

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul di Kabupaten Gresik

Muhammad Arif Tirtana ¹⁾, Aris Sunarya ²⁾, Sri Roekminiati ³⁾

^{1) 2) 3)} Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Email: naizul008@gmail.com

ABSTRAK

Pelaku prostitusi berasal dari kalangan wanita remaja hingga wanita paruh baya, dengan tingkat pendidikan yang sangat rendah serta kurangnya pendidikan moralitas. Prostitusi merupakan perbuatan atau tindakan menjual jasa seksual, seperti oral sex dan berhubungan badan, demi mendapatkan uang atau kepuasan batin. Seseorang yang menawarkan jasa seksual disebut pelacur, Wanita Tuna Susila (WTS), atau yang kini lebih dikenal dengan istilah Pekerja Seks Komersial (PSK). Penyebab terus menjamurnya pelacuran atau prostitusi adalah karena Kabupaten Gresik menjadi daerah penyangga kota besar serta memiliki sektor pariwisata yang cukup mendukung. Pelacuran atau tindakan prostitusi dapat dengan mudah ditemukan di kawasan pariwisata di Kabupaten Gresik. Institusi pemerintah, khususnya Kabupaten Gresik, semestinya memberikan layanan kebijakan publik yang baik. Layanan ini dapat berupa respons pemerintah daerah dalam meregulasi kebijakan melalui aturan-aturan atau implementasi kebijakan publik yang mampu mengantisipasi berbagai problematika yang terjadi di masyarakat. Pemerintah daerah telah memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang melarang pelacuran dan perbuatan cabul. Implementasi Perda ini dihadapkan pada dua faktor utama, yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung, yakni faktor-faktor yang mendukung kebijakan publik pemerintah daerah guna memberikan rasa aman dan nyaman di wilayah Kabupaten Gresik. Faktor penghambat, yakni faktor-faktor yang menghambat atau kurang mendukung kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah daerah dalam membuat peraturan daerah atau kebijakan publik. Upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah untuk mengatasi faktor pendukung dan penghambat tersebut antara lain mencermati materi Peraturan Daerah tentang pemberantasan pelacuran dan perbuatan cabul; melakukan sosialisasi terkait dampak hubungan seksual secara bebas; bekerja sama dengan instansi terkait dan organisasi perangkat daerah lainnya; mengadakan rapat mendadak, berkoordinasi dengan polisi militer, serta bekerja sama dengan para wartawan; melibatkan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dalam setiap operasi maupun razia; serta mengutus polisi pamong praja berpakaian preman ke tempat operasi atau wilayah tertentu yang terindikasi. Akibat belum optimalnya implementasi Peraturan Daerah tentang pemberantasan pelacuran dan perbuatan cabul, hingga saat ini praktik pelacuran masih terjadi di Kabupaten Gresik.

Kata Kunci: Prostitusi, Peraturan Daerah, Pamong Praja, Peraturan Daerah

Abstract

Prostitution involves individuals ranging from teenage girls to middle-aged women, often with very low levels of education and a lack of moral education. Prostitution refers to acts of selling sexual services, such as oral sex and sexual intercourse, in exchange for money or emotional satisfaction. Those who offer sexual services are referred to as prostitutes, "Wanita Tuna Susila" (WTS), or more commonly known today as Commercial Sex Workers (PSK). The proliferation of prostitution is attributed to Gresik Regency's role as a buffer zone for larger cities and its supportive tourism sector. Prostitution can be easily found in tourism areas across Gresik Regency. Government institutions, particularly in Gresik Regency, should provide effective public policy services. Such services could involve local government responses in regulating policies through rules or public policy implementations capable of addressing various societal issues. The local government has established Regional Regulations (Perda) prohibiting prostitution and immoral acts. The implementation of these regulations faces two main factors: supportive and inhibitive factors. Supportive factors are those that promote the public policies of the local government to ensure safety and comfort in Gresik Regency. Inhibitive factors, on the other hand, are those that obstruct or inadequately support the policies implemented by the local government in establishing regional regulations or public policies. Efforts

made by the local government to address these supportive and inhibitive factors include reviewing the content of the Regional Regulation on eradicating prostitution and immoral acts; conducting public awareness campaigns about the dangers of free sexual behavior; collaborating with relevant agencies and other regional government organizations; holding urgent meetings, coordinating with military police, and working with journalists; involving civil servant investigators (PPNS) in every operation and raid; and deploying undercover public order officers to operational areas or specific regions under suspicion. Due to the suboptimal implementation of the Regional Regulation on eradicating prostitution and immoral acts, prostitution practices still persist in Gresik Regency to this day.

Keywords: Prostitution, Regional Regulation, Public Order Officers, Local Policies

A. LATAR BELAKANG

Pada masa pemerintahan Orde Baru, pemerintah daerah masih kurang mendapatkan kewenangan dan kepercayaan dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang ada di daerah. Hal ini tentu mengakibatkan kreativitas dan ide-ide kreatif yang ada di pemerintah daerah menjadi tidak berkembang. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya yang didasarkan pada prakarsa pemerintah daerah tersebut.

