukum tidak selalu terdapat pelaporan dari korban, kenyataannya banyak pihak yang dirugikan secara nyata. Maka, penting untuk meninjau ulang label “tanpa korban” dan menempatkan tindakan tersebut dalam kerangka perlindungan kelompok rentan.

Salah satu teori yang dapat digunakan untuk memahami dan mencegah kejahatan ini adalah teori routine activity yang

dikembangkan oleh Lawrence Cohen dan Marcus Felson. Teori ini menyatakan bahwa kejahatan terjadi jika tiga elemen bertemu dalam waktu dan tempat yang sama: pelaku termotivasi, target yang layak, dan ketiadaan penjagaan atau pengawasan. Dalam konteks prostitusi dan perbuatan cabul, meningkatnya aktivitas digital, lemahnya pengawasan sosial, dan kurangnya edukasi seksual menjadi faktor yang memperbesar risiko kejahatan. Oleh karena itu, penanggulangan tidak cukup hanya dengan menghukum pelaku, tetapi juga harus melibatkan upaya untuk mengurangi peluang terjadinya kejahatan, seperti penguatan pengawasan komunitas, peningkatan literasi digital, dan kehadiran hukum yang adaptif terhadap perkembangan zaman.

Pendekatan preventif menjadi sangat penting dalam konteks ini. Upaya preventif meliputi pendidikan seks yang sehat, pemberdayaan ekonomi masyarakat, serta pembentukan lingkungan sosial yang mendukung nilai kesusilaan. Di daerah seperti Gresik, di mana norma keagamaan dan sosial masih kuat, pemberdayaan berbasis komunitas menjadi kunci. Kegiatan penyuluhan dan kampanye moral di kalangan remaja, keluarga, dan lingkungan sekolah dapat mencegah keterlibatan individu dalam praktik prostitusi atau menjadi korban perbuatan cabul. Di sisi lain, regulasi juga harus diarahkan untuk menutup ruang-ruang yang memungkinkan praktik cabul berlangsung, baik secara daring maupun luring.

Selain pendekatan preventif, aspek rehabilitatif juga harus mendapat perhatian. Banyak korban prostitusi maupun kekerasan seksual mengalami luka psikologis yang membutuhkan pendampingan jangka panjang. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menyediakan layanan pemulihan seperti konseling, reintegrasi sosial, pelatihan keterampilan kerja, dan perlindungan hukum. Rehabilitasi juga penting untuk pelaku yang terjerat dalam prostitusi karena keterpaksaan ekonomi. Pendekatan yang humanis, yang tidak semata-mata menghukum tetapi juga

memberi jalan keluar bagi pelaku untuk keluar dari lingkaran praktik menyimpang, menjadi strategi penting dalam menurunkan angka residivisme dan membangun tatanan sosial yang lebih sehat.

Peraturan daerah (Perda) yang mengatur tentang prostitusi dan perbuatan cabul seharusnya tidak hanya bersifat represif, yaitu menindak pelaku dengan sanksi administratif atau pidana, tetapi juga responsif terhadap kondisi sosial. Hal ini berarti perda harus melihat akar persoalan, seperti kemiskinan, pengangguran, pendidikan rendah, hingga lemahnya pengawasan keluarga. Jika perda hanya fokus pada razia atau hukuman denda, tanpa intervensi sosial yang lebih luas, maka kebijakan tersebut tidak akan efektif. Oleh sebab itu, perda yang ideal adalah yang mengintegrasikan langkah preventif, represif, dan rehabilitatif secara seimbang, serta mampu membangun kolaborasi antara pemerintah, tokoh agama, pendidik, dan masyarakat sipil.

Dengan mempertimbangkan pendekatan kriminologi, teori routine activity, serta kebutuhan akan kebijakan yang preventif dan rehabilitatif, maka penanganan prostitusi dan perbuatan cabul tidak boleh disederhanakan sebagai sekadar pelanggaran moral. Ia merupakan gejala sosial yang kompleks, melibatkan banyak aspek, mulai dari struktur ekonomi, budaya, relasi kuasa, hingga kelembagaan hukum. Oleh karena itu, kebijakan lokal seperti perda harus dibangun atas dasar pemahaman yang komprehensif terhadap realitas sosial, dengan orientasi utama pada perlindungan korban dan pemulihan sosial. Melalui pendekatan yang lebih holistik, diharapkan masyarakat dapat terlindungi dari praktik menyimpang, dan upaya penegakan hukum berjalan seiring dengan penguatan nilai moral dan kesejahteraan bersama.

B. PRAKTEK EMPIRIS

1. Kondisi Empiris di Kabupaten Gresik

Secara empiris, Kabupaten Gresik menghadapi tantangan serius terkait praktik prostitusi dan tindak pidana perbuatan cabul, meskipun daerah ini dikenal sebagai kawasan religius dengan tradisi pesantren yang kuat. Praktik prostitusi masih ditemukan dalam berbagai bentuk, baik terselubung maupun terbuka, mulai dari warung remang-remang, tempat karaoke, hingga praktik daring melalui media sosial dan aplikasi perpesanan. Beberapa wilayah di pinggiran kota dan kawasan industri bahkan menjadi lokasi rawan terjadinya praktik prostitusi terselubung yang sulit dideteksi secara langsung oleh aparat penegak hukum. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun norma keagamaan dan sosial di Gresik relatif konservatif, faktor ekonomi, urbanisasi, dan perkembangan teknologi tetap menjadi pendorong utama munculnya prostitusi dalam berbagai bentuk baru yang lebih tersembunyi.

Di sisi lain, kasus perbuatan cabul, terutama terhadap anak di bawah umur, juga menunjukkan tren yang mengkhawatirkan. Data dari aparat kepolisian dan lembaga perlindungan anak mencatat adanya peningkatan laporan kasus pencabulan dalam lingkup rumah tangga, sekolah, bahkan lingkungan keagamaan. Kondisi ini diperparah oleh rendahnya kesadaran masyarakat untuk melaporkan, serta ketakutan akan stigma sosial yang dialami korban dan keluarganya. Pemerintah daerah telah merespons melalui pembentukan regulasi dan kerja sama dengan lembaga sosial dan tokoh agama, namun tantangan utama tetap terletak pada pengawasan yang lemah dan belum meratanya edukasi pencegahan di tingkat akar rumput.

Hasil razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Gresik dalam beberapa tahun terakhir mengungkap realitas yang memprihatinkan terkait praktik prostitusi dan perbuatan cabul di wilayah tersebut. Salah satu temuan utama adalah adanya praktik prostitusi terselubung yang

difasilitasi secara aktif oleh pemilik usaha, seperti warung kopi, tempat karaoke, dan salon. Tempat-tempat tersebut tidak jarang menyamarkan kegiatan prostitusi di balik layanan hiburan atau jasa lainnya, sehingga menyulitkan deteksi awal dan pengawasan aparat. Hal ini menunjukkan adanya keterlibatan oknum pelaku usaha dalam mendukung aktivitas ilegal demi keuntungan ekonomi, yang secara langsung mencederai upaya penegakan norma sosial dan hukum di tingkat lokal.

Selain itu, Satpol PP juga menemukan praktik prostitusi berbasis daring (online), termasuk eksploitasi seksual terhadap anak, yang dilakukan melalui aplikasi perpesanan seperti MiChat dan WhatsApp. Modus ini semakin marak seiring dengan berkembangnya akses teknologi dan minimnya literasi digital, terutama di kalangan remaja dan anak muda. Platform digital tersebut dimanfaatkan oleh pelaku untuk menawarkan jasa seksual secara diam-diam, dengan risiko yang lebih sulit terdeteksi oleh aparat. Penyalahgunaan rumah kos dan penginapan harian juga menjadi masalah yang mencolok, di mana tempat tinggal sementara ini digunakan sebagai lokasi praktik cabul, baik secara suka rela maupun dalam kondisi paksaan atau eksploitasi. Kondisi ini menegaskan perlunya penanganan menyeluruh, tidak hanya melalui penindakan, tetapi juga regulasi ketat terhadap usaha jasa, pengawasan tempat tinggal sementara, serta literasi digital dan seksual di masyarakat.

2. Penanganan yang Belum Terkoordinasi

Penanganan terhadap praktik prostitusi dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik hingga kini masih bersifat parsial dan belum menyentuh akar permasalahan secara menyeluruh. Upaya yang dilakukan sebagian besar bersifat insidentil dan reaktif, tergantung pada razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), aparat kepolisian, atau laporan masyarakat. Razia dilakukan secara berkala, tetapi tidak terencana secara

strategis dalam bentuk kebijakan jangka panjang. Setelah dilakukan penindakan, para pelaku sering kali hanya dikenai sanksi ringan atau dibina secara singkat, tanpa adanya sistem pengawasan atau program rehabilitasi yang berkelanjutan. Hal ini menyebabkan praktik prostitusi dan tindakan cabul mudah kembali muncul dengan pola dan modus yang lebih terselubung.

Salah satu persoalan mendasar dalam penanganan kasus ini adalah tidak adanya mekanisme yang komprehensif dan terintegrasi antara berbagai instansi pemerintah daerah. Satpol PP bertugas melakukan penindakan lapangan, namun tidak selalu didukung oleh data atau pendekatan yang berbasis pada analisis sosial yang akurat. Dinas sosial, yang seharusnya memiliki peran penting dalam rehabilitasi dan perlindungan korban, juga belum maksimal dalam mengembangkan program pemulihan berbasis komunitas. Di sisi lain, aparat kepolisian menghadapi keterbatasan dalam menindak pelaku karena lemahnya perangkat hukum daerah dan sering kali hanya mengandalkan pasal-pasal umum dalam KUHP yang tidak selalu relevan dengan kondisi lokal. Akibatnya, tidak ada koordinasi yang efektif antar lembaga dalam menangani permasalahan ini secara sistemik.

