

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketidak adaan suatu batasan dalam berhubungan dengan lawan jenis pada waktu dulu telah melekat dan menjadi suatu kebiasaan diantara kalangan sekelompok manusia, anehnya suatu aturan pun tidak hadir bahkan tidak dibuat pada saat itu guna mengatur dan melakukan pembatasan sehingga mengakibatkan suatu dampak social yang mana setiap manusia mempunyai hasrat dan kebebasan kehendak guna berhebugan dengan siapapun kala itu. Sesaat selanjutnya baru muncul sebuah konsep yang menjelaskan tentang keluarga, sedianya berfungsi untuk pengaturan terkait pemaknaan dan pelaksanaan keluarga itu sendiri. Berkaitan dalam pemenuhan keinginan dan hasrat nya manusia tak akan mampu dipisahkan dari sifat tamak dan raskus berkaitan pemuasan kebutuhan biologisnya.¹ Dari hal tersebut lah memunculkan sebuah konsep yang buruk yakni di kenal dengan perdagangan perempuan melalui prostitusi. Dimana perlu dan patut kita ketahui bahwasanya prostitusi ialah sebuah kegiatan guna memperkejakan dan memperbudak perempuan guna melayani kepuasan laki-laki untuk berhubungan badan.

Edlund dan Korn menyebutkan bahwa *“prostitusi adalah sesuatu yang tidak biasa dimana pekerjaan tersebut menawarkan bayaran cukup tinggi kepada*

¹ Mudjijono, *Sarkem Reproduksi Sosial Pelacuran*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005

wanita berkemampuan rendah (*low skill*).”² Kegiatan tersebutlah yang menjadi timbulnya virus kelamin HIV/AIDS dimana persentasenya yakni dari keseluruhan sebanyak 70,3%.³ Hal tersebut menjadikan prostitusi menjadi sumber penyakit kelamin sejak ratusan bahkan ribuan tahun yang telah lampau.

Prostitusi merupakan perbuatan asusila yang menjadi problem sosial hingga kini dimana pemberantasannya sangat sulit meskipun berkali-kali dilakukan penertiban oleh penegak hukum. Prostitusi seolah menjadi lingkaran setan yang tidak memiliki akhir. Salah satu akar munculnya prostitusi sejak dahulu adalah persoalan ekonomi yakni adanya kesenjangan pendapatan antara kelas atas dengan kelas bawah.

Dalam dinamika kehidupan membedakan prostitusi kedalam dua golongan, yakni *“prostitusi yang dijalankan karena kebutuhan hidup dan prostitusi yang dilakukan untuk memenuhi gaya hidup yang mewah. Prostitusi yang dilakukan karena kebutuhan hidup oleh para wanita pekerja seks komersial untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari karena tidak memiliki skill dan kemampuan untuk bekerja secara formal. Prostitusi karena gaya hidup yang mahal didasari karena kebutuhan akan gaya hidup yang glamor dan mewah yang tidak akan didapat dari penghasilan kerjanya sehari-hari.”*

Selain itu pula suatu dampak yang ditimbulkan dari adanya kegiatan tersebut ialah sangat banyak dalam hal ini ialah peningkatan angka tindak

² Edlund, Lena and Evelyn Korn, “*A Theory of Prostitution*”, Journal of Political Economy, 2002, hlm 181–214

³ Indonesia, Kementrian Kesehatan Republik, “Laporan Perkembangan HIV AIDS & Infeksi Menular (IMS)”, di kutip dari https://siha.depkes.go.id/portal/files_upload/laporan triwulan IV Retrieved, 2018 < diunduh tanggal 24 maret 2021>

kejahatan berupa kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak, dan pengguna narkoba semakin merajalela. Sehingga, dibutuhkan turun tangan dan tindakan nyata dari pelaku dan aparaturnya pelaksana pemerintahan dalam mengentasi suatu permasalahan yang telah merusak tatanan kehidupan masyarakat melalui suatu kebiasaan yang merugikan diantaranya melalui penutupan dan salah satu tempat lokalisasi prostitusi yang ditutup yaitu gang Dolly.

Tempat pelacuran yang paling besar dan merambah diseluruh aspek yakni terdapat di kota Surabaya yaitu “Gang Dolly telah ditutup Tri Rismaharini pada 18 Juni 2014 lalu setelah 100 tahun berdiri.”⁴ Sebelum Gang Dolly ditutup pada 2014, setahun sebelumnya Tri Rismaharini juga telah menutup lokalisasi Moroseneng dan Klakahrejo. Pasca Gang Dolly ditutup, para wanita pekerja seks komersial diberi kompensasi dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Pemkot Surabaya. Pada saat itu pelatihan dan kompensasi yang diberikan tidak cukup untuk mendidik dan membekali pekerja seks tersebut, sehingga sebagian mereka menyebar di lokalisasi yang berada di sekitar Surabaya dan Mojokerto.”

