

PELANGGAN TAK BISA DIADUKAN: MENGISI CELAH DELIK ADUAN KUHP ATAS PELACURAN KONSENSUAL MELALUI PERDA PEMALANG PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

Ahmad Fauzan¹,

Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan

Ahmadfauzan@uingusdur.ac.id

Natasya Salsabella²,

Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan

natasya.salsabella24007@mhs.uingusdur.ac.id

Nur Amaliyah³

Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan

Amaliyabnur150@gmail.com

ABSTRACT

*This study examines the implementation of Pemalang Regency Regional Regulation Number 12 of 2019 concerning the Prevention of Prostitution and evaluates its effectiveness through the lens of *maslahah mursalah*. The regulation seeks to suppress prostitution through prevention, raids, and rehabilitation in order to safeguard public order, security, and health, particularly against the spread of HIV and AIDS. Using an empirical juridical method with a qualitative approach, data were obtained through interviews with the Civil Service Police Unit (Satpol PP), the Social Affairs Office, and surrounding communities, complemented by documentary and normative sources. The findings indicate that the regulation has not been implemented optimally: prostitution continues to operate at several locations, most notably along the North Coast Road near the Pemalang Bus Terminal and in Comal. Satpol PP data show that guided (rehabilitation) cases rose from 21 in 2023 to 35 in 2024, while court-processed cases fell from 25 to 18. The ineffectiveness is driven by internal factors (limited budget and information leakage by officers) and external factors (economic pressure, low education,*

environmental influence, weak law enforcement, low legal awareness, non-localised practices facilitated by technology, and limited employment). From the perspective of maslahah mursalah, prostitution contradicts the five universal objectives of the sharia (protection of religion, life, intellect, lineage, and property); its harm vastly outweighs any benefit. The study argues for an integrated, preventive, and welfare-based enforcement model, and positions the regional regulation as a public-order instrument that fills the enforcement gap left by the absolute complaint-offence design of Articles 411 and 412 of the National Criminal Code in reaching consensual prostitution.

Keywords: *regional regulation; prevention of prostitution; maslahah mursalah; policy implementation; maqashid al-syariah.*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Pelacuran serta menilai efektivitasnya melalui perspektif *maslahah mursalah*. Peraturan daerah tersebut bertujuan menekan praktik pelacuran melalui pencegahan, razia, dan rehabilitasi guna mewujudkan ketertiban, keamanan, dan kesehatan masyarakat, khususnya dalam mencegah penularan HIV dan AIDS. Dengan metode yuridis empiris dan pendekatan kualitatif, data diperoleh melalui wawancara dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Sosial, dan masyarakat sekitar, dilengkapi sumber dokumenter dan normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan daerah tersebut belum terimplementasi secara optimal: praktik pelacuran masih beroperasi di sejumlah lokasi, terutama di tepi Jalan Pantai Utara dekat Terminal Pematang dan di wilayah Comal. Data Satpol PP menunjukkan kasus pembinaan meningkat dari 21 perkara pada 2023 menjadi 35 perkara pada 2024, sedangkan kasus yang masuk ranah pengadilan menurun dari 25

menjadi 18 perkara. Ketidakefektifan tersebut dipengaruhi oleh faktor internal (keterbatasan anggaran dan kebocoran informasi oleh oknum) dan faktor eksternal (tekanan ekonomi, rendahnya pendidikan, pengaruh lingkungan, lemahnya penegakan hukum, rendahnya kesadaran hukum, praktik yang tidak terlokalisasi karena kemajuan teknologi, serta sempitnya lapangan kerja). Dalam tinjauan *maslahah mursalah*, pelacuran bertentangan dengan lima tujuan pokok syariat (pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta); mudaratnya jauh melampaui manfaat yang nyaris tidak ada. Penelitian ini merekomendasikan model penegakan yang terpadu, preventif, dan berbasis kesejahteraan, serta memosisikan peraturan daerah sebagai instrumen ketertiban umum yang mengisi kekosongan penegakan akibat konstruksi delik aduan absolut Pasal 411 dan 412 KUHP Nasional terhadap pelacuran konsensual.

Kata Kunci: *peraturan daerah; penanggulangan pelacuran; maslahah mursalah; implementasi kebijakan; maqashid al-syariah.*

PENDAHULUAN

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu persoalan sosial tertua yang hingga kini belum terselesaikan secara tuntas di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia. Sebagai gejala sosial, pelacuran tidak berdiri sendiri, melainkan berkelindan dengan persoalan ekonomi, pendidikan, kesehatan, moralitas, dan tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, penanganannya tidak cukup dengan pendekatan represif semata, tetapi membutuhkan kebijakan yang komprehensif, terukur, dan berkesinambungan. Negara, melalui pemerintah pusat maupun daerah, memikul tanggung jawab konstitusional untuk melindungi segenap warga

negara serta menjaga ketertiban dan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara normatif, kewenangan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya bersumber dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan ini menjadi landasan bagi pembentukan peraturan daerah, termasuk peraturan daerah yang bersifat ketertiban umum dan kesusilaan. Dalam kerangka desentralisasi, pemerintah daerah memiliki ruang untuk merespons persoalan lokal melalui regulasi yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Kabupaten Pemalang, sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang dilintasi Jalur Pantai Utara (Pantura), menghadapi persoalan pelacuran yang khas. Letak geografisnya yang strategis pada jalur transportasi nasional menjadikan sejumlah titik di sepanjang Pantura rentan dimanfaatkan sebagai lokasi praktik pelacuran terselubung, antara lain dalam bentuk warung remang-remang. Beberapa lokasi yang kerap menjadi sorotan publik meliputi kawasan di tepi Jalan Pantai Utara dekat Terminal Pemalang, kawasan Comal Baru di sekitar SPBU Comal, serta wilayah

Kecamatan Ampelgading.¹ Sebagai respons atas persoalan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pemalang menetapkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Pelacuran.

Berdasarkan *Encyclopaedia Britannica*, pelacuran dimaknai sebagai praktik hubungan seksual yang dilakukan dengan siapa saja dalam kurun waktu tertentu untuk memperoleh imbalan, umumnya berupa uang. Dalam khazanah patologi sosial, pelacuran dipandang sebagai bentuk penyimpangan tingkah laku yang bersumber dari ketimpangan struktur sosial dan ekonomi, bukan semata-mata kelemahan moral individu. Dalam perspektif hukum Islam, perbuatan tersebut dikategorikan sebagai zina, yakni hubungan seksual di luar ikatan perkawinan yang sah, dan tergolong kemaksiatan yang diancam dengan hukuman (*bad*) sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surah an-Nur ayat 2. Sebaliknya, hukum pidana positif lama (KUHP warisan kolonial) tidak menjangkau seluruh persetubuhan di luar perkawinan; perzinaan dalam Pasal 284 KUHP lama hanya menjerat pelaku yang salah satunya terikat perkawinan.²

¹"Satpol PP Pemalang Gerebek Homestay dan Warung Remang-remang," Joglo Jateng, 11 September 2025, <https://joglojateng.com>; "Satpol PP Pemalang Grebek Warung Remang-remang Calam, Enam Orang Diamankan," Puskapik, 2 Oktober 2025, <https://puskapik.com>.

²Wahyu Hidayat Rahmawati, "Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Jasa Prostitusi Online," *Media Iuris* 3, no. 3 (2020): 369–371, <https://doi.org/10.20473/mi.v3i3.23047>; lihat pula Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 284.