Kabupaten Gresik merupakan salah satu daerah yang ada di Indonesia, khususnya berada di Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Kabupaten Gresik diharapkan dapat melaksanakan pelayanan sesuai dengan tugas dan fungsi dalam rangka menjalankan otonomi daerah untuk mengatur pemerintahan di Kabupaten Gresik agar dapat berjalan dengan baik. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat adalah penerbitan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Gresik mempunyai beberapa objek wisata yang tersebar di berbagai wilayah di Kabupaten Gresik. Oleh sebab itu, sebagai salah satu daerah wisata, Kabupaten Gresik memiliki banyak hotel, restoran, dan kafe. Hal ini tentu dapat memberikan dampak positif karena akan memberikan pemasukan bagi kas

daerah melalui pajak hotel, pajak restoran, dan pajak kafe. Namun, di sisi lain, hal ini juga dapat memberikan dampak negatif karena tempat seperti hotel dan kafe dapat dijadikan sebagai sarang pelacuran. Selain sebagai salah satu tempat wisata, Kabupaten Gresik juga memiliki banyak pondok pesantren. Jumlah pondok pesantren yang ada di Kabupaten Gresik, menurut data dari <https://jatim.kemenag.id>, mencapai 205 lembaga. Dari banyaknya jumlah pondok pesantren yang ada di Kabupaten Gresik, serta julukan Kabupaten Gresik yang terkenal sebagai Kota Santri, memperlihatkan bahwa nuansa Islam sangatlah kental. Hal ini sejalan dengan visi Kabupaten Gresik, yakni *“Mewujudkan Gresik Baru yang lebih Mandiri, Sejahtera, Berdaya Saing dan Berkemajuan Berlandaskan Akhlakul Karimah.”*

Dari visi Kabupaten Gresik, yang didukung dengan banyaknya pondok pesantren di Kabupaten Gresik, seharusnya permasalahan tentang penyakit sosial seperti pelacuran bernilai nihil. Namun, ternyata hal tersebut belum sesuai dengan kondisi di lapangan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik menerapkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul. Meskipun Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 telah diterapkan, kasus pelacuran di wilayah Kabupaten Gresik tidak pernah nihil. Data terkait pelanggaran Perda Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul ditampilkan pada tabel 1.1.

Tabel 1.1. Jumlah Kasus Pelacuran di Kabupaten Gresik Tahun 2022-2024

TAHUN	BULAN	JUMLAH
2022	Februari	7 Kasus
	Maret	5 Kasus
	April	3 Kasus
	Juni	5 Kasus
Jumlah Kasus Tahun 2022		20 Kasus
2023	Juli	4 Kasus
	Agustus	2 Kasus
Jumlah Kasus Tahun 2023		6 Kasus
2024	Januari	3 Kasus
	Februari	5 Kasus
Jumlah Kasus Tahun 2024		8 Kasus

Sumber: Arsip Satpol PP dan Shelter Dinas Sosial Kabupaten Gresik Tahun 2022-2024, 2024

Dari data tabel 1.1 dapat disimpulkan bahwa, meskipun Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Peraturan Cabul telah diterapkan, permasalahan pelacuran masih tetap ada. Selama proses operasi tentang pelanggaran pelacuran dilaksanakan, diketahui bahwa pelaku pelacuran, atau lebih familiar disebut sebagai Pekerja Seks Komersial (PSK), berasal dari kalangan wanita remaja hingga paruh baya dengan tingkat pendidikan yang rendah. Permasalahan pelacuran merupakan masalah yang serius, karena pelacuran akan menjadi penyakit sosial, dan tempat-tempat yang dijadikan lokasi pelacuran akan mendapatkan stigma yang kurang baik. Selain itu, para pekerja seks, yang mayoritas dilakukan oleh kaum perempuan, akan mencederai perempuan, khususnya penganut paham feminis yang memperjuangkan kedudukan perempuan agar perempuan bisa berkarya setara dengan kaum laki-laki.

Menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK) bukanlah cita-cita dari para pelaku pelacuran, namun ada beberapa alasan yang mendorong mereka terjun dalam perbuatan tersebut, salah satunya adalah masalah ekonomi. Para pelaku kebanyakan adalah remaja putri yang putus sekolah dan mencari pekerjaan, namun tidak mampu memasuki pasar kerja yang memerlukan persyaratan pendidikan yang relatif tinggi (Mudjijono, 2012:37-38).

Akibat sulitnya mencari pekerjaan dan didorong oleh masalah ekonomi, mereka terpaksa terjun menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK). Selain karena pekerjaan tersebut tidak membutuhkan persyaratan pendidikan tinggi, penghasilan yang dihasilkan relatif besar. Hal tersebut menyebabkan permasalahan pelacuran kian menjamur di Kabupaten Gresik. Kondisi ini tentu menjadi sorotan masyarakat sekaligus perhatian bagi Pemerintah Daerah, karena, meskipun Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 telah ditetapkan, dampaknya belum maksimal untuk memberantas permasalahan pelacuran.

Dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik menugaskan Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dengan tugas dan fungsi yang diatur oleh Bupati. Berdasarkan Peraturan Bupati Gresik Nomor 79 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Gresik, Pasal 11 ayat 5 (huruf e) menyebutkan bahwa Dinas Sosial, khususnya Bidang Rehabilitasi Sosial, mempunyai fungsi untuk melaksanakan program dan kebijakan teknis pemulihan dan pengembangan rehabilitasi sosial yang meliputi penyandang cacat, anak terlantar, lanjut usia, pelayanan tuna sosial, dan korban napza.

Sedangkan dalam Peraturan Bupati Gresik Nomor 59 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, Pasal 5 ayat 2 (huruf b) menyebutkan bahwa salah satu tugas Satuan Polisi Pamong Praja adalah melakukan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan teknis dan pembinaan penegakan Peraturan Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, perlindungan masyarakat, serta PPNS.

Meskipun dalam upaya pemberantasan pelacuran dan perbuatan cabul telah disokong oleh Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004, dalam pelaksanaannya Dinas Sosial dan Satpol PP masih menemukan banyak

kendala. Razia yang dilakukan oleh Satpol PP dan proses pembinaan maupun rehabilitasi sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial belum memberikan efek jera kepada para pelaku pelacuran, serta belum berhasil membebaskan Kabupaten Gresik dari praktik pelacuran.