Dikutip dari paparan dalam liputan menyebutkan *“kondisi Gang Dolly saat ini memang cukup baik dengan digencarkannya program kewirausahaan oleh Pemkot Surabaya. Tidak hanya program wirausaha, Pemkot Surabaya juga mendukung pengembangan pendidikan di kawasan Dolly melalui pendirian Kampung Inggris serta pemberian fasilitas beasiswa kepada anak-anak di kawasan tersebut.”*⁵

⁴ Rr. Laeny Sulistyawati “Lokalisasi Dolly Resmi Ditutup Pada Juni 2014” dikutip dari <https://nasional.republika.co.id>, <diunduh tanggal 31 maret 2021>

⁵ Balgoraszky A Marbun, “Wajah Gang Dolly Dahulu dan Sekarang” dikutip dari <https://m.liputan6.com/surabaya/read/4013761>, <diunduh tanggal 31 maret 2021>

Kemudian daripada itu proses penutupan Gang Dolly pada 2014, membutan suatu akibat yakni “tidak serta merta menghilangkan bisnis prostitusi di Kota Surabaya. Modus baru prostitusi adalah melalui panti-panti pijat, hingga jasa *booking* via telepon hingga medsos dimana para wanita pekerja seks komersial yang akan mendatangi pelanggannya baik di hotel maupun wisma.”

Lokalisasi yang hingga kini masih ada yakni lokalisasi “Ban Sepur Wonokromo” menurut penuturan pihak satpol pp yang dikutip menyebutkan *“sudah berkali-kali dilakukan razia oleh Satpol PP beserta kepolisian, pada tahun 2019 ini bahkan sudah dua kali dilakukan razia.⁶ Razia yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja (yang selanjutnya disebut Satpol PP) sebagai kepanjangan tangan Pemkot Surabaya tidak serta merta menghilangkan praktik prostitusi di area tersebut. Ibarat pedagang kaki lima, ketika diusir dan dirazia Satpol PP, tidak berselang lama mereka akan berjualan lagi di tempat yang dilarang untuk berjualan. Razia yang dilakukan secara isidental oleh Satpol PP tidak menyelesaikan masalah terhadap praktik prostitusi di Ban Sepur Stasiun Wonokromo.”*

Sebenarnya penggunaan sebuah bangunan guna kepentingan tindak asusila telah diatur dan dilarang secara tegas oleh pemerintah kota Surabaya yang termaktub dalam “Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Pasal 37 ayat (2) Perda Nomor 2 Tahun 2020” menjelaskan setiap orang dilarang :

- a. Menjadi penjaja seks komersial

⁶ Rusmiyanto, “Wisata Malam 2P Wonokromo Kembali Digrebeg Satpol PP”, <https://kabarjatim.com,<diunduh> tanggal 31 maret 2021>

- b. Meyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjahat seks komersial
- c. Memakai jasa penjahat seks komersial

“Pasal 37 ayat (2) Perda Nomor 2 Tahun 2020 sebenarnya telah menegaskan bahwa di Kota Surabaya setiap orang dilarang melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila atau bahasa sederhananya dilarang melakukan praktik prostitusi. Masih eksisnya Lokalisasi Ban Sepur Wonokromo, pasca ditutupnya lokalisasi Gang Dolly menunjukkan Pemkot Surabaya belum menyelesaikan masalah prostitusi yang terlihat secara umum.”

Lokasi prostitusi Ban Sepur yang terletak dalam lingkungan Stasiun Wonokromo juga menjadi persoalan. Pada satu sisi Pemkot Surabaya memiliki wewenang melakukan penutupan terhadap bangunan yang digunakan untuk lokalisasi, sedangkan lokasi yang berada lingkung stasiun menuntut PT. Kereta Api Indonesia (yang selanjutnya disingkat PT KAI) untuk melakukan penataan di wilayahnya.

Saputro imam menjelaskan bahwa *“Terlepas mengenai lahan yang digunakan sebagai tempat prostitusi adalah wilayah PT KAI, Pemkot Surabaya seharusnya berani melakukan terobosan-terobosan. Salah satu terobosan sebagaimana yang dilakukan Pemkot Surakarta yang hendak melakukan pinjam pakai terhadap lahan mangkrak PT KAI di sekitar Kampung Joho untuk dimanfaatkan sebagai fasilitas publik.”*⁷

⁷ Saputro Imam, Lirik Kampung Joho Yang Ramai Di Medsos Pemkot Solo Akan Pinjam Lahan Ke PT KAI, <https://solo.tribunnews.com/amp/2018/03/17,<diunduh> tanggal 31 maret 2021>

Tentunya upaya dan tindakan yang dilakukan pemerintah melalui pol PP pasti menemui kendala dan hambatan sehingga jika didasarkan acuan dalam “Perda Nomor 2 Tahun 2020 terkait sanksi pidana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) dengan ancaman pidana paling lama tiga bulan atau denda Rp. 50.000. Tindak pidana yang dimaksud dalam perda tersebut adalah pelanggaran.”