Persoalan menjadi semakin kompleks dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) yang mulai berlaku efektif pada 2 Januari 2026. KUHP Nasional memperluas cakupan delik perzinaan (Pasal 411) sehingga menjangkau pula pasangan yang tidak terikat perkawinan, dan mengatur kohabitasi atau hidup bersama di luar perkawinan (Pasal 412). Namun, kedua pasal tersebut dirumuskan sebagai delik aduan absolut: penuntutan hanya dapat dilakukan apabila terdapat pengaduan dari suami atau istri bagi yang terikat perkawinan, atau dari orang tua dan anak bagi yang tidak terikat perkawinan.³ Konstruksi delik aduan ini menimbulkan persoalan tersendiri dalam penanggulangan pelacuran, karena praktik prostitusi pada umumnya dilakukan secara konsensual dan tidak melibatkan pihak keluarga inti yang berhak mengadu. Dengan demikian, peraturan daerah seperti Perda Peralang Nomor 12 Tahun 2019 menempati posisi strategis sebagai instrumen ketertiban umum daerah yang justru tidak terbentur oleh batasan delik aduan tersebut.

Urgensi penanggulangan pelacuran tidak hanya bertumpu pada pertimbangan moral dan kesusilaan, tetapi juga pada pertimbangan

³Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 411 dan 412; "Dirjen HAM: KUHP Baru Mengenai Kohabitasi dalam Hak Asasi Manusia," Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 29 Juli 2024, <https://jabar.kemenkum.go.id>.

kesehatan masyarakat dan perlindungan hak asasi manusia. Praktik pelacuran merupakan salah satu jalur utama penularan infeksi menular seksual, termasuk HIV dan AIDS, yang berdampak luas terhadap kualitas kesehatan penduduk serta beban pembiayaan kesehatan daerah. Selain itu, praktik pelacuran kerap berkelindan dengan persoalan perdagangan orang, eksploitasi perempuan dan anak, peredaran minuman keras, serta narkoba. Dimensi-dimensi inilah yang menjadikan pelacuran sebagai persoalan lintas sektor yang menuntut penanganan terintegrasi, tidak cukup ditangani oleh satu instansi secara parsial.

Realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara cita hukum (*das sollen*) dan kenyataan hukum (*das sein*). Meskipun peraturan daerah telah diberlakukan selama lebih dari lima tahun dan berbagai upaya penertiban telah dilakukan, praktik pelacuran masih terus beroperasi. Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Sosial telah berulang kali memberikan peringatan hingga melakukan razia, tetapi penutupan lokasi belum berlangsung secara menyeluruh dan permanen. Kesenjangan inilah yang menjadi titik tolak kegelisahan akademik dalam penelitian ini.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji penanggulangan pelacuran dari berbagai sudut. Kajian yuridis terhadap tindak pidana prostitusi yang difasilitasi media daring menyoroti kekosongan pengaturan

dan lemahnya pertanggungjawaban pidana pengguna jasa,⁴ sementara studi bertema *collaborative governance* menegaskan bahwa penanggulangan yang menggandeng berbagai pemangku kepentingan lebih efektif daripada penindakan yang berdiri sendiri.⁵ Di sisi lain, kajian pertanggungjawaban pidana dan penerapan *maslahah mursalah* dalam legislasi kontemporer memperlihatkan bahwa kebijakan publik dapat dinilai keabsahannya melalui kerangka kemaslahatan.⁶ Namun, kajian yang secara khusus memadukan analisis implementasi kebijakan dengan kerangka *maslahah mursalah* pada konteks Kabupaten Pemalang, terutama menjelang berlakunya KUHP Nasional, masih terbatas. Di sinilah letak kebaruan (*novelty*) penelitian ini: ia tidak sekadar menilai efektivitas peraturan daerah, melainkan menautkan temuan empiris dengan teori implementasi kebijakan, teori efektivitas

⁴Ayu Aulia Kinanti dan Ahmad Amshori, "Kajian Yuridis terhadap Tindak Pidana Prostitusi dengan Menggunakan Sarana Media Online," *Gorontalo Law Review* 6, no. 1 (2023): 9–21, <https://doi.org/10.32662/golrev.v6i1.2663>.

⁵Muhammad Khoirul Rizal M, Augustin Rina Herawati, dan Kismartini, "Collaborative Governance dalam Penanggulangan Prostitusi di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo," *Al-Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan* 18, no. 5 (2024): 3395–3410.

⁶Wahyu Hidayat Rahmawati, "Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Jasa Prostitusi Online," *Media Iuris* 3, no. 3 (2020): 367–382; bandingkan Irsyad Al Fikri Ys dan A. Fu'ad, "Peran Maslahah Mursalah dalam Legislasi Islam Kontemporer: Analisis Mazhab dan Implikasi Kebijakan," *Equality: Journal of Islamic Law* 3, no. 2 (2025): 31–46, <https://doi.org/10.15575/ejil.v3i2.1936>.

hukum, dan *maqashid al-syariah* sebagai pisau analisis yang utuh. Lebih dari itu, penelitian ini memosisikan peraturan daerah penanggulangan pelacuran sebagai instrumen ketertiban umum yang justru mengisi kekosongan penegakan (“celah”) yang ditinggalkan oleh konstruksi delik aduan absolut dalam Pasal 411 dan 412 KUHP Nasional terhadap pelacuran konsensual—argumen yang membedakannya secara tegas dari studi efektivitas peraturan daerah pada umumnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut. Pertama, bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Pelacuran dalam praktik di lapangan? Kedua, faktor-faktor apa saja yang memengaruhi efektivitas implementasi peraturan daerah tersebut? Ketiga, bagaimana penanggulangan pelacuran tersebut ditinjau dari perspektif *maslahah mursalah*? Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan pelaksanaan peraturan daerah, mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambatnya, serta menelaah kesesuaiannya dengan prinsip kemaslahatan dalam hukum Islam, sehingga dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih tepat sasaran.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris (sociolegal) dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan yuridis empiris dipilih karena penelitian tidak hanya mengkaji norma hukum dalam peraturan daerah, tetapi juga menelaah bekerjanya hukum tersebut dalam kenyataan sosial di Kabupaten Pemalang. Penelitian bertumpu pada dua jenis data. Data primer

diperoleh melalui wawancara mendalam dengan sejumlah informan kunci, yaitu aparat Satuan Polisi Pamong Praja, pegawai Dinas Sosial, serta warga masyarakat yang bermukim di sekitar lokasi praktik pelacuran. Data sekunder berupa bahan kepustakaan yang mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen resmi instansi, buku, jurnal ilmiah, dan publikasi terkait penanggulangan pelacuran serta hukum Islam.

Lokasi penelitian difokuskan pada titik-titik praktik pelacuran yang teridentifikasi, terutama kawasan tepi Jalan Pantai Utara dekat Terminal Pemalang, Comal Baru, dan Ulujami. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi lapangan, dan studi dokumentasi. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.⁷ Analisis substantif dilakukan dengan mengonfrontasikan temuan lapangan terhadap teori implementasi kebijakan Edwards III, teori efektivitas hukum Soekanto, dan kerangka *maslahah mursalah*, sehingga diperoleh kesimpulan yang utuh dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

⁷Sabian Soleh, *Analisis Data Kualitatif* (Bandung: Pustaka Ramadhan, 2017), 21–24; Nur Solikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jawa Timur: Qiara Media, 2019), 65–68.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Praktik Pelacuran dan Sebaran Lokasinya di Kabupaten Pemalang

Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat sekitar, terdapat sedikitnya tiga kawasan yang dikenal sebagai tempat praktik pelacuran di Kabupaten Pemalang, yaitu Comal Baru, Ambowetan di Kecamatan Ulujami, dan kawasan di tepi Jalan Pantai Utara dekat Terminal Pemalang. Secara kasatmata, lokasi-lokasi tersebut tampak sebagai warung yang menjual makanan dan minuman. Akan tetapi, tampilan tersebut kerap hanya menjadi kamuflase, sebab pada kenyataannya sebagian warung menyediakan jasa pekerja seks komersial. Praktik ini bahkan telah berlangsung puluhan tahun sehingga membentuk pola sosial-ekonomi yang sulit diurai dalam waktu singkat. Dalam khazanah patologi sosial, pelacuran memang dipahami bukan semata-mata sebagai kemerosotan moral individu, melainkan sebagai gejala penyimpangan yang berakar pada ketimpangan struktur sosial dan ekonomi, sehingga penanganannya menuntut pendekatan yang menyentuh akar persoalan.⁸