Berdasarkan latar belakang yang telah disebutkan, penulis tertarik untuk mengangkat isu ini menjadi sebuah kajian berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul di Kabupaten Gresik.”

B. LANDASAN TEORITIS

1. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah di masyarakat secara umum. Kebijakan merupakan alat untuk mengatur masyarakat guna mengurangi dampak negatif di wilayah tertentu. Dalam hal implementasi kebijakan publik, seorang pemimpin yang berpengaruh di wilayah tersebut harus dapat mengetahui persoalan-persoalan yang terjadi di wilayahnya. Selain itu, pemimpin harus menerima masukan atau saran dari tokoh masyarakat, pemuda, dan masyarakat secara umum.

Pemimpin merupakan figur panutan yang baik bagi masyarakat secara umum. Oleh karena itu, seorang pemimpin harus bisa mendengar aspirasi masyarakat dari bawah hingga ke atas. Dengan demikian, wilayah tersebut menjadi kondusif serta aman dari dampak-dampak negatif yang berlaku secara umum. Karena berkembangnya teknologi secara pesat yang tidak bisa dibendung, baik dari informasi dalam negeri maupun luar negeri, serta banyaknya situs pornografi yang dapat diakses secara mudah oleh masyarakat, seorang pemimpin memerlukan kecakapan dalam membentuk kebijakan di era globalisasi teknologi yang berkembang secara signifikan dan pesat.

Dalam hal ini, seorang pemimpin diuji kecakapan dan kepintarannya untuk

membuat kebijakan bagi masyarakat umum. Pada dasarnya, permasalahan pelacuran dan perbuatan cabul sudah menjalar di berbagai kalangan, baik anak-anak, muda-mudi, dewasa, maupun orang tua.

2. Indikator Kebijakan Publik

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96), terdapat empat indikator yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik. Empat indikator tersebut adalah:

a) Komunikasi

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi adalah penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Informasi perlu disampaikan kepada para pelaku kebijakan untuk mengetahui apa saja yang harus dipersiapkan untuk menjalankan kebijakan agar tujuan dari kebijakan tersebut dapat dicapai.

b) Sumber Daya

Sumber daya memiliki peran yang sangat penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Menurut George Edward dalam Widodo (2010:98), sumber daya meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, dan sumber daya kewenangan.

c) Disposisi

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:104), disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dapat diwujudkan. Oleh karena itu, dapat diambil kesimpulan bahwa apabila ingin mengimplementasikan sebuah kebijakan, para pelaku kebijakan tidak hanya melaksanakan kebijakan, tetapi juga memiliki kemauan untuk menjalankan kebijakan tersebut.

d) Struktur Birokrasi

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:106), struktur

birokrasi mencakup aspek seperti: struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan antara unit-unit organisasi. Karakteristik utama dari birokrasi menurut George Edward III dalam Winarno (2005:150), yaitu: Standar Operasional Prosedur (SOP) dan fragmentasi. SOP merupakan pedoman bagi unit organisasi untuk melaksanakan pekerjaan atau kegiatan, sedangkan fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi.

3. Perumusan Peraturan Daerah sebagai Kebijakan Publik

Perencanaan dan perumusan Peraturan Daerah di wilayah Kabupaten Gresik mencakup berbagai unsur dan situasi kondisi yang terjadi pada saat ini dan masa yang akan datang. Pemerintah Kabupaten Gresik, sebelum merencanakan dan merumuskan Peraturan Daerah, harus melihat situasi dan kondisi serta masukan atau saran dari berbagai pihak, yaitu tokoh masyarakat, para ahli, cendekiawan muslim maupun non-muslim, muda-mudi, dan lain-lain.

Perencanaan dan perumusan Peraturan Daerah yang akan dilakukan wajib mematuhi norma-norma hukum yang baik dan yang tidak tertulis secara umum, sehingga dalam perencanaan dan perumusan tidak melenceng dari norma-norma hukum yang tidak tertulis secara baku. Pembuatan kebijakan melibatkan orang-orang yang berkompeten serta ditunjuk oleh Pemerintah atau Lembaga yang berwenang.

Adapun tahap-tahap dalam membuat kebijakan publik meliputi perencanaan dan perumusan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan serta pengundangan.

4. Implementasi Kebijakan Publik

Dalam tatanan pembuatan kebijakan publik, hal yang terpenting adalah mengenai implementasi dalam suatu kebijakan yang

sudah siap dijalankan dan dipublikasikan, baik secara himbauan ataupun penyebaran melalui media sosial.

Implementasi perundangan kebijakan publik adalah proses pelaksanaan kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintahan daerah atau lembaga-lembaga yang berwenang. Perundangan yang sudah berlaku dan disahkan wajib dipatuhi oleh masyarakat umum di wilayah tersebut, karena untuk mengurangi dampak negatif yang ada di masyarakat, implementasi perundangan dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang.

Adapun dalam hal ini, implementasi perundang-undangan dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sebagai penegak Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah di wilayah Kabupaten Gresik. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik bekerja sama dengan Dinas Sosial Kabupaten Gresik untuk melakukan implementasi perundangan pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul di wilayah Kabupaten Gresik guna meminimalisir penyakit masyarakat. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, Dinas Sosial Kabupaten Gresik, serta instansi terkait berusaha melakukan operasi gabungan di wilayah tertentu yang diindikasikan sebagai sarang prostitusi. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik dalam penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul mendapat banyak dukungan serta hambatan.

Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik berkomitmen dan secara maksimal menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tanpa pandang bulu sebagai pelayan masyarakat, sehingga wilayah Kabupaten Gresik dapat mengurangi angka pelacuran dan prostitusi.