Sehingga menggugah keinginan Penulis mengkaji skripsi dengan judul “Tindak Pidana Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Terhadap Pelaku Prostitusi Di Lokalisasi Ban Sepur Wonokromo.”

1.2 Rumusan Permasalahan

Didasarkan atas penjelasan singkat dalam runtutan latar belakang permasalahan diatas sedapatnya ditarik beberapa pokok problematikan penulisan penelitian iniyakni:

- a. “Bagaimana Penegakan Hukum Pidana Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2020 terhadap pelaku prostitusi di Lokalisasi Ban Sepur Wonokromo?”
- b. “Apa saja hambatan yang dihadapi Pemerintah Kota Surabaya dalam menegakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 terhadap pelaku prostitusi di Lokalisasi Ban Sepur Wonokromo?”

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Guna “mengetahui dan menganalisis penegekan hukum terkait prostitusi di Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2020.”

- b. Guna “mengetahui dan menganalisis hambatan yang di hadapi Pemerintah kota Surabaya dalam penegakan hukum terhadap pelaku praktek prostitusi di Lokalisasi ban sepur Wonokromo Surabaya.”

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis

- a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan akademik khususnya di program studi hukum.

- b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum baik praktisi maupun masyarakat umum yang ingin mengetahui tentang aturan lokalisasi dan larangan prostitusi.

1.5 Keaslian

Keaslian penelitian ini didasarkan pada perbandingan penelitian-penelitian terdahulu. Berikut ini perbandingan penulisan penelitian dengan 3 (tiga) penelitian lain yang berhubungan dengan permasalahan prostitusi yang akan diuraikan dalam tabel dibawah ini.

Tabel 5.1 Penelitian Terdahulu

NO	NAMA/JUDUL	RUMUSAN MASALAH	HASIL	PEMBEDA
1.	Dika Pratama Fakultas Syari'ah dan Hukum "Penegakan Hukum Atas Praktek Prostitusi Di Yogyakarta (Studi Atas Praktek Prostitusi Di Rel Kereta Api Ngebong Kecamatan Gedong Tengen Yogyakarta)"	"1. Bagaimana tinjauan hukum pidana tentang Prostitusi di Ngebong Kecamatan Gedongtengen? 2. Bagaimana penegakan hukum terhadap praktek prostitusi di Ngebong Kecamatan Gedongtengen?"	"Penegakan hukum praktek prostitusi di Ngebong Gedong Tengen program razia garukan sosialisasi dan pendekatan yang dilakukan oleh Pemerintah setempat dan juga kepolisian dari Polsek Gedong Tengen tampaknya tidak membuat jera para pekerja seks yang bekerja di tempat tersebut."	"Perbedaan skripsi tersebut dengan penelitian yang penulis lakukan skripsi yaitu membahas Penegakan Hukum Atas Praktek Prostitusi Di Yogyakarta, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis akan membahas tentang penegakan hukum pidana peraturan daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi."
2.	Agus Arban Andriawan "Fakultas Syari'ah dan Hukum Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Prostitusi Di Wilayah Kabupaten Bantul Berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 2007".	"1. Bagaimana pengakan hukum terhadap pelanggaran prostitusi di Kabupaten Bantul? 2. Apakah penegakan hukum di Bantul sudah sesuai dengan Perda nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul?"	"Penegak hukum yang berperan aktif dalam menangani dan menanggulangi masalah prostitusi di Bantul adalah Polres Bantul dan Satpol PP Bantul. Penegakan hukum berdasarkan perda nomor 5 tahun 2007 tentang larangan pelacuran di kabupaten Bantul sudah sesuai, akan tetapi belum memaksimalkan efek jeranya sehingga sulit mengawasi dan kolusi yang dilakukan oleh petugas."	"Perbedaan skripsi tersebut dengan penelitian yang penulis lakukan skripsi yaitu membahas pembahasan Penegakan Hukum berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 2007 Kabupaten Bantul, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis akan membahas tentang penegakan hukum pidana peraturan daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi."
3.	M. Rico Yulias, "Fakultas Syari'ah dan Hukum. Fenomena Prostitusi Di	"1. Bagaimana konsep tindak pidana prostitusi dalam pasal (296, 297, dan 506 KUHP), Undang-	"Peranan Pemerintah kota Bogor dan masyarakat sekitar tidak membuat efek jera kepada para pengelola usaha	"Membahas tentang prostitusi namun yang berbeda disini adalah penulis membahas tentang konsep tindak pidana prostitusi dalam