Letak geografis Kabupaten Pemalang pada Jalur Pantura turut memengaruhi karakteristik persoalan ini. Tingginya mobilitas pengguna jalan, sopir angkutan, dan pelaju antarkota menciptakan permintaan yang menopang keberlangsungan praktik pelacuran terselubung. Kondisi ini diperparah oleh kemajuan teknologi informasi yang memungkinkan

⁸Kartini Kartono, *Patologi Sosial, Jilid 1* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 207–210.

transaksi dilakukan secara daring sehingga tidak lagi terlokalisasi pada satu titik tertentu. Akibatnya, upaya penertiban yang bersifat kewilayahan menjadi semakin sulit karena praktik dapat berpindah-pindah dan menyamar dalam berbagai bentuk usaha.

Pemberitaan media sepanjang 2024 hingga 2025 mengonfirmasi temuan ini. Satpol PP bersama Dinas Sosial Kabupaten Pemalang berulang kali menggelar operasi penyakit masyarakat di warung remang-remang di Kecamatan Comal dan Ampelgading, kawasan di sekitar SPBU Comal Baru, warung Calam di sebelah timur Terminal Pemalang, hingga sejumlah homestay yang diduga menjadi tempat praktik asusila.⁹ Sebagai gambaran, pada operasi 9 September 2025 petugas mengamankan sekitar 30 orang di Kecamatan Comal dan Ampelgading, sedangkan pada razia 1 Oktober 2025 di warung Calam petugas mengamankan enam orang beserta barang bukti berupa minuman beralkohol dan alat kontrasepsi. Keberulangan razia pada lokasi yang relatif sama menunjukkan bahwa penindakan belum disertai penutupan permanen dan penanganan akar masalah.

⁹"Satpol PP Pemalang Gerebek Homestay dan Warung Remang-remang," Joglo Jateng, 11 September 2025, <https://joglojateng.com>; "Satpol PP Pemalang Grebek Warung Remang-remang Calam, Enam Orang Diamankan," Puskapik, 2 Oktober 2025, <https://puskapik.com>; "Langgar Perda, 7 PSK di Pemalang Didenda," Radar Tegal, 14 November 2025, <https://radartegal.disway.id>.

Aspek kelembagaan turut memperjelas kompleksitas persoalan. Sebagian lokasi praktik berdiri di atas lahan milik pihak ketiga, termasuk aset perusahaan negara—sebagaimana kompleks warung remang-remang di Jatirejo, Kecamatan Ampelgading, yang berdiri di atas lahan milik perusahaan gula—sehingga penertibannya menuntut koordinasi lintas pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, aparat penegak hukum, pemerintah desa, hingga pemilik lahan. Kompleksitas ini memperlihatkan bahwa penyelesaian persoalan tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh Satpol PP, melainkan membutuhkan kesepahaman dan komitmen bersama. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa variabel struktur birokrasi dan koordinasi, dalam kerangka Edwards III, merupakan simpul yang menentukan keberhasilan implementasi.

Pola rehabilitasi juga patut dicermati. Perempuan yang terjaring razia umumnya tidak serta-merta diproses pidana, melainkan dikirim ke panti rehabilitasi sosial milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Surakarta untuk memperoleh bimbingan, pembinaan, dan pelatihan keterampilan. Pendekatan nonyustisial ini mencerminkan orientasi yang humanis dan rehabilitatif. Namun, tanpa jaminan keberlanjutan pascarehabilitasi, terutama dalam bentuk lapangan kerja dan dukungan ekonomi, efektivitasnya menjadi terbatas karena sebagian mantan pelaku berisiko kembali ke praktik semula.

B. Implementasi Perda Nomor 12 Tahun 2019 dalam Praktik

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2019 dibentuk untuk mewujudkan ketertiban dan kenyamanan masyarakat demi tercapainya kesejahteraan ekonomi dan kesehatan yang berkualitas. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan daerah ini belum efektif dalam memberantas praktik pelacuran di sejumlah wilayah, khususnya di kawasan Pantura yang berdekatan dengan Terminal Pemalang. Praktik pelacuran masih beroperasi meskipun telah berkali-kali diberi peringatan. Sikap acuh sebagian warga sekitar dan rendahnya kesadaran hukum para pelaku menjadi faktor utama yang melanggengkan praktik tersebut.

Implementasi peraturan daerah ini menjadi tanggung jawab bersama beberapa instansi, terutama Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial, dan kepolisian. Satpol PP berperan sebagai penegak peraturan daerah melalui pembinaan, razia, serta penindakan nonyustisial maupun yustisial, sedangkan Dinas Sosial berperan dalam pembinaan dan rehabilitasi. Berdasarkan keterangan Satpol PP, dalam pelaksanaan penanggulangan pelacuran, razia digelar secara rutin hingga belasan kali dalam sebulan. Pelaku yang terjaring dan terbukti melanggar dikenai sanksi sesuai jenis pelanggaran, mulai dari pembinaan, rehabilitasi, sanksi administrasi, hingga proses tindak pidana ringan di pengadilan.

Akan tetapi, Satpol PP mengakui bahwa efektivitas peraturan daerah belum tercapai secara menyeluruh karena keterbatasan anggaran. Pelaksanaan pembinaan dan razia membutuhkan biaya yang tidak sedikit,

sementara alokasi anggaran yang tersedia terbatas. Keterbatasan inilah yang menjadi salah satu penyebab utama belum optimalnya penegakan peraturan daerah. Di sisi lain, Dinas Sosial menghadapi kendala tersendiri: sebagian pelaku enggan direhabilitasi karena masih menanggung kebutuhan hidup anak dan keluarga. Akibatnya, Dinas Sosial lebih banyak melakukan pembinaan dan pemberian bantuan sosial daripada rehabilitasi penuh sebagaimana diamanatkan peraturan daerah.

Persoalan anggaran ini bukan sekadar soal nominal, melainkan soal prioritas kebijakan. Penanggulangan pelacuran kerap kalah prioritas dibandingkan dengan urusan pembangunan fisik yang lebih kasatmata dan populer secara politik. Padahal, biaya sosial jangka panjang yang ditimbulkan oleh praktik pelacuran—mulai dari beban kesehatan akibat penyakit menular seksual, kerusakan tatanan keluarga, hingga potensi eksploitasi perempuan dan anak—jauh lebih besar daripada biaya pencegahan. Dalam perspektif kebijakan publik, investasi pada pencegahan dan rehabilitasi sejatinya lebih efisien daripada pembiayaan penindakan yang berulang tanpa hasil yang permanen. Inilah yang menjelaskan mengapa razia yang digelar belasan kali dalam sebulan pun tidak mampu menghentikan praktik secara tuntas.

Aspek disposisi turut memperburuk keadaan. Adanya oknum instansi yang membocorkan informasi mengenai surat tugas dan rencana razia membuat operasi kehilangan efek kejut. Indikasi kebocoran ini bukan sekadar dugaan: pada razia awal Oktober 2025, sejumlah lokasi telah lengang saat petugas tiba sehingga operasi hanya menjaring segelintir

pelaku, dan Kepala Satpol PP secara terbuka menyatakan akan menindak tegas jika terbukti ada oknum internal yang membocorkan jadwal razia.¹⁰ Pelaku memperoleh kesempatan untuk menghindari atau menutup sementara aktivitasnya sebelum petugas tiba, lalu kembali beroperasi setelah operasi usai. Praktik kebocoran ini tidak hanya mencederai integritas penegakan, tetapi juga menumbuhkan sikap permisif dan rasa aman semu di kalangan pelaku, yang pada gilirannya melanggengkan praktik pelacuran itu sendiri.