Dalam hal ini, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sepertinya mendapat tantangan baru, bukan di wilayah merah (wilayah prostitusi), melainkan dengan cara

terselubung, yaitu melalui pemesanan prostitusi secara online.

5. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Gresik mempunyai hak dan kewenangan untuk membuat peraturan daerah yang sesuai dan tidak bertentangan dengan undang-undang tersebut. Maka dari itu, Pemerintah Kabupaten Gresik memaksimalkan wilayahnya untuk mengurangi hal-hal negatif serta meningkatkan pendapatan asli daerah.

Dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Gresik berusaha memaksimalkan wilayahnya dan mengurangi hal-hal negatif, sehingga Pemerintah Kabupaten Gresik menjadi lebih kondusif, aman, dan terkendali.

6. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik merupakan produk dari badan legislatif dan eksekutif Pemerintah Kabupaten Gresik. Menurut Marbun Mahfud, peraturan merupakan hukum yang bersifat normatif umum yang mengikat secara luas dan tugasnya hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada Pasal 7, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Ketetapan MPR
- c) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Peraturan Presiden
- f) Peraturan Daerah Provinsi
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sesuai dengan urutan perundang-undangan menurut Pasal 7, berarti peraturan daerah merupakan suatu bentuk kebijakan publik. Oleh karena itu, peraturan daerah berada di tingkat terbawah dari susunan peraturan perundang-undangan. Bentuk kebijakan publik ini berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berarti materi dalam peraturan daerah adalah materi-materi yang lebih khusus, karena materi pokok tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa materi peraturan yang posisinya berada di bawah peraturan lain tidak boleh bertentangan. Konsekuensinya, apabila materi peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi, maka peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila ada peraturan setara yang bertentangan, maka pada prinsipnya, peraturan yang terakhir diundangkan yang diberlakukan.

Susunan perundang-undangan di Indonesia yang tertinggi adalah UUD 1945, sedangkan peraturan daerah adalah peraturan yang paling rendah yang diberlakukan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Institusi yang berwenang dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 42 adalah DPRD bersama Kepala Daerah.

Isi dari klausul setiap pasal dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul cukup komprehensif. Berdasarkan Pasal 4 Ayat (1), "Bupati berwenang menutup tempat-tempat yang dipergunakan atau patut diduga dipergunakan untuk melakukan perbuatan pelacuran berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Selain itu, dalam Perda Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Pelacuran, diatur bagaimana agar masyarakat

berpartisipasi menjaga ketertiban lingkungannya dari pelacuran dan hal-hal negatif. Oleh karena itu, tidak hanya unsur pemerintahan saja yang berkewajiban menegakkan Perda Pelacuran, tetapi masyarakat juga mempunyai kewajiban dalam menegakkan Perda tersebut.

Ketentuan sanksi pidana yang dijatuhkan kepada mucikari adalah paling lama 3 (tiga) bulan kurungan dan denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah), sedangkan untuk pelaku prostitusi dijatuhi hukuman pidana kurungan selama 7 (tujuh) hari dan denda paling banyak Rp 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah). Namun, selain mendapatkan sanksi pidana, mantan terpidana juga harus mengikuti rehabilitasi sosial. Jadi, dalam Perda ini, tidak semata-mata hanya menghukum para terpidana, tetapi juga mengatur mengenai rehabilitasi sosial. Rehabilitasi sosial sangat penting bagi seseorang yang mengalami disfungsi sosial. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada Pasal 7 Ayat (1), yang berisi bahwa rehabilitasi sosial dilakukan guna mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

Peraturan daerah sangat penting dibuat dengan sebaik-baiknya, sehingga dapat bermanfaat apabila dilaksanakan dan diterapkan di masyarakat umum. Tentunya, dalam proses pembuatan peraturan daerah, harus melibatkan segenap unsur tokoh masyarakat, cendekiawan muslim dan non-muslim, serta masyarakat umum atau lembaga-lembaga yang berwenang.

Hal ini sangat penting, karena dengan adanya keterlibatan masyarakat umum dan tokoh masyarakat, khususnya dalam pembuatan kebijakan, kebijakan tersebut akan lebih aspiratif, mengena, dan konkret. Masyarakat umum dan tokoh masyarakat, khususnya, yang dilibatkan dalam setiap pembuatan kebijakan, maka tingkat kepatuhan, kedisiplinan, serta kepercayaan

masyarakat terhadap kebijakan pemerintah daerah akan lebih tinggi. Masyarakat umum dan tokoh masyarakat yang dilibatkan dalam pembuatan peraturan akan merasa lebih peduli dan memahami hak serta kewajiban pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat sebagai pelaksana sekaligus pengawal kebijakan yang sudah berlaku.

7. Pelacuran

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul Pasal 1 huruf g mengartikan pelacuran sebagai perbuatan asusila yang dilakukan oleh siapa pun, dengan atau tanpa bersetubuh, di luar ikatan perkawinan yang sah, dengan atau tanpa menerima imbalan, baik berupa uang maupun bentuk lainnya.

Jadi menurut Peraturan Daerah ini, dapat diartikan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan yang melanggar susila, baik orang itu melakukan perbuatan larangan seks atau pun tidak, dengan atau tanpa dibayar, sudah termasuk pelacuran. Oleh sebab itu, pelacuran merupakan suatu perbuatan yang bernilai negatif. Selain merugikan diri sendiri, perbuatan pelacuran juga akan merusak tatanan kehidupan sosial masyarakat. Pelacuran memang cukup sulit untuk diberantas, apalagi karena perbuatan ini sudah memiliki sejarah sejak zaman dahulu.