Ketidakefektifan ini semakin diperparah oleh lemahnya dasar hukum di tingkat lokal. Hingga kini, Kabupaten Gresik belum memiliki peraturan daerah (Perda) yang secara khusus dan tegas mengatur tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul. Sanksi yang dijatuhkan terhadap pelaku dalam razia sebagian besar hanya berupa sanksi administratif, seperti denda, teguran, atau pembinaan singkat, yang tidak memiliki efek jera. Pelaku yang ditangkap dalam razia sering kali dilepaskan setelah pendataan, dan mereka dengan mudah dapat kembali ke praktik yang sama di lokasi berbeda. Tanpa instrumen hukum yang kuat, penegakan moral publik di Gresik terkesan tidak konsisten dan

tidak memberikan perlindungan yang memadai bagi korban maupun masyarakat luas.

Selain aspek hukum, pendekatan sosial dan edukatif juga masih sangat minim diterapkan. Pemerintah daerah belum secara serius mengembangkan program edukasi tentang bahaya prostitusi dan dampak psikososial dari perbuatan cabul, baik di lingkungan sekolah, keluarga, maupun masyarakat umum. Tidak ada program literasi seksual yang sistematis untuk anak-anak dan remaja, yang padahal merupakan kelompok paling rentan terhadap eksploitasi. Kampanye moral lebih banyak dilakukan oleh organisasi keagamaan secara independen, namun belum terintegrasi ke dalam kebijakan pemerintah daerah. Padahal, pencegahan berbasis edukasi dan pemberdayaan sangat penting untuk menekan angka kejadian sejak dini dan membentuk kesadaran kolektif yang kuat di masyarakat.

Melihat kenyataan tersebut, diperlukan reformasi kebijakan lokal yang mengedepankan pendekatan multi-sektoral dan berbasis data. Pemerintah daerah harus menyusun perda khusus yang mengatur secara detail tentang pencegahan, penindakan, dan rehabilitasi praktik prostitusi dan perbuatan cabul. Perda tersebut harus melibatkan lintas sektor, seperti dinas sosial, pendidikan, kesehatan, kepolisian, tokoh agama, dan masyarakat sipil, guna menciptakan sistem yang holistik dan berkelanjutan. Selain itu, penting untuk mengembangkan sistem pemantauan dan evaluasi secara berkala agar kebijakan tidak berhenti pada tataran simbolik semata. Hanya dengan langkah yang menyeluruh dan berorientasi pada perlindungan korban serta pemulihan moral masyarakat, Gresik dapat menghadapi persoalan ini secara lebih serius dan efektif.

3. Dampak Terhadap Masyarakat

Keberadaan praktik prostitusi, baik terselubung maupun terbuka, di wilayah tertentu di Kabupaten Gresik telah

menimbulkan keresahan yang signifikan di tengah masyarakat. Warga yang tinggal di sekitar lokasi-lokasi yang dicurigai sebagai tempat prostitusi, seperti penginapan harian, rumah kos, warung remang-remang, atau tempat karaoke, sering menyampaikan keluhan terkait aktivitas yang dianggap mengganggu ketertiban dan kenyamanan lingkungan. Praktik keluar-masuk tamu di jam-jam tidak wajar, suara gaduh, dan aktivitas mencurigakan lainnya menimbulkan rasa tidak aman, terutama bagi keluarga dengan anak-anak. Keresahan ini semakin meningkat ketika masyarakat merasa bahwa laporan mereka tidak ditindaklanjuti secara serius oleh aparat, sehingga menimbulkan ketidakpercayaan terhadap negara dan pemerintah daerah. Ketika negara tidak hadir secara nyata dalam menjaga ruang publik, masyarakat akan merasa ditinggalkan dan pada akhirnya memilih cara sendiri yang bisa berujung pada konflik sosial.

Paparan terhadap lingkungan yang mengandung unsur seksual secara eksplisit juga berdampak besar terhadap anak-anak dan remaja. Di usia yang masih rentan dan dalam masa pembentukan karakter, anak-anak bisa dengan mudah menyerap informasi dan perilaku dari lingkungan sekitarnya. Ketika prostitusi dan perbuatan cabul terjadi di ruang terbuka atau tersebar melalui media sosial, mereka terpapar pada nilai-nilai yang menyimpang dari norma sosial dan agama. Lebih dari sekadar menjadi penonton, remaja bahkan bisa terdorong untuk ikut terlibat sebagai pelaku, baik karena tekanan ekonomi, pengaruh teman sebaya, maupun rasa ingin tahu yang tidak dibarengi pemahaman kritis. Kasus eksploitasi seksual terhadap anak yang terjadi melalui media seperti MiChat dan WhatsApp di Gresik menunjukkan bahwa batas antara korban dan pelaku bisa sangat tipis. Kurangnya pendidikan seksual yang benar dan tidak adanya pengawasan yang memadai dari keluarga, sekolah, dan negara memperparah kondisi ini.

Dampak lain yang sangat serius dari maraknya prostitusi adalah meningkatnya angka penyakit menular seksual (PMS), khususnya HIV/AIDS. Data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Gresik menunjukkan bahwa ada peningkatan kasus HIV/AIDS dalam beberapa tahun terakhir, sebagian besar terkait dengan perilaku seksual berisiko tinggi. Prostitusi menjadi salah satu faktor utama penyebaran penyakit ini karena sering kali terjadi hubungan seksual tanpa perlindungan, terutama di kalangan pekerja seks yang tidak memiliki akses ke layanan kesehatan atau informasi tentang pencegahan penyakit menular. Para pelanggan, yang berasal dari berbagai lapisan masyarakat, bisa menjadi jembatan penularan ke lingkungan keluarga dan masyarakat yang lebih luas. Akibatnya, prostitusi tidak hanya menjadi isu moral, tetapi juga menjadi persoalan serius dalam sektor kesehatan publik. Beban ini tidak hanya ditanggung individu, tetapi juga sistem kesehatan dan keuangan daerah.

Dampak dari praktik prostitusi dan tindakan cabul juga dirasakan dalam lingkup yang lebih mikro, yaitu keluarga dan komunitas. Kehidupan rumah tangga bisa terganggu akibat keterlibatan anggota keluarga dalam praktik prostitusi, baik sebagai pelaku maupun sebagai korban. Rasa malu, stigma sosial, dan konflik internal dapat menghancurkan keharmonisan keluarga. Dalam masyarakat Gresik yang menjunjung tinggi nilai-nilai kekeluargaan dan kehormatan, terlibatnya salah satu anggota keluarga dalam praktik menyimpang ini sering kali menjadi aib yang sulit diterima. Akibatnya, korban malah terisolasi, tidak mendapat dukungan sosial, dan kehilangan jaringan pendukung yang seharusnya dapat membantunya pulih. Dalam lingkup komunitas, solidaritas sosial melemah karena munculnya saling curiga, gosip, hingga konflik terbuka antarwarga, terutama jika ada anggapan bahwa praktik tersebut dibiarkan atau ditoleransi oleh sebagian pihak.

Sebagai daerah dengan latar belakang religius yang kuat, Kabupaten Gresik memiliki tradisi keagamaan yang terpelihara, termasuk peran pesantren, masjid, dan majelis taklim sebagai pusat kehidupan sosial. Maraknya praktik prostitusi dan cabul sangat bertentangan dengan nilai-nilai moral yang diajarkan dalam kehidupan keagamaan tersebut. Aktivitas menyimpang ini menimbulkan kekecewaan dan kegelisahan di kalangan tokoh agama serta komunitas religius. Keberadaan praktik tersebut di lingkungan masyarakat mengganggu agenda pembinaan moral dan spiritual, serta menciptakan ketegangan antara kelompok yang ingin menegakkan nilai agama dengan pihak yang dianggap membiarkan atau bahkan terlibat. Di beberapa kasus, ketegangan ini bisa berkembang menjadi konflik horizontal yang berisiko merusak keharmonisan antarwarga. Dalam jangka panjang, gangguan terhadap kehidupan keagamaan dapat memunculkan apatisme atau bahkan radikalisme jika aspirasi moral publik tidak difasilitasi secara bijak oleh negara.

Tidak kalah penting, dampak dari prostitusi terhadap masyarakat juga tercermin dalam citra daerah. Gresik dikenal sebagai kota santri dan kota industri yang sedang berkembang. Namun, jika praktik prostitusi dibiarkan menjamur, citra tersebut akan rusak di mata publik dan investor. Kawasan industri yang berdekatan dengan lokasi prostitusi dapat menimbulkan kesan negatif tentang pengelolaan ruang dan lemahnya tata kelola sosial. Investor yang mempertimbangkan nilai-nilai etika dan sosial dalam kebijakan tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) bisa enggan berinvestasi di wilayah yang tidak mampu menjaga stabilitas sosialnya. Selain itu, pariwisata berbasis budaya dan religi yang sedang dikembangkan pun bisa terhambat, karena wisatawan menginginkan lingkungan yang aman, bersih, dan mencerminkan nilai lokal.