Untuk memberikan gambaran kuantitatif, data Satpol PP Kabupaten Pemalang mengenai jumlah kasus pelacuran yang ditangani disajikan pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Jumlah Kasus Pembinaan dan Kasus Ranah Pengadilan Tahun 2023–2024

No	Tahun	Jumlah Kasus Pembinaan	Jumlah Kasus Ranah Pengadilan
1	2023	21	25
2	2024	35	18

Sumber: Satpol PP Kabupaten Pemalang (2025)

¹⁰“Diduga Rencana Razia Bocor, Satpol PP Pemalang Hanya Mendapatkan 5 PSK dan Belasan Botol Miras,” Kanalindonesia.com, 2 Oktober 2025; “Satpol PP Pemalang Gelar Razia: 5 PSK dan 15 Botol Miras Diamankan,” Harian9, 2 Oktober 2025.

Data tersebut memperlihatkan fenomena yang menarik untuk dicermati. Kasus yang masuk dalam pembinaan meningkat dari 21 perkara pada 2023 menjadi 35 perkara pada 2024, atau naik sekitar 66,7 persen. Sebaliknya, kasus yang sampai ke ranah pengadilan justru menurun dari 25 perkara menjadi 18 perkara, atau turun sekitar 28 persen. Kenaikan jumlah pembinaan menunjukkan bahwa jumlah pelaku yang terjaring justru bertambah, bukan berkurang. Adapun penurunan kasus di pengadilan tidak serta-merta dapat dimaknai sebagai keberhasilan, melainkan dapat mencerminkan pergeseran orientasi penanganan dari pendekatan yustisial ke pendekatan nonyustisial (pembinaan dan rehabilitasi), sekaligus menjadi indikasi keterbatasan anggaran dan kapasitas penindakan.

C. Analisis Efektivitas Implementasi: Edwards III dan Sockanto

Apabila temuan lapangan dianalisis menggunakan empat variabel implementasi kebijakan Edwards III, diperoleh pemetaan yang menjelaskan letak persoalan secara lebih tajam. Pemetaan tersebut diringkas pada Tabel 2.

**Tabel 2. Analisis Implementasi Perda Nomor 12 Tahun 2019
Berdasarkan Teori Edwards III**

Variabel	Kondisi di Lapangan	Penilaian
Komunikasi	Sosialisasi peraturan daerah telah dilakukan, namun belum menjangkau	Cukup, belum merata

Variabel	Kondisi di Lapangan	Penilaian
	seluruh pelaku dan pemilik warung; sebagian masyarakat bersikap acuh.	
Sumber daya	Anggaran razia, pembinaan, dan rehabilitasi terbatas; jumlah personel dan sarana belum sebanding dengan luas dan keberulangan persoalan.	Lemah
Disposisi	Komitmen aparat ada, namun tergerus oleh kebocoran informasi razia oleh oknum dan keterbatasan dukungan.	Kurang konsisten

Variabel	Kondisi di Lapangan	Penilaian
Struktur birokrasi	Koordinasi Satpol PP–Dinas Sosial–kepolisian berjalan, tetapi belum terlembaga dalam prosedur tetap yang terpadu dan berkelanjutan.	Belum optimal

Sumber: diolah penulis (2025).

Dari Tabel 2 tampak bahwa hambatan terbesar berada pada variabel sumber daya dan disposisi. Komunikasi kebijakan telah berjalan, tetapi tidak akan berdampak optimal tanpa dukungan anggaran yang memadai dan komitmen pelaksana yang terjaga. Fenomena kebocoran informasi razia oleh oknum instansi merupakan persoalan disposisi yang serius, sebab membuat penindakan kehilangan efek kejut dan pelaku dapat menghindar sebelum operasi digelar. Sementara itu, struktur birokrasi yang belum terlembaga membuat penanganan bersifat sporadis dan reaktif, bukan sistematis dan preventif.

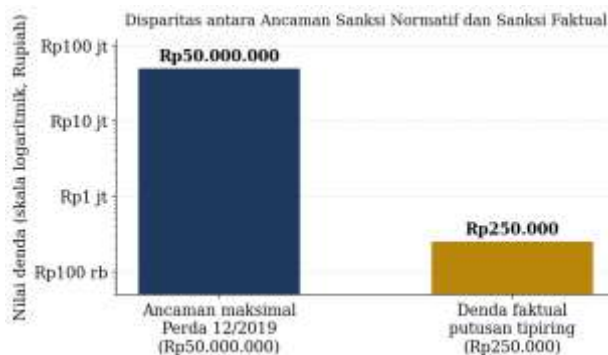
Analisis ini diperkuat oleh teori efektivitas hukum Soekanto. Faktor hukum (substansi peraturan daerah) sudah memadai, bahkan memuat sanksi pidana yang relatif berat. Persoalan justru terletak pada faktor penegak hukum yang belum maksimal, faktor sarana atau fasilitas yang terbatas, faktor masyarakat yang sebagian permisif, dan faktor kebudayaan serta tekanan ekonomi yang melanggengkan praktik. Dengan demikian,

ketidakefektifan peraturan daerah bukan disebabkan oleh cacat normatif, melainkan oleh lemahnya ekosistem penegakan hukum secara keseluruhan.

Faktor masyarakat dan kebudayaan dalam kerangka Soekanto layak memperoleh perhatian khusus. Sikap acuh sebagian warga di sekitar lokasi praktik menunjukkan rendahnya kontrol sosial yang sejatinya merupakan benteng pertama penegakan norma. Sebagian masyarakat memilih bersikap permisif karena pertimbangan ekonomi—misalnya keberadaan warung remang-remang turut menggerakkan perputaran uang lokal—atau karena keengganan berhadapan dengan jaringan yang menaungi praktik tersebut. Pada saat yang sama, sebagian warga lain justru aktif menuntut penertiban melalui pelaporan dan audiensi. Polarisasi sikap ini menggambarkan bahwa faktor kebudayaan dan kesadaran hukum masyarakat belum solid mendukung penegakan, sehingga peraturan daerah kehilangan salah satu penopang utamanya.

Salah satu manifestasi paling nyata dari kesenjangan tersebut tampak pada disparitas antara ancaman sanksi normatif dan sanksi yang benar-benar dijatuhkan. Pasal sanksi pidana dalam Perda Nomor 12 Tahun 2019 mengancamkan pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling tinggi Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Namun, dalam praktik penegakan melalui sidang tindak pidana ringan, denda yang dijatuhkan kepada pelaku hanya berkisar pada angka Rp250.000,00 (dua ratus lima

puluh ribu rupiah), atau subsider kurungan lima hari.¹¹ Disparitas ini divisualisasikan pada Gambar 2.



Gambar 2. Disparitas antara Ancaman Sanksi Normatif dan Sanksi Faktual

Sumber: diolah penulis dari Perda Nomor 12 Tahun 2019 dan laporan pemberitaan (2025).

Disparitas hingga ratusan kali lipat tersebut menunjukkan bahwa daya tangkal (*deterrent effect*) peraturan daerah nyaris hilang dalam praktik. Denda yang sangat kecil tidak menimbulkan efek jera, sehingga pelaku cenderung mengulangi perbuatannya. Inilah yang menjelaskan mengapa razia yang berulang tidak diikuti penurunan jumlah pelaku. Dalam kerangka Soekanto, fenomena ini menandai lemahnya faktor penegak hukum sekaligus rendahnya kesadaran hukum masyarakat, yang bermuara pada kegagalan hukum mencapai sasarannya.

