



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN  
NOMOR ..... TAHUN .....  
TENTANG  
PENANGGULANGAN PROSTITUSI DAN PERBUATAN ASUSILA**

**UNISLA**  
UNIVERSITAS ISLAM LAMONGAN

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan kegiatan penyusunan draft Naskah Akademik: Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penanggulangan Prostitusi Dan Perbuatan Asusila. Penyakit masyarakat yang terjadi di wilayah Kabupaten Lamongan merupakan perbuatan yang meresahkan dan merugikan masyarakat, sehingga dapat menimbulkan masalah sosial dan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban di masyarakat yang bertentangan dengan nilai-nilai ajaran agama dan norma kesusilaan, yang perlu dicegah dan ditanggulangi melalui pengaturan agar masyarakat terhindar dari gangguan dan dampak negatif penyakit masyarakat tersebut. Penyakit Masyarakat adalah suatu perbuatan dan Tindakan perilaku yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ajaran agama, adat istiadat dan dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai kesusilaan yang hidup dalam masyarakat.

Selanjutnya guna memberikan dasar hukum yang tegas guna menanggulangi semakin meluasnya penyakit Masyarakat perlu disusun kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah yang mengatur tentang penanggulangan penyakit masyarakat. Untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang baik diperlukan adanya Naskah Akademik. Untuk kepentingan itulah di susun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Prostitusi Dan Perbuatan Asusila. Naskah Akademik ini merupakan suatu hasil kajian dari aspek akademis mengenai beberapa hal yang berhubungan dengan tema sentral yaitu Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Lamongan melalui pengaturan dalam Peraturan Daerah.

Berangkat dari studi literatur dan *focus group discussion* serta studi lapangan maka tersusunlah pokok-pokok pikiran yang terwujud dalam tulisan ini. Atas selesainya penyusunan draft Naskah Akademik ini, tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih kepada: 1. Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Lamongan atas kerjasama dan fasilitasnya; 2. Semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai pembuatan naskah akademik ini. Penyusun sadar bahwa Naskah Akademik ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran, kritik, masukan guna penyempurnaannya sangat dibutuhkan. Akhirnya kami berharap semoga karya sederhana bermanfaat bagi institusi yang memerlukannya.

Lamongan, Mei 2025

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... i

DAFTAR ISI ..... ii

Tim Peneliti.....iii

BAB I PENDAHULUAN..... 1

A. Latar Belakang ..... 1

B. Identifikasi Masalah..... 8

C. Tujuan dan Kegunaan..... 9

D. Metode Penelitian ..... 9

BAB II KAJIAN TEORITIS .....11

A. Kajian Teoritis .....11

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....15

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat .....21

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru .....21

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....23

A. Peraturan Perundang-Undangan tentang Materi Pokok Yang Diatur .....23

B. Keterkaitan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lain .....25

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....32

A. Landasan Filosofis .....32

C. Landasan Yuridis .....40

BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .....46

A. Arah, Sasaran Dan Jangkauan Pengaturan.....46

B. Ruang Lingkup Materi Muatan.....46

BAB VI PENUTUP .....68

A. Simpulan.....68

B. Saran.....68

DAFTAR PUSTAKA.....70



## SURAT TUGAS

Nomor : 626/UNISLA/HK/III/2024

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dr. H. Abdul Ghofur, SE., M.Si.  
NIDN : 0723116803  
Jabatan : Rektor  
PTS : Universitas Islam Lamongan  
Alamat : Jl. Veteran No. 53 A Lamongan

Memberikan tugas kepada:

Pelindung : Rektor Unisla  
Pengarah : Wakil Rektor II  
Penasehat : Wakil Rektor III  
Penanggung Jawab : Ketua Litbang Pemas Unisla  
Ketua Tim : Dekan Fakultas Hukum Unisla  
Tenaga Ahli I : Dr. Chusnul Khitam, S.AP., M.AP.  
Tenaga Ahli II : Dr. H. Sugeng Dwi Hartantyo, ST., MT.

Untuk menjadi Tim Penyusun RAPERDA Penanggulangan Prostitusi dan Perbuatan Asusila Universitas Islam Lamongan Tahun 2025.

Demikian surat tugas ini dibuat untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Lamongan, 15 Maret 2025

Rektor,

Dr. H. Abdul Ghofur, SE., M.Si  
NIDN. 0723116803

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan zaman dewasa ini, telah merubah standarisasi kehidupan manusia. Kemajuan teknologi, mekanisasi, industrialisasi dan urbanisasi menyebabkan kesulitan beradaptasi dan menyebabkan kebingungan, kecemasan, dan konflik-konflik, yang terbuka dan eksternal sifatnya, maupun yang tersembunyi dan internal dalam batin sendiri, sehingga banyak orang mengembangkan pola tingkah laku menyimpang dari norma-norma umum atau berbuat semau sendiri demi kepentingan pribadi. Masyarakat merupakan kelompok individu yang saling berinteraksi, pola interaksi yang dilakukan masing-masing individu ini membuat munculnya hubungan sosial.

“Menurut *Lombroso* di dalam hubungan sosial ini, masing-masing individu saling bertindak dan berperilaku sesuai dengan norma-norma yang ada pada masyarakat tersebut, akan tetapi fenomena pada saat ini menunjukkan tidak keseluruhan dari perilaku individu sesuai dengan ketentuan dari norma-norma yang telah ditetapkan.<sup>1</sup> Adat istiadat dan kebudayaan mempunyai nilai pengontrol dan nilai sanksional terhadap tingkah laku anggota masyarakat. Sehingga tingkah laku yang dianggap tidak cocok melanggar norma dan adat-istiadat atau tidak terintegrasi dengan tingkah laku umum dianggap sebagai masalah sosial”.

Salah satu bentuk penyimpangan norma (penyakit masyarakat) yang dianggap sebagai masalah sosial adalah prostitusi, yang mempunyai sejarah yang panjang (sejak adanya kehidupan manusia telah diatur oleh norma-norma perkawinan) dan tidak ada habis-habisnya yang terdapat di semua negara di dunia. Perilaku yang tidak sesuai dengan norma yang telah ditetapkan ini dianggap menjadi suatu masalah sosial dalam masyarakat. Bahkan perilaku yang merupakan bagian dari masalah sosial kini telah menjadi penyakit sosial dalam masyarakat tersebut. Salah satunya adalah penyakit sosial mengenai pelacuran atau disebut juga prostitusi. Prostitusi adalah sebuah nama yang diberikan untuk suatu perbuatan yang di dalamnya terlibat beberapa orang dalam suatu kegiatan seksual tanpa memiliki status hubungan pernikahan. Peristiwa ini sudah dikenal sejak ratusan tahun sebelum masehi, dan senantiasa menjadi urusan sosial atau menjadi urusan hukum dan tradisi. Sebenarnya masalah prostitusi ini merupakan suatu masalah yang rawan dan sangat kompleks. Oleh sebab itu kegiatan ini memerlukan perhatian dan

---

<sup>1</sup> Lombroso, A.F., *Penyimpangan Sosial*, Diterjemahkan Oleh Arief Herdiyanto, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hal. 56

penanganan serius dan menyeluruh dari berbagai aspek seperti moral, sosial, budaya, hukum, atau norma adat dan lainnya.<sup>2</sup>

Sekalipun demikian, prostitusi ini sangat sulit ditiadakan di negara manapun. Hal ini kembali lagi kepada pemahaman agama yang kurang dari masyarakat. Pada umumnya masyarakat senantiasa berusaha menanggulangi masalah-masalah maupun penyakit sosial seperti prostitusi, baik dengan usaha-usaha represif yang mengarah kerehabilitasi sosial para pelacur, maupun usaha preventif dalam menghambat berkembangnya jumlah pelacur untuk dapat ditekan sekecil mungkin, dalam hal ini partisipasi dari masyarakat sangat diperlukan mengingat prostitusi yang merupakan masalah sosial tentunya dapat memberikan pengaruh terhadap kehidupan sosial budaya suatu masyarakat. Aktivitas prostitusi tidak hanya berada di daerah perkotaan, di Kabupaten pun tidak luput dari adanya aktivitas prostitusi, seperti yang ada di Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan merupakan salah satu dari 38 Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur. Kabupaten Lamongan terletak di antara 6° 51’ 54” sampai dengan 7° 23’ 6” Lintang Selatan dan antara 112° 4’ 41” sampai dengan 112° 33’ 12” Bujur Timur, dengan luas wilayah 1.812,80 Km<sup>2</sup> atau 181.280 Ha yang sebagian terdiri dari daratan rendah serta dibelah oleh Sungai Bengawan Solo yang panjangnya ± 65 Km<sup>2</sup> dan memiliki pantai sepanjang ± 47 Km<sup>2</sup>.



Gambar 1.1 Peta Kabupaten Lamongan

<sup>2</sup> Ibid, hal. 57

Batas wilayah Kabupaten Lamongan sebagai berikut :

- 1. Sebelah Utara : Laut Jawa
- 2. Sebelah Timur : Kabupaten Gresik
- 3. Sebelah Selatan : Kabupaten Jombang dan Mojokerto
- 4. Sebelah Barat : Kabupaten Bojonegoro dan Tuban

Secara administratif, Kabupaten Lamongan terbagi atas 27 Kecamatan, 12 Kelurahan, 462 Desa dan Dusun sebanyak 1.432 Dusun.

Kecamatan yang paling luas wilayahnya adalah Kecamatan Sambeng yaitu 195,44 Km2. Sedangkan Kecamatan dengan luas wilayah paling kecil adalah Kecamatan Maduran dengan luas 30,15 Km2.

Secara garis besar wilayah Kabupaten Lamongan dibedakan menjadi tiga karakteristik :

- 1. Bagian tengah-selatan, merupakan daratan rendah yang relatif subur, membentang dari kecamatan Kedungpring, Babat, Sagio, Sukodadi, Pucuk, Sarirejo dan Kembangbahu.
- 2. Bagian Selatan dan Utara, merupakan daerah pegunungan kapur bebatuan, tingkat kesuburan tanahnya katagori sedang, mulai dari Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran dan Solokuro.
- 3. Bagian tengah-Utara, merupakan daratan Bonorowo, mulai dari Kecamatan Sekaran, Maduran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun dan Glagah.

Selanjutnya jika dilihat berdasarkan wilayah administrasi, Kabupaten Lamongan dan jarak ke ibukota kabupaten adalah sebagai berikut :

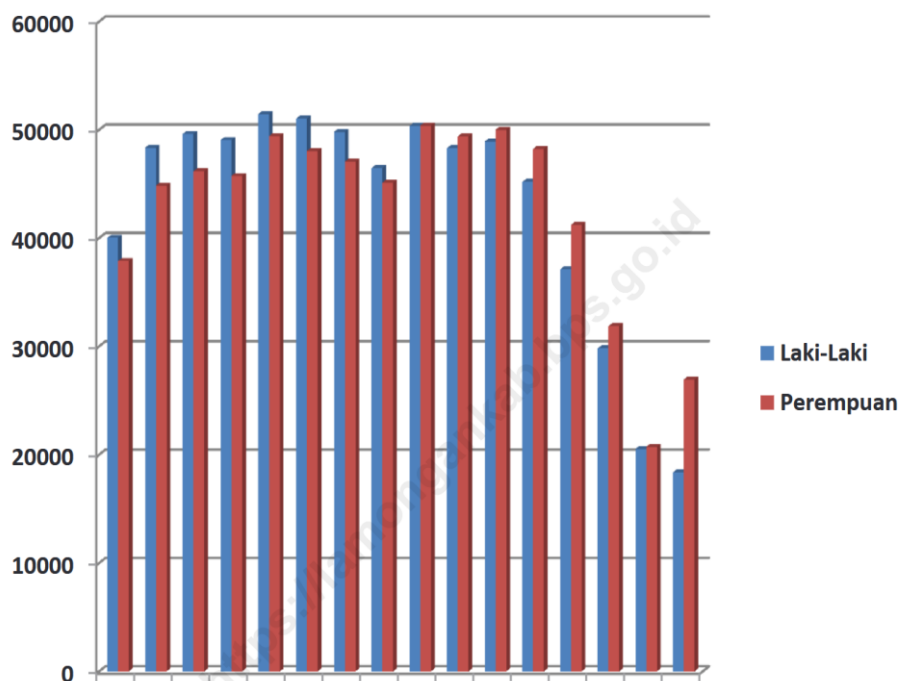
**Tabel 1. Wilayah Administrasi**

NO	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Jarak ke Ibukota kabupataen (km)
1	2	3	4
1	Sukorame	Sukorame	51
2	Bluluk	Bluluk	41
3	Ngimbang	Sendangrejo	39
4	Sambeng	Ardirejo	31
5	Mantup	Mantup	19
6	KembangBahu	Kembangbahu	14
7	Sugio	Sugio	17

<b>NO</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Ibu Kota Kecamatan</b>	<b>Jarak ke Ibukota kabupataen (km)</b>
8	Kedungpring	Kedungpring	29
9	Modo	Mojorejo	37
10	Babat	Bedahan	27
11	Pucuk	Pucuk	17
12	Sukodadi	Sukodadi	11
13	Lamongan	Lamongan	0
14	Tikung	Bakalanpule	8
15	Sarirejo	Dermolemaabang	14
16	Deket	Deketwetan	4
17	Glagah	Glagah	14
18	Karangbinangun	Sambopinggiran	16
19	Turi	Sukoanyar	6
20	Kalitengah	Dibee	25
21	Karanggeneng	Karangeneng	24
22	Sekaran	Bulutengger	22
23	Maduran	Maduran	27
24	Laren	Gampangsejati	36
25	Solokuro	Panyaman	39
26	Paciran	Paciran	44
27	Brondong	Brondong	50

Berdasarkan data hasil proyeksi Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan, jumlah penduduk Kabupaten Lamongan pada tahun 2025 tercatat sebesar 1.367.503 jiwa dengan rincian jumlah penduduk laki-laki 684.425 jiwa dan penduduk perempuan 683.078 jiwa, dengan tingkat kepadatan 754,36 jiwa per km<sup>2</sup>.





**Gambar 1.2** PIRAMIDA PENDUDUK KABUPATEN LAMONGAN TAHUN 2025 (Sumber: Lamongan dalam angka 2025)

Komposisi penduduk Kabupaten Lamongan menurut kelompok umur, menunjukkan bahwa penduduk yang berusia muda laki-laki (0-14 tahun) sebesar 137.984 jiwa (20,16%) sedangkan penduduk yang berusia muda perempuan sebesar 128.884 jiwa (18,86%), yang berusia produktif laki-laki (15-64 tahun) sebesar 477.713 jiwa (69,79%) sedangkan berusia produktif perempuan (15 – 64 tahun) sebesar 474.665 (69,48%), dan yang berusia tua laki-laki ( $\geq 65$  tahun) sebesar 68.728 (10.04%) sedangkan yang berusia tua perempuan ( $\geq 65$  tahun) sebesar 79.529 (11,64%).