Dampak dari prostitusi dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik tidak dapat dipandang sebelah mata. Keresahan warga,

kerentanan anak dan remaja, peningkatan penyakit menular seksual, serta terganggunya kehidupan sosial, keagamaan, dan ekonomi masyarakat menunjukkan bahwa masalah ini telah menyentuh berbagai aspek kehidupan. Oleh karena itu, penanganannya tidak cukup hanya dengan razia atau tindakan administratif, melainkan membutuhkan pendekatan yang sistematis dan terpadu. Pemerintah daerah perlu merancang kebijakan yang tidak hanya bersifat represif, tetapi juga edukatif dan rehabilitatif. Keterlibatan tokoh agama, lembaga pendidikan, organisasi masyarakat, serta media sangat penting untuk membangun kesadaran kolektif dan menciptakan lingkungan sosial yang bersih dari praktik menyimpang. Hanya dengan sinergi yang kuat antar elemen masyarakat, Gresik dapat menjaga identitasnya sebagai kota religius sekaligus membangun masa depan sosial yang sehat dan bermartabat.

C. URGENSI PERATURAN DAERAH DARI PERSPEKTIF TEORITIS DAN EMPIRIS

Prostitusi dan perbuatan cabul merupakan persoalan kompleks yang tidak hanya berkaitan dengan moralitas, tetapi juga ketertiban umum, kesehatan masyarakat, dan perlindungan terhadap kelompok rentan. Berdasarkan kajian teori-teori kriminologi, sosiologi, dan hukum, serta fakta empiris di lapangan, terdapat kebutuhan mendesak untuk menghadirkan sebuah regulasi daerah yang komprehensif di Kabupaten Gresik. Regulasi ini dibutuhkan bukan semata untuk menekan angka pelanggaran kesusilaan, tetapi juga untuk mengatur dan mengarahkan respon sosial secara tepat terhadap fenomena tersebut. Tanpa dasar hukum yang kuat, langkah-langkah penindakan yang telah dilakukan selama ini bersifat sporadis, reaktif, dan kurang berdampak secara jangka panjang.

Regulasi daerah atau peraturan daerah (Perda) yang dimaksud harus menjadi payung hukum bagi seluruh upaya pencegahan dan

penindakan praktik prostitusi dan perbuatan cabul. Selama ini, tindakan yang dilakukan oleh aparat seperti Satpol PP dan Kepolisian sering kali tidak didukung oleh ketentuan hukum daerah yang rinci, sehingga pelaku hanya dikenakan sanksi administratif atau sekadar pendataan. Padahal, tanpa instrumen hukum yang jelas, tindakan tersebut tidak cukup memberikan efek jera. Kehadiran Perda yang memuat norma hukum substantif dan prosedural dapat memberikan legitimasi pada proses hukum, sekaligus menjadi acuan dalam menyusun program-program edukatif, preventif, dan rehabilitatif yang terarah dan berkesinambungan.

Salah satu aspek paling penting dalam regulasi tersebut adalah perlindungan terhadap korban, khususnya anak-anak dan perempuan. Dalam praktiknya, mereka sering kali tidak hanya menjadi objek eksploitasi, tetapi juga menjadi korban berlapis: stigma sosial, pelecehan, hingga pengabaian oleh sistem hukum. Perda harus dirancang dengan perspektif korban (*victim-centered*), di mana korban tidak disalahkan atau dikriminalisasi, tetapi diberi perlindungan, pemulihan, dan rehabilitasi. Pemerintah daerah perlu memastikan tersedianya layanan konseling, rumah aman, serta pendampingan hukum dan psikososial yang terjangkau dan mudah diakses oleh korban.

Selain perlindungan korban, regulasi ini juga perlu memberikan sanksi yang tegas dan proporsional terhadap para pelaku, termasuk pihak-pihak yang menyokong keberlangsungan praktik cabul, seperti pemilik kos, penginapan, atau tempat hiburan yang secara sadar menyediakan fasilitas. Penerapan sanksi yang adil penting untuk menciptakan efek jera dan menunjukkan bahwa daerah memiliki komitmen serius dalam menjaga moralitas dan tata kehidupan sosial yang sehat. Sanksi tidak hanya berupa denda atau penutupan tempat usaha, tetapi juga sanksi administratif lainnya seperti pencabutan izin usaha, pembekuan operasional, hingga proses pidana jika terbukti ada unsur eksploitasi atau perdagangan orang.

Untuk mewujudkan efektivitas regulasi ini, sangat diperlukan sinergi yang kuat antarperangkat daerah dan elemen masyarakat. Satpol PP, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Kepolisian, hingga tokoh agama dan organisasi masyarakat sipil perlu dilibatkan secara aktif dalam implementasi regulasi. Setiap pihak memiliki peran strategis—Satpol PP dalam penegakan Perda, Dinas Sosial dalam rehabilitasi korban, Dinas Kesehatan dalam penanganan penyakit menular seksual, serta masyarakat dalam pengawasan lingkungan. Regulasi harus mengatur mekanisme koordinasi, pelaporan, dan evaluasi lintas sektor agar setiap tindakan yang diambil bersifat kolaboratif dan konsisten.

Tujuan utama dari regulasi ini bukan sekadar memberantas praktik prostitusi atau menghukum pelaku, tetapi untuk membangun kembali sistem sosial yang sehat dan bermartabat. Dalam jangka panjang, kebijakan daerah harus mampu mendorong perubahan pola pikir masyarakat, memperkuat nilai moral dan etika publik, serta menciptakan lingkungan yang mendukung pertumbuhan generasi muda yang terlindungi dari penyimpangan seksual. Perda ini juga menjadi medium untuk memperkuat pendidikan karakter, kampanye anti-eksploitasi seksual, serta penguatan keluarga sebagai unit perlindungan pertama bagi anak dan perempuan.

Dalam penyusunannya, regulasi harus mempertimbangkan nilai-nilai keagamaan dan budaya lokal yang hidup di masyarakat Gresik. Sebagai kota santri, masyarakat Gresik memiliki landasan moral dan religius yang kuat. Namun, nilai-nilai ini juga harus diintegrasikan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Artinya, regulasi tidak boleh melanggar hak dasar warga negara, termasuk hak atas keadilan, nondiskriminasi, dan perlakuan manusiawi bagi semua, termasuk korban dan pelaku yang menjalani proses hukum. Pendekatan humanis dan inklusif akan memperkuat legitimasi regulasi ini dan mendorong partisipasi publik yang luas.

Keseluruhan fakta dan analisis di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Gresik membutuhkan langkah nyata dan sistemik dalam

menanggulangi persoalan prostitusi dan perbuatan cabul. Regulasi daerah yang kuat, adil, dan manusiawi menjadi kebutuhan mendesak agar berbagai bentuk pelanggaran kesusilaan dapat dicegah dan ditangani secara efektif. Lebih dari sekadar instrumen hukum, Perda ini akan menjadi simbol komitmen daerah dalam menciptakan masyarakat yang aman, bermoral, dan berkeadaban. Dengan keterlibatan semua pihak, Gresik dapat menjadi pelopor dalam membangun tata kelola sosial yang tidak hanya sesuai norma hukum, tetapi juga mencerminkan keadilan sosial dan penghormatan terhadap martabat manusia.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1 UUD NRI Tahun 1945

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah menjamin diberikannya otonomi kepada daerah otonom, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Otonomi sendiri mengandung arti kewenangan untuk mengurus (*bestuurdaad*) dan mengatur (*regelendaad*). Kewenangan untuk mengurus berisi kewenangan daerah untuk mengurus beberapa urusan yang menjadi kewenangannya, sedangkan kewenangan mengatur berisi kewenangan daerah untuk membuat Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria (NSPK) yang dapat dijadikan dasar untuk melaksanakan kewenangan pengurusan tersebut.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip otonomi. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pemerintahan daerah selain memiliki kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan berkedudukan setara dengan kepala daerah sehingga harus diberikan hak dan kewajiban yang sama.

Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah otonom adalah otonomi seluas-luasnya. Karenanya, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Atas dasar itu, Pemerintahan Daerah Kabupaten Gresik melalui Bupati/Pemerintah Kabupaten yang dalam hal ini diwakili oleh

Satuan Polisi Pamong Praja berinisiatif membentuk Peraturan Daerah Kabupaten tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” sebagai wujud dari pelaksanaan kewenangan mengatur (*regelendaad*) Kabupaten Gresik sebagai salah satu daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.2 Undang-undang No 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang Undang Hukum Pidana

Pasal 296 Undang-undang No. 1 Tahun 1946, “Barangsiapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu rupiah” pasal dari peraturan tersebut dapat menjadi pedoman Peraturan Daerah Kabupaten Gresik, yang substansinya mengatur mengenai memudahkan perbuatan cabul yang didalam pasal tersebut terdapat unsur kesengajaan, interpretasi dari suatu yang berhubungan dengan prostitusi. Pasal lain yang relevan sebagai dasar untuk pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik yang nantinya mengatur mengenai Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul.

Mengenai Pasal 297, “memperdagangkan perempuan dan laki-laki yang belum dewasa dihukum penjara selama-lamanya enam tahun” yang substansi dari pasal tersebut adalah mengatur mengenai larangan perdagangan wanita dibawah umur; dan Pasal 506, “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun.” ketentuan tersebut mengenai larangan seseorang menjadikan perbuatan cabul seorang wanita yang dijadikan sebagai pencarian.