¹¹"Langgar Perda, 7 PSK di Pemalang Didenda," Radar Tegal, 14 November 2025, <https://radartegal.disway.id>.

D. Faktor Penghambat Penanggulangan Pelacuran

Berdasarkan analisis di atas, faktor penghambat penanggulangan pelacuran di Kabupaten Pemalang dapat diklasifikasikan ke dalam faktor internal dan faktor eksternal sebagaimana diringkas pada Tabel 3.

Kategori Faktor	Uraian
Internal	1. Keterbatasan anggaran yang memengaruhi kinerja Dinas Sosial dan Satpol PP dalam pembinaan, razia, dan rehabilitasi. 2. Oknum instansi yang membocorkan informasi mengenai surat tugas dan rencana razia sehingga penindakan kehilangan efektivitas.
Eksternal	1. Tekanan ekonomi dan kemiskinan yang mendorong sebagian orang menjadikan pelacuran sebagai sumber penghidupan. 2. Rendahnya tingkat pendidikan yang berkorelasi dengan terbatasnya pilihan pekerjaan. 3. Pengaruh lingkungan sekitar yang permisif terhadap praktik pelacuran. 4. Penegakan hukum yang kurang tegas dan sanksi faktual yang tidak menimbulkan efek jera. 5. Rendahnya kesadaran hukum pelaku maupun sebagian masyarakat. 6. Praktik yang tidak lagi terlokalisasi akibat kemajuan teknologi informasi sehingga sulit dipetakan dan ditertibkan. 7. Sempitnya lapangan kerja yang membatasi alternatif penghidupan yang layak.

Tabel 3. Faktor Penghambat Penanggulangan Pelacuran di Kabupaten Pemalang

Sumber: diolah penulis dari hasil wawancara dan studi dokumentasi (2025).

Tabel 3 menegaskan bahwa persoalan pelacuran berkarakter multidimensi. Faktor ekonomi dan pendidikan menempati posisi sentral karena keduanya membentuk struktur kerentanan yang mendorong seseorang masuk ke dalam praktik pelacuran. Oleh sebab itu, pendekatan represif yang tidak disertai pemberdayaan ekonomi dan pendidikan hanya akan memindahkan persoalan, bukan menyelesaikannya. Sebagaimana ditegaskan dalam kajian patologi sosial, keberhasilan penanganan sangat bergantung pada kesiapan program alih profesi dan jaminan penghidupan bagi mantan pelaku, bukan semata-mata pada intensitas penindakan.¹²

Pengalaman penutupan lokalisasi di berbagai daerah di Indonesia memberikan pelajaran penting. Penutupan yang dilakukan secara mendadak tanpa skema pemberdayaan yang matang justru menyebarkan praktik ke wilayah lain dan membuatnya semakin sulit dipantau, alih-alih menghapuskannya. Sebaliknya, daerah yang memadukan penutupan dengan pelatihan keterampilan, pemberian modal usaha, dan pendampingan berkelanjutan cenderung memperoleh hasil yang lebih lestari. Studi collaborative governance atas penanganan prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan, Situbondo, misalnya, menunjukkan bahwa penanggulangan yang menggandeng tokoh agama, dinas sosial, dan aparat secara terpadu lebih mampu menekan praktik daripada razia yang berdiri

¹²Kartini Kartono, *Patologi Sosial, Jilid 1* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 245–249.

sendiri.¹³ Pelajaran ini relevan bagi Kabupaten Pemalang: penertiban kawasan seperti Comal Baru dan warung remang-remang di Ampelgading perlu dibarengi dengan program transisi ekonomi bagi pelaku dan pemilik usaha, agar penutupan tidak sekadar memindahkan persoalan ke titik lain di sepanjang Pantura.

E. Tinjauan *Maslahah Mursalah* terhadap Penanggulangan Pelacuran

Ditinjau dari perspektif hukum Islam, pelacuran merupakan perbuatan yang sangat tercela dan dilarang karena identik dengan zina, yaitu hubungan seksual di luar ikatan perkawinan yang sah. Islam menempatkan kehormatan diri, keluarga, dan masyarakat pada kedudukan yang sangat tinggi, serta menentang segala bentuk perbuatan yang merusak moral dan tatanan sosial. Larangan tegas terhadap zina ditegaskan dalam Al-Qur'an Surah an-Nur ayat 2 yang memerintahkan hukuman dera seratus kali bagi pelaku zina dengan disaksikan sekelompok orang beriman. Bahkan, Surah al-Isra' ayat 32 melarang umat Islam mendekati zina karena ia merupakan perbuatan keji dan jalan yang buruk.

Dalam kerangka *maslahah mursalah*, penanggulangan pelacuran melalui peraturan daerah dapat dibenarkan dan bahkan dianjurkan, karena

¹³Muhammad Khoirul Rizal M, Augustin Rina Herawati, dan Kismartini, "Collaborative Governance dalam Penanggulangan Prostitusi di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo," *Al-Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan* 18, no. 5 (2024): 3401–3405.

bertujuan menolak mudarat (*dar' al-mafasid*) dan mewujudkan kemaslahatan (*jalb al-mashalih*). Peraturan daerah semacam ini termasuk dalam kategori kebijakan *siyasah syar'iyah*, yaitu kebijakan penguasa yang dibuat demi kemaslahatan umum meskipun tidak ada nash khusus yang memerintahkannya, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariat. Kaidah fikih menegaskan bahwa kebijakan pemimpin atas rakyatnya harus berorientasi pada kemaslahatan (*tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manutun bi al-mashlahah*). Dalam kajian legislasi Islam kontemporer, *maslahah mursalah* memang kerap dijadikan instrumen untuk menilai keabsahan kebijakan publik yang tidak memiliki dasar nash eksplisit, sepanjang kebijakan tersebut menopang tujuan-tujuan syariat.¹⁴

Konsep *siyasah syar'iyah* memberikan landasan teoretis yang kukuh bagi peraturan daerah penanggulangan pelacuran. Menurut para ahli fikih siyasah, penguasa memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan sanksi (*ta'zir*) atas perbuatan yang merusak kemaslahatan umum, meskipun bentuk dan kadar sanksinya tidak ditentukan secara rinci dalam nash. Sanksi pidana dan administrasi dalam Perda Nomor 12 Tahun 2019 dapat dipahami sebagai bentuk *ta'zir siyasi* yang sah, sepanjang ditetapkan demi kemaslahatan dan tidak melampaui batas keadilan. Persoalan muncul ketika

¹⁴Irsyad Al Fikri Ys dan A. Fu'ad, "Peran Maslahah Mursalah dalam Legislasi Islam Kontemporer: Analisis Mazhab dan Implikasi Kebijakan," *Equality: Journal of Islamic Law* 3, no. 2 (2025): 38–43, <https://doi.org/10.15575/ejil.v3i2.1936>; bandingkan Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 21–25.

sanksi yang dijatuhkan dalam praktik jauh lebih ringan daripada ancaman normatifnya, sehingga tujuan *ta'zir*, yaitu menimbulkan efek jera dan memperbaiki perilaku, tidak tercapai.

Penilaian masalah juga harus memperhatikan keseimbangan antara mudarat dan manfaat (*fiqh al-muwazanat*). Sebagian pihak berdalih bahwa lokalisasi atau pembiaran terbatas dapat memudahkan pengawasan kesehatan dan ketertiban. Namun, argumen ini tidak dapat diterima dalam kerangka *maslahah mursalah*, karena kemaslahatan yang diklaim bersifat semu (*maslahah mulghah*), yakni kemaslahatan yang ditolak oleh syariat karena bertentangan dengan dalil yang *qath'i* mengenai keharaman zina. Kemaslahatan yang sah hanyalah yang sejalan dengan *maqashid al-syari'*, dan tidak ada cara memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, serta harta dengan melegalkan perbuatan yang justru merusak kelimanya.