Indikator penting terkait distribusi penduduk menurut umur yang sering digunakan untuk mengetahui produktivitas penduduk yaitu Angka Beban Tanggungan atau *Dependency Ratio*. Angka beban tanggungan adalah angka yang menyatakan perbandingan antara banyaknya orang berumur tidak produktif (belum produktif/umur dibawah 15 tahun dan tidak produktif lagi/umur di atas 65 tahun ke atas). Angka ini dapat digunakan sebagai indikator yang secara kasar dapat menunjukkan keadaan ekonomi suatu negara. Semakin tinggi persentase dependency ratio menunjukkan semakin tinggi beban yang harus di tanggung penduduk yang produktif untuk membiayai hidup penduduk yang belum produktif dan sudah tidak produktif lagi. Sedangkan persentase dependency ratio yang semakin rendah menunjukkan semakin rendahnya beban yang ditanggung penduduk yang produktif untuk membiayai penduduk yang belum produktif dan tidak produktif lagi.

Dengan luas Wilayah Kabupaten Lamongan saat ini tentunya praktek prostitusi (pelacuran dan perbuatan asusila) telah menjadi permasalahan

pemerintah Kabupaten. Fenomena praktek prostitusi (pelacuran dan perbuatan asusila) yang terjadi di Kabupaten Lamongan kini menjadi persoalan serius dan harus di tertibkan,

Prostitusi merupakan salah satu faktor signifikan dalam penyebaran HIV/AIDS, karena pekerja seks komersial (PSK) termasuk dalam kelompok berisiko tinggi tertular. Penting untuk meningkatkan kesadaran akan risiko ini dan menjauhi praktik tersebut untuk melindungi diri sendiri dan orang lain.

AIDS (Acquired Immunodeficiency Syndrome) adalah kumpulan gejala akibat kekurangan atau kelemahan sistem kekebalan tubuh yang dibentuk setelah kita lahir. AIDS disebabkan oleh virus yang disebut HIV (Human Immunodeficiency Virus). Bila kita terinfeksi HIV, tubuh kita akan mencoba menyerang infeksi. Sistem kekebalan kita akan membuat antibodi khusus yang menyerang HIV.

Pekerja seks komersial (PSK) disebut sebagai pelacur, yaitu perempuan yang menyediakan layanan seksual berdasarkan permintaan dan berusaha memuaskan penggunaanya dengan imbalan uang atau barang. Dalam praktiknya, PSK tidak bekerja sendiri, namun juga melibatkan pihak-pihak seperti mucikari, konsumen, dan calo atau perantara.

Perkembangan penyakit AIDS di Kabupaten Lamongan tahun 2021 ditemukan sebanyak 26 kasus baru yang terdiri dari 14 orang laki-laki dan 12 orang perempuan. Sedangkan untuk kasus HIV sebanyak 338 kasus yang terdiri dari 176 orang laki-laki dan 162 orang perempuan. Sedangkan temuan per Oktober 2023 mencapai 212 kasus baru dengan jumlah kematian 26 orang. Kasus ini meningkat dibandingkan tahun lalu yang ditemukan 195 kasus baru selama setahun dengan angka kematian 39 orang. Pada triwulan pertama tahun 2024 terdeteksi, Merujuk pada data Dinas Kesehatan (Dinkes) Kabupaten Lamongan, dari bulan Januari – Oktober 2024 tercatat 199 warga Lamongan terpapar HIV.<sup>3</sup> HIV termasuk dalam dalam kategori penyakit mematikan. Dinkes Lamongan mencatat pada tahun 2024 terdapat 11 orang meninggal dunia. Meski demikian, kata Fidha, jumlah kasus HIV pada 2024 ini mengalami penurunan, jika dibandingkan pada periode yang sama di tahun 2023. Tahun lalu Dinkes mencatat 212 kasus HIV, dengan angka kematian 39 orang.

Berbagai peranan Perda sebagaimana yang dikemukakan di atas menghadirkan suatu isyarat bahwa keberadaan dan fungsi Perda sebagai

---

<sup>3</sup> BeritaJatim.com dengan judul "Kasus HIV di Lamongan Tahun 2024 Menurun", Klik untuk baca: <https://beritajatim.com/kasus-hiv-di-lamongan-tahun-2024-menurun>.

aktualisasi prinsip otonomi dan desentralisasi, merupakan dua hal yang strategis dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis. Seiring berjalannya otonomi daerah, maka pemerintah Kabupaten Lamongan perlu melakukan langkah-langkah konkrit guna terciptanya kebersihan, ketertiban dan ketentraman lingkungan di wilayah Kabupaten Lamongan yang salah satunya adalah pemberantasan pelacuran. Bahwa untuk lebih menetapkan pelaksanaan pemberantasan pelacuran di Kabupaten Lamongan, maka Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 1968 tentang pemberantasan pelacuran sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2004 dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini sehingga perlu untuk ditinjau kembali dan diubah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2007. Menurut Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan No.5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Pelacuran, prostitusi diartikan sebagai hubungan kelamin yang dijalankan oleh pelacur (seksual diluar nikah) dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan jasa. Para pekerja seks komersial. Dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan No.5 Tahun 2007, yang disebut pelacur adalah seorang wanita, pria atau waria, terutama dari keluarga kurang mampu, yang melakukan hubungan seksual diluar pernikahan dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan jasa. Upaya-upaya lain yang dilakukan pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah) dalam penanggulangan perbuatan prostitusi adalah dengan menertibkan Peraturan Daerah yang melarang perbuatan praktek prostitusi seperti Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang pemberantasan pelacuran.

Permasalahan prostitusi merupakan sebuah permasalahan struktural yang terjadi di dalam masyarakat. Mereka masih memahami masalah prostitusi sebagai moral, yang mana prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya, tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya. Prostitusi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan “terhadap kesusilaan moral” maka pemerintah melalui KUHP Pasal 506 yang berbunyi “barang siapa yang menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencaharian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.”<sup>4</sup>

Setiap orang yang bermoral baik dan berpegang teguh pada agama pasti berpendapat bahwa prostitusi adalah perbuatan yang keji dan dibenci oleh agama, tapi demi mendapatkan kehidupan yang lebih layak seseorang bahkan bisa melakukan hal-hal yang dilarang oleh agama maupun negara, bukan

---

<sup>4</sup> B. Bosu, *Sendi-Sendi Kriminologi* (Surabaya: Usaha Nasional, 1982), hal. 44.

dengan cara menjual diri saja bahkan ada yang mendukung untuk menyediakan tempat seperti membuat area-area lokasi, padahal kita tahu bahwa usaha-usaha tersebut dilarang oleh agama maupun negara. Akibat adanya persoalan tersebut, peranan pemerintahan pun sangat diperlukan dalam pemberantasan prostitusi ini, khususnya Pemerintah Daerah karena pemerintahan ini yang sangat dekat dengan rakyat. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2007 tentang pemberantasan pelacuran sebagai payung hukum prostitusi di wilayah kabupaten Lamongan telah dibentuk peraturan tetapi tidak terlaksana dengan baik maka perlu adanya evaluasi untuk hal tersebut.

Tetapi sejauh ini belum bias mengatur dengan baik larangan mengenai praktek prostitusi itu sendiri. Dalam peraturan daerah tersebut belum dengan rinci/spesifik mengatur mengenai larangan terhadap aspek-aspek lain yang sebenarnya sangat berkaitan dengan adanya praktek prostitusi tersebut, selain para pelaku ataupun penyedia jasanya.

Seiring dengan makin maraknya praktek prostitusi yang terjadi di Kabupaten Lamongan ini, harus diperhatikan pula bukan hanya pemerintah yang berkewajiban untuk meniadakan praktek prostitusi ini, tetapi pihak di luar pemerintah pun harus membantu atau mendorong larangan praktek prostitusi ini.

Merujuk pada uraian masalah diatas, perlu adanya Peraturan Daerah baru yang memperbaiki Peraturan Daerah lama yang dirasa kurang bias mengatur mengenai larangan prostitusi ini. Isi Peraturan Daerah yang baru ini juga perlu dilengkapi dengan pengaturan tentang larangan bagi para pemakai jasa prostitusi, dan juga larangan bagi semua pihak yang memudahkan dan/atau memajukan adanya praktek prostitusi ini.

Atas latar belakang tersebut maka dibutuhkan suatu kajian untuk penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Lamongan tentang Penanggulangan Prostitusi dan Perbuatan Asusila yang diharapkan dapat menjadi sarana mewujudkan daerah Kabupaten Lamongan bebas dan bersih dari praktek prostitusi dan kesejahteraan bagi masyarakat Kabupaten Lamongan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Kajian ini menjawab masalah-masalah sebagai berikut:

1. Apa saja persoalan-persoalan hukum dan social terkait dengan masalah social prostitusi? Bagaimana permasalahan tersebut telah dan seharusnya diatasi?
2. Mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Sesuai dengan ruanglingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat terkait prostitusi serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut;
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Prostitusi dan Perbuatan Asusila;
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah. Kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Prostitusi dan Perbuatan Asusila

### **D. Metode Penelitian**

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi ini didasarkan pada penelitian terhadap peraturan perundang-undangan terkait. Dengan demikian pendekatan atau metode penelitian hukum sebagai dasar penyusunan naskah ini adalah yuridis normatif. Metode yuridis normatif, yakni penelitian hukum yang mengkaji hokum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu UU, serta bahasan hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya, dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, baik

yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya.

Selain menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penyusun juga sebelum menyusun Naskah Akademik ini menggunakan metode ROCCIPI (*Rule, Opprtunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*) karena dengan ROCCIPI ini membantu penyusun dengan mudah menemukan dan menentukan tujuh indicator dan/atau factor yang harus ada dalam sebuah Naskah Akademik. Dengan adanya ROCCIPI ini mempermudah penyusun dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini. Penyusun juga mendiskusikan mengenai Penyusunan akademik dengan dosen pengajar Mata Kuliah *Legal Drafting* yang membimbing bagaimana cara menyusun Naskah Akademik.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS

#### A. Kajian Teoritis

Prostitusi adalah profesi yang menjual jasa untuk memuaskan kebutuhan seksual pelanggan. Biasanya pelayanan ini dalam bentuk menyewakan tubuhnya. Di kalangan masyarakat Indonesia, pekerja seks Komersial (PSK) dipandang negatif, dan mereka yang menyewakan atau menjual tubuhnya sering dianggap sebagai sampah masyarakat, namun ada pula pihak yang menganggap pekerja seks Komersial (PSK) sebagai sesuatu yang buruk, malah jahat, tapi dibutuhkan oleh beberapa pihak yang sering menggunakan jasa prostitusi ini. Menurut teori definisi pelacuran yang dikemukakan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia, para ahli maupun Peraturan Pemerintah yaitu:

Prostitusi berasal dari bahasa latin, yaitu *prostituere* atau *pro-stauree* yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan, percabulan, pergendakan.<sup>5</sup> Prostitusi berkembang bersama dengan kemajuan peradaban, walaupun fakta bahwa pelacuran pasti telah membahayakan kehidupan masyarakat.<sup>6</sup> Sedangkan terjadinya prostitusi sudah dilaksanakan secara turun temurun, mereka memiliki alasan tersendiri dalam kegiatan pelacuran tersebut, yaitu adanya seorang raja berkuasa penuh atas hak-hak dari rakyatnya termasuk kekuasaan atas jiwa dan raga, karena raja mempunyai kekuasaan atas rakyatnya secara penuh termasuk melayani seksualnya, jadi siapa saja yang dikehendaki raja untuk melayaninya harus bersedia, budaya ini berlanjut sampai pada masa penjajahan, sehingga ketika penjajah tanah budaya ini masih terus berlanjut bahkan lebih luas dan membahayakan masyarakat.

Untuk saat ini prostitusi memang salah satu bentuk kriminalitas yang sangat sulit untuk ditangani dan jenis kriminalitas ini banyak di dorong oleh faktor ekonomi sehingga sulit diberhentikan secara menyeluruh, dimana dalam kegiatan bermasyarakat itu didukung penuh oleh faktor ekonomi dan mendapat pemenuhan diri kebutuhan secara manusiawi. Keinginan yang timbul ini merupakan akibat dari nafsu biologis manusia yang sederhana. Bentuk prostitusi ini seperti praktik penjualan jasa seksual atau yang disebut juga dengan Pekerja Seks Komrsial (PSK) selayaknya dianggap sebagai penyakit

---

<sup>5</sup> Ardy Al-Maqassary, "Pengertian Pelacuran", diakses dari <http://www.ejurnl.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html>.

<sup>6</sup> Jurnal Pemikiran Hukum Al-Qanum, Volume 22. No.2, Halaman 237-474, Surabaya, Desember, 2019.

masyarakat yang dianggap sebagai salah satu penyimpangan terhadap norma perkawinan yang suci.<sup>7</sup>

Prostitusi berasal dari bahasa latin, yaitu “prostituere” yang berarti menonjolkan diri dalam hal-hal yang buruk atau tercela atau menyerahkan diri secara terang- terangan kepada umum.<sup>8</sup> Pelacuran merupakan salah satu masalah sosial yang timbul seiring dengan perkembangan tingkat kehidupan manusia. Pelacuran juga menjadi salah satu bentuk penyakit sosial yang sejak dulu sangat sulit untuk dihilangkan. Para sosiolog mendefinisikan penyakit sosial (patologi sosial) sebagai “semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup ragam bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal” .

Pelacuran atau prostitusi merupakan perbuatan yang oleh masyarakat perbuatan yang hina, asusila, sehingga hidupnya disebut sebagai hidup dalam lembah hitam atau lumpur dosa. Selain dipandang sebagai perempuan hina sebagai pelaku perzinahan, lebih tajam lagi adalah pernyataan Misset seperti dikutip Soerdjono Dirdjosisworo yang menyatakan dengan sangat tajam seorang pelacur semacam drakula meracuni, menghisap dan menghancurkan laki-laki muda. Sehubungan dengan pengertian pelacuran ini Soerdjono Dirdjosisworo mengemukakan:

“Pelacuran dapat diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran kepada laki-laki guna pemuas nafsu seksual orang-orang itu. Di Eropa sering adanya disebut pelacur laki-laki (yang bersedia memuaskan perempuan-perempuan kesepian), tetapi hal ini tidak umum di Asia khususnya Indonesia, sehingga kita hanya menerima pendapat pelacur dikalangan wanita, maka pers pun menyebutnya sebagai wanita tuna susila (WTS) sebagai nama lain pelacur, yang mata pencariannya (nafkahnya) menyediakan diri bagi siapa saja yang menghendaki (tanpa pilihan) dan atas kesediannya dia mendapat upah atau barang-barang yang diterimanya sebagai pembayaran”.<sup>9</sup>

Faktor-faktor yang mendorong atau mempengaruhi adanya prostitusi (pelacuran) adalah:<sup>10</sup>

1. Faktor Ekono: kemiskinan, ingin hidup mewah
2. Faktor Sosial: Urbanisasi, kadilan sosial

---

<sup>7</sup> Mia Amalia, Analisis Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Dihubungkan dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan di Kawasan Cisarua Kampung Arab, Jurnal Mimba Justicia, Indonesia, 2012), hal. 388.

<sup>8</sup> Soerdjono Dirdjosiswoyo, pengantar ilmu hukum (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), hal.122

<sup>9</sup> Kartini Kartono, Pelacuran dan Pemasaran. , hal.36.

<sup>10</sup> *Opcit.* hal.122.



3. Faktor Psikologi: Rasa ingin balas dendam, malas bekerja, histeris.

Prostitusi (pelacuran) menimbulkan dampak negatif sebagai akibat adanya praktek pelacuran tersebut, yaitu:<sup>11</sup>

1. Menimbulkan dan menyebar luaskan penyakit kelamin
2. Merusak sendi-sendi keluarga yang wajar
3. Cenderung menciptakan kejahatan dalam berbagai variasinya (tempat berkumpulnya bandit-bandit dan lain-lain)
4. Merusak sendi-sendi pendidikan moral karena bertentangan dengan norma- norma agama, susila dan hukum.