3.3 Undang-undang No 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Produk hukum tersebut merupakan produk hukum yang mengatur mengenai tindak pidana. Dalam hal ini yang dapat menjadi dasar hukum bagi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik nantinya mengenai perbuatan pencabulan diatur dalam Pasal 414 yang isi dari pasal tersebut mengatur mengenai larangan berbuat cabul terhadap orang lain; Pasal 417 substansi dari pasal tersebut mengatur tindak pidana seseorang yang memberikan hadiah untuk melakukan perbuatan cabul. Kedua pasal tersebut relevan dengan bukti empiris terhadap perbuatan pelaku pencabulan yang hendak disanksi sesuai yang diatur pada Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” nantinya.

Mengenai hal yang berkaitan prostitusi pada Undang-undang No. 1 Tahun 2023 diatur pada Pasal 420 yang mengatur ketentuan larangan terhadap perseorangan untuk memudahkan orang lain berbuat cabul, disini terdapat unsur kesengajaan pada pelaku yang melakukan hal prostitusi, Selain itu terdapat pemberatan pemidanaan diatur dalam Pasal 421 “Jika tindak pidana pencabulan (seperti yang diatur dalam Pasal 419 atau 420) dilakukan sebagai kebiasaan atau untuk mencari nafkah, pidana yang dijatuhkan dapat ditingkatkan 1/3 dari pidana dasar.” pasal tersebut terdapat kesamaan dengan pasal 420 akan tetapi perbuatan cabul orang lain dipergunakan untuk menarik keuntungan yang hal ini terdapat kaitan dengan prostitusi yang mengambil keuntungan dalam melakukan perbuatan cabul.

Pada Pasal 407 “Setiap Orang yang memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menyebarluaskan, menyiarkan, mengimpor, mengekspor, menawarkan, memperjualbelikan, menyewakan, atau menyediakan Pornografi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) Bulan dan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun atau pidana denda paling sedikit kategori IV dan pidana denda paling banyak kategori VI.” terdapat pengaturan pemidanaan yang mengatur ketentuan suatu larangan memperjualbelikan, menyewakan dan menyediakan suatu hal tentang prostitusi dan/atau pornografi. Pasal 407

tersebut terdapat kata “memperjualbelikan” maka penafsiran dalam pasal tersebut dapat dikaitkan dengan prostitusi yang merupakan memperjualbelikan jasa yang berhubungan dengan perbuatan cabul dan Pasal 411, yang mengatur mengenai ketentuan larangan terhadap orang yang memakai jasa prostitusi/PSK, pasal tersebut merupakan pemidanaan terhadap konsumen yang menggunakan jasa prostitusi. Berdasarkan ketentuan beberapa pasal di atas dapat dijadikan dasar hukum dan acuan memuat suatu klausul dan pasal pada Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” sesuai kewenangannya yang diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

3.4 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Produk Hukum tersebut mengatur mengenai penegakkan hukum materiil yaitu Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang didalamnya mengatur mengenai proses pemidanaan terhadap tersangka yang diduga melakukan suatu tindak pidana yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tersebut.

Substansi di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) mengatur mengenai pemeriksaan, penyidikan dan penuntutan yang merupakan proses penegakkan hukum pidana materiil atau Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Peraturan tersebut dapat dijadikan acuan dan dasar hukum bagi penegakkan suatu tindakan yang dilarang yang dalam hal ini merupakan perbuatan cabul dan prostitusi, dimana dapat diatur mengenai penyidikan untuk pelaku, konsumen perbuatan cabul dan prostitusi, selain itu juga terhadap penyedia tempat prostitusi. Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul dapat membuat rancangan peraturan daerah yang berhubungan dengan hukum formil pada penegakkan hukum pidana

dengan mengacu dan menggunakan dasar hukum Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana sebagaimana negara melakukan pidana terhadap pelaku tindak pidana menggunakan produk hukum tersebut.

3.5 Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Produk Hukum tersebut mengatur mengenai Tindak Pidana terhadap Perdagangan Orang, dalam undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, terdapat suatu pengaturan yang mengatur mengenai eksploitasi seksual, “Eksploitasi seksual adalah segala bentuk pemanfaatan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari korban untuk mendapatkan keuntungan, termasuk tetapi tidak terbatas pada semua kegiatan pelacuran dan percabulan”. Berdasarkan istilah tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menjadikan acuan untuk istilah perbuatan asusila tersebut yang nantinya diatur dalam Peraturan Daerah yang ruang lingkupnya mengatur tentang prostitusi dan/atau perbuatan cabul. Sehingga nantinya peristilahan yang dimaksud terdapat dasar hukum yang ditujukan berdasarkan Undang-undang No 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Terdapat beberapa pasal yang menjadi dasar dan acuan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul.

Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) mengatur mengenai pemidanaan terhadap tindak perdagangan orang yang memiliki hubungan erat dengan keberadaan tempat prostitusi. Selanjutnya, Pasal 12 menegaskan larangan eksploitasi korban perdagangan orang melalui persetubuhan atau pencabulan, yang juga terkait dengan tempat prostitusi sebagai salah satu modus pelaku eksploitasi dalam perdagangan tersebut.

Dalam hal perlindungan korban, Pasal 51 memberikan hak kepada korban untuk mendapatkan rehabilitasi kesehatan dan sosial. Ketentuan ini berkaitan dengan penerapan sanksi administratif serta perlindungan

hukum yang ditujukan untuk membantu pemulihan korban perdagangan orang, khususnya dalam konteks prostitusi. Selain itu, Pasal 52 mengatur pelaksanaan rehabilitasi sosial sebagai bentuk sanksi preventif yang diberikan kepada korban prostitusi guna mendukung proses pemulihan dan reintegrasi sosial mereka.

Selanjutnya, Pasal 57 ayat (1) Pemerintah, “Pemerintah Daerah, masyarakat, dan keluarga wajib mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang.” dan ayat (2) “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat kebijakan, program, kegiatan, dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang”. Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan upaya pencegahan terhadap praktik perdagangan orang, termasuk prostitusi. Keseluruhan ketentuan ini menunjukkan sinergi antara aspek hukum pidana, rehabilitasi, dan peran pemerintah daerah dalam menangani serta mencegah perdagangan orang dengan modus prostitusi, sekaligus memberikan perlindungan dan pemulihan kepada korban melalui program rehabilitasi sosial dan kesehatan. Pada undang-undang ini Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dapat menyusun rancangan peraturan daerah yang nantinya terdapat norma yang mengatur mengenai rehabilitasi, yang ditujukan kepada pelaku prostitusi, maupun korban eksploitasi seksual oleh penyedia tempat prostitusi.

3.6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 236 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.” Lebih Lanjut Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan, “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan di atas memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk produk hukum daerah sebagai wujud dari fungsi mengatur daerah (*regelendaad*) sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat 6 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun bentuk produk hukum daerah yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas adalah Peraturan Daerah yang salah satu materi muatannya sebagai penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan. Selain itu pada Pasal 245 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai Satuan Polisi Pamong Praja merupakan organisasi perangkat daerah yang berwenang untuk menegakkan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada), serta menyelenggarakan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, dan perlindungan masyarakat. Dengan demikian, adanya Peraturan Daerah Kabupaten tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul yang dilaksanakan guna memenuhi asas desentralisasi yang berhubungan dengan pemenuhan hak akan ketenteraman, ketertiban umum dan melaksanakan ketentuan pada Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 2 Tahun 2022 tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Pelindungan Masyarakat.

3.7 Undang-undang No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Produk Hukum ini mengatur mengenai tindak pidana kekerasan seksual yang didalamnya terdapat substansi yang mengatur mengenai larangan perbuatan cabul. Pasal 4 ayat (1) mengatur secara spesifik tindak pidana kekerasan seksual yang mencakup eksploitasi seksual dan perbudakan seksual sebagai bagian dari kekerasan seksual. Ketentuan ini menjadi dasar hukum pemidanaan terhadap pelaku dan konsumen prostitusi yang terlibat dalam praktik kekerasan seksual tersebut. Selain itu, Pasal 4 ayat (2) memperluas ruang lingkup tindak pidana kekerasan

seksual dengan memasukkan perbuatan cabul, pemaksaan pelacuran, dan tindak pidana perdagangan orang yang bertujuan eksploitasi seksual, sehingga memberikan landasan hukum yang kuat untuk menindak berbagai bentuk kekerasan seksual yang berhubungan dengan prostitusi. Kedua pasal tersebut dapat menjadi dasar Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang terdapat ketentuan mengenai perbuatan cabul, yang sesuai kewenangannya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang “ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat”.

Pasal 5 mengatur sanksi pidana bagi orang yang melakukan perbuatan seksual nonfisik yang merendahkan harkat dan martabat seseorang berdasarkan seksualitas dan kesusilaan, sedangkan Pasal 6 menegaskan sanksi terhadap mereka yang menyalahgunakan kedudukan, wewenang, atau kepercayaan untuk melakukan perbuatan cabul atau persetubuhan. Kedua pasal ini memiliki kaitan erat dengan keberadaan tempat prostitusi dapat dijadikan dasar Pemerintah Daerah dalam substansi dan materi muatan rancangan peraturan daerah yang akan disusun. Selanjutnya, Pasal 13 mengatur sanksi pidana bagi orang yang secara melawan hukum menempatkan seseorang di bawah kekuasaannya dengan maksud mengeksploitasi secara seksual, yang juga terkait erat dengan praktik prostitusi.