Pelacuran yang secara turun-temurun mengakibatkan pelacuran selalu ada di berbagai wilayah di Indonesia. Faktor sejarah merupakan salah satu faktor yang paling kuat dalam berlangsungnya pelacuran. Pada zaman dahulu, sejarah peradaban manusia sudah mencatat tindakan pelacuran, yang berkembang dengan pesat. Selain itu, faktor tingkat "*human trafficking*" di Indonesia yang masih tinggi turut berperan. *Human trafficking* merupakan perdagangan manusia yang ada kaitannya dengan perbudakan. Perbuatan tersebut mengarah kepada eksploitasi manusia secara jasmani maupun seksual untuk keuntungan

seseorang, kelompok, atau individu. Human trafficking menjadi faktor tingginya tingkat pelacur yang berusia muda, karena yang menjadi sasaran *human trafficking* (penjualan manusia) adalah perempuan-perempuan muda yang dijanjikan pekerjaan dengan keuntungan yang lebih, tetapi pada kenyataannya mereka dijadikan pelacur.

Salah satu faktor ekonomi juga merupakan faktor yang mengakibatkan seseorang menjadi pelacur. Peran serta pemerintah untuk mengembangkan perekonomian sangat dituntut guna kemajuan masyarakat. Seharusnya, pemerintah menciptakan lapangan kerja yang luas, sehingga tingkat pengangguran bisa ditekan. Dengan rendahnya tingkat pengangguran, otomatis pendapatan masyarakat dapat meningkat.

Apabila tingkat pendapatan masyarakat sudah naik, maka kesejahteraan tercipta, suasana masyarakat menjadi lebih aman dan tenteram, serta kesenjangan sosial dan ekonomi tidak terlalu tinggi. Selain faktor ekonomi dan pendidikan, perkembangan pelacuran di Indonesia juga dipengaruhi oleh tidak adanya larangan melakukan hubungan seks sebelum pernikahan. Dalam KUHP, tidak ada larangan terhadap pelacuran; yang ada adalah larangan mengenai germo, sebagaimana diatur dalam Pasal 296. Untuk mengenai mucikari, dijelaskan dalam Pasal 506 yang berisi, “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.” Karena memang tidak ada larangan dalam undang-undang mengenai pelacuran, maka pelacuran tetap ada.

Undang-undang merupakan produk hukum yang memiliki tingkat pengikatan yang luas dan tinggi, sesuai dengan yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang adalah produk hukum yang sangat kuat dan memiliki

tingkat pengikatan yang luas. Tanpa adanya produk hukum berupa Undang-undang, akan semakin marak pelacuran. Meskipun sudah ada Peraturan Daerah di setiap daerah, tingkat pengikatan Perda tidak seluas dan sekuat Undang-Undang. Hal ini terkait dengan rendahnya tingkat moralitas masyarakat. Modernisasi dan westernisasi telah memberikan banyak dampak negatif.

Hubungan seks pra-nikah pada zaman sekarang sudah dianggap biasa, terutama di kalangan anak muda. Semakin rendahnya tingkat moralitas anak muda bangsa membawa pengaruh yang tidak baik terhadap gaya hidup di masyarakat umum. Pelacuran sudah merusak nilai-nilai luhur budaya bangsa. Tentunya, untuk mencegah meluasnya pelacuran, hal yang sangat penting adalah menanamkan pendidikan agama sejak dini.

Pendidikan yang pertama dan paling utama adalah pendidikan di dalam keluarga. Keluarga adalah hal utama yang mendorong setiap individu untuk berbuat baik kepada sesama manusia. Oleh karena itu, keluarga sangat penting untuk menanamkan norma-norma dan nilai-nilai budi pekerti yang baik bagi anak. Proses pembentukan kepribadian seseorang dimulai dari keluarga. Keluarga memegang peranan penting dalam membentuk kepribadian individu dengan memberikan pendidikan yang baik dan etika budi pekerti.

Oleh sebab itu, ketika individu masuk ke masyarakat, diharapkan mereka peka terhadap semua hal dan berperilaku baik sesuai dengan norma-norma etika yang berlaku di masyarakat secara umum. Sehingga individu menjadi paham akan hal-hal yang dapat dilakukan atau tidak dilakukan, yang sesuai dengan norma dan nilai yang seharusnya.

Banyak faktor yang memicu individu menjadi seorang pelacur, oleh sebab itu seharusnya semua orang harus memperhatikan hal-hal ini. Karena dengan adanya pelacuran, dampaknya sangat negatif bagi kehidupan sosial di masyarakat. Terlebih

lagi, bagi bangsa dan negara Republik Indonesia yang merupakan negara yang beragama.

Pada dasarnya, semua agama tidak ada yang melegalkan pelacuran. Permasalahan pelacuran sangat erat kaitannya dengan tingkat moralitas dan rendahnya sikap mental yang hedonis. Oleh karena itu, semua pihak harus berupaya untuk memberantas tindak pelacuran.

8. Rehabilitasi Sosial

Pengertian rehabilitasi sosial adalah suatu proses refungsionalisasi dan pembinaan untuk memungkinkan para pelaku pelacuran mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan benar dalam kehidupan masyarakat. Maka dari itu, pemerintah berkewajiban untuk melakukan rehabilitasi kepada semua wanita tuna susila, sehingga mereka dapat lebih beraktivitas seperti orang biasa. Pelaksanaan rehabilitasi sosial merupakan keharusan yang dilakukan oleh Dinas Sosial kepada para mantan terpidana pelacuran.

Pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dijelaskan bahwa rehabilitasi sosial dilakukan guna mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Untuk dapat melaksanakan fungsi tersebut, rehabilitasi sosial juga dapat dilakukan secara persuasif, motivasi, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat, maupun panti sosial. Oleh sebab itu, rehabilitasi sosial dapat membuat seseorang menjalani kehidupannya secara wajar dan menjadi warga negara yang baik serta patuh pada pemerintahan.

Guna menjalankan rehabilitasi sosial, menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada Pasal 7 ayat (3), dapat diberikan dalam bentuk:

- a) Motivasi dan Diagnosis Psikososial
- b) Perawatan dan Pengasuhan
- c) Pelatihan Vokasional dan Pembinaan Kewirausahaan

- d) Bimbingan Mental Spiritual
- e) Bimbingan Fisik
- f) Bimbingan Sosial dan Konseling Psikososial
- g) Pelayanan Aksesibilitas
- h) Bantuan dan Asistensi Sosial
- i) Bimbingan Resosialisasi
- j) Bimbingan Lanjut dan/atau Rujukan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul, memang ada kewajiban bagi Dinas Sosial sebagai lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam bidang sosial. Proses kegiatan rehabilitasi seharusnya bukan hanya tugas Dinas Sosial saja, tetapi peran masyarakat pada umumnya juga harus ikut berperan serta mendukung pemerintah untuk melakukan rehabilitasi sosial. Masyarakat juga harus bisa membantu orang-orang yang sudah direhabilitasi supaya bisa merasa nyaman tinggal di sekitarnya. Peran keluarga sangatlah penting dalam mengembalikan motivasi sosial kepada individu, sehingga pelaku pelacuran tidak masuk kembali ke dalam dunia pelacuran.

Bagi mantan pekerja seks, tentunya sangat berat bagi mereka ketika akan bergaul dengan masyarakat biasa. Proses berinteraksi sosial akan terganggu akibat pemberian label yang diberikan oleh masyarakat. Proses sosial yang baik dan benar akan berkenaan dengan menjadikan para pelaku pekerja seks lebih termotivasi dalam menjalani kehidupan sosialnya di masyarakat umum. Oleh sebab itu, untuk mengembalikan orang yang pernah mengalami disfungsi sosial, mereka harus menjalani rehabilitasi sosial.

C. METODE

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis untuk meneliti Implementasi Peraturan Perda Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 di Kabupaten Gresik adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bersifat deskriptif dan menitikberatkan pada analisis. Sehingga,

dengan menggunakan penelitian kualitatif, penulis harus mengumpulkan data, menganalisis, dan menginterpretasikan data.

Penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang berfokus pada pemahaman masalah. Oleh karena itu, perlu untuk mencari sumber informasi data yang lengkap dan akurat guna dapat menyajikan dan menyampaikan secara detail mengenai topik permasalahan.

2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul di Kabupaten Gresik. Penelitian ini akan mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi penerapan Perda tersebut di lapangan. Selain itu, penelitian ini juga akan mengkaji berbagai masalah yang dialami oleh Dinas Sosial dalam upaya melaksanakan kebijakan ini, baik yang bersifat internal, seperti keterbatasan sumber daya dan kendala organisasi, maupun yang bersifat eksternal, seperti dukungan dari masyarakat atau instansi terkait lainnya. Masalah serupa juga akan dianalisis pada Satuan Polisi Pamong Praja, yang bertanggung jawab dalam pengawasan dan penegakan hukum terkait pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul. Penelitian ini juga akan mengeksplorasi langkah-langkah yang telah diambil oleh Pemerintah Kabupaten Gresik untuk mengatasi berbagai hambatan dalam implementasi Perda tersebut, serta upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penerapan peraturan daerah dalam mengurangi pelanggaran yang terjadi di wilayah tersebut.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi yang dipilih adalah Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Sosial Kabupaten Gresik, dua lembaga yang memiliki peran penting dalam penegakan hukum dan rehabilitasi sosial terkait

pelanggaran tersebut. Satuan Polisi Pamong Praja bertanggung jawab dalam pengawasan dan penindakan langsung terhadap pelanggaran yang terjadi, sedangkan Dinas Sosial memiliki tugas dalam rehabilitasi sosial dan pemberdayaan masyarakat untuk mengatasi dampak negatif dari pelanggaran pelacuran. Dengan memilih kedua instansi ini sebagai sumber utama data, penulis berharap dapat memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai pelaksanaan Perda Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul

Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul telah dilaksanakan dengan berbagai strategi dan pendekatan. Salah satu langkah utama yang dilakukan adalah melalui kolaborasi antara Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Gresik dan Dinas Sosial Kabupaten Gresik, yang melakukan operasi bersama untuk menanggulangi pelanggaran terkait pelacuran dan perbuatan cabul. Operasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menindak pelaku serta memberikan rehabilitasi sosial kepada mereka yang terlibat dalam praktik tersebut.

Selain operasi bersama, Pemerintah Kabupaten Gresik juga melaksanakan berbagai kegiatan sosialisasi dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang bahaya yang timbul akibat pelacuran dan perbuatan cabul. Dinas Kesehatan Kabupaten Gresik, melalui Puskesmas dan Puskesmas Cabang Pembantu yang tersebar di wilayah pelosok desa, turut berperan aktif dengan memberikan informasi mengenai bahaya penyakit menular seperti HIV/AIDS yang sering dikaitkan dengan praktik

prostitusi. Pemerintah Kabupaten Gresik juga telah memasang spanduk-spanduk peringatan di berbagai titik strategis di seluruh kabupaten sebagai upaya untuk memperingatkan masyarakat tentang dampak negatif pelacuran.