Sebaliknya, praktik pelacuran itu sendiri secara nyata bertentangan dengan kelima tujuan pokok syariat (*al-kulliyat al-khamsah*). Mudarat yang ditimbulkannya jauh lebih besar daripada manfaat yang nyaris tidak ada. Analisis pelacuran terhadap kelima unsur tersebut disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Analisis Praktik Pelacuran terhadap al-Kulliyat al-Khamsah

Tujuan Syariat	Dampak Praktik Pelacuran
<i>Hifz al-din</i> (agama)	Merusak nilai keagamaan dan moralitas karena melegitima perbuatan yang diharamkan secara tegas oleh syariat.

Tujuan Syariat	Dampak Praktik Pelacuran
<i>Hifz al-nafs</i> (jiwa)	Mengancam kesehatan dan keselamatan jiwa, terutama me risiko penularan penyakit menular seksual seperti HIV dan
<i>Hifz al-'aql</i> (akal)	Sering berkelindan dengan konsumsi minuman keras dan yang merusak akal serta menurunkan kendali diri.
<i>Hifz al-nasl</i> (keturunan)	Merusak kehormatan dan kejelasan nasab, serta berpotensi melahirkan anak di luar struktur keluarga yang sah.
<i>Hifz al-mal</i> (harta)	Memunculkan perputaran ekonomi yang tidak halal dan eksploitatif, serta membebani anggaran negara untuk penanganannya.

Sumber: diolah penulis (2025).

Tabel 4 memperlihatkan bahwa pelacuran merusak seluruh tujuan pokok syariat secara berlapis. Karena itu, dari sudut pandang *masalah mursalah*, tidak ada kemaslahatan sah yang dapat dijadikan dasar untuk membiarkan, apalagi melegalkan, praktik tersebut. Justru sebaliknya, negara dan pemerintah daerah berkewajiban menanggulangnya demi memelihara kemaslahatan umum. Dengan demikian, keberadaan Perda Nomor 12 Tahun 2019 telah selaras dengan prinsip masalah; persoalannya semata-mata terletak pada lemahnya implementasi, bukan pada legitimasi substansinya.

Lebih jauh, perspektif masalah menuntut agar penanggulangan tidak berhenti pada penindakan, tetapi menjangkau akar persoalan. Prinsip *sadd al-dzari'ah* (menutup jalan menuju kerusakan) menghendaki penutupan akses dan fasilitas yang memudahkan praktik pelacuran, sementara prinsip

jalb al-mashlahab menuntut penyediaan alternatif penghidupan yang layak bagi mantan pelaku. Pendekatan rehabilitatif dan pemberdayaan ekonomi, sebagaimana sebagian telah dijalankan Dinas Sosial melalui pembinaan dan bantuan sosial, sejatinya merupakan wujud nyata dari prinsip kemaslahatan ini, dan karenanya perlu diperkuat, bukan dikurangi.

F. Implikasi Berlakunya KUHP Nasional 2023 terhadap Penegakan Perda

Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP yang mulai efektif pada 2 Januari 2026 membawa implikasi penting terhadap penegakan peraturan daerah penanggulangan pelacuran. Di satu sisi, KUHP Nasional memperluas jangkauan delik perzinaan (Pasal 411) sehingga menjangkau pula pasangan yang tidak terikat perkawinan, dan mengkriminalkan kohabitasi (Pasal 412). Perluasan ini secara normatif tampak memperkuat perlindungan terhadap nilai kesusilaan yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Di sisi lain, kedua delik tersebut dirumuskan sebagai delik aduan absolut, sehingga penuntutan hanya dapat dilakukan apabila terdapat pengaduan dari suami atau istri, atau dari orang tua dan anak.¹⁵

¹⁵Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 411 dan 412; Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi (Yogyakarta: Cahya Atma Pustaka, 2016), 121–124; “Dirjen HAM: KUHP Baru Mengenai Kohabitasi dalam Hak Asasi Manusia,” Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 29 Juli 2024, <https://jabar.kemenkum.go.id>.

Konstruksi delik aduan ini menimbulkan kekosongan penegakan yang nyata dalam konteks pelacuran. Praktik prostitusi pada umumnya berlangsung secara konsensual antara pelaku dan pengguna jasa yang sama-sama tidak terikat perkawinan, atau setidaknya tidak melibatkan keluarga inti yang berhak mengadu. Akibatnya, ancaman pidana perzinaan dan kohabitasi dalam KUHP Nasional sulit, bahkan nyaris mustahil, diterapkan terhadap praktik pelacuran terselubung di warung remang-remang. Pihak ketiga, seperti ketua rukun tetangga, organisasi masyarakat, maupun aparat, tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengadu. Di sinilah peraturan daerah penanggulangan pelacuran memperoleh signifikansinya: ia tidak terbentur oleh batasan delik aduan dan dapat menjangkau perbuatan tersebut melalui pendekatan ketertiban umum dan sanksi tindak pidana ringan.

Dengan demikian, alih-alih menjadikan KUHP Nasional sebagai satu-satunya sandaran, Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya perlu menguatkan peraturan daerah sebagai instrumen utama penanggulangan pelacuran, sembari menyelaraskannya dengan ketentuan KUHP Nasional agar tidak terjadi tumpang tindih atau pertentangan norma. Penyelarasan ini penting untuk menjaga kepastian hukum sekaligus menghindari potensi pengujian peraturan daerah di kemudian hari. Temuan ini sekaligus memperkuat argumen bahwa kebaruan persoalan pelacuran menjelang dan sesudah berlakunya KUHP Nasional terletak pada pergeseran titik tumpu penegakan dari ranah pidana nasional ke ranah ketertiban umum daerah.

G. Rekonstruksi Kebijakan Penanggulangan Pelacuran

Berdasarkan keseluruhan analisis, penanggulangan pelacuran di Kabupaten Pematang Jaya membutuhkan rekonstruksi kebijakan yang bersifat terpadu dan berkelanjutan. Pengalaman sejumlah daerah yang relatif berhasil menata praktik pelacuran menunjukkan bahwa keberhasilan tidak ditentukan oleh represivitas semata, melainkan oleh keterpaduan komitmen kelembagaan, ketegasan sanksi, pemberdayaan ekonomi, dan pelibatan masyarakat secara simultan.¹⁶ Sekurang-kurangnya terdapat lima arah kebijakan yang dapat ditempuh, yaitu sebagai berikut.

1. Penguatan anggaran dan kapasitas kelembagaan Satpol PP dan Dinas Sosial agar pembinaan, razia, dan rehabilitasi dapat dilakukan secara memadai dan berkesinambungan, bukan sekadar reaktif terhadap aduan. Pengalaman Kota Surabaya dalam menutup Lokalisasi Dolly -yang pada masanya dikenal sebagai lokalisasi terbesar di Asia Tenggara- pada 18 Juni 2014 memperlihatkan bahwa komitmen anggaran dan kelembagaan yang kuat dari pemerintah daerah merupakan prasyarat utama keberhasilan penanggulangan.¹⁷

¹⁶Bagas Prasetyo Nugroho, "Pemberdayaan Masyarakat Eks Lokalisasi Dolly melalui Pengembangan Wirausaha oleh Pemerintah Kota Surabaya," *Kebijakan dan Manajemen Publik* 5, no. 2 (2017): 104–114.