Dalam aspek rehabilitasi, Pasal 17 mengatur pengenaan rehabilitasi medis dan sosial bagi pelaku tindak pidana kekerasan seksual. Ketentuan ini juga mencakup sanksi administratif berupa rehabilitasi bagi konsumen prostitusi, yang menunjukkan pendekatan komprehensif dalam menangani tindak pidana kekerasan seksual dan prostitusi. Pendekatan ini tidak hanya menitikberatkan pada aspek pemidanaan, tetapi juga pada pemulihan dan reintegrasi sosial bagi pelaku dan korban, sehingga memberikan perlindungan hukum yang menyeluruh.

Secara keseluruhan, ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan

Orang. memperlihatkan sinergi antara aspek pidana dan rehabilitasi dalam penanganan tindak pidana kekerasan seksual yang berkaitan dengan prostitusi. Hal ini menunjukkan keberpihakan hukum terhadap korban sekaligus memberikan sanksi tegas kepada pelaku dan pihak-pihak yang mendukung praktik prostitusi, termasuk mereka yang menyalahgunakan kekuasaan dan fasilitas yang ada untuk eksploitasi seksual. Yang dapat dijadikan acuan dan dasar bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang mengatur mengenai larangan prostitusi di lingkup Kabupaten Gresik.

3.8 Undang-undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi

Produk hukum ini mengatur mengenai larangan tentang pornografi terhadap pelaku yang dengan sengaja membuat dan menyebarkan dan perseorangan lain yang menyediakan dalam pembuatan konten atau video yang berhubungan dengan Pornografi, dalam hal ini yang berkesinambungan dengan perbuatan cabul dan/atau prostitusi adalah dalam Pasal 30 “Setiap orang yang menyediakan jasa pornografi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)” Jika diinterpretasikan dengan interpretasi gramatikal yang menafsirkan suatu susunan norma dengan menelaah setiap kosa katanya, maka klausul “menyediakan jasa pornografi” dapat ditafsirkan sama halnya dengan prostitusi yang dilakukan dengan *online*. Hal tersebut merupakan pasal yang mengatur ketentuan larangan bagi prostitusi online.

Pasal tersebut dapat dijadikan dasar Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam rancangan peraturan daerah yang akan disusun, dalam hal pengaturan pemidanaan atau larangan mengenai prostitusi *online* atau hukuman pidana terhadap pelaku prostitusi yang menyediakan jasa secara *online*. Dalam rancangan peraturan daerah perlunya terdapat materi muatan yang mengatur mengenai pemidanaan dan juga larangan terhadap

praktik prostitusi secara online, karena secara pengawasan oleh aparat yang berwenang menjadi sulit dan terkadang lolos dari jangkauan aparat penegak hukum.

3.9 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 2 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan, Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Pelindungan Masyarakat.

Produk Hukum ini sebagai acuan dan dasar hukum dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang “Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat, yang diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan pasal 18 “Setiap orang dilarang melakukan dan/atau menawarkan untuk melakukan perbuatan yang melanggar nilai dan norma kesusilaan”, merupakan mengandung suatu norma perilaku yaitu bersifat larangan. Yang didalamnya terdapat ketentuan mengenai larangan melakukan dan/ atau menawarkan untuk melakukan perbuatan yang melanggar nilai dan norma kesusilaan. Pasal ini dapat dijadikan sebagai acuan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menyusun peraturan daerah, karena terdapat kaitan dengan larangan prostitusi.

Pasal 22 “Tempat hiburan, warung, atau tempat makan minum, penginapan, dilarang menyediakan tempat yang berpotensi melanggar nilai-nilai dan norma kesusilaan.”, pasal ini terdapat ketentuan larangan mengenai penyediaan tempat yang berpotensi melanggar nilai-nilai dan norma kesusilaan. Terdapat kaitan dengan larangan adanya tempat prostitusi, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dapat menambahkan pengaturan pada rancangan peraturan daerah yang terdapat kaitan dengan prostitusi dan perbuatan cabul. Dengan dasar pasal tersebut dapat menjadi referensi dalam membuat pengaturan untuk menutup tempat prostitusi

Mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pembinaan terhadap para pekerja dalam lingkup prostitusi diatur dalam pasal 35

“Bupati melalui perangkat daerah terkait sesuai kewenangan yang ada berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan melakukan pembinaan dan pelatihan secara periodik terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, tuna wisma dan pekerja seks komersial.” , Didalam pasal tersebut mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pembinaan terhadap pekerja seks komersial. Menjadi dasar hukum sanksi administratif represif dan pengawasan preventif terhadap pelaku prostitusi untuk dilakukan rehabilitasi

3.10 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No 13 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

Ketentuan yang mengatur mengenai kriteria penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik yang diatur dalam Peraturan ini terdapat pada Pasal 8 “Ruang lingkup penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi Pelayanan Kesejahteraan Sosial dalam hal :

- a. penyandang masalah kemiskinan;
- b. penyandang masalah keterlantaran;
- c. penyandang masalah kecacatan;
- d. penyandang masalah tuna sosial dan penyimpangan perilaku;
- e. penyandang masalah korban bencana;
- f. penyandang masalah korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Dalam peraturan daerah ini pada pasal diatas terdapat ketentuan bahwasanya penyimpangan perilaku dan eksploitasi termasuk subjek hukum yang mendapatkan kesejahteraan sosial, maka kaitannya dengan prostitusi adalah korban prostitusi yang dipekerjakan secara paksa dan termasuk dalam eksploitasi, seyogyanya tercakup dalam perseorangan yang mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial. Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menyusun peraturan daerah yang terdapat kaitan dengan prostitusi, setidaknya dapat menjadikan pasal tersebut sebagai dasar dalam menetapkan rehabilitasi pada korban prostitusi.

Ketentuan Pasal 12 ayat (2), mengatur mengenai pemberian pelayanan kesejahteraan sosial penyandang tuna sosial berupa rehabilitasi, peningkatan akses terhadap panti sosial, perlindungan sosial dan pencegahan serta penertiban terhadap tuna sosial. Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dapat mengutip pasal tersebut sebagai dasar hukum sanksi administratif represif, terhadap pelaku prostitusi.

Selanjutnya, pasal 14 ayat (1), kategori yang mendapat pelayanan kesejahteraan sosial penyandang masalah korban tindak kekerasan. Terdapat kaitan dengan kegiatan prostitusi yang memperdagangkan manusia. Pasal 14 ayat (2) mengatur mengenai pemberian pelayanan kesejahteraan sosial penyandang masalah korban tindak kekerasan berupa rehabilitasi, peningkatan akses terhadap panti sosial, perlindungan sosial dan peningkatan usaha dalam pencegahan serta penanganan korban. Dalam menyusun rancangan peraturan daerah Pemerintah Daerah Kabupaten juga sebagai dasar hukum sanksi administratif represif, terhadap pelaku prostitusi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis utama dari peraturan daerah mengenai Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul adalah penghormatan terhadap martabat manusia. Setiap individu memiliki hak untuk hidup secara bermartabat, bebas dari eksploitasi seksual, pelecehan, dan perlakuan yang merendahkan nilai kemanusiaan. Prostitusi dan tindakan cabul sering kali menempatkan perempuan dan anak-anak sebagai objek yang diperdagangkan, dikomersialisasikan, atau dieksploitasi, baik secara sukarela maupun karena keterpaksaan ekonomi dan sosial. Oleh karena itu, regulasi daerah ini harus berpijak pada prinsip bahwa perlindungan terhadap martabat manusia adalah fondasi utama dari kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Perlindungan hukum terhadap korban juga merupakan wujud nyata dari nilai-nilai kemanusiaan yang luhur, sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Dalam pandangan filsafat hukum dan hak asasi manusia, setiap individu memiliki hak untuk hidup secara bermartabat dan bebas dari perlakuan yang merendahkan nilai kemanusiaan, termasuk eksploitasi seksual dan kekerasan berbasis gender. Prostitusi dan tindakan cabul kerap menjadikan perempuan dan anak sebagai objek eksploitasi dalam kondisi yang sering kali tidak sepenuhnya atas dasar kehendak bebas. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan substantif dan hak atas perlindungan. Nilai ini juga tercermin dalam sila kedua Pancasila—"Kemanusiaan yang adil dan beradab"—serta dalam Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menjamin hak untuk tidak disiksa dan bebas dari perlakuan tidak manusiawi. (Kaelan, 2013; UUD 1945; UU HAM No. 39 Tahun 1999)

Aspek filosofis lainnya yang mendasari peraturan daerah ini adalah pentingnya menjaga ketertiban sosial dan moralitas publik. Dalam

masyarakat yang menjunjung tinggi norma agama dan etika sosial seperti Gresik—dengan mayoritas penduduk beragama Islam—praktik prostitusi dan cabul dianggap sebagai bentuk penyimpangan yang mengganggu harmoni sosial dan ketenangan masyarakat. Ketertiban umum tidak hanya berkaitan dengan keamanan fisik, tetapi juga menyangkut ketenangan batin masyarakat terhadap hal-hal yang dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai kolektif. Dalam konteks ini, Perda bertujuan untuk membangun lingkungan yang sehat, aman, dan mendukung pertumbuhan generasi muda yang terlindungi dari paparan seksual yang merusak perkembangan moral dan psikologis mereka. Ini menjadi bagian dari tanggung jawab negara dalam mewujudkan tatanan sosial yang selaras dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Masyarakat Kabupaten Gresik yang memiliki basis religius kuat, terutama Islam, memandang praktik prostitusi dan tindakan cabul sebagai bentuk kemaksiatan yang merusak struktur sosial dan ketenangan lingkungan. Ketertiban sosial bukan hanya menyangkut keamanan fisik, tetapi juga keseimbangan nilai moral dan norma publik. Dalam perspektif Durkheim, perilaku menyimpang semacam ini dapat merusak solidaritas sosial jika tidak diatur secara normatif oleh hukum dan budaya lokal. (Durkheim, 1984; Magnis-Suseno, 1987)