Berdasarkan beberapa pendapat mengenai prostitusi di atas, dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Pelacuran atau prostitusi merupakan proses dimana seseorang menjual jasanya untuk sesuatu yang dianggap berharga oleh dirinya, seperti materi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya atau untuk memenuhi keinginan terhadap materi oleh si pelaku prostitusi.
2. Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual, dengan pola-pola organisasi impuls/dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi, dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa terkendali dengan banyak orang disertai eksploitasi dan komersialisasi, imppersonal tanpa afeksi sifatnya.
3. Pelacuran merupakan peristiwa penjualan diri dengan jalan memperjual belikan badan, kehormatan dan kepribadian kepada orang banyak untuk memuaskan nafsu seks dengan imbalan bayaran.
4. Pelacuran ialah perbuatan yang dilakukan perempuan dengan meyerahkan badannya untuk berbuat cabul secara seksual dengan mendapat upah.

Menurut Kartini Kartono ada beberapa orang yang termasuk kategori pelacuran atau prostitusi yaitu :

1. Penggundikan yaitu pemeliharaan istri tidak resmi, istri gelap atau perempuan piaraan. Mereka hidup sebagai suami istri, namun tanpa ikatan perkawinan.
2. Tante girang yaitu wanita yang sudah menikah, namun tetap melakukan hubungan seks dengan laki-laki lain, untuk mengisi waktu kosong dan bersenang-senang dan mendapatkan pengalaman-pengalaman seks lain.
3. Gadis-gadis bar yaitu gadis-gadis yang bekerja sebagai pelayan-pelayan bar dan sekaligus bersedia memberikan layanan seks kepada para pengunjung.

---

<sup>11</sup>*Ibid*, hal.124.

4. Gadis-gadis bebas yaitu gadis-gadis yang masih sekolah atau putus sekolah, putus studi akademik atau fakultas, yang mempunyai pendirian yang tidak baik dan menyebarkan kebebasan seks untuk mendapatkan kepuasan seksual.
5. Gadis-gadis panggilan adalah gadis-gadis dan wanita-wanita yang biasa menyediakan diri untuk dipanggil dan dipekerjakan sebagai pelacur, melalui penyaluran tertentu.
6. Gadis-gadis taxi, yaitu gadis-gadis panggilan yang ditawarkan dan dibawa ketempat-tempat hiburan dengan taxi-taxi tersebut.
7. *Hostes* atau pramuria yaitu wanita-wanita yang menyamarkan kehidupan malam dalam nightclub. Yang pada intinya profesi *hostess* merupakan bentuk pelacuran halus.
8. Promisikuitas inilah hubungan seks secara bebas dengan pria manapun juga atau dilakukan dengan banyak laki-laki.

Perubahan yang signifikan dari kebudayaan dan gaya hidup masyarakat yang diakibatkan oleh globalisasi membuat sebagian individu tidak bisa menyesuaikan dengan keadaan sehingga menyebabkan ketidak harmonisan. Ketidak harmonisan tersebut menyebabkan munculnya konflik internal maupun eksternal dari diri individu tersebut. Berikut adalah beberapa faktor pendorong yang menyebabkan seseorang melakukan praktek prostitusi:<sup>12</sup>

1. Faktor internal

Faktor internal ini dalam ROCCIPi bisa dikategorikan sebagai *capacity*, yaitu dorongan yang disebabkan dari diri pelakunya tersebut. Yang termasuk dalam *capacity* ini berdasarkan kasus prostitusi di Kabupaten Lamongan khususnya adalah rendahnya pendidikan dan keterbatasan skill/keahlian dari pelakunya sendiri. Semakin rendah pendidikan seseorang, keahlian yang dimiliki pun semakin terbatas yang menyebabkan mereka sulit untuk mendapatkan pekerjaan yang pada umumnya memiliki kualifikasi yang tinggi yang tentu saja sulit untuk dipenuhi oleh yang memiliki pendidikan rendah. Hal itu yang membuat para pelaku prostitusi memilih jalan pintas memilih pekerjaan sebagai pelaku prostitusi.

2. Faktor eksternal

Faktor eksternal ini dalam ROCCIPi bisa dikategorikan sebagai *opportunity*, yaitu dorongan yang disebabkan dari luar ataupun lingkungan. Faktor eksternal ini bisa berbentuk desakan kondisi ekonomi, pengaruh lingkungan dan lain sebagainya. tidak adanya undang-undang yang melarang pelacuran. Juga tidak ada larangan terhadap orang-orang yang melakukan

---

<sup>12</sup> Ayu Sri Astuti, Abd. Hadi, Moh. Sa'diyin, Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Prostitusi (Studi Kasus di Desa Banjarwati Kecamatan Paciran Kabupaten Lamongan)

relasi seks sebelum atau diluar pernikahan. Hal ini semakin memperbanyak jumlah pelacur, karena tidak adanya sanksi yang tegas yang perlu mereka takuti. merosotnya norma-norma susila dan keagamaan. Masyarakat sekarang sudah bersifat acuh tak acuh dan cenderung cuek sehingga mereka hanya mengurus kehidupan pribadi tanpa memperdulikan norma-norma susila dan keagamaan dalam masyarakat. Bertemunya macam-macam kebudayaan asing dan kebudayaan-kebudayaan setempat. Hal ini tidak terlepas dari asimilasi kebudayaan, dimana kebudayaan Barat membuat norma-norma susila dan keagamaan semakin merosot.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hukum, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.

Oleh karena itu, pilihan asas haruslah dilandasi oleh filosofi dan tujuan pencegahan dan penanganan pornografi. Asas-asas tersebut kemudian dijabarkan ke dalam ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah Penanggulangan Prostitusi Dan Perbuatan Asusila

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hukum, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.<sup>13</sup>

Oleh karena itu, pilihan asas haruslah dilandasi oleh filosofi dan tujuan pencegahan dan penanganan pornografi. Asas-asas tersebut kemudian dijabarkan ke dalam ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah Penanggulangan Prostitusi Dan Perbuatan Asusila

Asas yang diharapkan dari peraturan daerah yang akan dibuat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ,pasal 5 adalah:

### **1. Asas kejelasan tujuan.**

Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan dari

---

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal.5.

pembentukan peraturan perundang-undangan ini adalah untuk membuat undang-undang yang kuat dan dapat disetujui dan dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah dan masyarakat serta melindungi kepentingan masing-masing pihak baik pemerintah maupun masyarakat.

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas dapat dilaksanakan.

Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

4. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

5. Asas kejelasan rumusan.

Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

6. Asas keterbukaan.

Bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas-asas lain yang diharapkan dalam muatan materi perundang-undangan adalah asas keadilan, setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, dimana selama ini dalam semua perturan mengenai prostitusi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidna maupun Peraturan daerah belum adanya keadilan, karena pada peraturan tersebut kita hanya menemukan larangan bagi para penyedia jasa dan para PSK nya saja, sedangkan bagi para konsumen atau pengguna jasa prostitusi tidak ada larangan sama sekali.

Pembentukan hukum tertulis sangat perlu sebagai berikut: *“Hukum tertulis selain merupakan wahana bagi hukum baru yang dibentuk setelah Indonesia merdeka, dalam rangka memenuhi kebutuhan kehidupan kenegaraan,*

kebangsaan, dan kemasyarakatan yang senantiasa berkembang juga mutlak “menjembatani” antara lingkup laku aneka adat dan hukum tertulis lainnya atau untuk mengatasi kebutuhan kepastian hukum tidak tertulis dalam hal-hal pihak-pihak menghendakinya.”

Selanjutnya menurut **Burkradt Krems** suatu ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan suatu disiplin ilmu yang berkarakter interdisipliner, dalam pengertian ilmu yang berhubungan dengan ilmu lainnya seperti politik dan sosiologi yang secara garis besarnya dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu: Pertama, teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif. Kedua, ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Kemudian **Bagir Manan** menegaskan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi antara lain aturan-aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.<sup>14</sup>

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya. Persyaratan yang berkaitan asas, UU Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang diaturnya.

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*algemene beginselen van behoorlijk wetgeving*) dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. kejelasan rumusan
- g. keterbukaan

---

<sup>2514</sup> Bagir Manan, Teori Perundang-undangan Reference Mata Kuliah Teori Perundang-undangan, Jakarta 1996, hlm. 1.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan selain harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 juga harus memuat asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan:

- a. pengayoman
- b. kemanusiaan
- c. kebangsaan
- d. kekeluargaan
- e. kenusantaraan
- f. bhineka tunggal ika
- g. keadilan
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. ketertiban, kepastian hukum, dan atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa selain asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

### **1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Pornografi dan Pornoaksi terdapat beberapa asas-asas yang melatarbelakanginya yaitu asas-asas dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011), yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

#### **a. Asas Kejelasan Tujuan**

Asas kejelasan tujuan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf a UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

#### **b. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat**

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat

dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. **Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan** Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf c UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d.
- e. **Asas Dapat Dilaksanakan**  
Asas dapat dilaksanakan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf d UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. **Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**  
Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. **Asas Kejelasan Rumusan**  
Asas kejelasan rumusan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. **Asas Keterbukaan**  
Asas keterbukaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2. **Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan**  
Kemudian dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanganan Pornografi menurut Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, materi muatannya harus mencerminkan asas:
  - a. **Asas Pengayoman**  
Asas pengayoman sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.
  - b. **Asas Kemanusiaan**  
Asas kemanusiaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

**c. Asas Kebangsaan**

Asas kebangsaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**d. Asas Kekeluargaan**

Asas kekeluargaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat huruf d UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

**e. Asas Kenusantaraan**

Asas kenusantaraan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**f. Asas Bhinneka Tunggal Ika**

Asas bhinneka tunggal ika sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

**g. Asas Keadilan**

Asas keadilan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

**h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan**

asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf h UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

**i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum**

Asas ketertiban dan kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

**j. Asas Keseimbangan, Kerasian, dan Keselarasan**

Asas keseimbangan, kerasian, dan keselarasan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf j UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, kerasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan



negara. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa selain asas yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, dalam hal ini pembentukan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanganan Pornografi, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, kebinekaan, kepastian hukum, nondiskriminasi, dan perlindungan terhadap warga negara.

### **C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat**

Pemerintah Daerah Lamongan mengeluarkan Peraturan Daerah ini karena menganggap bahwa prostitusi ini memiliki banyak sekali kerugian bagi negara maupun masyarakat. Adanya praktek prostitusi membuat lingkungan masyarakat tidak sehat. Para pelaku prostitusi dipandang rendah oleh masyarakat sekitar, dicemooh, dihina dan lain-lain sebagainya. Pekerjaan prostitusi ini pula dianggap sebagai kegiatan yang merendahkan martabat wanita. Dalam prakteknya juga prostitusi ini tidak jarang terjadi pemerasan tenaga kerja, para wanita dipaksa untuk menjadi PSK. Prostitusi ini merupakan tindakan yang menyimpang dari norma masyarakat dan agama, maka prostitusi hanya akan mengakibatkan efek negatif. Dengan adanya praktek prostitusi ini bisa merusak sendi-sendi kehidupan berkeluarga, memberikan pengaruh yang tidak sesuai moral kepada lingkungan masyarakat khususnya anak-anak muda, merusak moral, norma kesusilaan, norma hukum dan juga norma agama.

### **D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru**

Sistem yang harus diterapkan pada proses peniadaan praktek prostitusi di Lamongan adalah harus adanya suatu lembaga yang mengatur dan mengawasi khusus terhadap praktek prostitusi dan selain itu mengenai sanksi yang dikenakan kepada para pelaku praktek prostitusi maupun pengguna jasa prostitusi jangan hanya hukuman pidana kurungan ataupun denda, tetapi sebagai usaha pemerintah untuk mengembalikan lingkungan sehat di masyarakat harus adanya pemberian edukasi dan rehabilitasi kepada mereka, supaya mereka juga bisa memperbaiki hidup mereka kedepannya.

Pengaruh yang mungkin akan timbul atas sistem yang akan diterapkan adalah adanya ketimpang tindihan wewenang pengaturan mengenai prostitusi ini antara lembaga yang sebelumnya menangani masalah prostitusi ini dengan badan baru yang dibentuk, untuk itu harus adanya pembagian wewenang. Implikasinya bagi keuangan daerah mungkin akan mengalami

pengeluaran yang lebih, tetapi dengan adanya badan ini akan membuat praktek prostitusi lebih terkontrol.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

### **A. Peraturan Perundang-Undangan tentang Materi Pokok Yang Diatur**

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan

warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Usuran Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan

pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat, hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

## **B. Keterkaitan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lain**

### **1. Pengaturan Prostitusi Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**

Dasar pengaturan larangan prostitusi di Indonesia hanya memiliki dua pasal dalam KUHP, yaitu pasal 269 KUHP dan pasal 506 KUHP. Pada dua pasal tersebut memang dengan tegas menyatakan bahwa melarang adanya

praktek prostitusi, tetapi hanya dengan dua pasal dalam KUHP tersebut pengaturan mengenai larangan prostitusi dilarang kurang jelas dan tidak tepat sasaran karena terlalu general dan tidak mengatur secara spesifik. Kedua pasal tersebut belum bisa mengakomodir semua aspek yang terlibat dalam praktek prostitusi. Pada pasal 269 KUHP disebutkan bahwa “barang siapa 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”, dan pasal 506 KUHP menyebutkan bahwa “barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun”.

Jika kita melihat pada isi dan kandungan kedua pasal tersebut, pada kedua pasal tersebut hanya dengan jelas melarang pihak atau orang yang mengakomodir praktek prostitusi atau yang biasa disebut dengan mucikari/germo. Bagi para pelaku prostitusi dan bahkan bagi para pengguna jasa prostitusi ini tidak dengan tegas dilarang oleh KUHP.

Salah satu pihak yang membuat praktek prostitusi semakin berkembang adalah para pengguna jasa prostitusi, karena merekalah yang memberikan keuntungan bagi para pembuka praktek prostitusi. Jika dilihat dari unsur-unsur pasal 269 KUHP dan 506 KUHP pengguna jasa prostitusi tidak bisa dijatuhi pertanggung jawaban pidana. Dilihat dari penjabaran diatas, KUHP belum memiliki aturan yang jelas mengenai pidana terhadap pelaku prostitusi (PSK) ataupun bagi pengguna jasa prostitusinya sendiri. Dibutuhkan kajian yang mendalam untuk bisa menjatuhkan pidana kepada PSK dan pengguna jasa prostitusi.

## **2. Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang**

Pada undang-undang ini sudah jelas pengaturan mengenai larangan orang untuk menjual seseorang dengan maksud mengeksploitasinya itu dilarang dan akan dikenai ketentuan pidana. Jika kegiatan pelacuran tersebut dilakukan dengan ancaman kekerasan atau peksaan terhadap seseorang untuk mau dijadikan pekerja seks komersial,, maka tindakan tersebut bisa dikenakan pidana berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang tindakan tersebut bisa dikategorikan sebagai eksploitasi orang, bisa dipidana paling singkat 3(tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 dan paling banyak Rp 600.000.000,00.