Untuk mendukung implementasi Perda ini, Pemerintah Desa dan Kelurahan juga dilibatkan dengan memberikan tugas untuk mengurangi tindakan pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul di tingkat desa dan kelurahan masing-masing. Upaya ini merupakan bentuk kerja sama yang lebih luas antara Pemerintah Kabupaten, aparat penegak hukum, dan masyarakat untuk mewujudkan ketertiban sosial di Kabupaten Gresik.

Selain itu, Pemerintah Kabupaten Gresik juga menjalin kerjasama dengan berbagai instansi terkait seperti TNI, Polri, dan Dinas Kesehatan untuk memberikan sosialisasi tentang bahaya penyakit menular. Operasi bersama antara Dinas Sosial, Satpol PP, TNI, dan Polri dilaksanakan secara terorganisir untuk memerangi tindakan pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul di seluruh wilayah Kabupaten Gresik tanpa terkecuali.

2. Faktor Pendukung dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2004

Terdapat beberapa faktor pendukung yang membantu memperlancar implementasi Perda Nomor 22 Tahun 2004 di Kabupaten Gresik. Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik telah melaksanakan berbagai upaya guna mengurangi permasalahan terkait wanita tuna susila, yang berkembang pesat di wilayah tersebut. Berikut ini adalah beberapa faktor pendukung yang mempengaruhi implementasi Perda tersebut:

a) Peraturan Daerah yang Mendukung

Pemerintah Kabupaten Gresik telah membuat berbagai kebijakan yang mendukung upaya penanggulangan pelacuran dan perbuatan cabul. Salah satunya adalah Peraturan Daerah (Perda) Trantibum Nomor 02 Tahun 2022 tentang

Ketentraman dan Ketertiban Umum. Perda ini bertujuan untuk menciptakan tatanan masyarakat yang lebih tertib dan menjaga ketenangan di wilayah Kabupaten Gresik.

b) Pembangunan Infrastruktur Sosial

Pemerintah Kabupaten Gresik juga telah membangun fasilitas shelter untuk menampung wanita yang terjaring dalam operasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP. Shelter ini bertujuan untuk memberikan tempat yang aman bagi mereka untuk mendapatkan rehabilitasi sosial.

c) Kerja Sama dengan Instansi Terkait

Pemerintah Kabupaten Gresik bekerja sama dengan Polri, TNI, dan Dinas Kesehatan untuk memberikan edukasi tentang bahaya penyakit menular, termasuk HIV/AIDS, yang sering kali terkait dengan praktik prostitusi. Kerja sama ini diharapkan dapat menanggulangi penyebaran wanita tuna susila serta memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya menjaga kesehatan dan mencegah penularan penyakit menular.

d) Sosialisasi dan Penyuluhan Masyarakat

Pemerintah Kabupaten Gresik melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai bahaya pelacuran dan perbuatan cabul. Selain melalui media tradisional, Pemerintah Kabupaten juga memanfaatkan teknologi digital dengan memberikan informasi secara online melalui Dinas Komunikasi dan Informatika.

3. Faktor Penghambat dalam Implementasi Perda Nomor 22 Tahun 2004

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan, terdapat beberapa faktor penghambat yang mempengaruhi efektivitas implementasi Perda Nomor 22 Tahun 2004 di Kabupaten Gresik. Berikut adalah beberapa faktor penghambat utama yang ditemukan dalam penelitian ini:

a) Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM)

Keterbatasan SDM, baik dalam hal jumlah maupun kualitas pengetahuan petugas yang menangani masalah ini, menjadi salah satu hambatan utama. Pengetahuan yang kurang memadai tentang Perda dan cara implementasinya menyebabkan pelaksanaan tugas di lapangan kurang maksimal.

b) Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial yang Belum Optimal

Dinas Sosial Kabupaten Gresik memiliki tugas untuk melaksanakan rehabilitasi sosial kepada para pelaku prostitusi, namun hal ini masih belum berjalan optimal. Salah satu faktor yang mempengaruhi adalah belum tersedianya fasilitas rehabilitasi yang memadai untuk menampung dan memberikan layanan rehabilitasi kepada para pelaku prostitusi.

c) Anggaran yang Terbatas

Keterbatasan anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan rehabilitasi sosial, sosialisasi, dan penyuluhan masyarakat membuat pelaksanaan kegiatan tersebut kurang maksimal. Hal ini juga memengaruhi efektivitas program yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP.

d) Keterbatasan Jumlah Personel

Jumlah personel yang terbatas menjadi salah satu faktor yang menghambat pelaksanaan upaya penanggulangan pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul. Hal ini menyebabkan penanganan kasus menjadi kurang optimal dan menyebabkan penumpukan pekerjaan di instansi terkait.

e) Kurangnya Koordinasi Antar Lembaga Terkait

Kurangnya koordinasi antar lembaga terkait dapat menghambat tercapainya tujuan implementasi Perda ini. Tanpa koordinasi yang baik, rencana dan evaluasi terhadap kegiatan yang dilaksanakan menjadi tidak efektif, yang

pada akhirnya berdampak pada pencapaian hasil yang diinginkan.

f) Permasalahan Sosial yang Kompleks

Pelacuran dan perbuatan cabul merupakan masalah sosial yang sangat kompleks, karena tidak hanya terkait dengan perilaku individu, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor ekonomi, ketidakharmonisan dalam keluarga, serta faktor kepuasan pribadi. Oleh karena itu, penanganan masalah ini memerlukan pendekatan yang holistik dan melibatkan banyak pihak.

g) Kurangnya Akurasi Data Pekerja Seks Komersial

Pendataan yang tidak akurat mengenai jumlah pekerja seks komersial di Kabupaten Gresik juga menjadi kendala dalam pengambilan kebijakan yang tepat. Tanpa data yang akurat, pemerintah kesulitan untuk merumuskan kebijakan yang sesuai untuk mengatasi masalah ini.