Filosofi keadilan sosial juga menjadi pijakan penting dalam penyusunan peraturan daerah ini. Prostitusi dan tindakan cabul tidak dapat dipisahkan dari ketimpangan sosial dan ekonomi yang sering kali mendorong individu terjerumus dalam lingkaran eksploitasi. Dalam banyak kasus, perempuan, anak-anak, dan kelompok ekonomi lemah menjadi korban utama karena lemahnya akses terhadap pendidikan, pekerjaan, dan perlindungan hukum. Dengan demikian, Perda ini tidak boleh hanya represif terhadap pelaku, tetapi juga harus menghadirkan keadilan substantif dengan memberikan perlindungan, pemberdayaan, dan pemulihan bagi korban. Prinsip keadilan ini sejalan dengan amanat konstitusi dan filosofi negara Indonesia yang menempatkan keadilan sosial sebagai salah satu pilar utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam banyak kasus, praktik prostitusi dan perbuatan cabul terjadi karena ketimpangan sosial—kondisi ekonomi yang buruk, rendahnya akses pendidikan, serta minimnya perlindungan hukum membuat kelompok ini mudah tereksplorasi. Oleh karena itu, peraturan daerah tidak hanya harus represif, tetapi juga progresif dan berkeadilan dengan mengedepankan pemulihan, rehabilitasi, dan pemberdayaan korban. Prinsip ini sejalan dengan sila kelima Pancasila—"Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"—dan amanat UUD 1945 untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. (Notonagoro, 1975; UU No. 12 Tahun 2022 tentang TPKS)

Landasan filosofis terakhir adalah pentingnya mengintegrasikan nilai-nilai lokal dengan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia. Masyarakat Gresik memiliki tradisi religius dan kultural yang kuat dalam menolak perilaku amoral dan menjaga kesucian kehidupan sosial. Namun, semangat ini harus berjalan seiring dengan penghormatan terhadap hak individu, prinsip non-diskriminasi, dan perlakuan yang adil bagi semua pihak dalam proses hukum. Perda harus menjadi cerminan dari upaya daerah dalam menjaga jati diri budaya dan agama, tanpa melanggar prinsip-prinsip universal yang menjadi standar perlindungan hukum modern. Dengan pendekatan filosofis yang seimbang ini, regulasi dapat menjadi alat yang efektif untuk membangun masyarakat yang beradab, toleran, dan menjunjung tinggi martabat kemanusiaan dalam kerangka hukum yang adil dan berkeadilan. Pendekatan regulatif harus tetap menjunjung asas non-diskriminasi, due process of law, serta prinsip pemulihan korban. Dengan demikian, Perda ini dapat menjadi cerminan dari semangat lokalitas yang selaras dengan kerangka hukum nasional dan internasional yang melindungi harkat dan martabat setiap warga negara. (CEDAW 1984; UU No. 7 Tahun 1984; Kemenkumham, 2022)

2. Landasan Sosiologis

Secara sosiologis, kehadiran peraturan daerah mengenai Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul di Gresik merupakan respons terhadap realitas sosial yang berkembang di tengah masyarakat. Meskipun dikenal sebagai kawasan religius dengan banyak pesantren dan tradisi Islam yang kuat, Kabupaten Gresik tidak sepenuhnya bebas dari persoalan sosial seperti prostitusi terselubung, eksploitasi seksual, dan perilaku menyimpang lainnya. Hal ini terbukti dari berbagai razia yang dilakukan oleh Satpol PP, aparat kepolisian, dan laporan masyarakat, yang menunjukkan adanya praktik prostitusi yang difasilitasi pemilik usaha, penggunaan aplikasi daring seperti MiChat untuk prostitusi online, serta penyalahgunaan rumah kos untuk tindakan cabul. Dalam konteks ini, masyarakat lokal menuntut kehadiran regulasi yang mampu menjadi instrumen kontrol sosial dan perlindungan terhadap nilai-nilai yang mereka anut. Oleh sebab itu, penyusunan Perda harus mempertimbangkan suara masyarakat yang menginginkan lingkungan sosial yang bersih, aman, dan bermoral.

Masyarakat Gresik memegang teguh norma agama, nilai adat, dan etika kolektif yang berakar kuat dalam kehidupan sehari-hari. Prostitusi dan perbuatan cabul secara sosiologis dianggap sebagai bentuk penyimpangan (*deviant behavior*) karena melanggar konsensus nilai bersama, sebagaimana dijelaskan oleh sosiolog Emile Durkheim bahwa ketertiban sosial ditentukan oleh kesepakatan kolektif atas nilai-nilai moral. Ketika penyimpangan ini dibiarkan atau tidak ditangani secara sistematis, maka akan timbul gangguan pada struktur sosial, menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap aparat, dan pada akhirnya melemahkan ketahanan moral kolektif. Oleh karena itu, peraturan daerah ini menjadi penting sebagai instrumen untuk memperkuat kembali norma-norma sosial dan membangun kembali otoritas moral negara dalam mengatur perilaku warga secara adil, preventif, dan berorientasi pada kebaikan bersama.

Salah satu aspek penting dalam kajian sosiologis adalah bagaimana regulasi ini melindungi anak-anak dan remaja sebagai kelompok yang rentan terhadap pengaruh lingkungan. Paparan seksual dini akibat praktik

prostitusi terselubung, konten daring yang tidak terkendali, serta lingkungan kos-kosan bebas, dapat memicu penyimpangan perilaku di usia muda. Tanpa pengawasan yang memadai dan intervensi dari pemerintah daerah, anak-anak bukan hanya menjadi korban, tetapi juga berpotensi menjadi pelaku atau bagian dari rantai eksploitasi. Dalam konteks ini, Perda berperan sebagai wujud kepedulian struktural untuk menciptakan lingkungan sosial yang kondusif bagi perkembangan anak dan remaja. Fungsi sosial dari Perda ini bukan hanya menindak, tetapi juga membentuk budaya hukum dan sosial yang melindungi moralitas generasi muda dari arus liberalisasi seksual yang tidak sesuai dengan nilai lokal.

Dari perspektif kesehatan masyarakat, prostitusi dan tindakan cabul juga berkaitan erat dengan meningkatnya angka penyakit menular seksual (PMS), termasuk HIV/AIDS. Data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Gresik menunjukkan adanya peningkatan kasus penyakit menular seksual, terutama di wilayah yang dekat dengan lokasi-lokasi prostitusi terselubung. Hal ini menunjukkan adanya kaitan langsung antara penyimpangan sosial dengan masalah kesehatan publik. Selain itu, kondisi ini memperparah beban ekonomi dan psikologis keluarga korban serta memperluas dampak negatif di masyarakat. Dengan demikian, secara sosiologis, keberadaan Perda ini memiliki urgensi untuk melindungi kesehatan kolektif masyarakat, mendorong akses layanan kesehatan yang responsif terhadap korban, dan memperkuat kampanye preventif sebagai bagian dari pendekatan holistik terhadap persoalan prostitusi dan cabul.

Secara sosiologis, Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul tidak dapat dilakukan hanya dengan pendekatan top-down. Diperlukan keterlibatan aktif dari berbagai lapisan masyarakat, termasuk tokoh agama, pemuda, perangkat desa, pengelola kos, dan lembaga pendidikan. Masyarakat adalah aktor utama dalam pembentukan norma dan kontrol sosial. Oleh karena itu, Perda ini harus dirancang untuk memperkuat kapasitas komunitas dalam mencegah, melaporkan, dan menindak praktik-praktik menyimpang secara kolektif. Dengan mendorong sinergi antara pemerintah daerah dan

masyarakat, regulasi ini akan lebih efektif dan berakar dalam kesadaran warga. Landasan sosiologis ini menekankan bahwa perubahan sosial hanya mungkin terjadi jika regulasi disusun berdasarkan kebutuhan nyata masyarakat, dengan mekanisme partisipatif yang adil dan inklusif.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis utama bagi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul bersumber dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 12 ayat (1) UU tersebut, disebutkan bahwa urusan wajib pelayanan dasar meliputi antara lain ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Prostitusi dan perbuatan cabul merupakan permasalahan sosial yang berdampak pada ketertiban umum serta memerlukan intervensi kebijakan berbasis kewenangan daerah. Pemerintah daerah, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Gresik, memiliki otoritas untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum dalam mengatur dan menanggulangi bentuk-bentuk penyimpangan sosial yang meresahkan warga. Dengan Perda ini, daerah dapat menjalankan otonomi secara bertanggung jawab dalam menyusun regulasi sesuai kebutuhan lokal, tanpa bertentangan dengan norma hukum nasional.

Peraturan Daerah tentang Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul harus bersifat harmonis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, rujukan yuridis penting adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), baik KUHP lama (Wetboek van Strafrecht) maupun KUHP baru yang disahkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023. KUHP baru memberikan penguatan terhadap pengaturan perbuatan cabul dan prostitusi, khususnya melalui Bab XIV tentang Tindak Pidana Kesusilaan, yang mencakup ketentuan

tentang eksploitasi seksual, pencabulan, dan pelanggaran kesusilaan dalam ruang daring maupun luring. Selain itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) memperluas definisi kekerasan seksual dan memberikan perlindungan terhadap korban, termasuk dalam konteks prostitusi yang mengandung unsur eksploitasi atau kekerasan. Dengan mengacu pada kerangka hukum nasional ini, Perda Gresik dapat disusun sebagai instrumen yuridis pelengkap yang memperkuat implementasi hukum pidana di tingkat lokal.