### **3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi**

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menghormati kebinekaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara. Globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya teknologi informasi dan komunikasi, telah memberikan andil terhadap meningkatnya pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi yang memberikan pengaruh buruk terhadap moral dan kepribadian luhur bangsa Indonesia sehingga mengancam kehidupan dan tatanan sosial masyarakat Indonesia. Berkembang luasnya pornografi di tengah masyarakat juga mengakibatkan meningkatnya tindak asusila dan pencabulan. Pengaturan pornografi yang terdapat dalam peraturan perundangundangan yang ada, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak kurang memadai dan belum memenuhi kebutuhan hukum serta perkembangan masyarakat.

Pengaturan pornografi berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, kebinekaan, kepastian hukum, nondiskriminasi, dan perlindungan terhadap warga negara. Hal tersebut berarti bahwa ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah:

1. menjunjung tinggi nilai-nilai moral yang bersumber pada ajaran agama;
2. memberikan ketentuan yang sejelas-jelasnya tentang batasan dan larangan yang harus dipatuhi oleh setiap warga negara serta menentukan jenis sanksi bagi yang melanggarnya; dan
3. melindungi setiap warga negara, khususnya perempuan, anak, dan generasi muda dari pengaruh buruk dan korban pornografi.

Pengaturan pornografi dalam Undang-Undang ini meliputi (1) pelarangan dan pembatasan pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi; (2) perlindungan anak dari pengaruh pornografi; dan (3) pencegahan pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi, termasuk peran serta masyarakat dalam pencegahan Undang-Undang ini menetapkan secara tegas tentang bentuk hukuman dari pelanggaran pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi yang disesuaikan dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan, yakni berat, sedang, dan ringan, serta memberikan pemberatan terhadap perbuatan pidana yang melibatkan anak. Di samping itu,

pemberatan juga diberikan terhadap pelaku tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dengan melipatgandakan sanksi pokok serta pemberian hukuman tambahan.

Untuk memberikan perlindungan terhadap korban pornografi, Undang-Undang ini mewajibkan kepada semua pihak, dalam hal ini negara, lembaga sosial, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, keluarga, dan/atau masyarakat untuk memberikan pembinaan, pendampingan, pemulihan sosial, kesehatan fisik dan mental bagi setiap anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi.

#### **4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pembinaan, Pendampingan, dan Pemulihan Terhadap Anak Yang Menjadi Korban Atau Pelaku Pornografi**

Salah satu ancaman yang cukup signifikan dalam menghambat pertumbuhan dan perkembangan anak adalah pornografi. Dampak pornografi bagi anak sangat berbahaya, karena pornografi secara cepat dan kuat menstimulasi keinginan anak untuk menjadi pecandu seksual. Anak yang telah terkena pengaruh pornografi tidak hanya menjadikannya sebagai pecandu seksual tetapi juga dapat menjadikannya sebagai pelaku kekerasan seksual. Kekerasan seksual tersebut umumnya berobjek pada anak lainnya terutama pada anak perempuan sebagai korban.

Anak yang menjadi korban kekerasan seksual atau korban pornografi umumnya mengalami penderitaan secara fisik, psikis, dan mental sehingga memerlukan pelayanan untuk memulihkan kondisinya baik fisik, psikis, mental, spiritual, maupun sosial anak. Dengan demikian diharapkan anak dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, dapat menjalankan aktivitasnya dan dapat hidup secara wajar dalam lingkungannya. Sementara terhadap anak yang menjadi pelaku kekerasan seksual atau pelaku pornografi perlu juga diberikan pelayanan dalam memulihkan kondisinya sehingga ia dapat tumbuh dan berkembang secara wajar dan sehat. Di samping itu dapat dikatakan bahwa anak yang menjadi pelaku pornografi pada hakekatnya adalah anak yang menjadi korban pornografi. Pelayanan yang diberikan kepada anak pelaku pornografi tersebut dapat berupa pembinaan, pendampingan, dan pemulihan dengan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan anak sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Dalam rangka memberikan perlindungan anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi mengamanatkan bahwa pemerintah, lembaga sosial, lembaga pendidikan,



lembaga keagamaan, keluarga, dan/atau masyarakat berkewajiban memberikan pembinaan, pendampingan, serta pemulihan sosial, kesehatan fisik dan mental. Kewajiban tersebut hanya dapat terselenggara dengan baik apabila disertai dengan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pembinaan, pendampingan, dan pemulihan terhadap anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi.

Agar penyelenggaraan pembinaan, pendampingan, dan pemulihan terhadap anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi dilaksanakan secara optimal, maka perlu ada kerja sama yang baik antar Pemerintah dan pemerintah daerah dengan lembaga sosial, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, keluarga, dan/atau masyarakat. Kerjasama tersebut diperlukan mengingat anak memerlukan pelayanan lanjutan yang tidak dapat ditangani oleh satu lembaga. Untuk itu lembaga-lembaga tersebut dapat melakukan kerja sama untuk saling melakukan rujukan. Selain lembaga sosial, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, dan fasilitas pelayanan kesehatan, peran keluarga dan masyarakat sangat diperlukan bagi anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi untuk memberikan pembinaan, pendampingan, dan pemulihan.

Peran keluarga dan masyarakat dalam pembinaan antara lain meliputi memberikan pemahaman mengenai nilai-nilai moral dan agama serta bahaya dan dampak pornografi, membangun komunikasi yang baik antara orang tua dan anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi, mengawasi pergaulan anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi, mengawasi penggunaan sarana komunikasi dan sarana informasi yang digunakan oleh anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi. Keluarga dan masyarakat berperan pula dalam melaksanakan pendampingan antara lain meliputi memberikan dukungan psikologis, memberikan motivasi agar anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi dapat mengatasi permasalahannya.

Untuk menjamin tercapainya tujuan dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pembinaan, pendampingan, dan pemulihan terhadap anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap lembaga-lembaga yang melaksanakan pembinaan, pendampingan, dan pemulihan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Pengawasan meliputi penilaian terhadap pelaksanaan norma, standar, prosedur dan kriteria, standar pelayanan minimal, dan standar operasional prosedur pembinaan, pendampingan, dan pemulihan terhadap anak yang menjadi korban atau pelaku pornografi.

## **5. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Syarat Dan Tata Cara Perizinan Pembuatan, Penyebarluasan, Dan Penggunaan Produk Pornografi**

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi telah melarang berbagai tindakan dan produk yang terkait dengan pornografi. Namun berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang tentang Pornografi, terdapat Produk Pornografi yang dikecualikan pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaannya untuk tujuan dan kepentingan pendidikan dan Pelayanan Kesehatan, serta Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi yang harus dilakukan di tempat dan dengan cara khusus, sebagaimana diatur dalam Pasal 13. Pengecualian ini perlu diatur melalui syarat dan tata cara perizinan agar Produk Pornografi tidak disalahgunakan untuk kepentingan lainnya yang membahayakan masyarakat. Pengaturan Produk Pornografi yang harus dilakukan di tempat dan dengan cara khusus juga memandang norma yang ada di masyarakat.

Pengecualian terhadap Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi untuk tujuandan kepentingan pendidikan dan Pelayanan Kesehatan, serta Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi yang harus dilakukan di tempat dan dengan cara khusus ditujukan kepada subyek hukum berupa orang perseorangan atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

Berdasarkan hal tersebut, Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bahwa Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi untuk tujuan dan kepentingan pendidikan dan Pelayanan Kesehatan, dan yang harus dilakukan di tempat dan dengan cara khusus yang dilakukan oleh Setiap orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dikenai sanksi.

Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi untuk tujuan dan kepentingan pendidikan dan Pelayanan Kesehatan yang dilakukan oleh orang perseorangan yang tergabung dalam lembaga pendidikan dan/atau lembaga pelayanan kesehatan, cukup diketahui oleh pimpinan lembaga sepanjang dilakukan sesuai standar profesi yang dimiliki. Adapun Setiap orang di luar lembaga pendidikan dan/atau lembaga pelayanan kesehatan, dalam Pembuatan dan Penyebarluasan Produk Pornografi untuk tujuan dan kepentingan pendidikan dan Pelayanan Kesehatan harus mendapatkan Izin dari menteri terkait yang berwenang. Sedangkan Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi yang harus dilakukan di tempat dan dengan cara khusus harus memperoleh Izin dari Gubernur atau bupati/walikota yang berwenang.

Gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangannya akan mengeluarkan ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan administratif, prosedur, dan jangka waktu Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi dalam perolehan Izin yang disesuaikan dengan norma-norma setempat dengan tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan Peraturan Pemerintah ini. Dengan demikian, diharapkan Peraturan Pemerintah ini dapat bersifat fleksibel.

Dalam melakukan pengawasan terhadap Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi, jika pemberi izin mendapati pelanggaran, maka pihak yang melanggar dapat dikenakan sanksi administratif sesuai ketentuan yang telah disahkan. Berdasarkan pemikiran tersebut, Peraturan Pemerintah tentang Syarat dan Tata Cara Perizinan Pembuatan, Penyebarluasan, dan Penggunaan Produk Pornografi disusun secara komprehensif dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia materiil dan spiritual.

Prostitusi dan perbuatan asusila merupakan masalah sosial yang serius karena merugikan keselamatan, ketenteraman dan kemakmuran baik jasmani, rohani maupun sosial dari kehidupan bersama. Tidak saja merugikan individu para pelaku perbuatan tersebut, tapi juga dapat berdampak pada kerusakan moralitas sosial, rusaknya sendi-sendi kehidupan keluarga dan masyarakat. Prostitusi dan perbuatan asusila juga telah terbukti menyebarluaskan berbagai macam penyakit kelamin, termasuk penyakit HIV yang belum ditemukan obatnya. Akibat pelacuran juga telah mengakibatkan terus terjadinya perdagangan orang (perdagangan wanita) untuk dijadikan pelacur.

Dengan memperhatikan permasalahan tersebut, dalam konteks kebijakan daerah maka prostitusi dan perbuatan asusila dengan segala bentuk dan aktifitas terkait lainnya sudah semestinya ditetapkan sebagai perbuatan yang harus ditanggulangi.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Rancangan Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi ini dibuat untuk Tujuan pembangunan nasional Indonesia yaitu membangun manusia Indonesia seutuhnya. Pembangunan nasional berasaskan Pancasila, sila pertama adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, oleh karena itu sudah selayaknya kalau perilaku pelacuran itu tidak dapat ditoleransi oleh masyarakat Indonesia. Untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional tersebut, maka perlu memperhatikan pembangunan di bidang hukum, yang salah satunya, adalah tentang pelaksanaan hukum pidana. Hukum pidana bagi suatu bangsa merupakan indikasi yang penting tentang tingkat peradaban bangsa itu, karena di dalamnya tersirat bagaimana pandangan bangsa tersebut tentang etika (tata susila), moralitas, sistem masyarakat, dan norma-norma sosial.

Pengaturan mengenai penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah di Indonesia perlu lebih diarahkan bagi tercapainya keadilan sebuah hukum bagi semua pihak, dan tidak ada yang merasa dirugikan serta bagi tercapainya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Landasan filosofis sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara garis besar, pornografi dapat dipahami sebagai suatu kegiatan yang mengeksploitasikan seksualitas dan bertujuan untuk merangsang nafsu birahi. Kegiatan ini antara lain memperlihatkan, memperdengarkan, menceritakan dalam tulisan, atau menggambarkan sesuatu yang tidak pantas, dalam hal ini tubuh dan aktivitas seksual. Dalam Islam, hal-hal tersebut adalah haram untuk dilihat maupun didengar. Tubuh bagi manusia merupakan amanah *Allah* yang wajib dijaga dan dipelihara. Tubuh sendiri bagi manusia adalah *aurat*, yang berarti *kemaluan (alat vital)*, dapat juga diartikan *cela atau cacat*. Secara terminologis, *aurat* adalah segala sesuatu yang dirasa malu atau memalukan apabila hal itu diketahui atau dilihat orang lain. Dari pengertian aurat ini, *Islam* mewajibkan menutup aurat dan haram hukumnya untuk melihat maupun memperlihatkannya. Salah satu bagian dari aktivitas pornografi adalah memperlihatkan *aurat*, sehingga dapat dikatakan bahwa aktivitas tersebut dilarang dalam Islam. Larangan ini sebagaimana ditegaskan

oleh Rasulullah SAW : *“Janganlah seorang laki-laki memandang aurat laki-laki lain, dan janganlah pula seorang perempuan memandang aurat perempuan lain”* (HR. Muslim,Ahmad, Abu Daud, dan Turmudzi) Jelas kiranya, bahwa perbuatan memandang aurat adalah sesuatu yang diharamkan, bahkan meskipun antar-sesama jenis kelamin, terlebih dengan jenis kelamin yang berbeda.

Selain Al-Quran dan Pancasila yang mendasari landasan filosofis dari naskah akademik ini, yang harus menjadi perhatian juga adalah nilai-nilai budaya sunda yang sangat luas, yaitu : *“Ajining Diri Ditempo Ku Latri : Penghargaan Diri Manusia Itu Dari Perilaku Yang Benar dan Tidak Menyimpang”*

Merujuk pada Keputusan Komisi C Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Seindonesia V Tahun 2015 Tentang Pornografi dan Prostitusi online, MUI menyatakan keprihatinannya yang mendalam dengan terkuaknya praktik pornografi dan prostitusi online. Peristiwa yang muncul tersebut hanyalah merupakan fenomena gunung es yang muncul ke permukaan dimana sejatinya terdapat demikian banyak praktik sejenis yang terjadi di tengah masyarakat. Kondisi ini menunjukkan makin buruknya moralitas masyarakat dan mengendornya ikatan lahir batinsuamiisteri dalam perkawinan mereka, serta makin besarnya ancaman kerusakan moral bangsa. Atas dasar itu, MUI mendukung tindakan aparat penegak hukum untuk membongkar seluruh praktik pornografi dan prostitusionline tersebut, melakukan penutupan seluruh lokasiprosstitusi baik yang online maupun yang tidak, dan melakukan proses hukum terhadap semua pihak yang terlibat dalam pornografi dan prostitusionline (baik pemesan dan wanita pelaku prostitusi, mucikari,dan backing-nya). MUI mengharapkan kepada mereka semua dijatuhi hukuman penjara yang berat oleh pengadilan karena telah merusak moral anak dan generasi muda, dan kehidupan perkawinan serta masyarakat.

Kemudian dalam Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor U-287 Tahun 2001 oleh Majelis Ulama Indonesia tentang Pornografi dan Pornoaksi menjelaskan bahwa pornografi dan pornoaksi serta hal-hal lain yang sejenis akhir-akhir ini semakin merebak tanpa batas dan tersiar secara luas di tengah-tengah masyarakat, baik melalui media cetak dan elektronik, media komunikasi moderen, maupun dalam bentuk perbuatan nyata, dan bahwa dalam pandangan ajaran Islam dan akal sehat, pornografi dan pornoaksi menimbulkan banyak dampak negatif bagi umat Islam khususnya, dan bangsa Indonesia pada umumnya, terutama generasi muda, baik terhadap perilaku, moral (akhlak), serta tatanan keluarga dan masyarakat beradab, membiarkan pornografi dan pornoaksi serta hal-hal lain yang sejenis terus berkembang

akan berakibat pada kehancuran bangsa dan karena itu, perlu segera dilakukan upaya-upaya penghentiannya.