¹⁷Murdiyanto, "Dampak Penutupan Lokalisasi terhadap Pekerja Seks Komersial (PSK) dan Sosial Ekonomi Masyarakat Sekitar," *Jurnal Media Informasi Penelitian*

2. Pembenahan tata kelola informasi penindakan untuk menutup celah kebocoran informasi razia oleh oknum, antara lain melalui pengetatan prosedur, pembatasan akses, dan penegakan disiplin internal. Penanggulangan yang efektif menuntut koordinasi lintas pemangku kepentingan yang solid, sebagaimana ditunjukkan oleh praktik *collaborative governance* di sejumlah daerah.¹⁸
3. Reformulasi dan konsistensi penjatuhan sanksi agar tidak terjadi disparitas ekstrem antara ancaman normatif dan sanksi faktual, sehingga daya tangkal hukum benar-benar bekerja. Dalam kerangka efektivitas hukum, sanksi yang lemah dan tidak konsisten meniadakan fungsi pencegahan sehingga pelanggaran cenderung berulang.¹⁹
4. Pemberdayaan ekonomi dan peningkatan akses pendidikan serta pelatihan keterampilan bagi kelompok rentan dan mantan

Kesejahteraan Sosial 43, no. 3 (2019): 195–210, <https://doi.org/10.31105/mipks.v43i3.2133>.

¹⁸Muhammad Khoirul Rizal M, Augustin Rina Herawati, dan Kismartini, “Collaborative Governance dalam Penanggulangan Prostitusi di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo,” *Al-Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan* 18, no. 5 (2024): 3401–3405.

¹⁹Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 8–10; George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), 9–11.

pelaku, sebagai pendekatan preventif yang menyentuh akar persoalan. Model paling nyata tampak pada transformasi kawasan eks Dolly menjadi kampung usaha mikro, kecil, dan menengah serta eduwisata tematik; kelompok perempuan binaan seperti Samijali memproduksi makanan ringan, sementara perajin sandal hotel dari kawasan tersebut mampu memasok puluhan hotel berbintang.²⁰ Di Jakarta, kawasan Kalijodo seluas sekitar empat hektare dialihfungsikan menjadi ruang terbuka hijau dan Ruang Publik Terpadu Ramah Anak,²¹ sedangkan pengalaman relokasi di Kedung Banteng menegaskan bahwa keberhasilan penanganan sangat bergantung pada kesiapan program transisi dan pendampingan.²²

²⁰Nugroho, "Pemberdayaan Masyarakat Eks Lokalisasi Dolly," 108–112; bandingkan Murdiyanto, "Dampak Penutupan Lokalisasi," 203–207.

²¹David Malchiel Ravanelli, "Analisis Penerapan Etika Pengambilan Keputusan Publik dalam Kebijakan Penertiban Kawasan Kalijodo Tahun 2016," *JlAP: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 8, no. 1 (2020): 256–264, <https://doi.org/10.31764/jiap.v8i1.1518>.

²²Dian Suluh Kusuma Dewi dan Yusuf Adam Hilman, "Relokasi Pekerja Seks Komersial setelah Penutupan Lokalisasi Kedung Banteng," *JIP: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2019): 1–12, <https://doi.org/10.24905/jip.4.1.2019.1-12>.

5. Penguatan peran serta masyarakat dan tokoh agama dalam pengawasan sosial dan pembinaan moral, sejalan dengan amanat peran serta masyarakat dalam peraturan daerah. Pendekatan dakwah oleh kiai di lokalisasi Surabaya dan program resiliensi berbasis religi bagi mantan pelaku di Tuban memperlihatkan bahwa pelibatan tokoh agama dapat memperkuat keberhasilan penanggulangan secara berkelanjutan.²³

Untuk memperjelas pembelajaran dari daerah-daerah tersebut, Tabel 5 merangkum perbandingan pendekatan penanggulangan pelacuran di tiga daerah yang relatif berhasil menata praktik pelacuran di wilayahnya.

Tabel 5. Perbandingan Pendekatan Penanggulangan Pelacuran di Beberapa Daerah

Daerah	Kebijakan Kunci	Hasil yang Dicapai
Kota Surabaya (Dolly)	Penutupan lokalisasi pada 2014 disertai pemberdayaan UMKM, pelatihan keterampilan, dan penataan kampung eduwisata.	Kawasan beralih fungsi menjadi sentra ekonomi kerakyatan; muncul beragam usaha binaan mantan pelaku dan warga terdampak.

²³Sunarto AS, "Kyai dan Prostitusi: Pendekatan Dakwah K.H. Muhammad Khoiron Suaeb di Lokalisasi Kota Surabaya," *Jurnal Komunikasi Islam* 3, no. 2 (2013): 271–291; lihat pula Muchamad Ridwan, "Resiliensi Berbasis Religi bagi Mantan PSK dan Mucikari Pasca Penutupan Lokalisasi Gandul Tuban," *Maraji': Jurnal Studi Keislaman* 2, no. 1 (2015): 1–20.

Daerah	Kebijakan Kunci	Hasil yang Dicapai
DKI Jakarta (Kalijodo)	Penertiban kawasan pada 2016 disertai alih fungsi lahan menjadi ruang terbuka hijau dan ruang publik ramah anak.	Kawasan dikembalikan sebagai ruang publik yang bermanfaat secara ekologis dan sosial bagi masyarakat.
Kabupaten Ponorogo (Kedung Banteng)	Penutupan lokalisasi disertai relokasi dan pendampingan bagi pekerja seks komersial.	Efektivitas penanganan terbukti bergantung pada kesiapan program alih profesi dan jaminan penghidupan.

Sumber: diolah penulis dari berbagai kajian (2017–2024).

Perbandingan tersebut menegaskan satu benang merah: penanggulangan yang berhasil selalu memadukan penindakan dengan pemberdayaan dan pelibatan aktor nonpemerintah, bukan bertumpu pada razia semata. Kegagalan yang kerap terjadi justru muncul ketika penutupan dilakukan secara mendadak tanpa skema pemberdayaan yang matang, sehingga praktik hanya berpindah ke wilayah lain.²⁴ Bagi Kabupaten Pemalang, pelajaran ini relevan karena praktik pelacuran di sepanjang

²⁴Murdiyanto, “Dampak Penutupan Lokalisasi,” 205–208; bandingkan Dian Suluh Kusuma Dewi dan Yusuf Adam Hilman, “Relokasi Pekerja Seks Komersial setelah Penutupan Lokalisasi Kedung Banteng,” *JIP: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2019): 8–11.

Pantura bersifat mudah berpindah, sehingga penindakan tanpa program transisi berpotensi memindahkan, bukan menyelesaikan, persoalan.

Kelima arah kebijakan tersebut memadukan pendekatan represif, preventif, dan rehabilitatif secara seimbang. Pendekatan ini tidak hanya memenuhi tuntutan efektivitas hukum dalam kerangka Edwards III dan Soekanto, tetapi juga merealisasikan prinsip *maslahah mursalah* yang menempatkan pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta sebagai tujuan akhir kebijakan publik.

Pada akhirnya, keberhasilan penanggulangan pelacuran di Kabupaten Pemalang tidak dapat diukur semata-mata dari frekuensi razia atau jumlah pelaku yang terjaring, melainkan dari menurunnya praktik secara berkelanjutan dan pulihnya kehidupan mantan pelaku. Hukum yang baik adalah hukum yang tidak hanya tegak secara prosedural, tetapi juga membawa kemaslahatan yang nyata dan dirasakan masyarakat. Dalam bingkai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan menjunjung nilai-nilai keagamaan, perpaduan antara efektivitas hukum positif dan prinsip kemaslahatan dalam hukum Islam dapat menjadi fondasi kebijakan yang utuh, manusiawi, dan berkeadilan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat ditarik beberapa simpulan. Pertama, implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Pelacuran belum berjalan secara optimal. Praktik pelacuran masih beroperasi di sejumlah lokasi, terutama di tepi Jalan Pantai Utara dekat Terminal Pemalang dan di kawasan Comal. Data Satpol PP menunjukkan kasus pembinaan meningkat dari 21 perkara pada 2023 menjadi 35 perkara pada 2024, sementara kasus yang masuk ranah pengadilan menurun dari 25 menjadi 18 perkara, sehingga keberulangan praktik mengindikasikan bahwa penanggulangan belum mencapai sasarnya.