Landasan yuridis lainnya yang penting adalah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, yang mengatur secara tegas bahwa setiap anak berhak untuk dilindungi dari segala bentuk kekerasan dan eksploitasi seksual. Dalam praktik prostitusi dan tindakan cabul, anak-anak seringkali menjadi korban yang tidak memiliki daya tawar dan berada dalam situasi rentan secara sosial maupun ekonomi. Demikian pula, perempuan sebagai kelompok rentan dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), yang mengamanatkan negara untuk mengambil langkah hukum dan administratif guna mencegah eksploitasi dan diskriminasi berbasis gender. Peraturan Daerah Gresik harus sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan ini dan menetapkan norma hukum yang menjamin keamanan dan keadilan bagi kelompok-kelompok tersebut. Dengan demikian, Perda bukan hanya menjalankan kewenangan administratif daerah, tetapi juga memenuhi mandat konstitusional dan internasional tentang hak asasi manusia.

Secara yuridis, Perda juga harus menjadi instrumen yang menjamin adanya keseimbangan antara pendekatan penindakan (represif) dan pencegahan (preventif) serta pemulihan (restoratif). Hal ini sesuai dengan asas legalitas dalam hukum pidana yang menghendaki bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan peraturan yang berlaku sebelumnya. Oleh karena itu, Perda perlu menyusun norma hukum yang jelas, terukur, dan tidak multitafsir, agar tidak menimbulkan

penyalahgunaan wewenang dalam penegakannya. Selain itu, peraturan ini harus memberikan prosedur yang adil dan tidak diskriminatif, baik terhadap pelaku maupun korban. Ketika Perda menetapkan sanksi administratif, peringatan, pembinaan sosial, hingga kerja sosial, semua harus dirancang sesuai dengan prinsip *due process of law*. Kehadiran Perda bukan semata-mata untuk menghukum, tetapi untuk menciptakan sistem sosial yang memulihkan kehormatan masyarakat, membina pelaku agar tidak mengulangi perbuatannya, serta menjamin dukungan terhadap korban melalui pendampingan dan layanan pemulihan.

Dari sisi hukum tata negara, pelaksanaan Peraturan Daerah harus didukung oleh pelibatan berbagai perangkat daerah yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan, termasuk Satpol PP, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, serta Kepolisian dan Kejaksaan dalam penindakan hukum. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menegaskan pentingnya partisipasi publik dalam setiap tahapan penyusunan Perda. Artinya, penyusunan Perda Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul harus melibatkan unsur masyarakat, akademisi, tokoh agama, serta organisasi perlindungan perempuan dan anak untuk memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan mencerminkan kebutuhan dan nilai-nilai komunitas lokal. Perda yang dibentuk melalui pendekatan partisipatif akan memiliki legitimasi sosial dan yuridis yang kuat, sehingga implementasinya tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga diterima secara luas oleh masyarakat yang akan menjalankannya.

Kesimpulan

Landasan filosofis dari Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul bertumpu pada prinsip penghormatan terhadap martabat manusia, perlindungan terhadap kelompok rentan, serta

pentingnya menjaga moralitas dan ketertiban sosial yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam kerangka ini, perda dimaknai bukan semata sebagai instrumen hukum, melainkan juga sebagai pengejawantahan nilai-nilai luhur bangsa yang menghargai harkat dan martabat manusia. Prostitusi dan tindakan cabul, secara filosofis, dipandang sebagai bentuk degradasi moral yang tidak hanya merugikan individu pelaku atau korban, tetapi juga menurunkan kualitas kemanusiaan dalam masyarakat secara kolektif. Karena itu, perlindungan terhadap anak-anak, perempuan, dan kelompok lemah dari praktik eksploitatif menjadi fondasi penting dalam penetapan kebijakan daerah ini. Selain itu, perda juga mencerminkan pentingnya integrasi antara nilai-nilai budaya lokal yang religius dengan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia, sehingga regulasi tetap menjunjung keadilan substantif tanpa mengorbankan nilai kemanusiaan.

Secara sosiologis, keberadaan perda ini didasari oleh fakta bahwa praktik prostitusi dan perbuatan cabul telah menimbulkan keresahan masyarakat Gresik, mengganggu ketenteraman sosial, serta berdampak negatif terhadap generasi muda dan tatanan moral publik. Tindakan-tindakan tersebut dipahami sebagai bentuk penyimpangan sosial yang berpotensi menular dan berkembang, terutama dalam masyarakat urban yang mengalami tekanan sosial-ekonomi dan keterbukaan teknologi informasi. Kajian kriminologis menunjukkan bahwa prostitusi bukanlah semata-mata kejahatan tanpa korban (*victimless crime*), melainkan turut menciptakan siklus kekerasan, eksploitasi seksual, dan penyakit sosial lainnya. Oleh karena itu, perda menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat ketahanan sosial masyarakat, mencegah normalisasi perilaku menyimpang, dan memberikan mekanisme hukum bagi masyarakat serta institusi negara dalam menghadapi masalah ini secara kolektif dan sistemik. Lebih jauh, perda ini diharapkan mampu mengatasi akar sosiologis dari praktik prostitusi—seperti kemiskinan, ketimpangan sosial, dan kurangnya pendidikan moral—dengan mengusung pendekatan preventif, edukatif, dan rehabilitatif.

Dari sisi yuridis, peraturan daerah ini memperoleh legitimasi konstitusional dan legal dari sejumlah peraturan perundang-undangan

nasional, termasuk Undang-Undang Dasar 1945, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta KUHP dan UU yang berkaitan dengan perlindungan anak dan perempuan, seperti UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dan UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual Tahun 2022.

Selain itu, perda ini juga bertumpu pada prinsip *lex specialis* dalam hukum administrasi daerah yang memberikan kewenangan bagi pemerintah kabupaten/kota untuk menetapkan aturan sesuai kebutuhan lokal. Landasan yuridis ini menjadi penting untuk menjamin bahwa perda memiliki kekuatan mengikat, dapat diterapkan secara konsisten, dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Dalam penerapannya, keberadaan perda ini juga diharapkan dapat mendorong koordinasi antarperangkat daerah—seperti Satpol PP, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan Kepolisian—guna menciptakan tata kelola Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul yang efektif, terukur, serta sesuai dengan prinsip *due process of law* dan perlindungan HAM. Dengan kombinasi ketiga landasan tersebut—filosofis, sosiologis, dan yuridis—peraturan daerah ini menjadi instrumen strategis untuk membangun masyarakat Gresik yang lebih beradab, bermoral, dan berkeadilan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul adalah sebagai berikut:

5.1 Sasaran

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” dimaksud untuk merumuskan pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai payung hukum dan pedoman bagi penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat yaitu Satuan Polisi Pamong Praja, dalam hal pencegahan dan penanganan perbuatan yang diduga dan/ atau sudah terbukti mengenai prostitusi. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pencegahan, penanganan, penanggulangan, rehabilitasi serta pembinaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam upaya mencegah dan menangani dan/ atau menanggulangi kegiatan yang berkaitan dengan Prostitusi dan Perbuatan Cabul di Kabupaten Gresik. Selain itu, adanya Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” ini memiliki tujuan untuk menjadi dasar pedoman bagi seluruh pihak terbaik baik Perangkat Daerah (PD) yang ikut serta dalam koordinasi, Pemerintah Desa dan masyarakat, terkait dalam pencegahan dan penanganan kegiatan prostitusi dan perbuatan asusila yang ada di Kabupaten Gresik agar terciptanya lingkungan yang kondusif, aman dan tentram serta sesuai dengan *tagline* Kabupaten Gresik yang merupakan Kota Santri. Sehingga setiap kegiatan maupun tindakan yang dilakukan dalam rangka pencegahan dan penanganan kegiatan yang berkaitan dengan prostitusi dan perbuatan cabul dapat dilaksanakan secara terstruktur, sistematis, terpadu dan berkelanjutan. Dengan

demikian, adanya Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” dapat dijadikan payung hukum dalam penyelenggaraan pencegahan dan penanganan kegiatan yang berkaitan dengan prostitusi dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik.

5.2 Jangkauan

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” merupakan wujud dari kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam mengatur (*regelendaad*) penyelenggaraan pencegahan dan penanganan kegiatan yang berkaitan dengan prostitusi dan perbuatan cabul . Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” juga dibentuk guna kepentingan masyarakat Kabupaten Gresik agar terciptanya lingkungan yang tertib dan tentram serta menjaga moral masyarakat dan generasi penerus bangsa di lingkup Kabupaten Gresik. Hal tersebut, kedepannya akan berdampak positif pada perilaku, tingkah laku dan moral serta keselamatan masyarakat yang secara yuridis-normatif harus dipenuhi dan dilindungi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” mengikat terhadap seluruh masyarakat dari segala penjuru daerah yang merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik tanpa terkecuali, seluruh pihak harus mematuhi segala ketentuan, termasuk menghormati hak dan kewajiban semua pihak yang dijelaskan rinci pada peraturan daerah ini.