Dalam Firman Allah SWT (QS. al-Isra' [16]: 32);

*"Dan janganlah mendekati zina; sesungguhnya zina adalah syuatu perbuatan yang keji dan jalan yang buruk "*

Firman Allah SWT (QS. an Nur [24]: 30-31) ;

*"Katakankanlah kepada orang laki-laki yang beriman: 'Hendaklah mereka menahan pandangannya, dan memelihara kemaluannya; yang demikian itu adalah lebih suci bagi mereka, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang mereka perbuat'. Katakanlah kepada wanita yang beriman: "Hendaklah mereka menahan pandangannya, dan memelihara kemaluannya, dan janganlah mereka menampakkan perhiasannya, kecuali yang (biasa) nampak daripadanya. Dan hendaklah mereka menutupkan kain kudung ke dadanya, dan janganlah menampakkan perhiasannya, kecuali kepada suami mereka, atau ayah mereka, atau ayah suami mereka, atau putera-putera mereka, atau putera-putera suami mereka, atau saudara laki-laki mereka, atau putera-putera saudara laki-laki mereka atau putera-putera saudara perempuan mereka, atau wanita-wanita Islam, atau budak-budak yang mereka miliki atau pelayan-pelayan laki-laki yang tidak mempunyai keinginan (terhadap wanita) atau anak-anak yang belum mengerti tentang aurat wanita. Dan janganlah mereka memukulkan kakinya agar diketahui perhiasan yang mereka sembunyikan. Dan bertaubatlah kamu sekalian kepada Allah, hali orang-orang yang beriman supaya kamu beruntung'."*

Firman Allah SWT (QS. al-Ahzab [33]: 59);

*"Hai Nabi ! Katakanlah kepada isteri-isterimu, anak-anak perempuanmu dan isteri-isteri orang mu'min: 'Hendaklah mereka mengulurkan jilbabnya ke seluruh tubuh mereka'. Yang demikian itu supaya mereka lebih mudah untuk dikenal, karena itu mereka tidak diganggu. Dan allah adalah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang"*

Dalam fatwa MUI tersebut menetapkan

Pertama : Hukum

1. Melakukan hubungan seksual di luar pernikahan yang sah (zina) adalah haram.
2. Berbuat intim, berdua-duaan, dan perbuatan sejenis lainnya yang mendekati dan/atau mendorong melakukan hubungan seksual di luar pernikahan yang sah, antara laki-laki dengan perempuan yang tidak terikat dalam pernikahan yang sah adalah haram.
3. Memperlihatkan aurat, yakni bagian tubuh antara pusar dan lutut bagi laki-laki dan bagian tubuh selain muka, telapak tangan, dan telapak kaki bagi perempuan adalah haram.

4. Memakai pakaian ketat yang dapat memperlihatkan lekuk tubuh bagi perempuan, di hadapan laki-laki yang bukan suami atau mahramnya adalah haram.
5. Menggunakan kosmetika yang dapat membangkitkan nafsu birahi laki-laki yang bukan suaminya, bagi perempuan, adalah haram.
6. Menggambarkan, secara langsung atau tidak langsung, tingkah laku secara erotis, baik dengan lukisan, tulisan, suara maupun ucapan yang dapat membangkitkan nafsu birahi adalah haram.
7. Melakukan suatu perbuatan dan/atau suatu ucapan yang dapat mendorong terjadinya perbuatan sebagaimana dimaksud angka 1 dan 2 adalah haram.
8. Membiarkan diri yang terbuka auratnya atau berpakaian ketat sebagaimana dimaksud angka 3 untuk diambil gambarnya, baik untuk dicetak atau divisualisasikan, dan gambarnya tersebut akan diperlihatkan kepada laki-laki yang bukan suaminya adalah haram.
9. Melakukan pengambilan gambar sebagaimana dimaksud angka 8 adalah haram
10. Melakukan hubungan seksual di hadapan orang, membiarkan diri yang sedang melakukan hubungan seksual atau adegan seksual untuk diambil gambarnya, melakukan pengambilan gambar hubungan seksual atau adegan seksual, melihat hubungan seksual atau adegan seksual adalah haram.
11. Memperbanyak, mengedarkan, menjual, membeli dan melihat atau memperlihatkan gambar, baik cetak atau visual, orang yang terbuka auratnya, perempuan berpakaian ketat sebagaimana dimaksud angka 4, atau gambar hubungan seksual atau adegan seksual adalah haram.
12. Membantu dan/atau membiarkan tanpa pengingkaran perbuatan-perbuatan yang diharamkan di atas adalah haram.
13. Memperoleh uang, manfaat, dan/atau fasilitas dari perbuatan-perbuatan yang diharamkan di atas adalah haram.

Kedua : Hukum Khusus

1. Melihat gambar, baik cetak atau visual, orang yang sedang melakukan hubungan seksual atau adegan seksual bagi pasangan suami istri yang benar-benar tidak dapat melakukan hubungan seksual kecuali dengan melihat gambar tersebut, adalah wajib.
2. Melihat orang yang sedang melakukan hubungan seksual atau adegan seksual bagi pasangan suami istri yang benar-benar tidak dapat melakukan hubungan seksual kecuali dengan melihat hubungan atau adegan tersebut, adalah haram.

## Kedua : Sanksi (Hukuman)

1. Sanksi yang diancamkan atas orang yang melakukan perbuatan haram sebagaimana dimaksud angka 1 bagian pertama adalah hadd, yakni hukuman rajam (dilempar dengan batu hingga ajal) bagi pelaku yang masih terikat dalam pernikahan (muhsan) dan hukuman cambuk seratus kali bagi pelaku yang masih tidak dalam pernikahan (ghair muhsan).
2. Sanksi yang diancamkan atas orang yang melakukan perbuatan haram sebagaimana dimaksud angka 2 sampai dengan 13 bagian pertama adalah ta'zir, yakni suatu bentuk hukuman yang jenis dan kadarnya ditetapkan oleh pihak yang berwenang dengan syarat hukuman tersebut dapat berfungsi sebagai zawajir dan mawani' (membuat pelaku menjadi jera dan orang yang belum melakukan menjadi tidak berani melakukannya) .

## Ketiga : Rekomendasi

1. Mendesak kepada semua pihak untuk segera menghentikan segala bentuk aktifitas yang diharamkan sebagaimana dimaksud oleh bagian pertama fatwa ini dan melakukan taubat nasuha.
2. Mendesak dengan sangat kepada semua penyelenggaraan pemerintah dan negara agar segera :
  - a. melarang dan menghentikan segala bentuk perbuatan haram dimaksud fatwa ini serta tidak memberikan izin terhadap penyelenggaraan
  - b. tidak menjadikan segala bentuk perbuatan haram dimaksud fatwa ini sebagai sumber pendapat;
  - c. menetapkan segala bentuk perbuatan haram dimaksud fatwa ini, terutama perbuatan dimaksud angka 1 bagian pertama, sebagai delik biasa dan bukan delik aduan, dalam peraturan perundang-undangan.
  - d. menetapkan sanksi atas segala bentuk perbuatan haram dimaksud fatwa ini, terutama perbuatan dimaksud angka 1 bagian pertama, dengan bentuk, jenis, dan kadar yang sejalan dengan tujuan dan fungsi sanksi menurut hukum Islam, dalam peraturan perundang-undangan.
3. Mendesak kepada seluruh lapisan masyarakat, terutama tokoh agama agar turut serta secara aktif dan arif menghentikan segala bentuk perbuatan haram dimaksud fatwa ini, terutama perbuatan dimaksud angka 1 bagian pertama.

## Keempat : Ketentuan Penutup



1. Agar semua lapisan masyarakat dan setiap pihak terkait mengetahui fatwa ini, meminta kepada semua pihak untuk menyebarkannya.
2. Fatwa ini berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan jika di kemudian hari ternyata terdapat kekeliruan, akan diubah dan disempurnakan sebagaimana mestinya.

Sanksi pidana yang diterapkan bagi pelaku prostitusi lebih implisit diatur di dalam peraturan-peraturan daerah. Jenis pidana di dalam peraturan daerah adalah pidana pelanggaran. Penetapan pidana pelanggaran di dalam hukum Islam lebih dijerat dengan *jinâyah ta'zîr* berupa kurungan dan atau denda.

Upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk mencegah dan menanggulangi prostitusi dengan menjerat pelaku prostitusi dengan sanksi pidana pelanggaran menjadi permasalahan. Apakah penetapan sanksi yang sangat ringan ini memiliki aspek penjera untuk tidak melakukan dan mengulangi tindak prostitusi. Dapatkah hukum pidana Islam dapat berperan untuk mencegah dan menanggulangi prostitusi secara efektif.

## **B. Landasan Sosiologis**

Pengaturan Prostitusi di daerah Lamongan maupun pada pengaturan nasional belum bisa memenuhi apa yang masyarakat harapkan, karena pada peraturan yang sudah ada hanya mengatur sebagian kecil masalah dari prostitusi, tidak seluruhnya. Dengan masih berkembangnya praktek prostitusi di kalangan masyarakat membuta lingkungan tidak sehat dan bisa saja menyebabkan konflik karena ketidaksesuaian yang terjadi di kalangan masyarakat tersebut. Landasan sosiologis sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Adanya perbuatan tidak pantas yang terjadi di ruang lingkup masyarakat Lamongan. Berawal dari kecurigaan ketika melihat aktivitas tidak biasa di salah satu tempat singgah di Lamongan, Syaifuddin Zuhri melakukan riset lebih lanjut. Sejauh ini selama kurun waktu 1 (satu) tahun, telah ditemukan sebanyak 1.000 (seribu) lebih pelaku prostitusi dan perbuatan asusila di wilayah Lamongan. Pelaku yang ditemui termasuk kategori minnor ataumasih dibawah usia legal, mereka berstatus pelajar. Melancarkan aksi dengan pakaian yang berhasil mencuri perhatian dikarenakan ketika jam sekolah usai mereka masih mengenakan seragam sekolah, namun menutupi identitas menggunakan helm, masker, dan kaca mata hitam agar tidak mudah dikenali. Meskipun ditemui beberapa dari mereka yang masih berusia dibawah 21 tahun, pelaku

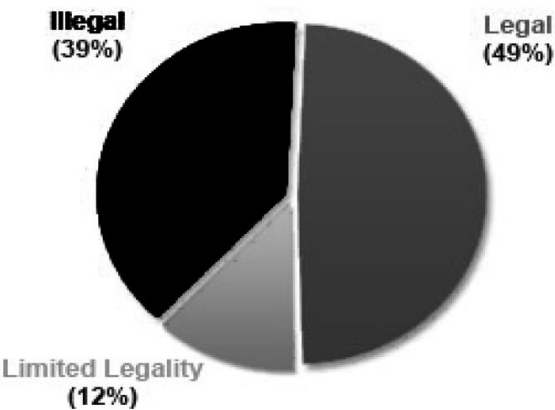
didominasi oleh usia 30 tahun keatas dengan status kawin alias bersuami. Hal-hal yang melatarbelakangi mereka melakukan pekerjaan ini tidak hanya satu, diantaranya paling banyak ialah alasan faktor ekonomi. Mereka merasa pendapatan utama yang diberikan oleh sangsuami sebagai nafkah, tidaklah cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup rumah tangga hingga keinginan gaya hidup mewah. Terkadang rasa penasaran manusia mengantarkan mereka pada bentuk tindakan eksplorasi, berusaha memenuhi rasa tersebut akhirnya melakukan dengan orang-orang acak. Hingga suatu saat lama-kelamaan rasa penasaran tersebut berubah menjadi ketagihan, ingin melakukan lebih dari satu kali. Ironisnya, alasan lain ditemukan menunjukkan bahwa beberapa dari mereka merupakan korban pemerkosaan. Selanjutnya mengenai analisis pembentukan Raperda Tahun 2024, sebelumnya pemerintah daerah kabupaten lamongan memiliki hukum penanggulangan prostitusi yang tertera dalam Perda Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Pelacuran, hanya mencakup terkait rumah prostitusi.

Perkembangan ilmu pengetahuan yang semakin pesat diimbangi dengan perkembangan teknologi yang telah melintasi batas negara-negara di dunia merupakan suatu pencapaian dan pemutakhiran dalam globalisasi keilmuan. Sebagaimana diketahui, bahwa kemampuan manusia dengan akal dan budi yang dimiliki mampu menggenggam dunia ini dengan segala isinya dalam satu genggam rapat, yang di satu sisi dengan genggamannya mampu mengupayakan pemanfaatan ilmu dan teknologi untuk tujuan kemaslahatan dan di sisi lain dengan genggamannya mampu meremukredamkan peradaban yang telah dimiliki manusia ribuan tahun lamanya. Internet adalah salah satu bukti perkembangan ilmu dan teknologi yang telah mampu dibuktikan dengan menjamurnya teknologi ini di seluruh dunia. Teknologi informasi dan komputer ini telah mampu menunjukkan eksistensinya sebagai teknologi yang berbasis mayantara, sehingga mampu diakses secara transnasional melintasi batas suatu negara, sehingga dapat mempermudah arus informasi dan komunikasi yang dapat melahirkan keuntungan-keuntungan dengan meminimalisir pengorbanan. Banyak orang memanfaatkan teknologi ini untuk kepentingan-kepentingan bisnis publik (*e-commerce*), bahkan pemanfaatannya sudah mencapai kebutuhan privat dan menimbulkan ketergantungan teknologi tersendiri bagi pemakainya. Kenyataan ini membawa implikasi yang lebih jauh dan serius, karena akan semakin marak bermunculan modus-modus baru dalam bertransaksi dan berkomunikasi.

Saat ini penyebaran pornografi yang paling mudah adalah melalui media internet, selain media-media lainnya seperti media cetak, film dan lain sebagainya. Penyebaran pornografi melalui internet atau sering disebut sebagai *cyberporn*, atau disebut dengan *cybersex*. Pornografi di internet tidak dapat

dihindari karena arus informasi dan komunikasi menggiring manusia pada suatu ruang atau dunia baru yang merupakan suatu alternatif pemuasan kebutuhan yang biasa disebut dengan *cyberspace*.

Orang yang melakukan perbuatan prostitusi disebut pelacur yang dikenal juga dengan WTS atau Wanita TunaSusila.<sup>15</sup> Selain disebut dengan pelacur dan WTS, dikenal juga istilah pekerja seks/pekerja seks komersial (*sex workers*). Pekerja seks menjadikan seks sebagai pekerjaan untuk menghasilkan pendapatan dari menjual jasanya. Dalam tulisan ini, penulis menggunakan istilah pekerja seks. Pekerja seksual di semua negara dapat ditemukan. Praktik prostitusi secara global dideskripsikan dari penelitian legalitas pada 100 negara. Jumlah negara yang ilegal prostitusi sebesar 39%. Negara yang legal prostitusi sebesar 49%, dan legal terbatas (*limited legality*) sebesar 12%. Prosentase ini cukup mencengangkan dan mengagetkan penulis. Selanjutnya prosentase tersebut dapat dilihat dalam grafik 1. Sebagai berikut:



**Grafik 1: Sebaran Pengaturan Prostitusi di Dunia<sup>16</sup>**

Sumber:

<http://prostitution.procon.org/view.resource.php?resourceID=000772>

Berdasarkan jumlah penduduk, prostitusi pada negara yang ilegal sebanyak 2,05 milyar penduduk atau 38%. Jumlah penduduk pada negara yang legal prostitusi sebanyak 1,41 milyar atau 26%. Sedangkan negara yang melegalkan dengan terbatas (*limited legality*) sebanyak 1,91 milyar orang atau 36%. Procon.org melakukan riset terhadap 100 negara terkait legalitas prostitusi. Negara-negara ini dipilih adalah termasuk negara yang pemeluk agamanya besar, wilayah geografis, dan kebijakan terhadap prostitusi. Procon.org memasukkan dokumen pemerintah mengenai prostitusi seperti undang-undang, keputusan pengadilan, informasi pekerjaan, dan lainnya dengan nama negara. Sementara upaya-upaya telah dilakukan untuk menjamin

<sup>15</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997).