h) Praktik Prostitusi yang Terorganisir

Prostitusi yang terjadi di beberapa tempat terorganisir dengan baik, dimana terdapat pengurus yang mengendalikan kegiatan tersebut. Hal ini menyulitkan upaya penegakan hukum dan menambah tantangan dalam memberantas praktik prostitusi.

i) Bocornya Informasi Razia

Bocornya informasi terkait razia yang dilakukan oleh aparat penegak hukum hingga sampai ke pelaku prostitusi menjadi masalah besar. Kebocoran ini terjadi akibat komunikasi yang tidak terkontrol dengan baik dan adanya oknum yang bekerja sama dengan pelaku prostitusi, yang memberikan informasi mengenai razia sebagai imbalan atas suap.

j) Rendahnya Sanksi bagi Pelaku Prostitusi

Rendahnya sanksi bagi para pelaku prostitusi menjadi salah satu faktor yang perlu diperhatikan oleh pembuat kebijakan dan penegak hukum. Sanksi yang lebih tegas diperlukan untuk

memberikan efek jera bagi pelaku prostitusi dan mencegah terulangnya praktik serupa di masa depan.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik telah melakukan berbagai upaya signifikan dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul, serta upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menanggulangi masalah ini. Secara keseluruhan, Pemerintah Kabupaten Gresik telah melaksanakan berbagai upaya yang signifikan dalam mengurangi pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul melalui kolaborasi antar instansi terkait seperti Satpol PP, Dinas Sosial, Polri, TNI, dan Dinas Kesehatan. Beberapa strategi utama yang diterapkan termasuk operasi bersama, sosialisasi masyarakat, serta pembangunan fasilitas rehabilitasi sosial bagi pelaku yang terjaring.

Namun, implementasi Perda ini tidak lepas dari tantangan, baik dari segi sumber daya manusia, anggaran, koordinasi antar lembaga, serta faktor sosial yang lebih kompleks seperti masalah ekonomi dan ketidakstabilan keluarga. Keterbatasan fasilitas rehabilitasi, personel yang terbatas, dan rendahnya sanksi bagi pelaku menjadi penghambat utama dalam pencapaian hasil yang maksimal.

Faktor pendukung seperti adanya regulasi yang mendukung, kerjasama antar instansi terkait, serta upaya sosialisasi yang melibatkan masyarakat dapat mempercepat penanggulangan pelanggaran. Namun, masalah seperti praktik prostitusi yang terorganisir dan kebocoran informasi razia masih menjadi hambatan yang signifikan dalam menegakkan Perda ini secara efektif.

2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian ini, beberapa rekomendasi yang dapat diajukan untuk meningkatkan implementasi Perda Nomor 22 Tahun 2004 dan mengatasi pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik antara lain:

- a) Diperlukan peningkatan kapasitas petugas yang menangani masalah ini melalui pelatihan dan pembekalan mengenai Perda dan teknik penegakan hukum yang lebih efektif di lapangan.
- b) Pemerintah Kabupaten Gresik perlu memastikan bahwa fasilitas rehabilitasi sosial memadai dan menyediakan program rehabilitasi yang lebih terstruktur, termasuk pemberdayaan ekonomi bagi pelaku prostitusi.
- c) Anggaran yang dialokasikan untuk rehabilitasi sosial, sosialisasi, dan penyuluhan masyarakat harus ditingkatkan agar kegiatan tersebut dapat dilaksanakan secara maksimal.
- d) Penambahan jumlah personel di Satpol PP dan Dinas Sosial sangat penting untuk mempercepat penanganan masalah pelanggaran serta mengurangi beban kerja yang tinggi.
- e) Koordinasi yang lebih baik antara Polri, TNI, Dinas Kesehatan, dan Pemerintah Desa diperlukan untuk memastikan penanggulangan masalah ini berjalan lebih terintegrasi dan efektif.
- f) Penegakan hukum yang lebih tegas dan pemberian sanksi yang lebih berat bagi pelaku prostitusi perlu diberlakukan untuk memberikan efek jera dan mencegah terulangnya pelanggaran di masa depan.
- g) Pemerintah Kabupaten Gresik perlu meningkatkan pendataan dan pemantauan terhadap jumlah pekerja seks komersial agar kebijakan yang diambil lebih tepat sasaran.
- h) Diperlukan pengawasan yang lebih ketat terhadap jaringan prostitusi yang terorganisir serta tindakan tegas terhadap

mereka yang terlibat dalam jaringan tersebut.

- i) Sistem pengawasan yang lebih ketat harus diterapkan untuk mencegah kebocoran informasi terkait razia, serta memperketat komunikasi antar aparat penegak hukum agar operasi penegakan hukum lebih efektif.

Dengan perbaikan di area-area yang disebutkan, diharapkan implementasi Perda Nomor 22 Tahun 2004 dapat lebih maksimal dan mampu menanggulangi pelanggaran pelacuran dan perbuatan cabul di Kabupaten Gresik secara lebih efektif.

REFERENSI

- Fermana, S. (2009). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kadir, H. A. (2009). *Tangan Kuasa dalam Kelamin*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Lapian, L. M., Gandhi, & Hetty, A. G. (2010). *Trafiking Perempuan dan Anak*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Marijan, K. (2010). *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Moleong, L. J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mudjijono. (2005). *Sarkem Reproduksi Sosial Pelacuran*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ni'matul, H. (2009). *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pasolong, H. (2011). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
- Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 22 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 07 Tahun 2002 tentang Pelanggaran Pelacuran dan Perbuatan Cabul.
- Sudarsono, A. G. (2011). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, E. (2010). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Wibawa, Samodra. 2010. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.