Kedua, ketidakefektifan tersebut bukan disebabkan oleh kelemahan substansi norma, melainkan oleh lemahnya ekosistem penegakan hukum. Dalam kerangka Edwards III, hambatan utama berada pada variabel sumber daya dan disposisi, diperkuat oleh struktur birokrasi yang belum terlembaga. Dalam kerangka Soekanto, faktor penegak hukum, sarana, masyarakat, dan kebudayaan menjadi penentu. Faktor internal berupa keterbatasan anggaran dan kebocoran informasi oleh oknum, serta faktor eksternal berupa tekanan ekonomi, rendahnya pendidikan, pengaruh lingkungan, lemahnya penegakan, rendahnya kesadaran hukum, praktik yang tidak terlokalisasi, dan sempitnya lapangan kerja, secara bersama-sama menghambat efektivitas peraturan daerah. Disparitas antara ancaman denda

Rp50.000.000,00 dan denda faktual Rp250.000,00 menjadi cermin nyata lemahnya daya tangkal hukum.

Ketiga, dalam perspektif *masalah mursalah*, keberadaan peraturan daerah penanggulangan pelacuran telah selaras dengan tujuan syariat karena bertujuan menolak mudarat dan mewujudkan kemaslahatan umum. Pelacuran sendiri bertentangan dengan kelima tujuan pokok syariat (pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta), sehingga mudaratnya jauh melampaui manfaatnya. Oleh karena itu, penanggulangan pelacuran perlu diperkuat melalui pendekatan terpadu yang memadukan penindakan, pencegahan, rehabilitasi, dan pemberdayaan, sehingga hukum tidak hanya tegak secara normatif, tetapi juga membawa kemaslahatan yang nyata bagi masyarakat.

REFERENSI

- Al-Ghazali, Abu Hamid Muhammad. *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, t.t.
- Al-Syatibi, Abu Ishaq. *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*. Beirut: Dar al-Ma'rifah, t.t.
- Al Fikri Ys, Irsyad, dan A. Fu'ad. "Peran Masalah Mursalah dalam Legislasi Islam Kontemporer: Analisis Mazhab dan Implikasi Kebijakan." *Equality: Journal of Islamic Law* 3, no. 2 (2025): 31–46. <https://doi.org/10.15575/ejil.v3i2.1936>.
- Anggriani, Jum. *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah*. Jakarta: Universitas Jayabaya, 2011.

- Asiah, Nur. “Maslahah Menurut Konsep Imam al-Ghazali.” *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 18, no. 1 (2020): 55–68.
- Auda, Jasser. *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*. London: The International Institute of Islamic Thought, 2008.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. “Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Pelacuran.” Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/142099>.
- Edwards III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Fatarib, Hendri. “Prinsip Dasar Hukum Islam: Studi terhadap Fleksibilitas dan Adaptabilitas Hukum Islam.” *Jurnal Media* (2014): 65–70.
- Hamzah. *Revitalisasi Teori Maslahat al-Thufi dan Relevansinya dalam Pembentukan Perundang-undangan*. Palopo: STAIN Palopo, 2015.
- Haniatunnisa, Siti. “Maslahah al-Mursalah dalam Konsep Kenegaraan Menurut Imam al-Ghazali.” *An-Nawawi: Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam* 1, no. 1 (2021): 13–20. <https://doi.org/10.55252/annawawi.v1i1.6>.
- Hiariej, Eddy O.S. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Intan, Tania. *Maslahah Mursalah sebagai Landasan Penetapan Hukum*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Al-Jami’ah, 2022.
- Junaidi, Ahmad. *Maqashid al-Syari’ah dan Hukum Islam*. Depok: Pena Salsabila, 2021.
- Kartono, Kartini. *Patologi Sosial, Jilid 1*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

- Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. “Dirjen HAM: KUHP Baru Mengenai Kohabitasi dalam Hak Asasi Manusia.” 29 Juli 2024. Diakses dari <https://jabar.kemenkum.go.id>.
- Kinanti, Ayu Aulia, dan Ahmad Amshori. “Kajian Yuridis terhadap Tindak Pidana Prostitusi dengan Menggunakan Sarana Media Online.” *Gorontalo Law Review* 6, no. 1 (2023): 9–21. <https://doi.org/10.32662/golrev.v6i1.2663>.
- Mardani. *Ushul Fiqh*. Depok: Rajawali Pers, 2013.
- Marsaid. *Pandangan Hukum Islam tentang Lokalisasi Pelacuran*. Palembang: NoerFikri, 2016.
- Natsir, Muhammad. *Asas-asas sebagai Dasar Pembentukan Hukum Pidana Islam*. Yogyakarta: Deepublish, 2012.
- Nola, Luthvi Febryka. *Permasalahan Penegakan Hukum Pengawasan Ketenagakerjaan*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019.
- Rahmawati, Wahyu Hidayat. “Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Jasa Prostitusi Online.” *Media Iuris* 3, no. 3 (2020): 367–382. <https://doi.org/10.20473/mi.v3i3.23047>.
- Rizal M, Muhammad Khoirul, Augustin Rina Herawati, dan Kismartini. “Collaborative Governance dalam Penanggulangan Prostitusi di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo.” *Al-Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan* 18, no. 5 (2024): 3395–3410.
- Safriadi. *Maqashid al-Syari’ah dan Maslahah*. Banda Aceh: UIN Ar-Raniry, 2021.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Soleh, Sabian. *Analisis Data Kualitatif*. Bandung: Pustaka Ramadhan, 2017.

- Solikin, Nur. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jawa Timur: Qiara Media, 2019.
- Taufiq, Muhammad. *Al-Maslahah sebagai Sumber Hukum Islam: Studi Pemikiran Imam Malik dan Najm al-Din al-Thufi*. Yogyakarta: Pustaka Egaliter, 2022.
- Umar, Mukhsin Nyak. *Al-Maslahah al-Mursalah: Kajian atas Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*. Banda Aceh: Turats, 2017.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS, 2014.
- Yakin, Abd. “Urgensi Teori Maqashid al-Syari’ah dalam Penetapan Hukum Islam dengan Pendekatan Mashlahah Mursalah.” *At-Turas: Jurnal Studi Keislaman* 2, no. 1 (2015): 306–312.
<https://doi.org/10.33650/at-turas.v2i1.166>.
- Zainuddin. *Hukum Pidana Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Zubair, Muhammad Adib. *Implementasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan Berkaitan dengan Hak Asasi Manusia*. Palembang: Universitas Sriwijaya, 2012.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.
- Sumber Pemberitaan dan Dokumen Elektronik*
- “Diduga Rencana Razia Bocor, Satpol PP Pemalang Hanya Mendapatkan 5 PSK dan Belasan Botol Miras.” *Kanalindonesia.com*, 2 Oktober 2025.

“Langgar Perda, 7 PSK di Pemalang Didenda.” Radar Tegal, 14 November 2025. <https://radartegal.disway.id>.

“Satpol PP Pemalang Gelar Razia: 5 PSK dan 15 Botol Miras Diamankan.” Harian9, 2 Oktober 2025.

“Satpol PP Pemalang Gerebek Homestay dan Warung Remang-remang.” Joglo Jateng, 11 September 2025. <https://joglojateng.com>.

“Satpol PP Pemalang Grebek Warung Remang-remang Calam, Enam Orang Diamankan.” Puskapik, 2 Oktober 2025. <https://puskapik.com>.