<sup>16</sup> Editor, "100 Countries and Their Prostitution Policies," <http://prostitution.procon.org/view.resource.php?resourceID=000772>.

keakuratan data yang diberikan, tidak bergantung pada informasi ini tanpa terlebih dahulu memeriksa edisi resmi dari hukum yang berlaku.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat, sebagaimana diamanatkan UU Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan daerah adalah sebuah produk legislasi yang dibuat atas inisiasi DPRD dan atau pemerintah daerah. Penyusunan sebuah peraturan daerah didasarkan atas dasar urgensi mendesak pada lingkungan daerah. Dasar dari pembuatan sebuah peraturan daerah adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah.

Peraturan daerah terkait larangan prostitusi di Indonesia telah disusun dan diterapkan di sekitar 50 kabupaten/kota. Penggunaan istilah laranganpun bervariasi, ada yang menggunakan kata prostitusi, pelacuran, tuna susial, maksiat, khalwat. Penulis menyimpulkan bahwa perbedaan kata dalam judul peraturan daerah memiliki persamaan yaitu pada praktik prostitusi. Tentu praktik prostitusi yang dimaksud dalam peraturan daerah terkait dengan mucikari, bordil, dan pelacuran. Pelaku praktik itu dipidana dengan hukuman yang bervariasi dengan catatan tidak boleh melebihi unsur yang tertuang dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Secara hirarkis vertikal dengan kedua undang-undang *a quo*, maka perda larangan prostitusi adalah kuat. Namun bila diuji dengan undang-undang lainnya, maka perda larangan prostitusi banyak bertentangan.

Perda larangan prostitusi berisikan ketentuan-ketentuan yang bersifat multitafsir, sehingga keadaan yang demikian sangat jelas tidak diperkenankan oleh teori hukum, terutama hukum pidana. Dalam hukum pidana, hal ini terkait erat dengan asas yang sangat fundamental, yaitu asas legalitas. Berkaitan dengan asas legalitas, menurut Machteld Boot dengan mengutip pendapat Jescheck dan Weigend, paling tidak ada empat syarat yang termasuk dalam asas tersebut. Lebih lanjut Boot menyatakan:

*“The formulation of the Gesetzlichkeitsprinzip in Article 1 StGb is generally considered to include four separate requirements. First, conduct can only be punished if the punishability as well as the accompanying penalty had been determined before the offence was committed (nullum crimen, noela poena sine lege praevia). Furthermore, these determinations have to be included in statutes (Gesetze): nullum crimen, noela poena sine lege scripta.*

*These statutes have to be definite (bestimmt): nullum crimen, noela poena sine lege certa. Lastly, these statutes may not be applied by analogy which is reflected in the axiom nullum crimen, noela poena sine lege stricta.”*

Menimbang bahwa berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Boot, ada beberapa hal yang berkaitan dengan asas legalitas, yaitu:

1. Prinsip *nullum crimen, noela poena sine lege praevia*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang sebelumnya. Konsekuensi dari makna ini adalah ketentuan hukum pidana tidak boleh berlaku surut. Makna ini dalam sejarah perkembangan asas legalitas telah disimpangi di beberapa negara dengan alasan melindungi kepentingan negara dan bahaya yang ditimbulkan terhadap masyarakat.
2. Prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang tertulis. Konsekuensi dari makna ini adalah semua ketentuan pidana harus tertulis. Dengan kata lain, baik perbuatan yang dilarang, maupun pidana yang diancam terhadap perbuatan yang dilarang harus tertulis secara *expresiv verbis* dalam undang-undang;
3. Prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa aturan undang-undang yang jelas. Konsekuensi selanjutnya dari makna ini adalah bahwa rumusan perbuatan pidana harus jelas sehingga tidak bersifat multitafsir yang dapat membahayakan bagi kepastian hukum. Demikian pula dalam hal penuntutan, dengan rumusan yang jelas, penuntut umum akan dengan mudah menentukan mana perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana dan mana yang bukan.
4. Prinsip *nullum crimen, noela poena sine lege stricta*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang yang ketat. Konsekuensi dari makna ini secara implisit tidak memperbolehkan analogi. Ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat sehingga tidak menimbulkan perbuatan pidana baru.

Apabila diuji dengan KUHAP, maka Perda larangan prostitusi jelas bertentangan dengan ketentuan umum hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Indonesia, di antaranya mengenai penyidik contohnya sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 10 ayat (1) Perda Kabupaten Bantul, dengan menempatkan Polisi Pamong Praja sebagai penegak hukum terhadap Perda tersebut. Hal ini jelas tidak diatur dalam KUHAP, karena yang ditempatkan sebagai penyidik menurut KUHAP hanyalah Lembaga Kepolisian dan Kejaksaan. Hal lain yang juga menjadi catatan adalah tindakan yang dapat dilakukan terhadap orang yang disangka telah melanggar

ketentuan pidana dari Perda. Dapat dikatakan Perda larangan prostitusi dalam memandang orang yang diduga melakukan pelanggaran pidana dalam Perda hanyalah secara subjektif hasil penilaian dari penegak hukum dalam Perda tersebut, termasuk dalam melakukan penangkapan terhadap tersangka. Hal ini sangat jelas dan tegas bertentangan dengan KUHAP yang menetapkan bahwa seseorang untuk dapat ditetapkan sebagai tersangka haruslah berdasarkan bukti permulaan yang cukup.

Hal ini paling tidak dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 17 KUHAP yang menyebutkan: "Perintah penangkapan dilakukan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup". Artinya, untuk melakukan proses pidana terhadap seseorang berdasarkan deskriptif faktual dan bukti permulaan yang cukup harus ada suatu praduga bahwa orang tersebut telah melakukan suatu perbuatan pidana yang dimaksud. Dengan demikian tidak bersesuaian dengan ketentuan KUHAP dan sangat rawan disalahgunakan oleh penegak hukum sebagaimana dimaksud dalam Perda. Tegasnya, berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferior*, tentunya perda larangan prostitusi tidak dapat diberlakukan karena bertentangan dengan KUHAP sebagai hukum yang lebih tinggi.

Selanjutnya pengujian Perda larangan prostitusi yang juga merujuk dan menjadikan Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209) atau KUHAP sebagai landasan pembentukannya, namun lagi-lagi pada saat yang sama membuat ketentuan yang menyimpang dari KUHAP. Secara khusus dalam hal ini yang berkenaan dengan salah tangkap. Dalam KUHAP tatkala terjadi keadaan demikian, kepada pihak yang dirugikan diberi upaya hukum untuk menempuh pra-peradilan. Sementara jika keadaan demikian terjadi dalam konteks pelaksanaan Perda larangan prostitusi, kepada mereka yang dirugikan tidak disediakan jalan hukum apapun atas kerugian yang telah diderita atau dialaminya.

Berdasarkan tinjauan Hukum Pidana bahwa Perda larangan prostitusi merujuk dan sekaligus menjadikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana jo. Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660) atau KUHP sebagai landasan pembentukannya. Namun, pada saat yang sama, Perda larangan prostitusi memberikan pengaturan yang berbeda, bahkan bertentangan, dengan pengaturan yang terdapat dalam KUHP berkenaan dengan "perbuatan cabul", "pelacuran", dan "mucikari", padahal Perda larangan prostitusi bukanlah *lex*

*specialis* dari KUHP. Dengan demikian, dalam konteks ini tidak berlaku asas hukum *lex specialis derogat legi generali*. Bahkan, sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah (*lex inferiori*), perda larangan prostitusi nyata-nyata telah mengatur secara berbeda terhadap hal-hal yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi (*lex superiore*), sehingga dalam hubungan ini berlaku asas hukum *lex superiore derogat legi inferiori*. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak melarang pekerjaan seks secara spesifik. KUHP melarang fasilitasi tindak asusila oleh pihak lain sebagai mata pencaharian (Pasal 296) perdagangan perempuan (Pasal 297), penggelandangan (Pasal 505) dan hidup dari penghasilan seorang pekerja seks perempuan (Pasal 506).

Perda larangan prostitusi juga merujuk dan menjadikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4548) (selanjutnya disebut UU Pemda) sebagai landasan pembentukannya.

Dalam konteks ini, meskipun benar bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf f substansi yang diatur dalam Perda merupakan urusan yang termasuk ke dalam kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, pelaksanaan kewenangan ini tidaklah boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga menjadi keluar dari *nature* penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UU Pemda yang menyatakan, antara lain, ayat (1), “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan;” ayat (2) “Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan”. Dalam konteks ini, dengan memperhatikan kembali pertimbangan-pertimbangan sebelumnya, Perda larangan prostitusi telah nyata tidak mengindahkan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan sehingga dengan sendirinya kesalingterkaitan, kesalingtergantungan, sinergitas sebagai satu sistem pemerintahan tidak terjadi, bahkan terganggu.

Pengaturan prostitusi diatur pula dalam Undang-Undang Pornografi Tahun

2008 yang mendefinisikan pornografi secara luas mencakup gambar, foto, percakapan, bahasa tubuh, atau pesan-pesan apapun dalam berbagai bentuk komunikasi dan pertunjukan publik yang mengandung kecabulan yang melanggar norma moral. Materi edukasional untuk pencegahan HIV dan promosi kesehatan tidak dimaksudkan untuk masuk ke dalam definisi pornografi di bawah peraturan hukum ini. Walaupun demikian, terdapat kekhawatiran bahwa definisi ini terlalu luas sehingga peraturan hukum ini bisa menyebabkan pekerja pencegahan melakukan sensor sendiri dan menghambat sumber-sumber edukasi sebaya dan publikasi promosi kesehatan yang berkaitan dengan pekerjaan seks.

Mengenai prostitusi, Indonesia memiliki peraturan yang mengatur tentang prostitusi ini, yaitu pada pasal 259 dan 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pasal dalam KUHP tersebut menjadi sumber hukum utama bagi praktek prostitusi. Selain peraturan yang tercantum dalam KUHP, ada pula peraturan lain yang mengatur tentang prostitusi, yaitu peraturan yang hierarkinya lebih rendah dari KUHP, yaitu Peraturan Daerah. Beberapa daerah memiliki peraturannya masing-masing untuk mengatur prostitusi di daerah mereka. Daerah membuat peraturan yang lebih spesifik, karena mereka tau sendiri bagaimana keadaan prostitusi di daerah mereka. Lamongan memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang prostitusi, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Lamongan Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi.

Pada pasal 259 KUHP disebutkan “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.” Pada pasal ini tidak secara tegas mengatur mengenai larangan seseorang untuk merelakan dirinya sebagai PSK (Pekerja Seks Komersil) dan tidak secara tegas pula mengatur larangan seseorang untuk menggunakan jasa prostitusi. Tetapi pada pasal ini terdapat unsur objektif mengenai perbuatan yang menyebabkan dilakukannya perbuatan prostitusi dan mempermudah terjadinya prostitusi. Bisa dikatakan bahwa pengguna jasa tersebut adalah orang yang mempermudah terjadinya prostitusi. Pada pasal 506 disebutkan “Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.”

Adapun Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Lamongan Nomor 7 Tahun 1999 Tentang prostitusi lebih spesifik dan terperinci melarang kegiatan prostitusi. Pada pasal 2 disebutkan “siapapun dilarang baik secara sendiri maupun kelompok, melakukan, menghubungkan, mengusahakan dan menyediakan orang untuk melakukan perbuatan prostitusi” disini jelas bahwa



setiap orang dilarang bekerja sebagai PSK. Pada Peraturan daerah ini pula diatur mengenai beberapa tindakan orang yang berperilaku layaknya prostitusi itu dilarang.

Pada peraturan tentang prostitusi harus diperhatikan bukan hanya pelakunya saja yang dilarang. Seharusnya semua pihak yang terlibat dan memudahkan adanya prostitusi ini harus mendapatkan hukumannya juga. Harus pula adanya larangan bagi para pengguna jasa prostitusi ini, karena para pengguna ini menjadi faktor utama mengapa masih banyaknya praktek prostitusi. Karena itu dirasakan harus adanya undang-undang yang mengatur mengenai prostitusi.

Peraturan daerah tentang larangan prostitusi menetapkan sanksi pidana dengan sanksi berupa denda dan kurungan. Penetapan sanksi tidak boleh melebihi batas yang diatur di dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa peraturan daerah tidak boleh mendenda melebihi Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), dan tidak boleh mengurung lebih dari 6 (enam bulan). Dalam pidana Islam, prostitusi termasuk pada jinâyah hudûd yang dipersamakan dengan perzinaan dengan hukuman rajam atau jilid. Sedangkan dalam hukum positif prostitusi diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). KUHP melarang pihak yang memfasilitasi tindak asusila oleh pihak lain sebagai mata pencaharian (Pasal 296), perdagangan perempuan (Pasal 297), penggelandangan (Pasal 505) dan hidup dari penghasilan seorang pekerja seks perempuan (Pasal 506). Tidak ditemukan pasal dalam KUHP yang menjerat pekerja seksual komersial (PSK) dan pengguna jasa PSK.

**BAB V**  
**JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Arah, Sasaran Dan Jangkauan Pengaturan**

Prostitusi dan perbuatan asusila merupakan masalah sosial yang serius karena merugikan keselamatan, ketenteraman dan kemakmuran baik jasmani, rohani maupun sosial dari kehidupan bersama. Tidak saja merugikan individu para pelaku perbuatan tersebut, tapi juga dapat berdampak pada kerusakan moralitas sosial, rusaknya sendi-sendi kehidupan keluarga dan masyarakat. Prostitusi dan perbuatan asusila juga telah terbukti menyebarluaskan berbagai macam penyakit kelamin, termasuk penyakit HIV yang belum ditemukan obatnya. Akibat pelacuran juga telah mengakibatkan terus terjadinya perdagangan orang (perdagangan wanita) untuk dijadikan pelacur.

Dengan memperhatikan permasalahan tersebut, dalam konteks kebijakan daerah maka prostitusi dan perbuatan asusila dengan segala bentuk dan aktifitas terkait lainnya sudah semestinya ditetapkan sebagai perbuatan yang harus ditanggulangi.

**B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Peningkatan Kapasitas Anggota Satuan Perlindungan Masyarakat, Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 3 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Lamongan, Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Bupati Lamongan Nomor 82 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Lamongan, Peraturan Bupati Lamongan Nomor 82 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat Di Kabupaten Lamongan.

**1. Konsideran**

Konsideran yang terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan pada pokoknya, berkaitan dengan 3 (tiga) landasan pokok bagi berlakunya norma-norma yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan tersebut bagi subjek-subjek hukum yang diatur oleh peraturan-undangan tersebut.

Di dalam konsideran menimbang dimuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi alasan pokok perlunya pengaturan Peraturan Daerah

Penanggulangan Prostitusi Dan Perbuatan Asusila. Konsideran tersebut, menyatakan:

- a. mewujudkan dan memelihara tatanan kehidupan masyarakat yang beretika, berkepribadian luhur sesuai dengan norma agama, adat istiadat, kesusilaan dan hukum;
- b. menjaga harkat dan martabat manusia sesuai dengan norma/ketentuan yang berlaku serta menciptakan ketertiban dan ketenteraman;
- c. memberikan dasar serta pedoman dalam penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila; dan
- d. mencegah berkembangnya praktek prostitusi dan perbuatan asusila dimasyarakat.