	Ciluengsi (Kajian Sosiologi Hukum)”	<i>undang Pornografi nomor 44 tahun 2008 (pasal 4 ayat 1 dan 2) Serta Peraturan Pemerintah Daerah Kota Bogor di bagian 8 tertib sosial dalam pasal 20?”</i>	<i>prostitusi tersebut mengingat masih banyak permainan politik transaksional yang dilakukan oleh pihak pengelola lokalisasi dengan para instansi nakal yang mencari kesempatan dari adanya lokasi tersebut dengan jalan pemanfaatan jabatan yang dimiliki oleh para oknum instansi di kota Bogor.”</i>	pasal KUHP, Undang-undang Pornografi, dan Peraturan Pemerintah Daerah Kota Bogor bagian ke 8 tertib sosial dalam pasal 20, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis akan membahas tentang penegakan hukum pidana peraturan daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi.”
--	-------------------------------------	---	---	--

Berikut penjelasan perbandingan penelitian pada tabel diatas dengan penelitian penulis:

Pertama, Dika Pratama, dalam skripsinya yang berjudul “Penegakan Hukum Atas Praktek Prostitusi Di Yogyakarta” (Studi Atas Praktek Prostitusi Di Rel Kereta Api Ngebong Kecamatan Gedong Tengen Yogyakarta) Dalam skripsi tersebut terdapat pembahasan yang sama Penegakan Hukum tetapi perbedaanya penulis di atas membahas pengakan hukum di kota Yogyakarta sedangkan penelitian yang dilakukan penulis akan membahas tentang Penegakan Hukum peraturan daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi.

Kedua, Agus Arban Andriawan dalam skripsinya yang berjudul “Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Prostitusi Di Wilayah Kabupaten Bantul Berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 2007” sama dengan

yang pertama penelitian yang penulis lakukan skripsi yaitu membahas Penegakan Hukum berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 2007 Kabupaten Bantul, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis membahas tentang Pengakan Hukum peraturan daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi.

Ketiga, M. RicoYulias dalam skripsinya yang berjudul “Fenomena Prostitusi Di Cileungsi” (Kajian Sosiologi Hukum) membahas tentang prostitusi namun yang berbeda disini adalah penulis membahas tentang konsep tindak pidana prostitusi dalam pasal KUHP, Undang-undang Pornografi, dan Peraturan Pemerintah Daerah Kota Bogor bagian ke 8 tertib sosial dalam pasal 20, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis akan membahas Penegak Hukum pidana peraturan daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian sosio legal research dengan mengkaji dan menganalisis hukum sebagai gejala sosial di masyarakat yang memberi keadilan dari perkembangan fakta-fakta sosial di masyarakat.⁸

Penelitian sosio legal research merupakan penelitian yang digunakan untuk mengetahui kesenjangan antara norma dan fakta hukum agar mendapat solusi atas masalah hukum yang terjadi di masyarakat. Dalam hal ini, penelitian

⁸ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Tangerang: Unpam Press, 2018 hlm.60

terfokus pada penegak hukum pidana “peraturan daerah kota Surabaya nomor 7 tahun 1999 terhadap pelaku prostitusi di lokalisasi ban sepur Wonokromo”

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis empiris yaitu suatu pendekatan dengan melihat bagaimana suatu hukum yang terdapat di dalam undang-undang itu dapat diterapkan dalam suatu masyarakat.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data Primer

Data primer merupakan “*data yang penulis peroleh melalui penelitian di lapangan yang dilakukan dengan observasi di lapangan dan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait.*”⁹ Pihak yang terkait dengan penelitian ini yaitu Satpol PP sebagai penegak hukum.

2. Data Sekunder

Bahan hukum sekunder menurut Peter Mahmud yaitu “*sumber bahan hukum berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, skripsi, serta literatur dari internet.*”¹⁰ Yang berhubungan dengan Penegakan Hukum Pidana “Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Terhadap Pelaku Prostitusi.”

⁹ Peter Mahmud Mazuki, *Penelitian Hukum; Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2005, hlm 181

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2014, hlm 196

1.6.4 Analisis Data

Analisis merupakan proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang mudah dibaca dan diinterpretasikan.¹¹ Kemudian data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menganalisa hubungan suatu keadaan yang ada dengan hasil data yang diperoleh kemudian diolah dan dijabarkan dalam bentuk kalimat dari suatu permasalahan yang diteliti sampai memperoleh suatu kesimpulan.

¹¹ Sandu Siyoto dan M.Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2015, hlm 109