5.3 Arah

Arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik, sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan,

dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul” memuat ketentuan dengan alur pengaturan yang memuat kewenangan Satpol PP sebagai *leading sector* atau koordinator dalam melakukan razia dan melakukan penegakan terhadap peraturan daerah tentang penanganan kegiatan prostitusi, para pihak yang termasuk dalam kegiatan prostitusi yang nantinya terkena sanksi, pengaturan mengenai penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), koordinasi penanganan korban dan/atau pelaku prostitusi yang berkoordinasi dengan organisasi perangkat daerah (OPD) terkait yaitu Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) dan Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (KBPPPA) yang tergabung dalam rangka rehabilitasi dan pembinaan, ketentuan partisipasi masyarakat yang terdapat pendelegasian kepada pemerintah desa mengenai kewenangan melakukan pengawasan terhadap pihak atau tempat yang diduga menjadi sasaran kegiatan prostitusi dan pemberdayaan komunitas dan/atau organisasi kemasyarakatan yang dapat membantu proses pengawasan terhadap kegiatan prostitusi, serta penerapan sanksi yang memuat sanksi administrasi dan sanksi pidana terhadap subjek yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang “Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul”.

Serta dijadikan rujukan bagi penyusunan Peraturan Bupati serta Peraturan yang secara hirarki dibawah Peraturan Daerah ini. Juga harus menjadi pedoman bagi Bupati dalam menyusun Keputusan (*beschikking*) dan/atau Peraturan (*regeling*) yang berkaitan dengan penyelenggaraan pencegahan dan penanganan kegiatan yang berkaitan dengan prostitusi dan Perbuatan cabul. Sehingga dapat mencegah adanya disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

5.4 Ruang Lingkup dan Materi Muatan

Adapun ruang lingkup materi muatan perda Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel Ruang Lingkup dan Materi Muatan Peraturan Daerah

BAB	Judul	Dasar Hukum dan/atau Penjelasan
I	KETENTUAN UMUM	Pada ketentuan umum ini berisi tentang istilah-istilah yang dipakai dalam Peraturan Daerah ini. Termasuk didalamnya memuat penafsiran otentik dari beberapa istilah yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan
II	TUJUAN DAN RUANG LINGKUP	Bab ini berisi tentang tujuan dan ruang lingkup dari Peraturan Daerah tersebut. Pada ini juga berisi ruang lingkup Peraturan Daerah ini. Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul di Kabupaten Gresik
III	HAK DAN KEWAJIBAN	Bab ini berisi tentang kewenangan yang ada pada Organisasi Perangkat Daerah yaitu Satuan Polisi Pamong Praja Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) dan Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (KBPPPA) , serta peran Organisasi Perangkat Daerah dalam pencegahan,

		penanggulangan, penanganan prostitusi dan perbuatan cabul
IV	PENCEGAHAN	Bab ini berisi tentang pengaturan upaya pencegahan dalam menangani perbuatan atau kegiatan yang berhubungan dengan prostitusi dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik.
V	PENANGGULANGAN	Bab ini berisi tentang ketentuan prosedur dan langkah-langkah dalam penanggulangan prostitusi, berisi upaya pemerintah dalam menanggulangi kegiatan prostitusi dan perbuatan cabul yang dikoordinasikan dengan perangkat daerah terkait.
VI	PENANGANAN	Bab ini berisi tentang prosedur dan langkah-langkah penanganan terhadap korban praktik prostitusi yang ditangani oleh Dinas Sosial
VII	PEMBIAYAAN	Dalam bab ini berisi tentang asal dana dari kegiatan Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul
VIII	PERAN MASYARAKAT DAN MASYARAKAT DESA SERTA	Pada bab ini memuat ketentuan peran dan partisipasi masyarakat serta Pemerintah Desa dalam hal Fasilitas Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila perbuatan cabul, baik secara

		preventif dan represif.
IX	KETENTUAN PERALIHAN	Ketentuan peralihan berisi mengenai status hukum terkait legitimasi peraturan perundang-undangan ini, sehingga tujuannya untuk memberikan kepastian hukum terhadap keberlakuannya setelah perda ini disahkan.
X	KETENTUAN PENUTUP	Bab ini berisi ketentuan jika nantinya peraturan daerah ini sudah kurang relevan sehingga perlu adanya pembuatan peraturan daerah baru, dan berisikan amanat dalam melakukan revisi peraturan daerah.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Prostitusi dan perbuatan cabul merupakan bentuk pelanggaran terhadap norma sosial, agama, dan hukum yang mengancam ketertiban masyarakat, terutama dalam konteks Kabupaten Gresik yang dikenal sebagai wilayah religius dan berbudaya. Praktik ini bukan sekedar persoalan moral, tetapi juga menyangkut dimensi sosial, ekonomi, kesehatan masyarakat, serta perlindungan terhadap kelompok rentan seperti perempuan dan anak. Oleh karena itu, upaya penanggulangannya memerlukan pendekatan yang komprehensif, kolaboratif, dan berbasis nilai-nilai lokal.

Berdasarkan elaborasi teori dalam naskah akademik ini, prostitusi dan perbuatan cabul dapat dikaji melalui perspektif kriminologi (sebagai *victimless crime*), sosiologi (penyimpangan sosial yang terstruktur), serta hukum pidana modern. Secara teoretis, prostitusi memiliki akar pada kesenjangan ekonomi, lemahnya kontrol sosial, dan struktur sosial yang permisif. Sementara itu, tindakan cabul dapat terjadi dalam bentuk fisik maupun non-fisik, dan memerlukan regulasi yang tegas serta upaya perlindungan terhadap korban.

Penjabaran asas-asas hukum yang menjadi dasar penyusunan Perda ini mencakup asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, asas keadilan sosial, dan asas keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat. Perlindungan terhadap martabat manusia menjadi asas utama yang tercermin dalam semua aspek naskah akademik ini. Hal tersebut berpijak pada Pancasila sebagai dasar negara, serta semangat konstitusional dalam UUD 1945.

Praktik penyelenggaraan Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila di Kabupaten Gresik selama ini masih bersifat insidentil dan sektoral. Tindakan razia oleh

Satpol PP, intervensi Dinas Sosial, dan pendampingan terbatas dari Dinas Kesehatan dan KBPPPA belum terkoordinasi secara sistematis. Belum adanya dasar hukum daerah menyebabkan lemahnya penindakan serta tidak adanya mekanisme perlindungan dan rehabilitasi yang permanen bagi korban.

Dengan adanya Peraturan Daerah ini, maka pemerintah daerah memiliki instrumen yuridis yang jelas untuk menyelenggarakan pencegahan, penindakan, rehabilitasi, dan pemberdayaan terhadap korban maupun pelaku. Perda ini juga mempertegas peran kelembagaan yang meliputi Satpol PP sebagai pelaksana penertiban, Dinas Sosial sebagai pengampu rehabilitasi sosial, Dinas Kesehatan dalam pemantauan dampak kesehatan, serta Dinas KBPPPA dalam perlindungan perempuan dan anak.

B. Saran

Berdasarkan hasil kajian teoritis dan empiris dalam naskah akademik ini, diperlukan pemilahan substansi regulasi ke dalam beberapa kategori utama. Pertama, aspek penegakan hukum terhadap pelaku dan penyedia fasilitas prostitusi dan tindakan cabul; kedua, aspek perlindungan dan rehabilitasi korban, khususnya anak dan perempuan; ketiga, penguatan peran kelembagaan dan partisipasi masyarakat; dan keempat, pengaturan mekanisme koordinasi antarsektor di tingkat daerah.

Dalam penyusunan peraturan daerah ini, disarankan agar penyusunan pasal-pasal didasarkan pada skala prioritas yang merujuk pada urgensi sosial dan kapasitas lembaga daerah. Prioritas pertama adalah penegakan hukum terhadap bentuk-bentuk prostitusi yang terselubung maupun digital, serta praktik cabul di ruang publik dan fasilitas umum. Prioritas kedua adalah penyediaan layanan pemulihan yang inklusif dan berbasis hak korban. Prioritas ketiga adalah edukasi publik yang melibatkan tokoh agama, pendidik, dan masyarakat sipil dalam membangun kesadaran kolektif.

Untuk menyempurnakan naskah akademik ini, perlu dilakukan kegiatan lanjutan seperti forum konsultasi publik, uji sahih kebijakan (*policy testing*), serta dialog intersektor antara akademisi, praktisi hukum, pemerintah daerah, dan kelompok masyarakat. Kegiatan tersebut penting untuk menghindari overlapping regulasi, memastikan responsivitas terhadap kebutuhan lokal, dan meningkatkan legitimasi sosial dari Perda yang akan disusun.

Diperlukan pula kajian dampak regulasi (*Regulatory Impact Assessment*) untuk mengevaluasi efektivitas norma-norma yang diusulkan, baik terhadap pelaku, korban, maupun masyarakat luas. Penyesuaian dengan KUHP baru juga menjadi langkah penting agar harmonisasi antara hukum pusat dan daerah berjalan optimal, terutama dalam aspek sanksi dan definisi perbuatan pidana yang diatur dalam undang-undang nasional.

Akhirnya, penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Fasilitasi Pencegahan, Penanggulangan, dan Penanganan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Perbuatan Cabul merupakan langkah strategis dan perlu segera diwujudkan. Regulasi ini akan menjadi wujud nyata komitmen daerah dalam menjaga moralitas publik, melindungi hak korban, menegakkan hukum, dan membangun sistem sosial yang sehat dan bermartabat. Dengan dukungan semua pihak, regulasi ini diharapkan mampu memberikan solusi jangka panjang terhadap persoalan prostitusi dan tindakan cabul di wilayah Gresik.