## **2. Dasar Hukum**

Memuat landasan hukum atau dasar hukum pengaturan yang digunakan, antara lain yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pers (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235);
4. Undang-Undang nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4252);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
6. Undang-Undang Nomor 44 tahun 2008 tentang Pornografi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4928);
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
8. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);

9. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
10. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Lembaran Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 290, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5772);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);
15. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

17. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2016 Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2019 Nomor 20).

### 3. Ketentuan Umum

Dalam praktek di Indonesia, *definition clause* atau *interpretation clause* biasanya disebut dengan Ketentuan Umum. Dengan sebutan demikian, seharusnya, isi yang terkandung di dalamnya tidak hanya terbatas kepada pengertian-pengertian operasional istilah-istilah yang dipakai seperti yang biasa dipraktikkan selama ini. Dalam istilah “Ketentuan Umum” seharusnya termuat pula hal-hal lain yang bersifat umum, seperti pengantar, pembukaan, atau “preamble” peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, telah menjadi kelaziman atau kebiasaan sejak dulu bahwa setiap perundang-undangan selalu didahului oleh “Ketentuan Umum” yang berisi pengertian atas istilah-istilah yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan demikian, fungsi ketentuan umum ini persis seperti *definition clause* atau *interpretation clause* yang dikenal di berbagai negara lain.

Ketentuan Umum dalam Peraturan Daerah Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan Prostitusi Dan Perbuatan Asusila Di Kabupaten Lamongan terdiri atas:



BUPATI LAMONGAN  
PROVINSI JAWA TIMUR

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN  
NOMOR .... TAHUN ....  
TENTANG

PENANGGULANGAN PROSTITUSI DAN PERBUATAN ASUSILA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI LAMONGAN

- Menimbang : e. mewujudkan dan memelihara tatanan kehidupan masyarakat yang beretika, berkepribadian luhur sesuai dengan norma agama, adat istiadat, kesusilaan dan hukum;
- f. menjaga harkat dan martabat manusia sesuai dengan norma/ketentuan yang berlaku serta menciptakan ketertiban dan ketenteraman;
- g. memberikan dasar serta pedoman dalam penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila; dan
- h. mencegah berkembangnya praktek prostitusi dan perbuatan asusila dimasyarakat.
- Mengingat : 18.Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
- 19.Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pers (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890);
- 20.Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235);
- 21.Undang-Undang nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4252);

22. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
23. Undang-Undang Nomor 44 tahun 2008 tentang Pornografi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4928);
24. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
25. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);
26. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
27. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Lembaran Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842);
28. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik

- Indonesia Nomor 3258), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 290, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5772);
29. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
30. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
31. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205);
32. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);



33. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
34. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2016 Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2019 Nomor 20).

**Dengan Persetujuan Bersama**

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN LAMONGAN  
dan  
BUPATI LAMONGAN

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG  
PENANGGULANGAN PROSTITUSI DAN  
PERBUATAN ASUSILA.

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Lamongan.

2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Lamongan.
4. Provinsi adalah Provinsi Jawa Timur.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lamongan.
6. Orang adalah orang perseorang maupun badan sebagai subjek hukum penanggungjawab hak dan kewajiban dalam Peraturan Daerah ini.
7. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya, atau keluarga sedarah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga.
8. Fasilitas umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh Pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan bagi masyarakat, termasuk di dalamnya adalah semua gedung-gedung perkantoran milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah, gedung perkantoran umum, mall dan pusat perbelanjaan.
9. Prostitusi adalah pekerjaan yang bersifat menyerahkan diri atau menjual jasa kepada umum untuk melakukan perbuatan-perbuatan seksual dengan mendapatkan imbalan sesuai dengan yang diperjanjikan sebelumnya.
10. Pelaku prostitusi adalah orang yang menjajakan diri sebagai penjaja seks komersial dan pemakai jasa penjaja seks komersial.
11. Perbuatan asusila adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma agama, norma-norma kesopanan, norma-norma kesusilaan dan norma-norma moral.
12. Perbuatan cabul adalah perbuatan yang tidak sesuai dengan norma agama, adat istiadat, kesusilaan dan hukum yang berhubungan dengan nafsu seksual.
13. Pornoaksi adalah perbuatan/tingkah laku mengeksploitasi seksual, kecabulan, dan/atau erotika (membuka aurat) di muka umum.
14. Pornografi adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum, yang memuat

kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat.

15. Penanggulangan adalah suatu proses, cara, dan perbuatan mengatasi permasalahan melalui upaya pencegahan, pembinaan dan rehabilitasi dan pemberantasan.
16. Rehabilitasi adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
17. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara obyektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.
18. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat atau Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.
19. Penyidik Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di Lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
20. Penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya.
21. Tim Penanganan Terpadu, yang selanjutnya disebut Tim, adalah Tim Penanganan Penyakit Masyarakat yang beranggotakan Perangkat Daerah dan instansi vertikal terkait.

## BAB II MAKSUD DAN TUJUAN

### Pasal 2

Maksud ditetapkan Peraturan Daerah ini adalah sebagai dasar hukum dalam upaya penanggulangan berbagai bentuk prostitusi dan perbuatan asusila yang mempengaruhi tata kehidupan bermasyarakat dan sebagai upaya merubah sikap mental yang merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat.

### Pasal 3

Tujuan ditetapkan Peraturan Daerah ini untuk :

- a. mewujudkan dan memelihara tatanan kehidupan masyarakat yang beretika, berkepribadian luhur sesuai dengan norma agama, adat istiadat, kesusilaan, kesopanan dan hukum;
- b. menjaga harkat dan martabat manusia;
- c. memberikan dasar serta pedoman dalam penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila;
- d. mencegah berkembangnya praktek prostitusi dan perbuatan asusila di masyarakat; dan
- e. mencegah meningkatnya penyakit Infeksi Menular Seksual dan *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immuno Deficiency Syndrome* (HIV-AIDS).

### BAB III PROSTITUSI DAN PERBUATAN ASUSILA

#### Pasal 4

- (1) Pelaku prostitusi meliputi seseorang atau beberapa orang yang:
  - a. menjual diri sebagai penjual jasa seks; dan
  - b. memakai jasa penaja seks.
- (2) Pelaku prostitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan baik langsung maupun dan tidak langsung.

#### Pasal 5

Perbuatan asusila meliputi antara lain :

- a. Setiap Orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan;
- b. setiap orang yang tidak terikat dalam pernikahan melakukan hubungan seksual dengan orang lain; dan
- c. setiap orang yang tidak terikat dalam pernikahan melakukan perbuatan cabul dengan orang lain.

### BAB IV KEWAJIBAN PEMERINTAH DAERAH

#### Bagian Kesatu Umum

#### Pasal 6

- (1) Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila.
- (2) Dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Daerah berwenang:
  - a. melakukan pencegahan dan pemberantasan terhadap prostitusi dan perbuatan asusila;

- b. melakukan pembinaan dan rehabilitasi sosial terhadap pelaku prostitusi dan perbuatan asusila;
  - c. melakukan penutupan lokalisasi dan/atau tempat yang dipergunakan untuk prostitusi;
  - d. melakukan pencabutan izin usaha yang disalah gunakan untuk kegiatan prostitusi dan perbuatan asusila; dan
  - e. melakukan kerja sama antar daerah, pihak swasta, perguruan tinggi, Organisasi Sosial Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat untuk penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila.
- (3) Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Perangkat Daerah terkait.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perangkat Daerah terkait dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Bupati.

Bagian Kedua  
Unsur Perangkat Daerah  
Pasal 7

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan oleh Perangkat Daerah terkait antara lain :

- a. Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang kesehatan.
- b. Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang Sosial.
- c. Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang pendidikan, kebudayaan pariwisata.
- d. Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang kepemudaan dan olahraga.
- e. Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum, Penegakkan perundang-undangan daerah serta perlindungan masyarakat.
- f. Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat desa dan kelurahan.
- g. Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informatika, bidang persandian, dan bidang statistik.

- h. Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang keagamaan adalah Dinas/Badan yang menangani Urusan Keagamaan.

#### Pasal 8

- (1) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a melakukan kewajiban, antara lain sebagai berikut :
- a. promosi kesehatan, dilaksanakan dalam bentuk :
    - 1. pengembangan kebijakan publik yang berwawasan kesehatan;
    - 2. penciptaan lingkungan yang kondusif;
    - 3. penguatan gerakan masyarakat;
    - 4. pengembangan kemampuan individu; dan
    - 5. penataan kembali arah pelayanan kesehatan.
  - b. pencegahan penularan Infeksi Menular Seksual dan *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome* (HIV-AIDS);
  - c. pemeriksaan dan diagnosa Infeksi Menular Seksual dan *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome* (HIV-AIDS);
  - d. pengobatan, perawatan dan dukungan bagi penderita Infeksi Menular Seksual dan *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome* (HIV-AIDS); dan
  - e. rehabilitasi medik penderita Infeksi Menular Seksual dan *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome* (HIV-AIDS).
- (2) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b melakukan kewajiban, antara lain sebagai berikut :
- a. menyiapkan bahan perumusan, pengoordinasian, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi serta pelaporan yang meliputi pelayanan dan rehabilitasi sosial orang yang menjajakan diri sebagai penaja seks komersial;
  - b. menyediakan sarana dan prasarana sosial untuk mencegah prostitusi;
  - c. melaksanakan kegiatan rujukan penyandang masalah kesejahteraan sosial ke panti-panti sosial/rehabilitasi dan pemberian rekomendasi jaminan sosial masyarakat.
  - d. melakukan pemberdayaan sosial melalui pelatihan dan keterampilan kepada orang penderita HIV AIDS dan penderita Infeksi Menular Seksual;
  - e. memberikan perlindungan sosial dalam bentuk pemberian bantuan hukum, advokasi, dan bantuan sosial, antara lain melalui bantuan

modal usaha kepada penderita HIV AIDS dan penderita Infeksi Menular Seksual; dan

- f. memberikan jaminan sosial berupa bantuan biaya pelayanan kesehatan bagi penderita HIV AIDS.

(3) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan, kebudayaan dan pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c melakukan kewajiban, antara lain sebagai berikut :

- a. melakukan pembinaan kepada pengelola tempat-tempat wisata dan pelaku usaha di bidang pariwisata dan hiburan agar tidak digunakan untuk prostitusi dan perbuatan asusila.
- b. pemasangan larangan untuk melakukan prostitusi dan perbuatan asusila di tempat wisata;
- c. meningkatkan peran serta masyarakat dalam rangka mencegah prostitusi dan perbuatan asusila;
- d. meningkatkan kerjasama dengan pemangku kepentingan bidang pendidikan, kebudayaan dan pariwisata dalam rangka mencegah prostitusi dan perbuatan asusila; dan
- e. melakukan penyuluhan kepada siswa tentang pendidikan seks usia dini dalam rangka mencegah prostitusi dan perbuatan asusila.

(4) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kepemudaan dan olahraga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf d berkewajiban melakukan penyuluhan dan pembinaan organisasi kepemudaan dan keolahragaan.

(5) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum, Penegakkan perundang-undangan daerah serta perlindungan masyarakat dan sub urusan kebakaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf e melakukan kewajiban, antara lain sebagai berikut :

- a. preventif merupakan tindakan awal dalam rangka pencegahan antara lain :
  - 1. melakukan sosialisasi pencegahan prostitusi dan perbuatan asusila; dan
  - 2. memberikan bimbingan kepada pelaku usaha pariwisata dan hiburan agar tidak menyelenggarakan prostitusi dan perbuatan asusila.
- b. Represif merupakan tindakan berupa :
  - 1. represif non yustisi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap pelanggaran administratif tanpa melalui proses di pengadilan.

2. represif yustisi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan melalui proses di pengadilan terhadap pelanggaran yang memenuhi unsur pidana paling sedikit 2 (dua) alat bukti antara lain :

- a) keterangan saksi;
- b) keterangan ahli;
- c) surat;
- d) petunjuk; dan/atau
- e) keterangan terdakwa.

(6) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat desa dan kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf f melakukan kewajiban antara lain sebagai berikut :

- a. preventif dengan melakukan pembinaan kepada masyarakat sehingga tidak terjadi prostitusi dan perbuatan asusila; dan
- b. melaporkan perbuatan yang berpotensi terjadinya prostitusi dan perbuatan asusila.

(7) Perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan bidang komunikasi dan informatika, bidang persandian, dan bidang statistik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g melakukan kewajiban memberikan informasi kepada masyarakat melalui antara lain website kabupaten dan iklan layanan masyarakat lewat Radio Siaran Pemerintah Daerah.

(8) Perangkat daerah yang menyelenggarakan pemerintahan bidang keagamaan adalah Dinas/Badan yang menangani Urusan Keagamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf h melakukan kewajiban menyelenggarakan urusan, pekerjaan dan kegiatan penyediaan dukungan/bantuan peningkatan kualitas dan aktivitas kehidupan beragama.

## BAB V

### PENANGGULANGAN DAN PEMBERANTASAN

#### Bagian Kesatu

##### Umum

##### Pasal 9

Penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila dilaksanakan melalui:

- a. pencegahan; dan
- b. pemberantasan.

#### Bagian Kedua



## Pencegahan

### Pasal 10

- (1) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat huruf a meliputi:
  - a. bimbingan dan penyuluhan;
  - b. sarasehan;
  - c. dakwah;
  - d. media massa/infomasi; dan
  - e. media lainnya.
- (2) Bimbingan, penyuluhan dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :
  - a. bimbingan, penyuluhan dan pembinaan tentang hubungan seksual bebas yang beresiko;
  - b. bimbingan, penyuluhan dan pembinaan setia pada pasangan (suami-istri);
  - c. bimbingan, penyuluhan dan pembinaan tentang Infeksi Menular Seksual dan Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome (HIV-AIDS); dan
  - d. melakukan bimbingan, penyuluhan dan pembinaan di tempat-tempat yang berpotensi dijadikan tempat prostitusi dan perbuatan asusila.
- (3) Sarasehan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan antara lain melalui:
  - a. Warga Peduli AIDS (WPA); dan
  - b. *Focus Group Discussion* (FGD).
- (4) Dakwah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan antara lain:
  - a. mengundang masyarakat dalam acara pembinaan mental agama dengan menghadirkan tokoh agama; dan
  - b. memberikan bimbingan/konsultasi bidang keagamaan dalam rangka mencegah prostitusi dan perbuatan asusila.
- (5) Media massa/informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d melalui:
  - a. televisi, radio dan surat kabar dengan melakukan penyiaran maupun penulisan artikel;
  - b. televisi, radio dan surat kabar dengan membuat dan menayangkan iklan layanan masyarakat; dan
  - c. televisi dan radio dengan melakukan talkshow.
- (6) Media lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - a. media sosial dengan membuat informasi terkait dengan bahaya prostitusi dan dampak/resiko perbuatan asusila; dan

- b. membuat pamflet, baliho, spanduk.

Bagian Ketiga  
Pemberantasan

Pasal 11

- (1) Pemberantasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b meliputi:
  - a. razia; dan
  - b. rehabilitasi.
- (2) Razia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a antara lain:
  - a. pemeriksaan secara serentak oleh petugas yang berwenang terhadap prostitusi dan perbuatan asusila;
  - b. mendatangi tempat yang berpotensi terjadinya prostitusi dan perbuatan asusila secara mendadak.
- (3) Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dari rehabilitasi medik dan rehabilitasi sosial sebagai berikut :
  - a. rehabilitasi medik, meliputi :
    - 1. memberikan layanan pemeriksaan kesehatan Infeksi Menular Seksual dan *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome* (HIV-AIDS) kepada orang yang menjajakan diri sebagai penjaja seks komersial; dan
    - 2. dalam hal pelaku prostitusi dan perbuatan asusila ditemukan positif *Human Immunodeficiency Virus Acquired Immunodeficiency Syndrome* (HIV-AIDS) maka penderita dilakukan pengobatan seumur hidup, negatif terhadap penderita dan keluarganya.
  - b. rehabilitasi sosial, meliputi :
    - 1. memberikan pendidikan dan pelatihan ketrampilan kepada orang yang menjajakan diri sebagai penjaja seks komersial;
    - 2. memberikan pendidikan mental spiritual keagamaan dan pendidikan mental sosial kepada orang yang menjajakan diri sebagai penjaja seks komersial agar dapat kembali dan diterima oleh masyarakat; dan
    - 3. memberikan bantuan modal usaha kepada orang yang menjajakan diri sebagai penjaja seks komersial agar perbuatan prostitusi tidak dilakukan kembali.

Pasal 12

- (1) Dalam rangka penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila dibentuk Tim Terpadu.

- (2) Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

## BAB VI PERAN SERTA KELUARGA DAN MASYARAKAT

### Bagian Kesatu Peran Serta Keluarga

#### Pasal 13

- (1) Keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat dapat berperan serta dalam upaya penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila.
- (2) Bentuk peran serta keluarga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. memberikan rasa aman dan kasih sayang kepada anggota keluarganya;
  - b. mewujudkan anak yang teguh imannya, berpendidikan, sehat dan tangguh dalam bersaing serta mampu menentukan masa depan sendiri;
  - c. menumbuhkembangkan bakat, kemampuan, kesejahteraan dan kehidupan sosial yang baik dan bermoral;
  - d. meningkatkan peran dan pemberdayaan keluarga sebagai wahana bagi anak untuk bersosialisasi dan berlindung dari segala perlakuan salah, penelantaran dan eksploitasi;
  - e. mencegah anggota keluarga dalam tindakan prostitusi dan perbuatan asusila; dan
  - f. membantu rehabilitasi anggota keluarga yang terlibat prostitusi dan perbuatan asusila.

### Bagian Kedua Peran Serta Masyarakat

#### Pasal 14

- (1) Masyarakat baik secara individu maupun kelompok dapat berperan serta dalam upaya penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila.
- (2) Bentuk peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan cara:
  - a. memberikan informasi dan/atau melaporkan tentang terjadinya praktek prostitusi dan perbuatan asusila kepada Perangkat

Daerah yang tugas pokok dan fungsinya melakukan penegakan Peraturan Daerah atau Kepolisian Republik Indonesia;

- b. turut serta dalam penanggulangan terjadinya prostitusi dan perbuatan asusila; dan
- c. bekerjasama dengan Pemerintah Daerah dalam pembinaan dan rehabilitasi sosial terhadap pelaku prostitusi dan perbuatan asusila.

## BAB VII

### LARANGAN

#### Pasal 15

Setiap orang dilarang dengan sengaja:

- a. menawarkan diri, mengajak orang lain baik secara langsung dan/atau tidak langsung untuk melakukan prostitusi dan perbuatan asusila;
- b. berkeliaran di jalan, tempat usaha dan fasilitas umum serta tempat-tempat lainnya dengan tujuan melakukan prostitusi dan perbuatan asusila;
- c. memanggil atau memesan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan menggunakan media informasi dengan maksud untuk melakukan prostitusi dan perbuatan asusila;
- d. memberi kesempatan, bantuan, sarana dan prasarana serta memfasilitasi untuk terjadinya/melakukan prostitusi dan perbuatan asusila;
- e. memberi atau menjanjikan sesuatu dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan, atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja membujuk orang lain supaya melakukan prostitusi;
- f. melakukan kegiatan prostitusi dan perbuatan asusila;
- g. menggunakan tempat tinggal, tempat usaha dan fasilitas umum serta tempat-tempat lainnya untuk kegiatan prostitusi dan perbuatan asusila; dan/atau
- h. mendirikan usaha dan/atau mengusahakan atau menyediakan tempat untuk melakukan prostitusi.

## BAB VIII

### SANKSI ADMINISTRATIF

#### Bagian Kesatu

##### Umum

## Pasal 16

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf g dan huruf h dapat dikenakan sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin; dan/atau
  - g. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## Bagian Kedua Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif

### Pasal 17

- (1) Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat huruf a dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan pada saat diketahui orang tersebut melakukan prostitusi atau perbuatan asusila kemudian yang bersangkutan membuat surat pernyataan untuk mentaati teguran lisan.
- (2) Dalam hal tidak melaksanakan dan/atau mengingkari surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka akan diberikan :
  - a. teguran tertulis I dengan tenggang waktu 7 (tujuh) hari.
  - b. teguran tertulis II dengan tenggang waktu 3 (tiga) hari.
  - c. teguran tertulis III dengan tenggang waktu 3 (tiga) hari.
- (3) Apabila teguran tertulis III tidak diindahkan maka selanjutnya akan diserahkan kepada PPNS untuk proses lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### Pasal 18

- (1) Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan pada saat diketahui tempat tersebut menjadi tempat prostitusi atau perbuatan asusila kemudian yang bersangkutan membuat surat pernyataan untuk mentaati teguran lisan paling lama 15 (lima belas) hari.

- (2) Dalam hal tidak melaksanakan dan/atau mengingkari surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka akan diberikan :
- a. teguran tertulis I dengan tenggang waktu 7 (tujuh) hari.
  - b. teguran tertulis II dengan tenggang waktu 3 (tiga) hari.
  - c. teguran tertulis III dengan tenggang waktu 3 (tiga) hari.
- (3) Dalam hal tidak melaksanakan dan/atau mengingkari surat teguran tertulis III sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dikenakan sanksi penghentian sementara kegiatan usaha sesuai dengan perizinannya oleh Satuan Polisi Pamong Praja.
- (4) Dalam hal tidak melaksanakan sanksi penghentian sementara kegiatan, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenakan sanksi penghentian tetap kegiatan usaha sesuai dengan perizinannya oleh Satuan Polisi Pamong Praja.
- (5) Dalam hal sanksi penghentian tetap kegiatan usaha sesuai dengan perizinannya sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dilaksanakan, dikenakan sanksi pencabutan sementara izin oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sesuai peraturan perundang-undangan.
- (6) Dalam hal sanksi penghentian tetap kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dilaksanakan, dikenakan sanksi pencabutan tetap izin oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sesuai peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 19

Sanksi penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin dan pencabutan tetap izin dapat dilakukan tanpa melalui tahapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 apabila mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat.

#### Pasal 20

Sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf g antara lain berupa:

1. penyegelan dilakukan dengan pemasangan Perda line, pemasangan peringatan belum berizin dan/atau bentuk lain pada bangunan tempat prostitusi dan perbuatan asusila;
2. penutupan dilakukan dengan melakukan penggembokan bangunan tempat prostitusi dan perbuatan asusila; dan
3. pembongkaran dilakukan dengan membongkar bangunan tempat prostitusi dan perbuatan asusila.

BAB IX  
PENYIDIKAN  
Pasal 21

Penyidikan terhadap tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah ini dilakukan oleh PPNS sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana serta Peraturan Daerah tentang PPNS.

BABX  
KETENTUAN PIDANA  
Pasal 22

Bagi Pelaku Prostitusi yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

BAB XI  
KETENTUAN PERALIHAN  
Pasal 23

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, semua produk hukum daerah dan ketentuan yang telah ada yang berkaitan dengan prostitusi dan asusila masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

BAB XII  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal 24

Peraturan Bupati ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Pasal 25

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Manusia sebagai makhluk yang beradab dalam rangka pemenuhan kebutuhan biologis atau nafsu birahi seharusnya mengikuti kaedah hukum, kaedah agama dan kaedah sosial lainnya dalam satu lembaga perkawinan, sehingga menjadi perbuatan yang sah secara hukum, agama, beradab dan bennartabat, serta sesuai pula dengan idiologi negara sebagaimana tercantum dalam sila kedua Pancasila, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, jelas prostitusi dan perbuatan asusila merupakan perbuatan yang menyimpang dari kaedah hukum, kaedah agama dan kaedah sosial lainnya, bahkan prostitusi juga berlawanan dengan idiologi negara Pancasila.

Prostitusi dan perbuatan asusila merupakan masalah sosial yang serius karena merugikan keselamatan, ketenteraman dan kemakmuran baik jasmani, rohani maupun sosial dari kehidupan wanita. Tidak saja merugikan individu para pelaku perbuatan tersebut, tapi juga dapat berdampak pada kerusakan moralitas sosial, rusaknya sendi-sendi kehidupan keluarga dan bermasyarakat. Prostitusi dan perbuatan asusila juga telah terbukti menyebarluaskan berbagai macam penyakit kelamin, termasuk penyakit HIV yang belum diketemukan obatnya. Akibat pelacuran juga telah mengakibatkan terus terjadinya perdagangan orang (perdagangan wanita) untuk dijadikan pelacur.

Dengan memperhatikan permasalahan tersebut, dalam konteks kebijakan daerah maka prostitusi dan perbuatan asusila dengan segala bentuk dan aktifitas terkait lainnya sudah semestinya ditetapkan sebagai perbuatan yang harus ditanggulangi.

Peraturan Daerah ini disusun dengan tujuan sebagai berikut:

- a. mewujudkan dan memelihara tatanan kehidupan masyarakat yang beretika, berkepribadian luhur sesuai dengan norma agama, adat istiadat, kesusilaan dan hukum;
- c. menjaga harkat dan martabat manusia sesuai dengan norma/ketentuan yang berlaku serta menciptakan ketertiban dan ketenteraman;
- d. memberikan dasar serta pedoman dalam penanggulangan prostitusi dan perbuatan asusila; dan
- e. mencegah berkembangnya praktek prostitusi dan perbuatan asusila dimasyarakat.

#### **B. Saran**

Berdasarkan simpulan di atas maka disarankan/direkomendasikan:

1. Untuk segera disusun/dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang penanggulangan prostitusi dan tidak asusila sebagai regulasi dalam rangka penyelenggaraan urusan ketertiban umum dan ketentraman



masyarakat. Hal ini dilakukan agar permasalahan-permasalahan terkait dengan penyakit masyarakat yang terjadi di wilayah Kabupaten Lamongan merupakan perbuatan yang meresahkan dan merugikan masyarakat, sehingga dapat menimbulkan masalah sosial dan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban di masyarakat yang bertentangan dengan nilai-nilai ajaran agama dan norma kesusilaan, dapat dicegah dan ditanggulangi melalui pengaturan agar masyarakat terhindar dari gangguan dan dampak negatif penyakit masyarakat tersebut.

2. Supaya dalam menyusun regulasi Perda tentang tentang penanggulangan prostitusi dan tidak asusila di atas perlu memperhatikan nilai-nilai budaya dan kearifan lokal di Kabupaten Lamongan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief Barda Nawawi. Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan  
Kejahatan. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2001.
- B. Simanjuntak, Beberapa Aspek Patologi sosial, Alumni, Bandung, 1981.  
Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Ayu dian ningtias, Uji Konteks Terhadap Penerapan Teknik Undercover Buy  
Dalam Prostitusi Online Dalam Pemberantasan Tindak Pidana  
Prostitusi Di Indonesia  
-----, Konsep Hukum Pembuktian Prostitusi Melalui Media Sosial  
Dalam Aspek Hukum Pidana
- Badan Pusat Statistik, Seri Berita Resmi Statistik Indeks Pembangunan  
Manusia/BPS-Statistics Indonesia, Series of Press Releases of Human  
Development Index.  
-----, berbagai sensus, survei dan sumber lain/BPS-Statistics  
Indonesia, various census, survey, and other sources.
- Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan / Regional  
Financial and Asset Management Agency of Lamongan Regency
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan, Kabupaten Lamongan Dalam  
Angka, 2025.
- Bagir Manan, 1994, Pemerintah Daerah Bagian I, Penataran Administrative and  
Organization Planning University Gadjah Mada, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2002. Pemerintahan Daerah Bagian, Penataan Administrative  
and Organization Planning. Gajah Mada, Yogyakarta.
- Bambang Sunggono. 1994. Hukum dan Kebijaksanaan Publik. Jakarta: Sinar  
Grafika .
- Esmi Warasih, 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis”, Semarang: PT.  
Suryandaru Utama.
- Gustav, Radbruch, Legal Philosophy, dalam The Legal Philosophies of  
Lask, Radbruch, and Dabin, Translated by: Kurt Wilk, Harvard  
University Press, Cambridge, Massachusetts, 1950.
- Hartono Sunaryati, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional,  
Alumni, Bandung, 1991.
- Hull Terence H, , Endang Sulistianingsih, Gavin W. Jones, Pelacuran di  
Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Hutchinson Terry, “Researching and writing in Law”, dalam Yudhi Setiawan,  
instrumen Hukum Campuran ( gemeenschapelijkrecht) Dalam  
Konsolidasi Tanah, Raja Grafindo, Persada, Jakarta, 2009.

- Ibrahim R., Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif  
 Dalam Pembaruan UUD 1945, Disertasi Program Pasca sarjana UNPA, Bandung, 2003.
- Kartono Kartini, Patologi Sosial, Rajawali Pers, Jakarta, 1981.19, 2000.
- Moleong Lexy J., Metode Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004.
- Muladi dan Arief Barda Nawawi, Teori-teori Kebijakan Pidana, Alumni Bandung, 1984.
- Maria Farida Indrati, 1996. Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Peruntukannya. Konsorsium Ilmu Hukum, UI: Jakarta.
- Muladi, "Politik Hukum Pidana, Dasar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Serta Beberapa Asas dalam RUUKUHP" Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia, (Jakarta: The Habibie Centre, 2002)
- Ridwan, HR. 2002. Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta
- Saldi Isra dan Suharizal (ed), 2001, Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah, Anggrek Law Firm
- Samudra Wiwaha, dkk. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono., 1982. Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta.
- Soedarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986.
- , Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- Soedjono D, Pelacuran Ditinjau dari segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat, Karya Nusantara, Bandung, 1977. –
- , Pelacuran Ditinjau Dari Segi Hukum Dan Kenyataan Dalam Masyarakat, Karya Nusantara, Bandung, 1997.
- Solichin Addul Wahab. 2004. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Keimplementasi Kebijaksanaan Negara, Jakarta; Bumi Aksara.
- Soly Lubis, 1995. Landasan dan Teknik Perundang-Undangan. Jakarta.
- Tim Depkum HAM & UNDP, 2008, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. bekerjasama dengan United Nations Development Programme (UNDP) melalui Proyek Enhancing Communications, Advocacy and Public Participation Capacity for Legal Reforms (CAPPLER Project), Penerbit : CAPPLER, Jakarta.
- William N Dunn, 2001, Analisis Kebijakan Publik, Muhajir Darwin (peny.) Hanindita, Yogyakarta.

Widjaya HW, 2002. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2008. Laporan: Kajian terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum.