

**Masalah Kebijakan Dekriminalisasi
Tindak Pidana Prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya**

S K R I P S I

**Disusun Sebagai Salah Satu Persyaratan Memperoleh
Gelar Sarjana Strata Satu Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**



Oleh:

NAKULO SETYO NUGROHO

**No. Mhs. : 03410037
Jurusan : Ilmu Hukum
Program Studi : Hukum Pidana**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2007**

Masalah Kebijakan Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
pada Ujian Pendadaran Skripsi

03410037 Nakulo Setyo Nugroho



Yogyakarta, September 2007

Dosen Pembimbing

Moh. Abdul Kholiq, SH. M.Hum

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, baik itu hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Untuk itu setiap warga negara wajib mentaati peraturan-peraturan yang sudah ditetapkan dan apabila peraturan-peraturan tersebut dilanggar maka siapapun akan dikenai sanksi tanpa kecuali, karena peraturan perundang-undangan mempunyai sifat yang memaksa dan tujuan dari diciptakannya hukum adalah salah satu usaha untuk menciptakan ketertiban dan keamanan serta ketentraman di dalam masyarakat. Selain itu, hukum dapat menjadi salah satu alat negara dalam mencegah, memberantas dan menindak terjadinya suatu pelanggaran hukum.¹

Kebijakan yang dilakukan oleh penguasa (pemerintah) merupakan salah bentuk penafsiran hukum pidana yang dimungkinkan untuk melandasi diberlakukannya dekriminialisasi prostitusi karena beberapa faktor sosial yang menuntut adanya legalitas prostitusi dengan pembentukan suatu perundang-undangan sebagai landasan hukum dekriminialisasi prostitusi. Walaupun pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi bagi masyarakat Indonesia akan menimbulkan kontroversial apabila dilontarkan di Indonesia karena masyarakat kita pasti menolak pandangan seperti itu. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan, sekalipun praktik prostitusi secara hukum dan agama dilarang

¹ Philipus M. Hadjo, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1986, hlm. 4.

di Indonesia, kegiatan prostitusi bawah tanah tetap saja marak di kota-kota besar di Indonesia.²

Tindak kriminal seksual dibagi ke dalam dua kategori: mereka yang menjadi korban dan mereka yang bukan. Dari perspektif korban, pemerkosaan orang dewasa, pemerkosaan anak-anak dan remaja, dan penyerangan seksual masuk ke dalam kategori tindak kriminal karena seseorang telah menjadi korban. Sementara itu, aktivitas seksual yang dipersiapkan melalui persetujuan kedua belah pihak, prostitusi dan pornografi, "tidak ada korbannya" (*victim-less*). Artinya, pihak yang terlibat di dalamnya menganggap tidak ada yang saling dirugikan. Walaupun di Indonesia tidak ada undang-undang yang melarang praktik prostitusi, tetapi ada beberapa peraturan perundangan dan regulasi pemerintah yang menyentuh aktivitas seksual atas dasar kesepakatan bersama, atau lebih populer disebut seks komersial. Sejumlah ini pemerintah daerah memiliki peraturan daerah yang melarang pendirian lokalisasi. Dengan dasar hukum ini, aktivitas seksual atas dasar kesepakatan bersama di antara dua orang atau lebih dalam sebuah tempat yang bersifat pribadi atau "dipersiapkan" dapat dikategorikan sebagai tindakan kriminal. Meski demikian, sebagai bangsa yang "bermoral" dan "beragama", perlulah kita memiliki upaya mengatasi masalah prostitusi. Langkah pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah mengubah pandangan orang tentang kegiatan seksual dengan cara menggeser paradigma prostitusi sebagai "perbuatan asosial" kepada "kesenangan seksual" (*sexual*

² Mu'man Nuryana, Dekriminalisasi Prostitusi, www.kompas.com, 24 Februari 2004.

pleasure). Perlu menyentuh isu seks komersialnya karena berkaitan dengan "kesenangan seksual" yang menjadi hak asasi seseorang. Sehingga dengan tumbuh suburnya praktik prostitusi di kota-kota besar di Indonesia merupakan bukti bahwa paradigma kesenangan seksual sadar atau tidak diakui keberadaannya oleh masyarakat. Langkah kedua yang penting dipertimbangkan untuk dilakukan pemerintah adalah liberalisasi seks komersial tersebut.³

Kedua langkah tersebut tidak berarti Indonesia menuju pada negara yang memberi legalisasi pada praktik prostitusi, seperti halnya di Thailand dan Belanda, tetapi justru untuk mengendalikan prostitusi agar tidak merebak lebih luas dan mengurangi dampak sosial bagi masyarakat, khususnya generasi muda. Tampaknya tidak ada pikiran gagasan pergeseran paradigma dan liberalisasi seksual ini dapat menimbulkan konsekuensi yang merusak moral bangsa. Intinya, Indonesia tidak perlu mengatur isu seksual dengan hukum. Mungkin yang menjadi masalah besar bagi kita adalah adanya pikiran yang memaksakan kehendak agar prostitusi diberantas di Indonesia. Upaya ini yang selama ini sulit dilakukan siapa pun dan di mana pun. Fakta lain adalah produk yang berhubungan dengan seks dapat ditemukan di mana saja dan bahwa sebagian besar orang dapat melihat produk tersebut. Jika hukum memandang aktivitas ini, yang melibatkan banyak orang, sebagai ilegal, berarti hukum ketinggalan zaman dan harus diubah dan diperbarui. Indonesia sangat mungkin melakukan penataan terhadap prostitusi. Pemerintah dapat memberikan lisensi bisnis kepada prostitusi dan menjamin mereka yang

³ *Ibid.*

menjajakan seks untuk memperoleh pemeriksaan kesehatan fisik dan nonfisik sebagaimana yang dilakukan Pemerintah Belanda. Kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan kesehatan dan sosial kepada penjaja seks agar mereka terhindar dari konsekuensi keterlibatan mereka dalam kegiatan seks komersial. Kebijakan pemerintah memberi pelayanan sosial seperti ini bukan hanya memproteksi hak perempuan, tetapi mencegah munculnya masalah sosial yang disebabkan prostitusi.⁴

Gagasan dekriminialisasi dimaksud adalah memandang prostitusi sebagai suatu isu moral. Jika dua orang dewasa mencapai kesepakatan menyangkut persetujuan mengenai seks, kita sebaiknya tidak memandang persetujuan mereka sebagai tindak kriminal, apa pun alasannya. Apakah kesepakatan itu melibatkan uang atau tidak. Yang perlu dicermati prostitusi dipandang dari dimensi moral, dan pada dimensi inilah pemerintah seharusnya melakukan kajian dan hasilnya didiseminasikan kepada masyarakat. Dengan ini, masyarakat akan termotivasi untuk memberdayakan norma dan nilai agama dalam mengendalikan atau menghentikan praktik prostitusi secara sistematis melalui sebuah proses jangka panjang. Pada tahap berikutnya, prostitusi bawah tanah ini akan mendorong munculnya campur tangan organisasi kriminal terorganisasi maupun korupsi di kalangan penegak hukum, dan muncul masalah sosial lainnya. Sekarang sudah saatnya semua pihak, termasuk birokrat, peneliti, akademisi, agamawan, dan praktisi, duduk bersama dan menemukan solusi efektif untuk menyelesaikan masalah prostitusi. Argumentasi tentang dekriminialisasi dan regulasi prostitusi tidak

⁴ *Ibid.*

dapat ditolak atau diterima secara otomatis karena terlalu sederhana dan kurang mengesankan. Sebetulnya pendapat ini sering didukung oleh wanita yang bekerja di prostitusi. Aktivis-aktivis yang mendukung hak-hak asasi manusia sering membedakan antara prostitusi orang dewasa yang berdasarkan ‘pilihan bebas’ dan semua bentuk lain dari prostitusi. Walaupun mereka setuju bahwa yang terakhir harus dilarang, mereka juga berpendapat bahwa jenis pertama merupakan pekerjaan yang harus menerima kompensasi yang wajar dan adil seperti semua pekerjaan lain. Kalau ada hukum yang melarang prostitusi sehingga membatasi kebebasan atau kemerdekaan orang dewasa untuk membuat pilihan sendiri, hukum tersebut bertentangan dengan kebebasan sipil dan hak-hak asasi manusia untuk menjadi dirinya sendiri (*self determination*).⁵

Berdasarkan pemikiran di atas, mengenai regulasi dalam prostitusi yang dilakukan oleh pemerintah karena sebetulnya regulasi tersebut berkaitan dengan bermacam-macam penyalahgunaan atau penggunaan yang salah hak-hak asasi manusia. Regulasi tidak secara otomatis berarti dekriminilisasi. Biasanya regulasi membatasi perpindahan dan perdagangan bebas dari pekerja wanita, mewajibkan mereka untuk mendaftarkan diri di kantor polisi atau instansi lain, memaksa mereka diperiksa oleh staf medis dan sebagainya. Kalau kegiatan prostitusi dibatasi pada daerah/kota tertentu atau rumah yang berlisensi (*licensed brothels*), secara otomatis kegiatan di daerah lain merupakan kegiatan kriminal.

⁵ James, J. Spillane, *Etika Bisnis Dan Industri Seks Sebagai Kegagalan Pasar Bebas*, Puspar Library, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2003, hlm. 3

Proses dekriminalisasi harus memperhatikan atau mempertimbangkan fakta bahwa walaupun beberapa orang dewasa dapat memilih profesi dalam bidang prostitusi namun mereka bukan mayoritas pelacur. Dalam negara kaya dan miskin, prostitusi sangat berkaitan dengan kemiskinan dan bentuk lain dari pengasingan atau penyimpangan sosial. Ada beberapa penelitian yang menunjukkan bahwa usia rata-rata untuk masuk prostitusi adalah sangat muda (di bawah 17 tahun) dan sering terjadi sesudah pengalaman yang pahit/traumatik seperti penyalahgunaan seksual sebagai anak (*childhood sexual abuse*), incest perkosaan atau ketergantungan narkotika. Dalam hampir semua negara ada hirarki di dalam prostitusi yang berkaitan dengan organisasi sosial dan hubungan kekuasaan (*power relations*) yang diliput. Pada puncak hirarki ada orang dewasa yang bebas, yang menerima pendapatan yang relatif tinggi di dalam transaksi yang dilakukan. Pada tingkat hirarki paling bawah ada orang yang paling mudah menjadi korban (*vulnerable*). Mereka menerima sedikit uang atau bahkan tidak dibayar dan memiliki sedikit kontrol dalam pertemuan dengan konsumen termasuk kontrol atas penggunaan alat kontrasepsi.⁶

Sebagai suatu industri yang berkembang, prostitusi harus menghadapi persoalan regulasi baik oleh pemerintah, aktivis sosial maupun oleh industri sendiri. Dewasa ini sikap terhadap seks pada umumnya dan prostitusi secara khusus sudah berubah banyak. Misalnya, di Inggris terdapat 75 persen dari pasangan sudah hidup bersama (*live together*) sebelum menikah. Sekarang

⁶ *Ibid*, hlm. 4.

orang dewasa berani berbicara secara terbuka dan bebas tentang seks. Banyak anak sekolah menerima pendidikan seks bukan hanya di rumah tetapi juga di sekolah. Walaupun prostitusi dan pornografi sering di larang, namun kedua kegiatan atau bisnis berjalan terus. Ada pihak yang ingin melegalisasi mereka. Ada kemungkinan penerimaan pajak cukup besar dari industri dengan tingkat laba yang tinggi tersebut. Para wiraswastawan seks akan didorong untuk meningkatkan standar yang tinggi dan mengontrol industri sendiri (*self policing*). Para pekerja dapat dilindungi dari eksploitasi majikan atau mucikarinya.⁷

Salah satu wilayah yang memberlakukan kebijakan dekriminalisasi prostitusi adalah keberadaan lokalisasi prostitusi di wilayah Kodya Surabaya yang dukenal dengan “Jalan Jarak” dan “Gang Dolly”. Hal dibuktikan dengan diterbitkannya Surat Keputusan (SK) Walikota Nomor 074 Tahun 2001 tentang Prostitusi. Dalam SK tersebut diatur tentang keberadaan diskotek, panti pijat, kelab malam (*house music*), karaoke yang menyediakan pemandu wanita (*purel*), dan hiburan malam lainnya. Diterbitkannya SK tersebut juga diatur tentang waktu, lokasi operasi dan pencegahan penyebaran penyakit menular dengan dilakukan pemeriksaan secara rutin. Pengaturan ini bertujuan untuk melokalisir kegiatan yang dikategorikan ke dalam penyakit masyarakat agar dapat dikontrol secara terus menerus keberadaannya.

Keberadaan lokalisasi prostitusi “Jalan Jarak” dan “Gang Dolly” merupakan salah satu prostitusi yang sudah lama keberadaannya di wilayah

⁷ *Ibid*, hlm. 6.

Surabaya. Bahkan prostitusi tersebut disebut-sebut sebagai salah satu lokalisasi prostitusi terbesar di Asia Tenggara setelah Thailand dan Filipina.⁸ Memang menjadi sesuatu yang dilematis bagi pemerintah Kota Surabaya, karena keberadaan dan perkembangannya prostitusi menjadi bagian kehidupan masyarakat dan sekaligus menjadi salah satu sumber pendapatan bagi kehidupan warga setempat, seperti berjualan makanan, pakaian, kontrak rumah, kost-kostan dan sebagainya. Di lain pihak keberadaan lokalisasi prostitusi menjadi salah satu sumber penyakit masyarakat, baik dari segi agama, moral, dan sosial kemasyarakatan yang lambat laun dapat mempengaruhi pada degradasi moral.

Penulis melihat adanya kebijakan dekriminasi prostitusi oleh pemerintah Kota Surabaya dengan diterbitkannya SK Walikota Nomor 074 Tahun 2001 tentang prostitusi, lebih didukung dengan pertimbangan aspek-aspek non yuridis, seperti aspek politik, sosial dan ekonomi. Aspek politik yang melatarbelakangi pemberlakuan kebijakan dekriminasi prostitusi didasarkan pada kekuatan politik yang dimiliki oleh seorang pimpinan daerah yang secara tidak langsung dapat memperkuat posisi kekuasaannya dalam memegang tampuk pimpinan daerah serta orientasi politik untuk masa yang akan datang agar mendapat kepercayaan dari masyarakat. Pertimbangan aspek sosial didasarkan pada kondisi dan situasi serta kebutuhan masyarakat akan keamanan dan ketertiban lingkungan. Dengan adanya dekriminasi prostitusi ini diharapkan adanya pengaturan yang baik dalam keberadaan

⁸ Keberadaan Prostitusi di Surabaya, www.kompas.com, 02 Januari 2002; 15:55 WIB

prostitusi sehingga dapat meningkatkan keamanan dan ketertiban wilayah. Walaupun tidak dapat disangkal bahwa keberadaan prostitusi menjadi salah satu kontradiktif dalam kehidupan sosial masyarakat. Sebagian kelompok masyarakat beranggapan bahwa adanya kebijakan dekriminialisasi prostitusi sama dengan melegalkan keberadaan prostitusi yang dianggap sebagai perbuatan maksiat dan sebagai penyakit masyarakat. Tetapi kelompok masyarakat lainnya berpendapat bahwa dengan adanya pengaturan secara tertulis tentang keberadaan prostitusi dapat diatur secara mudah, baik dari keamanan, ketertiban dan kesehatannya serta dapat menekan berbagai tindak kriminalitas karena setiap kegiatannya dapat dikontrol secara terus menerus. Sedangkan pertimbangan aspek ekonomi didasarkan pada kebutuhan pembangunan daerah dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah. Pemberlakuan otonomi daerah secara langsung mempengaruhi terhadap kebutuhan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pembangunan daerah. Sehingga salah satu cara pemerintah daerah untuk memenuhinya dengan menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial yang dapat menyumbang pada peningkatan PAD. Diakui atau tidak mobilisasi perekonomian yang diberikan oleh keberadaan prostitusi yang terorganisir memberikan cukup besar terhadap PAD, baik dari pajak, perekonomian masyarakat maupun dari retribusi lainnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, pemberlakuan kebijakan dekriminialisasi prostitusi menjadi sesuatu yang dianggap wajar dan mempunyai landasan hukum yang jelas selama kebijakan tersebut dapat

memberikan manfaat dan rasa keadilan sesuai dengan hakikat dari pemberlakuan hukum. Untuk itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh tentang penerapan kebijakan dekriminialisasi prostitusi dengan melakukan penelitian dengan judul: “Masalah Kebijakan Deksimialisasi Tindak Pidana Prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dasar justifikasi yang melatarbelakangi kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya?
2. Bagaimana dampak pemberlakuan kebijakan dekriminialisasi prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya?
3. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat diberlakukannya kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar justifikasi yang melatarbelakangi kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya.
2. Untuk mengetahui dampak pemberlakuan kebijakan dekriminialisasi prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi faktor penghambat diberlakukannya kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya.

D. Kerangka Pemikiran

Hukum sebagai proses sosial berupa gejala sosial yang dapat dianalisis dalam empat tingkat sistem, yakni sistem organisme dari kehidupan setiap manusia, sistem kepribadian dari masing-masing pelaku secara bersama mewujudkan kehidupan sosial, sistem sosial dan sistem budaya yang keduanya mewujudkan peranan-peranan sosial baik dalam perhubungan pamrih maupun perhubungan guyub.⁹

Hukum yang hidup dalam masyarakat adalah tidak dapat diperkirakan sehingga senantiasa dinamis, tumbuh berkembang, dan berubah termasuk tentang terlarang atau tidaknya suatu perbuatan. Seperti disebutkan di atas, hukum yang hidup dalam masyarakat pada dasarnya bukanlah hukum yang tertulis. Selain menimbulkan ketidakpastian hukum, pengakuan secara formal hukum yang hidup dalam masyarakat oleh KUHP akan menambah keruwetan sistem hukum negara yang pada dasarnya menginginkan adanya keseragaman.¹⁰

Dalam penerapannya, hukum pidana memerlukan peradilan. Jika hukum yang hidup dalam masyarakat ini diajukan pengadilan akan ditemui suatu hambatan bagi jaksa (penuntut umum) untuk merumuskan delik dalam surat dakwaan. *Element of crimes* yang terdapat pada hukum yang hidup dalam masyarakat tidak begitu rinci seperti halnya ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan. Lagi pula, tanpa memasukkan hukum yang

⁹ *Ibid*, hlm. 115.

¹⁰ John Griffith membedakan pluralisme hukum lemah dan pluralisme hukum kuat, *Pluralisme Hukum*, Huma, Januari 2005.

hidup dalam masyarakat perkara di pengadilan sudah menumpuk. Sehingga dapat menghambat prinsip peradilan cepat dan biaya murah. Penyelesaian perkara oleh masyarakat adat sendiri jauh lebih murah ketimbang diselesaikan oleh pengadilan.

Dalam perkembangannya, kejahatan tak akan mengalami penyusutan, justru sebaliknya kian meningkat dan beragam jenis dan bentuk, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Bahkan kejahatan-kejahatan baru makin banyak yang bermunculan. Tak dapat disangkal, perubahan sosial budaya masyarakat turut berperan dalam masalah ini. Beberapa aspek yang mendorong terjadinya kejahatan dalam masyarakat yang sedang berubah diantaranya kemajuan teknologi, penambahan penduduk, mobilisasi sosial, tingkat pendidikan masyarakat industrialisasi dan sebagainya yang disebut sebagai kriminogen.

Pemilahan nilai-nilai dan norma-norma yang sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa menjadi sangat penting dan perlu manakala hukum pidana mengalami pembaharuan. Muatan nilai-nilai yang terdapat dalam hukum pidana akan sangat menentukan dan mewarnai kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sehingga hal ini diperkuat dengan adanya ancaman pidana yang merupakan daya paksa berlakunya hukum pidana. Dengan demikian dalam kehidupan kenegaraan, hukum pidana dapat dijadikan sebagai tolok ukur dan kriteria yang tepat untuk menilai, apakah perubahan sosial yang terjadi bertentangan dengan acuan dasar (kepribadian bangsa) atau tidak. Apabila perilaku masyarakat sudah menjadi permisif dalam masalah kesusilaan karena kuatnya pengaruh nilai-nilai atau budaya asing, maka hukum pidana segera merubah atau memperluas kriteria (rumusan) kesusilaan yang kurang

sempurna dalam undang-undang. Sebaliknya bila ada hal-hal yang sudah tidak sesuai dengan jamannya atau bahkan justru akan menghambat perkembangan atau kemajuan masyarakat, maka hukum sebaiknya melakukan dekriminialisasi. Semua ini dimaksudkan agar keseimbangan sosial dan keutuhan kepribadian bangsa tetap terjaga. Jika hukum pidana tidak sanggup melaksanakan fungsinya sebagaimana mestinya, maka dapat dipastikan kriteria politiklah yang akan tampil untuk menggantikannya. Sehingga setiap perubahan sosial yang menghadirkan pandangan-pandangan baru atau perilaku-perilaku baru, akan dipakaikan kriteria kekuasaan (politik) untuk mengontrolnya.¹¹

Melihat fungsinya, sesungguhnya penggunaan hukum pidana dimaksudkan untuk melindungi warga masyarakat dari gangguan kejahatan (fungsi primer), termasuk dari penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa yang memiliki kepentingan tertentu (fungsi sekunder). Namun demikian, mengingat efek samping dari pidana yang menderitakan, hukum pidana hendaknya digunakan bila tidak ada alternatif lain yang cukup efektif, selain itu merupakan upaya terakhir untuk memecahkan masalah kejahatan (fungsi subsider). Sehubungan dengan hal tersebut, maka upaya untuk menetapkan suatu perbuatan tertentu menjadi perbuatan pidana (kriminialisasi) dengan ancaman pidananya harus didasarkan pada pertimbangan baik-buruknya. Hal ini mengingat bahwa hukum pidana menyangkut nilai-nilai kehidupan manusia yang bukan mengenai hal-hal kebendaan yang bersifat materil

¹¹ A. Muis, "46 Tahun Peranan Komunikasi dalam Penegakan Hukum", www.Kompas.com, 19 Agustus 1991, hlm. 4.

semata-mata. Tetapi juga mengenai diri pribadi, rasa dan kejiwaan seseorang, serta nilai-nilai kemasyarakatan pada umumnya. Berangkat dari hal itu, maka ada beberapa hal yang harus menjadi dipertimbangkan pembuat undang-undang sebelum memberikan ancaman pidana terhadap suatu perbuatan (kriminalisasi). Hal ini sesuai dengan pendapat Sudarto, bahwa dekriminalisasi meliputi 4 hal, yaitu:¹²

1. Tujuan hukum pidana
2. Penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki
3. Perbandingan antara sarana dan hasil
4. Kemampuan badan penegak hukum.

Dari keempat hal tersebut di atas, jelas bahwa upaya dekriminalisasi haruslah sesuai dengan tujuan hukum pidana itu sendiri, yaitu memberikan pengayoman kepada masyarakat. Dan untuk menetapkan bahwa suatu perbuatan tidak dikehendaki, tentu harus ada ukuran untuk menilainya. Sejalan dengan tujuan hukum tersebut, maka ukuran yang tepat adalah adanya kerugian atas warga masyarakat, termasuk kerugian yang tidak segera langsung dirasakan. Misalnya pelecehan seksual, tayangan pornografi, iklan yang merangsang, hubungan seksual di luar nikah dan lain-lain. Sedangkan pertimbangan untuk memperbandingkan antara sarana dan hasil adalah suatu sikap yang bijak. Tapi hal ini kadangkala terlewatkan, padahal biaya yang dikeluarkan untuk suatu perundang-undangan tidaklah sedikit, yang semuanya harus dibayar oleh masyarakat. Setelah itu harus pula dipertanyakan bagaimana hasil kriminalisasi tersebut? Apakah mendatangkan perasaan aman dan tentram di kalangan masyarakat atau sebaliknya? Hal ini harus senantiasa

¹² Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Cet. Ke-4, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 36.

diperhatikan, apalagi hukum pidana itu sendiri cenderung bersifat kriminogen, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan bila telah diberlakukan konsekuensinya justru menambah beban aparat penegak hukum yang kemampuan dan sarananya memang terbatas. Beban yang terlampau berat (*overbelast*) mengakibatkan peraturan yang telah disusun tersebut menjadi tidak efektif lagi. Mengingat kerasnya sifat dari pidana, maka harusnya ada pembatasan dalam penerapannya. Pembatasan, syarat-syarat atau jaminan tentang ini ditetapkan oleh pembentuk undang-undang dan ilmu pengetahuan (doktrin). Syarat-syarat itu pada dasarnya disangkutkan kepada perbuatan dan kepada orang yang berbuat. Mengenai syarat-syarat ini dalam hukum pidana terdapat nilai-nilai atau asas-asas yang penting. Asas yang menyangkut perbuatannya ialah Asas Legalitas (*Principle of Legality*) yang dikenal juga sebagai *nullum crimen sine lege*. Di samping itu masih ada asas-asas lain yang mempengaruhi sistem kepidanaan seluruhnya.¹³

Dalam KUHP, asas legalitas ini dirumuskan dalam pasal 1 ayat 1: “*Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undang yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan*”.¹⁴ Asas yang oleh von Feuerbach dirumuskan ke dalam bahasa Latin sebagai *Nullum delictum nulla poena sine praevia lege* ini merupakan asas fundamental dalam hukum pidana Indonesia. Asas inilah yang menjadi dasar bahwa suatu perbuatan tertentu disebut sebagai perbuatan pidana yang patut

¹³ *Ibid*, hlm. 25.

¹⁴ Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Edisi Baru, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm. 3.

dikenai suatu ancaman pidana. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Moeljatno, asas legalitas ini mengandung tiga pengertian:¹⁵

1. Tida ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang.
2. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (kiyas).
3. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut

Asal legalitas juga mengandung makna bahwa perbuatan pidana (delik) tersebut harus tercantum dalam suatu hukum tertulis atau perundang-undangan. Ini sesuai dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang dianut Indonesia dan kodifikasi adalah cirinya yang utama. Ada banya kelebihan dari kodifikasi ini, diantaranya peraturan-peraturan hukum dalam bentuk kodifikasi atau kebijakan yang menyebabkan kepastian hukum (*rechts zekerheid*). Masyarakat mempunyai pedoman perbuatan-perbuatan mana yang dapat dipidana atau dihukum dan mana yang tidak. Dengan demikian, perbuatan yang sewenang-wenang kebijakan yang dibuat oleh penguasa-penguasa, baik di daerah maupun pusata dapat dibatasi dan dihindari. Kodifikasi juga menyebabkan adanya penyederhanaan hukum, ini berarti perbedaan corak hukum yang disederhanakan, karena ada pedoman yang meliputi berbagai anasir hukum yang menjadi ukuran keadilan.¹⁶

Pandangan legalitas atau pandangan tradisional yuridis normatif, mendapat kritikan dari beberapa kalangan ilmuwan yang memberikan perhatian besar terhadap hukum. Atau dari beberapa aliran yang anti legalitas yang muncul kemudian sebagai reaksi terhadap formalisme aliran *Legisme*. Di

¹⁵ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 2002, hlm. 25.

¹⁶ S. Wiratmo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1989, hlm. 35.

antaranya adalah Jeremy Bentham (1748-1832) dari aliran *Utilitarianisme* yang mengemukakan perlunya kemanfaatan untuk masyarakat (*social utilisme*), Friederich Carl von Savigny dari aliran Sejarah yang mengemukakan bahwa hukum tidak dibuat akan tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat.¹⁷ Kemudian Roscoe Pound (1870-1964) dari aliran *Sociological Jurisprudence*, yang inti pemikirannya adalah bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan yang hidup di dalam masyarakat.¹⁸

Selain hal tersebut, dapat dikemukakan ajaran hukum yang fungsional yang besar pengaruhnya terhadap pembentukan hukum pidana di Indonesia. Menurut ajaran ini hukum dipandang sebagai instrumen untuk pengaturan masyarakat (*as a tool for social engineering*).¹⁹ Di sini hukum digunakan oleh penguasa untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Hukum berfungsi mempertahankan ketertiban dan kontrol sosial.²⁰

Salah satu pandangan tentang ajaran yang fungsional adalah pendapat Mochtar Kusumaatmaja yang menyebut fungsi hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat sebagai berikut:²¹

Hukum merupakan suatu “alat untuk memelihara ketertiban” dalam masyarakat. Mengingat fungsinya, hukum pada dasarnya adalah konservatif. Artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap

¹⁷ Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 45.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 47.

¹⁹ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm. 9.

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Cet. Ke-10, Angkasa, Bandung, 1986, hlm. 80.

²¹ Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11.

masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun. Karena disinipun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan “diamankan”. Akan tetapi masyarakat yang sedang “membangun”, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu.

Sesuai dengan fungsi primer dan fungsi sekunder dari hukum pidana, ajaran hukum kritis menginginkan adanya jaminan perlindungan hukum kepada masyarakat terhadap kejahatan termasuk terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian, hukum harus memberikan kepastian tentang perbuatan apa yang dapat dipidana sesuai dengan perasaan keadilan yang ada dalam masyarakat secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, ukuran mengkriminalisasikan suatu perbuatan ditentukan oleh nilai-nilai dan pandangan hidup dalam masyarakat tentang apa yang baik, benar dan bermanfaat bagi masyarakat. Demikian halnya dalam melakukan dekriminalisasi. Mengenai jaminan terhadap hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan umum yang merupakan pedoman dasar dalam hukum pidana berupa nilai-nilai dan asas-asas yang berkedudukan relatif otonom.

Kebijakan dekriminalisasi sebagai bagian dari politik hukum pidana merupakan proses sosial dan proses politik. Berarti dalam hal ini hukum memiliki fungsi mengekspresikan nilai-nilai dan fungsi instrumental. Fungsi instrumental hukum ini dikenal dalam ajaran fungsional sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Menurut Sudarto, “fungsionalsering” atau “instrumentalisering” dari hukum, termasuk hukum pidana, hukan hal yang asing bagi Indonesia, terutama pada tahun 60-an, ketika “politik merupakan panglima” dan segala sesuatu dibawahkan oleh politik. Maka hukum pun

digunakan untuk membawa masyarakat ketujuan yang dikehendaki penguasa.²²

Dekriminalisasi merupakan suatu proses dihilangkan sama sekali dari ancaman sanksi pidana suatu perbuatan yang semula merupakan pidana.²³ Dekriminalisasi berarti suatu perbuatan yang sebelumnya mengandung sifat melawan hukum kemudian dihilangkan sifat melawan hukumnya. Penerapan dekriminalisasi dapat terjadi dalam kehidupan sehari-hari, ada perbuatan yang-perbuatan tertentu yang oleh masyarakat dianggap tercela bahkan bisa disebut sebagai suatu kejahatan namun secara tekstual tidak ada dalam undang-undang. Dekriminalisasi dapat didasarkan pada ajaran sifat melawan hukum yang material dalam fungsinya yang negatif yang selama ini telah diakui dan dianut oleh hukum pidana Indonesia. Contoh dekriminalisasi adalah mengenai beberapa pemerintah daerah mengatur tempat pelacuran sebagai usaha lokalisasi pelacuran tersebut. Penyelenggaraan lokalisasi oleh Pemda merupakan gejala dekriminalisasi yang nyata terhadap perbuatan mucikari yang diancam pidana dalam pasal 296 dan pasal 506 KUHP yang berbunyi:

Pasal 296:

Barangsiapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, di ancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak seribu rupiah.

Pasal 506:

Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya pencaharian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun.

²² Sudarto, Hukum Pidana dan, *op.cit*, hlm. 9.

²³ *Ibid*, hlm. 31-32.

Sepintas dekriminalisasi oleh Pemda ini mengacu pada fungsi negatif dari sifat melawan hukum yang material, namun jika dicermati usaha prostitusi baik yang diselenggarakan secara ilegal (oleh mucikari) maupun secara legal (oleh Pemda) ternyata sangat tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Berkaitan dengan gejala dekriminalisasi di atas, maka ada dua persyaratan yang harus diperhatikan yaitu: *pertama*, apa yang menjadi ukuran suatu perbuatan tertentu tidak diancam pidana atau dihilangkan sifat melawan hukum, dan *kedua*, mengenai siapa sesungguhnya yang memiliki wewenang untuk melakukan dekriminalisasi. Dengan kata lain siapa yang diberi legitimasi oleh hukum untuk menetapkan perbuatan tertentu dihapuskan secara sah. Hal ini harus ditetapkan secara tegas agar tidak semua pihak yang memiliki kekuasaan merasa berhak melakukan dekriminalisasi menurut penafsiran dan kepentingan yang bersangkutan. Ini tentu saja demi kepastian hukum agar tidak lebih besar lagi terjadi kesewenang-wenangan oleh penguasa. Dengan demikian di dalam pengertian dekriminalisasi terkandung dua aspek sekaligus, yakni aspek materil (substansil) dan aspek formil. Aspek materil menyangkut tentang sifatnya perbuatan jahat atau tidak jahat, baik atau buruknya suatu perbuatan yang menjadi dasar tidak sifat melawan hukum. Dan aspek formil yakni tentang kewenangan untuk menentukan perbuatan tersebut dihapuskan sama sekali sifat perbuatannya menjadi perbuatan yang tidak dilarang lagi.

Suatu perbuatan yang sifatnya melawan hukum dapat dilakukan dekriminalisasi harus mempertimbangkan dua hal, yaitu sebagai berikut:

1. Ukuran Perbuatan dalam Dekriminalisasi

Masalah utama yang harus dihadapi dalam melakukan dekriminialisasi adalah menentukan apakah suatu perbuatan tertentu patut dihapuskan sifat melawan hukumnya atau tidak patut lagi dilarang.

Menurut Sudarto, kriteria yang diperhatikan sebelum melakukan dekriminialisasi adalah; (a) tujuan hukum pidana; (b) penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki; (c) perbandingan antara sarana dan hasil; (d) kemampuan badan penegak hukum.²⁴ Tujuan dilakukan dekriminialisasi sesungguhnya inheren dengan tujuan hukum pidana yakni memberikan pengayoman pada masyarakat. dalam hal penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki yang merupakan unsur utama dekriminialisasi, sebagaimana dijelaskan oleh Moeljatno bahwa ukuran perbuatan tersebut harus dilihat dari kerugian yang diderita masyarakat, baik secara materil maupun spirituil.²⁵ Berkaitan dengan mempertimbangkan antara sarana dan hasil adalah merupakan tindakan yang bijaksana dan rasional. Untuk hal itu diperlukan suatu penelitian empiris agar dekriminialisasi yang telah dilakukan tidak sia-sia. Dan terakhir yang perlu dipikirkan adalah mengenai kemampuan badan penegak hukum baik secara kualitatif maupun kuantitatif dalam menangani setiap pelanggaran undang-undang. Bila peraturan-peraturan yang ada terlalu berlebihan (*over criminalization*) dan mengakibatkan penegakan hukumnya tidak dapat dijalankan pada akhirnya hanya akan menurunkan wibawa hukum dan penegak hukum, maka perlu dipikirkan untuk melakukan dekriminialisasi.

²⁴ Sudarto, *Ibid*, hlm. 36.

²⁵ Moeljatno, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia*, Cet. Ke-3, PT Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 18.

Setiap perbuatan yang dideriminalisasikan selain memiliki syarat-syarat tertentu, keadaan-keadaan khusus juga secara tersendiri dapat memainkan peranannya.²⁶ Pada perbuatan tertentu sifat merusak atau merugikan yang memainkan peran utama, sedangkan pada merugikan yang lain moralitasnya yang utama. Jadi ukuran/kriteria tersebut relatif.

2. Kewenangan dalam Melakukan Dekriminalisasi

Mengingat besarnya akibat yang dapat ditimbulkan oleh dekriminalisasi terhadap kehidupan masyarakat, maka sangat beralasan jika kewenangan untuk melakukan dekriminalisasi diatur secara formal dengan dasar hukum yang kuat. Hal ini dimaksudkan agar dapat kepastian hukum dan mencegah terjadinya kesewenang-wenangan, atau penyalahgunaan wewenang yang disangkakan pada keputusan yang dibuatnya.

Dalam lapangan hukum pidana, keputusan hukum yang dihasilkan dapat berupa penghapusan suatu peraturan perundang-undangan pidana dengan menghilangkan sifat melawan hukumnya perbuatan tersebut. Kewenangan tentang hal ini pada umumnya dikenal sebagai kewenangan pembentuk undang-undang yang Presiden bersama DPR sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 (1) dan Pasal 20 (1). Selain DPR, Presiden memiliki kekuasaan untuk melakukan dekriminalisasi yang merupakan bagian dari politik hukum pidana.

²⁶ Roeslan Saleh, *Arah dan Azas Penyusunan Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, makalah pada Seminar Nasional Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Fakultas Hukum – Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1993, hlm. 18.

Dalam masyarakat yang senantiasa mengalami perubahan, ketentuan-ketentuan tersebut dapat melengkapi hukum tertulis yang sifatnya statis. Lebih-lebih bahwa masih banyak hukum tidak tertulis (hukum adat) yang hidup dan berlaku dalam masyarakat Indonesia. Dengan demikian pemberlakuan hukum tertulis harus benar-benar mempertimbangkan kondisi dan situasi masyarakat sebagai bagian dari objek hukum yang harus ditegakkan.

Mengamati dekriminialisasi yang telah dilakukan dalam hukum pidana Indonesia tampak bahwa peran penguasa cukup dominan dalam menentukan perbuatan apa yang patut atau tidak patut lagi di larang. Hal ini dikarenakan sebagai bagian dari politik hukum pidana, dekriminialisasi memang masih perlu didukung oleh kekuasaan agar ketentuan-ketentuan tersebut dapat berlaku secara efektif dan bersifat mengikat. Jika tidak demikian setiap individu dalam masyarakat akan bertindak sendiri-sendiri yang pada gilirannya dapat melahirkan anarki. Namun dalam hukum pidana, efektifitas saja tidak cukup. Lebih penting dari itu adalah bahwa setiap ketentuan dalam ketentuan dekriminialisasi harus selalu dikaitkan dengan nilai-nilai, kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat. sehingga ketentuan tersebut diterima bukan didasarkan karena keterpaksaan, namun karena adanya tuntutan kesadaran bahwa hal tersebut memang penting dan bermanfaat bagi hidup dan kehidupannya. Keterpaksaan hanya akan menyebabkan keresahan sosial yang berpotensi menimbulkan gejolak sosial atau tindakan-tindakan lain sebagai manifestasi dari ketidakpuasan umum.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah atau yang dikenal dengan Otonomi Daerah, menjadi suatu tuntutan pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dalam rangka meningkatkan stabilitas daerah, yaitu dibutuhkan kebijakan pemerintah daerah yang mampu untuk memberikan meningkatkan kesejahteraan dan rasa keadilan kepada masyarakat. Untuk itu, merupakan fakta bahwa hukum sebagai produk politik tak dapat terlepas dari pengaruh tersebut, bahkan pengaruhnya cenderung dominan. Dalam bahasa hukum, stabilitas dapat diidentikkan dengan ketertiban masyarakat. Dengan demikian pemberian otonomi kepada daerah bukan diartikan hanya sebagai proses administratif politik yang berupa pelimpahan wewenang pembangunan di pemerintahan kepada pemerintah daerah, melainkan lebih merupakan suatu proses pembangunan daerah sendiri dengan segala rangkaian komitmen dengan tanggung jawab yang mengiringinya, yang menuntut kemampuan seluruh aparatur pemerintah daerah di dalam penguasaan substansi dan manajemen pembangunan. Dalam hal ini perlu diperhatikan unsur yang amat penting dalam upaya meningkatkan otonomi daerah. Agar tujuan di atas dapat tercapai dengan baik perlu adanya suatu kebijakan yang benar-benar mempunyai oerientasi pada peningkatan kualitas pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih (*good governance*), serta kebijakan yang dapat mendorong pada pembangunan daerah. Salah satu faktor yang mendorong kelancaran pembangunan adalah

adanya sumber-sumber pembiayaan daerah yang tinggi dibuktikan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang benar.²⁷

Ditinjau dari sosiologi hukum, kebijakan merupakan suatu proses rasionalisasi hukum terhadap hukum formal dan hukum material. Dengan hukum formal dimaksudkan sebagai keseluruhan sistem teori hukum yang aturan-aturannya didasarkan hanya pada logika hukum, tanpa mempertimbangkan lain-lain unsur di luar hukum. Sebaliknya hukum material memperhatikan unsur-unsur non yuridis seperti nilai-nilai politis, etis, ekonomis atau agama. Dengan demikian maka ada dua cara untuk mendapat keadilan; *pertama* dengan berpegang teguh pada aturan hukum dengan dasar bahwa yang benar adalah menyesuaikan diri dengan logika sistem hukum yang bersangkutan. *Kedua* adalah dengan cara memperhatikan keadaan, maksud para pihak dan syarat umum lainnya. Maka, seorang hakim dapat mengambil keputusan atas dasar aturan-aturan hukum belaka, atau setelah dia mendapatkan keyakinan dalam dirinya tentang apa yang sebaliknya diputuskan.²⁸

Selanjutnya di dalam teori Max Weber (1864-1920) tentang hukum dikemukakan empat tipe ideal dari hukum, yaitu masing-masing sebagai berikut:²⁹

²⁷ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, 2002, hal. 38

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 56

²⁹ *Ibid*, hlm. 57.

1. Hukum irrasional dan material, yaitu dimana pembentuk undang-undang dan hakim mendasarkan keputusan-keputusannya semata-mata pada nilai emosional tanpa menunjukkan pada suatu kaidah pun.
2. Hukum irrasional dan formal, yaitu dimana pembentuk undang-undang dan hakim berpedoman pada kaidah-kaidah di luar akal, oleh karena didasarkan pada wahyu atau ramalan.
3. hukum rasional dan material, yaitu dimana keputusan-keputusan pada pembentuk undang-undang dan hakim menunjukkan pada suatu kitab suci, kebijaksanaan-kebijaksanaan penguasa atau ideologi.
4. hukum irrasional dan formal, yaitu dimana hukum dibentuk semata-mata atas dasar kebijaksanaan-kebijaksanaan penguasaan atau ideologi.

Dengan demikian hukum formal berkecenderungan untuk menyusun kaidah-kaidah hukum, sedangkan hukum material lebih empiris. Namun demikian kedua macam hukum tersebut dapat dirasionalisasikan yaitu pada hukum formal didasarkan pada logia murni, sedangkan hukum material pada kegunaannya. Walaupun demikian, mungkin masih dapat diketemukan unsur yang irrasional seperti adanya lembaga sumpah. Juga lembaga juri di negara-negara Anglo Saxon merupakan unsur irrasional dalam hukum.

Berdasarkan uraian di atas, tujuan pokok dari hukum apabila hendak direduksi pada suatu hal, adalah ketertiban (*order*). Kebutuhan akan ketertiban dan kedamaian, syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.³⁰ Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat ini,

³⁰ Mochtar Kusumaatmaja, *op.cit*, hlm. 2.

diupayakan adanya kepastian dalam hubungan antara penguasa dengan pemerintah. Kepastian yang dimaksud adalah adanya hukum (peraturan). Artinya, ketertiban (keteraturan) hanya ada jika ada kepastian hukum. Dan kepastian hukum ini dapat lebih memberikan perlindungan hukum pada masyarakat, jika peraturan tersebut bersifat adil. Adil atau tidak adilnya suatu peraturan tergantung pada kehendak pembentukan peraturan perundang-undangan. Kesulitan dalam menggunakan hukum sebagai suatu alat untuk mengadakan perubahan-perubahan kemasyarakatan adalah bahwa masyarakat harus berhati-hati agar tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat itu sendiri.³¹

E. Definisi Operasional

1. Kebijakan adalah suatu aturan atau ketentuan yang mempunyai kekuatan hukum yang ditetapkan oleh suatu penguasa/pemerintahan setempat dengan mempertimbangkan beberapa aspek non yuridis, seperti politik, ekonomi, sosial kemasyarakatan. Dalam penelitian ini kebijakan dekriminalisasi prostitusi berdasarkan adanya Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan Surat Keputusan Walikota No 50 tahun 2002 yang masih bersifat implicit.
2. Dekriminalisasi adalah suatu proses penetapan aturan hukum dimana dihilangkan sama sekali sifat dapat dipidananya sesuatu perbuatan.³² Dekriminalisasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah

³¹ *Ibid*, hlm. 11.

³² Sudarto, Hukum dan, *op.cit*, hlm. 31-32.

menghilangkan sifat hukum pidana dari keberadaan prostitusi yang dapat menimbulkan hukum. Sehingga dengan adanya dekriminialisasi ini akan lebih memberikan manfaat dan keadilan bagi masyarakat.

3. Tindak pidana adalah suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan hukum pidana dan pelaku ini dapat dikatakan subyek tindak pidana.³³ Yang dimaksud tindak pidana di sini adalah suatu perbuatan yang dapat diancam dengan pidana yang bersifat melawan hukum yang berhubungan dengan kesalahan dan yang dilakukan oleh orang yang bertanggung jawab. Dalam penelitian ini adalah subjek hukum yang dimaksud adalah pengguna layanan seks dan PSK, Mucikari dan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan kegiatan prostitusi.
4. Prostitusi merupakan bentuk penyimpangan seksual dengan pola organisasi impuls-impuls/dorongan seks yang tidak wajar, dan dorongan seks yang tidak terintegrasi dalam kepribadian tanpa didasari dengan kasih sayang, berlangsung secara cepat, tanpa mendapatkan kepuasan secara bersama. Prostitusi ini juga dapat dijadikan lapangan bisnis (bisnis prostitusi) berupa penukaran kenikmatan seksual dengan benda-benda/materi dan uang. Ada pelampiasan nafsu seks secara bebas liar dalam relasi seks dengan banyak orang.³⁴

³³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, Ctk. 6. 1999, hlm. 1.

³⁴ Kartini Kartono, *Psikologi Abnormal dan Abnormalitas Seksual*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 232.

F. Metode Penelitian

Dalam usaha memperoleh dan mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian menyusun skripsi ini, penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut :

1. Obyek Penelitian

1. Dasar justifikasi yang melatarbelakangi kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Kodya Surabaya.
2. Dampak pemberlakuan kebijakan dekriminialisasi prostitusi di Kodya Surabaya.
3. Faktor-faktor yang menjadi faktor penghambat diberlakukannya kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Kodya Surabaya.

2. Subjek Penelitian

- a. Pejabat Pemerintah Kota Surabaya yang berkompeten dalam pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi di Surabaya
- b. Pakar atau ahli (Akademisi) Hukum Pidana yang mengerti tentang dekriminialisasi prostitusi di Surabaya.
- c. Tokoh masyarakat sekitar lokasi prostitusi yang mengerti tentang kondisi dan situasi sebelum dan sesudah diberlakukannya dekriminialisasi prostitusi di Dolly Kota Surabaya.
- d. Pelaku (PSK), pengguna (konsumen), penyedia tempat atau yang menguasai PSK (Germo) dan warga masyarakat dilingkungan Dolly Kota Surabaya.

3. Sumber Data

- a. Data primer, yaitu data pokok yang langsung diperoleh dari hasil penelitian di lapangan secara langsung, seperti hasil observasi dan wawancara terhadap subjek penelitian.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan hukum, yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu SK Walikota Surabaya Nomor 074 Tahun 2001 tentang Prostitusi.
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu KUHP, Peraturan Pemerintah, Kepres, dan sumber lain yang mendukung pada data-data penelitian.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu artikel, jurnal dan dokumen-dokumen lainnya yang mendukung pada bahan hukum primer dan sekunder.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Studi Pustaka (*Library Research*)

Teknik pengumpulan data dengan membaca literatur dan bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan tujuan penelitian, seperti buku, perundang-undangan, artikel, jurnal dan lain sebagainya.

- b. Wawancara

Pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab dengan pihak-pihak yang dianggap mempunyai kompetensi dengan penelitian. Dalam penelitian pihak yang digunakan dalam wawancara adalah Pejabat Pemerintah Kota Surabaya, Pakar atau Ahli Hukum Pidana, PSK, Konsumen dan Tokoh Masyarakat.

c. Kuesioner

Pengumpulan data dengan menyusun pertanyaan yang disebarakan kepada responden penelitian, yaitu warga masyarakat di lokalisasi Doly Kota Surabaya.

5. Metode Pendekatan

- a. **Yuridis-normatif**, yaitu cara pandang dengan melihat ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji suatu kebijakan ditinjau dari aspek hukum, yang diharapkan dapat menjelaskan landasan yuridis yang melatarbelakangi pemberlakuan kebijakan dekriminalisasi prostitusi, seperti Perda Kota Surabaya, SK Walikota, KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- b. **Kebijakan**, yaitu hal yang berkenaan dengan penerapan ketentuan hukum yang diberlakukan oleh penguasa (pemerintah daerah) dengan mempertimbangkan kondisi dan situasi serta kehidupan sosial kemasyarakatan. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji suatu kebijakan ditinjau dari aspek non yuridis, seperti aspek politik, ekonomi dan sosial kemasyarakatan. Pertimbangan aspek politik didasarkan pada kekuatan politik pimpinan dalam mempertahankan kedudukan dan kekuasaannya serta orientasi politik di masa yang akan datang. Aspek ekonomi didasarkan pada peningkatan pendapatan daerah (PAD) dalam rangka meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Aspek sosial kemasyarakatan didasarkan pada kebutuhan rasa keamanan, ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat.

6. Analisis Data

Bahan penelitian atau data yang telah penulis dapatkan melalui berbagai sumber, selanjutnya dilakukan analisis secara **deskriptif kualitatif**, yaitu dengan mencari unsur-unsur pokok dari gambaran umum tersebut, kemudian unsur-unsur pokok dikaitkan satu sama lain sehingga dapat diketahui penanganan kasus³⁵. Analisis data dalam penelitian dititikberatkan pada tinjauan hukum pidana dan faktor politik, sosial, dan ekonomi yang melatarbelakangi diberlakukannya prostitusi di Surabaya di samping data-data yang didapat dari fenomena yang terjadi di lapangan.

G. Kerangka Penulisan

Kerangka penulisan merupakan suatu kerangka skripsi yang memuat materi-materi berkaitan dengan penelitian dimana sistematikanya disusun pada bab-bab skripsi. Kerangka penulisan meliputi :

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kerangka Pemikiran
- E. Definisi Operasional
- F. Metode Penelitian
- G. Kerangka Penulisan

³⁵ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 125.

BAB II TINDAK PIDANA PROSTITUSI DALAM HUKUM PIDANA INDONESIA

- A. Selintas Sejarah dan Perkembangan Hukum Pidana Indonesia
- B. Tindak Pidana Prostitusi Dalam Hukum Pidana Indonesia
- C. Sifat Melawan Hukumnya Tindak Pidana Prostitusi
- D. Perkembangan Prostitusi di Indonesia
- E. Kontradiksi Prostitusi di Masyarakat
- F. Tinjauan Hukum Pidana Islam Tentang Tindak Pidana Prostitusi

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Selintas Tentang Prostitusi di Surabaya
- B. Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Diberlakukannya Perda Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Kota Surabaya.
- C. Pelaksanaan Perda tentang Kebijakan Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Kota Surabaya.
- D. Faktor-faktor yang Menghambat Diberlakukannya Kebijakan Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Kota Surabaya
- E. Data Hasil Penyebaran Kuesioner
- F. Tinjauan Putusan

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB II

TINDAK PIDANA PROSTITUSI DALAM HUKUM PIDANA INDONESIA

A. Selintas Tentang Sejarah dan Perkembangan Hukum Pidana Indonesia

Sejarah hukum pidana Indonesia tidak dapat terlepas dari keterlibatan Belanda. Belanda datang di bawah payung perusahaan dagang dengan kekuasaan pemerintahan, yaitu VOC. Sejak pertama datang (1596) pedagang (penjajah) Belanda secara berangsur angsur mencampuri urusan hukum di kalangan rakyat pribumi yang dia temui. Belanda memaksakan hukum dan tata peradilan mereka terhadap semua penduduk dan dalam semua masalah (perdata pidana dan dagang) dan tidak peduli dengan hukum serta pengadilan yang dibuat penduduk yang mereka temui di daerah yang ditaklukkan itu. Mereka memperkenalkan dan memberlakukan hukum yang dibawa dari negeri Belanda di wilayah jajahan ini. Aturan-aturan ini oleh penguasa VOC dituangkan dalam bentuk plakkaten (maklumat) atau ordonnatien (undang-undang) secara terpisah-pisah, sedikit demi sedikit, sehingga sebagiannya menjadi tumpang tindih dan saling bertentangan. Menghadapi kesemrawutan ini, dalam waktu yang tidak terlalu lama, peraturan yang terpecah-pecah dan sebagiannya saling tidak sejalan ini (bidang perdata dan pidana) mereka himpun dalam sebuah kitab hukum (*wetboek*) yang diberi nama *Ordonnatien en Statuten van Batavia* (Undang-undang serta Peraturan kota Betawi), ditetapkan pada tanggal 5 Juli 1642.¹

¹ Al Yasa Abu Bakar, Hukum Pidana Islam dan Penerapannya di Indonesia, *Kajian Syari'ah*, dari: www.syariahonline.com, 23 Agustus 2006, hlm. 1-2.

Pada tahun 1848 Belanda mempertegas campur tangan dan kekuasaannya di bidang pidana dengan mengeluarkan peraturan baru yang lebih sistematis mengenai jenis-jenis hukuman yang boleh dijatuhkan oleh pengadilan. Pada umumnya hukuman ini diambil dari hukum yang berlaku di Belanda, yaitu hukuman yang berasal dari hukum pidana Belanda kuno dan hukum pidana Romawi. Akhirnya pada bulan Januari tahun 1873 Belanda memberlakukan hukum pidana baru yang telah dikodifikasikan secara lebih sistematis untuk orang-orang Bumiputera. Kodifikasi ini hampir seluruhnya merupakan ciplakan dari hukum pidana Eropa. Dengan kodifikasi ini pemisahan aturan hukum pidana untuk orang Eropa dengan orang bukan Eropa menjadi tidak terlalu penting lagi, karena hukuman berdasarkan hukum adat yang dalam perundang-undangan sebelumnya sampai batas tertentu masih ditolerir untuk orang Bumiputera, menjadi hilang seluruhnya.²

Mulai saat itulah hukum pidana yang berlaku di Indonesia sekarang ini ialah hukum pidana yang telah *dikodifisir*, yaitu sebagian besar dari aturan-aturannya yang telah disusun dalam satu kitab undang-undang (*wetboek*), yang dinamakan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Hukum pidana dikodifisir dalam satu *wetboek*, hal ini belum terlihat di semua negara. Terutama di negara-negara Angelsaks (Inggris, Amerika dan Australia) masih banyak yang belum mempunyai kitab undnag-undang hukm pidana, hanya beberapa negara bagian sudah mempunyainya. Pokok hukum pidana berdasarkan atas *Commonlaw* (hukum adat) dan di samping itu, kadang-

² *Ibid*, hlm. 4

kadang menggantikannya dengan *Statutelaw*, yaitu aturan-aturan hukum yang tertulis dalam undang-undang.³

Selain daripada bahwa hukum pidana Indonesia telah dikodifisir maka bagian hukum tersebut juga diunifisir, yaitu berlaku bagi semua golongan-golongan rakyat, sehingga tidak ada dualisme lagi seperti dalam hukum perdata, dimana bagi golongan rakyat Bumiputera berlaku hukum yang lain daripada yang berlaku bagi golongan Eropa. Namun lambat laun sudah mulai hapus, sehingga bidang inipun ada unifikasi untuk seluruh rakyat. Unifikasi dimulai sejak tahun 1918, yaitu sejak mulai berlakunya *Wetboek van Strafrecht voor Ned. Indie*, yang menurut Undang-Undang RI 1946 no. 1 masih berlaku hingga sekarang, meskipun dengan perubahan-perubahan dan tambahan-tambahan.⁴

Sejarah perkembangan hukum pidana di Indonesia pernah mengalami masa krisis sekitar tahun 1960 dan tahun 1970.⁵ Ketika itu hukum pidana mendapat kecaman dalam suatu pidato kenegaraan bahwa "sarjana hukum tidak dapat diajak berevolusi" dan membawa akibat secara drastis pada derajat akademik MR. diganti SH. Kecaman kembali berulang bahwa sarjana hukum lamban untuk berpikir dan berkeaktivitas dalam masa pembangunan.⁶ Selama ini masih banyak orang pintar hukum yang berpikir hukum pidana dalam lingkup ajaran legalitas dengan anggapan bahwa hukum sebagai struktur

³ Moeljatno, *asas-asas Hukum Pidana*, Cetakan Ketujuh, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 17.

⁴ *Ibid.* hlm. 17

⁵ Bambang Purnomo, *Pola Dasar Teori Azas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 209.

⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 9.

terutup, hukum identik dengan undang-undang, dan hukum dianggap seperangkat aturan yang harus ditaati dan ujud keajegan terlepas dari perubahan masyarakat yang menginginkan kemajuan pembangunan.⁷

Ajaran hukum yang berlandaskan hukum legalitas yang menyempit pada pola berpikir normatif sistematis yang tradisional dan dogmatis. Banyak kalangan ahli hukum yang terbelenggu dalam lingkaran ajaran hukum pidana yang demikian, dengan menikmati pengertian-pengertian hukum secara khas dan hanya dapat dipahami oleh kalangan sarjana hukum sendiri. Masyarakat harus tunduk dan taat saja kepada hukum dalam suatu kerangka yang terdapat pola pikiran yang abstrak dari pembentuk undang-undang. Padahal dalam kejadian yang konkrit menuntut keterampilan penerapan undang-undang yang berorientasi pada realitas sosial dan menuntut ahli hukum untuk tanggap terhadap kemajuan jaman. Konsekuensi dari pandangan hukum legalitas yang tidak berorientasi realita sosial, apabila berhadapan dengan suatu problema hukum dalam masyarakat yang perlu dipecahkan, pada hal belum tersedia aturannya maka lalu menjadi mandek pada dogma-dogma yang mengecewakan. Antara lain apabila menghadapi suatu kasus yang sama dengan kejadian sudah selang beberapa puluh tahun yang lalu tidak memungkinkan berubah dari keajegan putusan hukum. Oleh karena itu kehidupan hukum di Indonesia pada masa sekarang harus dikembangkan menuju kepada pembangunan masyarakat Indonesia, dengan membentuk pola Hukum Nasional Indonesia yang sering disebut sebagai “Hukum Pancasila”.

⁷ Bambang Purnomo, *Pola Dasar..... Op.cit.*, hlm. 210.

Artinya perkembangan hukum dan hukum pidana di Indonesia harus dijiwai oleh kehendak yang mantap dan yakin tumbuh dalam masyarakat sesuai dengan landasan konstitusional UUD 1945 dan falsafah Pancasila dan menunjukkan hukum menjadi tambah lebih baik di masa mendatang.⁸

Proses transformasi sosial besar-besaran dalam masyarakat Indonesia yang mengalihkannya dari suatu masyarakat dengan tingkat dan struktur tertentu menjadi masyarakat dengan tingkat dan struktur yang keadaannya berbeda, antara lain dari masyarakat bekas dijajah menjadi masyarakat yang merdeka, masyarakat dengan tingkat kehidupannya rendah menjadi masyarakat makmur sejahtera, masyarakat yang tingkat kesehatannya harus ditingkatkan, ledakan kependudukan harus dikendalikan. Perubahan sosial di Indonesia menjadi masyarakat yang maju dan modern tidak dapat mengindarkan diri dari penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) yang telah menghasilkan jasa-jasa yang dibutuhkan masyarakat luas.⁹

Perkembangan hukum pidana di Indonesia terus makin pesat dalam usaha mensinkronkan antara aspek hukum dengan dasar-dasar hak asasi manusia, agar tumbuh hukum pidana yang manusiawi melalui aliran kriminologi dan aliran sosiologi. Aliran kriminologi mengembangkan pengaruh terhadap hukum pidana atas dasar hasil penyelidikan kriminologi dibidang sebab-sebab kejahatan, pencegahan dan hukuman yang tepat agar masyarakat terlindungi dari kejahatan dan penjahat. Hasil penyelidikan

⁸ Roeslan Saleh, *Suatu Orientasi Dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 211.

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1983, hlm. 55.

kriminologi bekerjasama dengan ilmu-ilmu bantu di bidang psikologi, psikiatri dan penologi. Sebaliknya aliran sosiologi mengembangkan hukum pidana sebagai bagian dari masyarakat dan faktor kemanusiaan dengan segala aspek kehidupannya mendapat perhatian yang utama agar hukum pidana lebih bermanfaat bagi manusia dan kehidupan bermasyarakat.¹⁰

Kedua aliran tersebut di atas membawa hukum pidana berorientasi pada perkembangan sosial untuk bertujuan jauh ke depan. Perubahan yang dikehendaki disamping pendekatan manusiawi yang bersifat asasi, juga harus menyangkut usaha mendapatkan suatu sistem hukum pidana positif yang praktis agar bermanfaat untuk kehidupan manusia. Politik kriminal dan hukum pidana yang berciri “interdisiplinair” terus berkembang selaras dengan tujuan hidup yang aman, sejahtera, adil dan makmur bagi segenap anggota masyarakat. Bertolak dari aliran kriminologi dan sosiologi yang diintegrasikan dengan aliran klasik terbuka pintu sistem hukum pidana dan sanksi pidana yang diperbaharui dengan upaya berbagai alternatif pelaksanaan pidana dan perlakuan cara baru terhadap terpidana.¹¹

Seiring dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat, kesadaran hukum masyarakatpun mengalami perubahan dan perkembangan. Hal ini tentu perlu diantisipasi oleh hukum, termasuk hukum pidana, antisipasi ini diwujudkan dengan melakukan pembaharuan hukum pidana yang merupakan bagian dari politik hukum yakni suatu usaha untuk mewujudkan peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

¹⁰ Bambang Purnomo, *Pola Dasar..... Op.cit.*, hlm. 116-117.

¹¹ *Ibid*, hlm. 117.

Sebagaimana diketahui KUHP yang sampai saat sekarang masih berlaku, bukanlah beasal dari aspirasi bangsa Indonesia. Ia hanya sekedar terjemahan dari WvS Nederland dengan perubahan seperlunya di sana-sini. WvS ini diberlakukan pada masa Hindia Belanda berdasarkan asas konkordansi pada tanggal 1 Januari 1918 dengan nama *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie*. Berarti pada dasarnya sama dengan WvS yang berlaku di negeri Belanda sejak tahun 1886. dalam hal ini kepentingan kolonial tentu tidak dapat dilepaskan. Dengan demikian terdapat kesenjangan substansial selama satu abad lebih. Kesenjangan tersebut bukan saja karena perubahan jaman, namun juga karena adanya perbedaan nilai budaya dan kepentingan antara penjajah dengan kaum terjajah.

Upaya untuk melepaskan diri dari ide hukum kolonial sesungguhnya telah dicoba oleh pemuka-pemuka Indonesia dengan semangat nasionalnya pada awal kemerdekaan Indonesia. Namun ternyata hal itu tidaklah mudah. Soetandyo Wirnjosoebroto mengungkapkan hal tersebut sebagai berikut:

Kesulitan ini bukan karena keragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit akan tetapi juga karena sistem pengelolaan hukum yang modern meliputi tata organisasi, prosedur-prosedur dan asas-asas dktrinal pengadaan dan penegakannya telah terlanjur tercipta sepenuhnya sebagai warisan kolonial yang tak akan mudah dirombak atau diganti begitu saja dalam waktu singkat.¹²

Ditambahkannya, bahwa selain dari itu alasan untuk tetap mempertahankan hukum kolonial ini adalah untuk mencegah kekosongan yang akan m,engundang perebutan pengaruh oleh berbagai golongan dan

¹² Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 187.

kekuatan politik yang mempunyai pilihan sistem politik dan sistem hukumnya masing-masing.¹³

Pada akhirnya memang *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie* ini dinyatakan tetap berlaku dengan kekuatan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.¹⁴ Dengan Undang-Undang N. 1 Tahun 1946 pasal VI ayat 2 namanya kemudian diganti dengan *Wetboek van Strafrecht* saja yang disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Kemudian oleh Undang-Undang No. 73 Tahun 1958 dinyatakan berlaku bagi seluruh wilayah Republik Indonesia.

Dipandang dari segi politik; adalah sangat wajar bila Negara Republik Indonesia yang sudah merdeka melakukan politik hukumnya sendiri. Pemaksaan berlakunya KUHP negara lain tidak lebih dari neo-kolonialisme dalam bidang hukum.

Dari segi sosiologi; sesuatu hal yang tidak logis bila hukum yang berlaku di suatu masyarakat tertentu tidak sesuai dengan nilai sosial budaya masyarakat yang bersangkutan. Bukanlah setiap masyarakat atau bangsa memiliki nilai sosial budaya dan rasa keadilan yang berbeda, sehingga hukumnya pun tak boleh terlepas dari realitas sosial dimana hukum tersebut berlaku.

Sedangkan dari segi praktis; suatu peraturan cenderung akan ditafsirkan secara berbeda jika peraturan tersebut menggunakan bahasa asing.

¹³ *Ibid*, hlm. 189-190.

¹⁴ *UUD 1945 dengan Penjelasannya*, Pustaka Amani, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 10.

Sehingga hal ini berpengaruh terhadap proses penerapan hukumnya yang pada gilirannya menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan. Hal ini selain sangat rawan, namun juga tidak praktis karena sulitnya memahami maksud peraturan tersebut.

Muladi menambahkan alasan pembaharuan KUHP dengan alasan adaptif, artinya KUHP harus senantiasa menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan baru, khususnya perkembangan internasional yang telah disepakati oleh masyarakat beradab.¹⁵

Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.¹⁶

Berhubungan dengan hal tersebut di atas, terutama di negeri-negeri Angellsaks, kriminologi biasanya dibagi menjadi tiga bagian, yaitu; a) *Criminal biology*, yang menyelidiki dalam diri orang itu sendiri akan s ebab-sebab dari perbuatannya, baik dalam jasmani maupun rohaninya; b) *Criminal sosiology*, yang mencoba mencari sebab itu dalam lingkungan masyarakat di

¹⁵ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 24 Februari 1990, hlm. 3.

¹⁶ Sudarto, *Hukum Pidana.... Op.cit.*, hlm. 33.

mana penjahat itu berada (dalam milieunya); dan c) *Criminal policy*, yaitu tindakan apa yang sekiranya harus dijalankan supaya orang lain tidak berbuat demikian pula.¹⁷

B. Tindak Pidana Prostitusi Dalam Hukum Pidana Indonesia

1. Pengertian Tindak Pidana Prostitusi

Prostitusi atau pada bahasa awamnya pelacuran, dimaknai sebagai sebuah tindakan yang mempergunakan alat kelamin dan bagian-bagian tubuh tertentu sebagai komoditas jasa dan untuk memperoleh materi melalui kegiatan yang bersifat seksual. Soedjono mendefinisikan prostitusi dari asal kata "*prostituere*" (bahasa latin) yang berarti menonjolkan diri dalam hal yang buruk atau tercela atau menyerahkan diri secara terang-terangan kepada umum. Selanjutnya di Indonesia istilah ini dikenal dengan "pelacuran" yang pada umumnya dirumuskan demikian : "Pelacuran dapat diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran, kepada orang laki-laki guna pemuasan nafsu seksual orang-orang tersebut"¹⁸ Selanjutnya Poernomo dalam Moedjijono mendefenisikan pelacur sebagai wanita yang pekerjaannya menjual diri kepada siapa saja atau banyak laki-laki yang membutuhkan pemuasan nafsu seksual.¹⁹

Prostitusi merupakan salah satu profesi tertua dalam sejarah umat manusia. Prostitusi menyangkut hubungan seks, tapi tidak setiap hubungan

¹⁷ Moeljatno, *Asas-asas..... Op.cit.*, hlm. 14.

¹⁸ Soedjono, *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kkenyataan dalam Masyarakat*, Karya Nusantara, Bandung, 1977, hlm. 35.

¹⁹ Mudjijono, *SARKEM : Reproduksi Sosial Pelacuran*, Cetakan Pertama, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm, 17.

seks bisa dikategorikan sebagai prostitusi. Pada suku bangsa tradisional kuno ada setiap tradisional kuno ada suatu kebiasaan untuk memberi "suguhan" kepada tamu yang dihormati. Suguhan tersebut bisa isteri atau anak perempuannya sendiri. Atau pada suku bangsa di Afrika Timur terdapat kebiasaan pinjam-meminjam isteri diantara teman atau kerabat dekat. Kebiasaan-kebiasaan ini tidak dapat dikategorikan sebagai prostitusi, karena tidak mempunyai tujuan komersial. Kecuali itu ada pula prostitusi yang dianggap "suci", misalnya di Timur Tengah, disekeliling laut Mediterania, dan di beberapa daerah india. Di daerah-daerah tersebut terdapat orang-orang, yang disebut sebagai "hamba-hamba" dewa, yang menyediakan dirinya untuk "prostitusi suci" itu. Mereka adalah penyanyi atau penari di kuil-kuil para dewa. Mereka dianggap sebagai wanita-wanita "suci" yang mempunyai hubungan khusus dengan para dewa dan berperan sebagai penyalur daya-daya kesuburan. Pelayanan mereka ini diberi karakter tindakan sosial yang suci. Di sini hubungan seksual kolektif diterima sebagai pelaksanaan sebuah ritual suci. Tindakan inipun tidak dapat dikategorikan sebagai prostitusi dalam arti sekarang, karena mereka melakukannya dalam ritual suci yang jauh dari tujuan-tujuan komersial. Semua imbalan yang didapat dikhususkan untuk kuil-kuil para dewa. Sedangkan prostitusi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah menjelaskan suatu tindakan memberikan tubuhnya bagi orang lain bukan dengan alasan efektif, tetapi untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan

tertentu, entah dalam karir atau pekerjaan, atau mendapatkan bayaran sebagai imbalan yang kemudian dimilikinya sendiri.²⁰

Suatu perbuatan ditetapkan sebagai perbuatan yang diancam pidana disebut kriminalisasi. Dalam kriminalisasi perbuatan prostitusi terdapat persoalan yang mendasar. Menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana merupakan persoalan yang tidak mudah, mengingat prostitusi terkadang dianggap sebagai “kejahatan ringan”, dan bersifat “pribadi”. Oleh karena itu, dianggap sebagai “*victimless crime*” (kejahatan tanpa korban) karena korban menghendaki sendiri kejahatan tersebut.²¹

Namun apabila dikaji secara mendalam berkaitan dengan kerugian dan korban yang “jatuh” akibat pornografi ini tampak luar biasa. Mengingat kejahatan ini dapat meruntuhkan moralitas suatu bangsa. Arti penting moralitas bangsa ini berkaitan dengan kelangsungan pembangunan terutama generasi muda bangsa. Generasi muda Indonesia tidak boleh tercemar polusi pornografi ini, yang dapat menimbulkan eksek terhadap kejahatan kesusilaan lainnya seperti perkosaan, percabulan, perdagangan wanita, perdagangan anak-anak, perilaku seksual yang menyimpang dan sebagainya. Di samping itu pornografi dilarang oleh norma agama dan norma kesusilaan di masyarakat. Oleh karena itu perbuatan tersebut dipandang sebagai perbuatan yang tercela dan bersifat asusila.

²⁰ Hary Susanto, *Wisata Sex: Tinjauan Moral*, Yogyakarta: Centre for Tourism Studies Gadjah Mada University, 2003, hlm 1.

²¹ Sulistyanta, Problem Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi di Era Globalisasi, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, Maret 2006, hlm. 63,

Sebagai salah satu bagian dari keseluruhan struktur yang membentuk suatu masyarakat, keberadaan lokalisasi dan prostitusi tidak dapat dipungkiri adalah merupakan bagian dari masyarakat itu sendiri. Dikatakan sebagai sebuah struktur, karena antara masyarakat dengan para pelaku prostitusi, terdapat sebetulnya struktur yang didasarkan atas fungsi dari keduanya. Terlepas dari aspek perbedaan tempat dan jarak lokalisasi tersebut dengan pemukiman warga, seperti pengucilan dan pengkhususan terhadap tempat-tempat tersebut dari lingkungan tempat tinggal masyarakat umum, keberadaannya tetap berada disekitar masyarakat tersebut. Bahkan tidak jarang terdapat lokalisasi yang berada ditengah-tengah atau menjadi satu dengan pemukiman warga. Prostitusi dan lokalisasi sendiri merupakan suatu fenomena populer dari segi frekuensi pengangkatannya menjadi bagian-bagian dari informasi yang disampaikan secara umum. Secara kasat mata, hampir setiap hari dapat kita temui berbagai macam berita, baik melalui media cetak maupun elektronik yang mengangkat tentang masalah prostitusi. Permasalahan tersebut seringkali ditonjolkan dari sisi antagonisme masyarakat sekitar ataupun masyarakat secara umum terhadap aksi-aksi prostitusi, mulai dari maraknya lokalisasi yang meresahkan warga, penutupan lokalisasi dan penghentian lokalisasi secara paksa oleh warga sekitar pada waktu-waktu tertentu, razia rutin oleh aparat Polisi, bahkan sampai kepada aksi-aksi kekerasan yang ditujukan sebagai sebetulnya penentangan terhadap kegiatan prostitusi tersebut. Akan tetapi, dibalik sisi antagonisme dan antipati yang selalu ditonjolkan dalam

menyikapi keberadaan prostitusi dan lokalisasi, adalah sebuah fakta dimana sampai sekarang ini dua hal tersebut tetap ada dan tetap berlangsung.²²

2.a. Pengaturan Tindak Pidana Prostitusi Dalam KUHP

Masalah pidana prostitusi dalam KUHP tidak dibahas secara jelas, tetapi yang ditetakan dalam KUHP adalah pihak yang memberikan media untuk kemudahan terjadinya praktik prostitusi demi mencari keuntungan semata. Salah satu perundangan yang terkait dengan pelacuran adalah KUHP Pasal 296, 297 dan 506. Kenyataannya, sampai saat sekarang praktek prostitusi di Indonesia tetap marak dan tidak pernah punah. Pengaturan prostitusi dalam KUHP sebagaimana terdapat Pasal 296 dan 506 KUHP yang berbunyi:

Pasal 296

Barangsiapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencaharian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu taun empat bulan atau denda paling banyak seribu rupiah

Pasal 506

Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya pencaharian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun.

Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tersebut tidak ada pasal yang memberikan larangan bagi seseorang yang melakukan praktik pelacuran. Larangan dan ancaman hukuman lebih ditujukan kepada

²² Hull, Terrence H, *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*., Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 93.

seseorang yang mengambil keuntungan dengan cara membantu terjadinya perbuatan cabul (Pasal 296) dengan ancaman maksimum 1 tahun dan 4 bulan penjara atau denda Rp. 15.000.00 (lima belas ribu rupiah) dan bagi tindakan mucikari atau mengambil keuntungan dari pelacuran (Pasal 506) dengan ancaman hukuman 3 bulan penjara. Pengaturan tentang prostitusi di setiap kota/kabupaten biasanya diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) yang secara umum tidak pula mengatur secara khusus tentang keberadaan prostitusi anak. Pelarangan terhadap praktik prostitusi biasanya ditujukan kepada para Pekerja Seksual Komersial yang melakukan kegiatan-kegiatannya di luar lokalisasi resmi yang ditetapkan. Tindakan yang biasa diambil adalah melakukan razia (penangkapan dan penahanan) untuk dikenai (ancaman) hukuman atas tindak pidana ringan. Pada praktiknya, anak-anak yang berada dalam prostitusi masih dianggap sebagai pelaku kejahatan.²³

2.b. Pengaturan Tindak Pidana Prostitusi Di Luar KUHP

Prostitusi adalah perbuatan mendapatkan atau menawarkan jasa seksual dari seorang oleh seseorang atau kepada orang lainnya dengan imbalan uang atau imbalan lainnya. Pengaturan tentang tindak pidana prostitusi terus dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah, baik dengan Undang Undang maupun dengan Peraturan Daerah (Perda). Di samping itu dapat dilakukan dengan adanya konvensi-konvensi internasional tentang

²³ Ridwan Mansyur, Peradilan Prespektif Gender erhadap Kejahatan Seksual, *Makalah Diskusi Panel tentang Perlindungan HAM Melalui Reformasi KUHP*, 24 Oktober 2006, hlm. 7.

tindak pidana, seperti pelacuran anak yang terdapat pada Konvensi Hak-hak Anak (KHA) yang memberikan jaminan perlindungan bagi anak dari eksploitasi dan penganiayaan seksual, termasuk prostitusi dan pornografi (Pasal 34). Jaminan perlindungannya di tingkat internasional semakin menguat dengan diadopsinya Konvensi ILO No. 182 tentang larangan dan menghapuskan segera pekerja anak (17 Juni 1999) dan protokol tambahan tentang larangan penjualan, pelacuran dan pornografi anak-anak (25 Mei 2000).²⁴

Pelacuran anak di Indonesia diyakini telah ada sejak lama, kendati tidak diketahui secara pasti awalnya. Hanya saja pada masa-masa sebelumnya, keberadaan mereka bersifat tersembunyi. Beberapa tahun terakhir, prostitusi anak mulai banyak diungkap. Kegiatan mereka mulai memasuki ruang-ruang publik sehingga dapat diidentifikasi. Adanya istilah-istilah yang digunakan di beberapa daerah seperti ciblek, chilikan, lembutan, durian, pekcun, bul-bul, rendan (kere dandan), dan balak kosong menunjukkan keberadaan prostitusi anak di wilayah tertentu.²⁵

Menyikapi berbagai keadaan yang saling berhubungan, ketergantungan, dan saling membutuhkan antara sebuah lokasi dengan masyarakat sekitar dan berbagai golongan lainnya, dapat dianalogikan sebagai benang kusut yang sangat sukar untuk diselesaikan. Berbagai usaha telah dilakukan, baik dari sisi formalitas hukum dengan rancangan berbagai undang-undang yang bertujuan untuk meminimalisasikan ataupun

²⁴ Paulus Mujiran, *Melindungi Anak dari Pelacuran*, dari : <http://www.sinarharapan.co.id>, tanggal 25 Juli 2006.

²⁵ *Ibid.*

menghapuskan aksi-aksi prostitusi dengan bentuk implementasi berupa razia-razia yang dilakukan oleh aparat kepolisian, sampai kepada aksi-aksi nonformal yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi-organisasi tertentu yang berupa pembatasan kegiatan prostitusi sampai kepada aksi-aksi radikal dengan menggunakan kekerasan. Akan tetapi, keberlangsungan lokalisasi prostitusi diberbagai tempat sampai saat ini membuktikan bahwa usaha-usaha tersebut tidak mampu menjadi tujuan akhir dari satu isu populer utama, yaitu menghapus prostitusi.

C. Sifat Melawan Hukumnya Perbuatan Pidana

Dalam hukum pidana yang menjadi perhatian adalah perbuatan-perbuatan yang bersifat melawan hukum saja, perbuatan-perbuatan inilah yang dilarang dan diancam dengan pidana: Langemeyer mengatakan untuk melarang perbuatan yang tidak bersifat melawan hukum, yang tidak dapat dipandang keliru, itu tidak masuk akal. Mengenai hal itu ada dua pendapat. *Pertama* ialah apabila perbuatan telah mencocoki larangan undang-undang, maka disitu ada kekeliruan. Letak melawan hukumnya perundang-undang, kecuali jika termasuk perkecualiaan yang telah ditentukan oleh undang-undang pula. Bagi mereka ini melawan hukum berarti melawan undang-undang, sebab hukum adalah undang-undang. Pendiri demikian dinamakan *pendirian yang formal*. Pendapat *kedua* adalah belum tentu kalau semua perbuatan yang mencocoki larangan undang-undang bersifat melawan hukum. Bagi mereka ini yang dinamakan hukum bukanlah undang-undang saja, di

samping undang-undang (hukum yang tertulis) ada pula hukum yang tidak tertulis, yaitu norma-norma atau kenyataan-kenyataan yang berlaku dalam masyarakat. Pendirian yang demikian dinamakan *pendirian yang material*.²⁶

Peraturan-peraturan hukum pidana yang diterapkan di Indonesia sebagian besar telah dimuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan lain-lain perundang-undangan, maka pandangan tentang hukum dan sifat melawan hukum materiil di atas, hanya mempunyai arti dalam memperkecualikan perbuatan yang meskipun masuk dalam perumusan undang-undang itu tidak merupakan perbuatan pidana. Biasanya ini dinamakan “fungsi yang negatif dari sifat melawan hukum”. Adapun fungsi yang positif, yaitu perbuatan tidak dilarang oleh undang-undang, tetapi oleh masyarakat perbuatan tersebut dianggap keliru, berhubung dengan adanya azas legalitas, (pasal 1 ayat 1 KUHP) dalam hukum pidana tidak mungkin. Lain halnya di dalam hukum perdata, yang berhubungan dengan adanya pasal 1365 BW yang menyebutkan: “ barangsiapa dengan perbuatan melawan hukum menimbulkan kerugian pada orang lain harus mengganti kerugian tersebut apabila diminta oleh yang menderita kerugian tadi”. Di sini bagaimana macamnya perbuatan tidak ditentukan, sehingga tiap-tiap perbuatan melawan hukum termasuk di situ. Kalau mengikuti pandangan yang material maka perbedaannya dengan pandangan yang formal adalah:

- a. Mengakui adanya pengecualian/penghapusan dari sifat melawan hukum perbuatan menurut hukum yang tertulis dan yang tidak tertulis; sedangkan

²⁶ Moeljatno, *Asas-asas...., Ibid*, hlm. 130.

pandangan yang dormal hanya mengakui pengecualian yang tersebut dalam undna-undang saja. Misalnya pasal 49 tentang pembelaan terpaksa (*Noodweer*).

- b. Sifat melawan hukum adalah unsur mutlak dari tiap-tiap perbuatan pidana, juga bagi yang dalam rumusannya tidak menyebut unsur-unsur tersebut; sedang bagi pandangan yang formal, sifat tersebut tidak selalu menjadi unsur daripada perbuatan pidana. Hanya jika dalam rumusan delik disebutkan dengan nyata-nyata, barulah menjadi unsur delik.

Dengan mengakui bahwa sifat melawan hukum selalu menjadi unsur perbuatan pidana, ini tidak berarti bahwa karena itu harus selalu dibuktikan adanya unsur tersebut oleh penuntut umum. Soal apakah harus dibuktikan atau tidak, adalah tergantung dari rumusan delik yaitu apakah dalam rumusan-unsur tersebut disebutkan dengan nyata-nyata. Jika dalam rumusan delik unsur tersebut tidak dinyatakan, maka juga tidak perlu dibuktikan. Pada umumnya dalam perundang-undangan Indonesia, lebih banyak delik yang tidak memuat unsur melawan hukum di dalam rumusannya.

Apakah konsekuensi daripada pendirian yang mengakui bahwa sifat melawan hukum selalu menjadi unsur tiap-tiap delik, konsekuensinya ialah; jika unsur melawan hukum tidak tersebut dalam rumusan delik, maka unsur itu dianggap dengan diam-diam telah ada, kecuali jika dibuktikan sebaliknya oleh pihak terdakwa. Sama halnya dengan unsur kemampuan bertanggung jawab. Konsekuensi yang lain ialah; jika hakim ragu-ragu untuk menentukan apakah unsur melawan hukum ini ada atau tidak maka dia tidak boleh menetapkan adanya perbuatan pidana dan oleh karenanya tidak mungkin

dijatuhi pidana. Menurut Vos, Konkers dan Langemeyer dalam hal itu terdakwa harus dilepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag vanb recht-vervolging*).²⁷

D. Perkembangan Prostitusi di Indonesia

Prostitusi atau bahasa awamnya pelacuran, disini dimaknai sebagai tindakan yang mempergunakan alat kelamin dan bagian-bagian tubuh tertentu sebagai komoditas jasa dan untuk memperoleh materi melalui kegiatan yang bersifat seksual. Soedjono mendefinisikan prostitusi dari asal kata “prostituere” (bahasa latin) yang berarti menonjolkan diri dalam hal yang buruk atau tercela atau menyerahkan diri secara terang-terangan kepada umum. Selanjutnya di Indonesia istilah ini dikenal dengan “pelacuran” yang pada umumnya dirumuskan demikian : “Pelacuran dapat diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran, kepada orang laki-laki guna pemuasan nafsu seksuil orang-orang itu”.²⁸

Alasan yang mendorong kecenderungan perluasan prostitusi ini adalah datang era globalisasi. Maka banyak pihak sekarang hanya ingin menganalisis industri ini dari segi ekonomi saja tanpa memperhatikan dimensi etika bisnis. Di sejumlah negara berkembang, pariwisata dan perjalanan bisnis internasional mendorong kegiatan prostitusi. Pada bagian bawah dari pasar ini, tidak diperlukan ketrampilan bahasa atau ketrampilan lain. Maka ada banyak persaingan dari negara berkembang baik dalam jasa-jasa maupun dalam

²⁷ *Ibid*, hlm. 135.

²⁸ Soedjono. *Pelacuran, ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: PT Karya Nusantara, 2005, hlm. 17.

produk-produk. Misalnya, kota Budapest, Hungaria sekarang menjadi pusat produksi pornografi sedangkan RRC/Cina menghasilkan sebagian besar alat-alat seks. Globalisasi juga berdampak pada penyebaran dan perluasan ruang lingkup operasi perempuan penghibur dari Eropa Timur, Filipina, Muangthai, Hongkong dan lain-lain ke kota-kota besar di Indonesia. Selain globalisasi, juga ada trend terhadap komoditisasi di mana pembeli jauh lebih kuat dari pada penjual. Maka produsen/pensuplai yang memproduksi efisien dengan harga terendah yang akan bertahan lama. Akibat dari trend ini adalah eksploitasi dari sumber daya manusia, yaitu, para pelacur, sehingga mereka menjadi “budak seks” (*sex slaves*). Mereka sering diperlakukan dengan keras, diteror dalam situasi kerja yang sangat kurang manusiawi dimana mereka melayani pelanggan yang paling tidak selektif dan membayar harga paling murah atau rendah. Dengan demikian, dimana-mana muncul unsur kriminal yang memasuki prostitusi khususnya di negara sedang berkembang.²⁹

Meski disangkal dan dikutuk secara moral, pelacuran atau seks komersial merupakan bisnis jasa yang nilai ekonomisnya amat besar. Bursa seks komersial di Indonesia tetap sangat spekulatif, kendati terjadi peningkatan kondisi ekonomi dan sosial, karena keberadaan pelacuran juga menyangkut sisi permintaan. Dr. Terence H. Hull, Dr. Endang Sulistyaningsih dan Prof. Dr. Gavin W. Jones menulis buku berjudul: Pelacuran di Indonesia, Sejarah dan Perkembangan. Menurut mereka, tidak usah munafik mengutuk pekerjaan para pelacur, karena mereka tidak pernah ada tanpa desakan para

²⁹ James J. Spillane, *Etika Bisnis Dan Industri Seks Sebagai Kegagalan Pasar Bebas*, Center for Tourism Studies Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2003, hlm. 3.

pelanggan, yang kalau mau jujur, kian hari kian kian meningkat oleh berbagai alasan yang secara rasional-bukan moral-bisa dipahami. Misalnya, mundurnya usia perkawinan, tingginya angka perceraian, meningkatnya mobilitas penduduk, gaya hidup, pendapatan masyarakat dan tantangan yang dihadapi.³⁰

Prostitusi harus menghadapi persoalan regulasi baik oleh pemerintah, aktivis sosial maupun oleh industri sendiri. Dewasa ini sikap terhadap seks pada umumnya dan prostitusi secara khusus sudah berubah banyak. Misalnya, di Inggris terdapat 75 persen dari pasangan sudah hidup bersama (*live together*) sebelum menikah. Sekarang orang dewasa berani berbicara secara terbuka dan bebas tentang seks. Banyak anak sekolah menerima pendidikan seks bukan hanya di rumah tetapi juga di sekolah. Walaupun prostitusi dan pornografi sering di larang, namun kedua kegiatan atau bisnis berjalan terus. Ada pihak yang ingin melegalisasi mereka. Ada kemungkinan penerimaan pajak cukup besar dari industri dengan tingkat laba yang tinggi tersebut. Para wiraswastawan seks akan didorong untuk meningkatkan standar yang tinggi dan mengontrol industri sendiri (*self policing*). Para pekerja dapat dilindungi dari eksploitasi majikan atau mucikarnya.

Akan tetapi sikap pemerintah yang mendua menghadapi masalah pelacuran diungkapkan secara gamblang. Pelacuran dianggap mengganggu ketertiban umum, tetapi mereka juga dilindungi dan ada lokasi resmi. Hull mengatakan sangat sulit memperkirakan pentingnya prostitusi bagi perekonomian dan sangat sulit memperkirakan banyaknya uang beredar

³⁰ *Ibid*, hlm. 4.

selama setahun karena aktivitas prostitusi. Yang pasti, pelacuran memainkan peranan cukup besar dalam perekonomian Indonesia dan memberi suatu kontribusi pendapatan cukup besar pada pemerintah setempat. Maka Hall mencoba menghitung nilai ekonomis prostitusi komersial, yang ternyata jumlahnya tidak main-main. Saat ini diperkirakan terdapat 140.000-230.000 pelacur dari berbagai segmen dengan penghasilan pertahun berkisar antara US\$ 1.180 juta sekitar (Rp.2,29 triliun) sampai US\$ 3.300 juta (sekitar Rp.8,25 triliun) antara 0,8-2,4 persen dari Produk Domestik Bruto. Perkiraan ini belum termasuk hitungan pendapatan dari aktivitas pelacuran laki-laki dan waria.³¹

Pelacuran mungkin lebih banyak dijumpai di kota besar, seperti Jakarta, Surabaya, Bandung dan kota besar lainnya karena memang itu yang menjadi ciri kota besar, dimana daya tariknya membuat orang merelakan segalanya, termasuk seksualitas yang bisa menjadi komoditi. Seperti kita lihat dari hari-hari permintaan pasar akan komoditi yang satu ini semakin meningkat. Bisa dikatakan bahwa pesatnya perkembangan pelacuran yang merambah ke tempat-tempat wisata di luar kota adalah juga akibat permintaan pasar yang semakin besar. Tetapi apakah seksualitas yang menjadi komoditi itu adalah seksualitas yang sesungguhnya?

Fenomena menjamurnya perdagangan seks mulai menjadi masalah yang sosial politik yang mulai diperdebatkan sejak tahun 1810. Meningkatnya jumlah pelacur remaja, perdagangan wanita dan anak di bawah umur, dan penyelundupan penghibur di Rusia merupakan sedikit dari ribuan bahkan

³¹ *Ibid*, hlm. 5.

jutaan kasus yang terkait bisnis prostitusi. Resiko kesehatan ditandai dengan naiknya jumlah pengidap STD (*Sexually Transmitted Disease*). Kemunculan AIDS di abad 20 semakin memperkuat desakan pada pemerintah untuk mengambil tindakan tegas dalam mengakhiri perdagangan ilegal ini. Kondisi prostitusi saat ini tidak semudah itu untuk dihabisi. Prostitusi yang sering disebut-sebut sebagai pekerjaan tertua di dunia ini sekarang tidak bisa dibandingkan dengan keadaannya di awal masa kemunculannya di tahun 1800-an. Prostitusi saat ini adalah bisnis profesional. Dikelola dengan kompleks dalam kooperasi dengan bisnis hiburan malam lainnya. Bukan hanya pelacur kacamangan yang lari-lari kena garuk polisi di mas pertengahan 80-an, Indonesia pun kini dikenal dengan lokalisasi-lokalisasi ber-omzet milyaran.³²

Prostitusi merupakan salah satu profesi tertua dalam sejarah umat manusia. Prostitusi menyangkut hubungan seks, tapi tidak setiap hubungan seks bisa dikategorikan sebagai prostitusi. Pada suku bangsa tradisional kuno ada setiap tradisional kuno ada suatu kebiasaan untuk memberi “suguhan” kepada tamu yang dihormati. Pada suku bangsa di Afrika Timur terdapat kebiasaan pinjam-meminjam isteri diantara teman atau kerabat dekat. Kebiasaan-kebiasaan ini tidak dapat dikategorikan sebagai prostitusi, karena tidak mempunyai tujuan komersial. Kecuali itu ada pula prostitusi yang dianggap “suci”, misalnya di Timur Tengah, di sekeliling laut Mediterania, dan di beberapa daerah India. Di daerah-daerah tersebut terdapat orang-orang, yang disebut sebagai “hamba-hamba” dewa, yang menyediakan dirinya untuk

³² Muchid Abintani, *Prostitusi Masyarakat Liberal: Fenomena Kapitalisme Modern*, Jakarta: Djambatan, 1999, hlm. 23.

“prostitusi suci” itu. Pelayanan mereka ini diberi karakter tindakan sosial yang suci. Di sini hubungan seksual kolektif diterima sebagai pelaksanaan sebuah ritual suci. Tindakan inipun tidak dapat dikategorikan sebagai prostitusi dalam arti sekarang, karena mereka melakukannya dalam ritual suci yang jauh dari tujuan-tujuan komersial. Semua imbalan yang didapat dikhususkan untuk kuil-kuil para dewa. Prostitusi yang kita kenal sekarang mau menjelaskan suatu tindakan memberikan tubuhnya bagi orang lain bukan dengan alasan efektif, tetapi untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan tertentu, entah dalam karir atau pekerjaan atau mendapatkan bayaran sebagai imbalan yang kemudian dimilikinya sendiri.³³

Menurut Michel Foucault, setelah ada keterbukaan telah terjadi represi modern atas seksualitas, dan represi itu terkait erat dengan kapitalisme. Kehadiran perempuan di sektor publik dalam sistem kapitalisme tidak sebatas pada kemampuan berpikir dan bertindak, melainkan juga dimanfaatkan sebagai obyek kepuasan. Oleh karena itu, membanjirnya kaum perempuan yang bekerja di sektor publik tidak dapat dengan serta-merta dijadikan indikator peningkatan peran atau status perempuan. Pada tingkat pasar, misalnya, penggunaan tubuh perempuan untuk keperluan iklan barang-barang konsumtif, menunjukkan telah terjadi pergeseran seksualitas dan tubuh dari domain "privat" ke domain "publik"; dari yang sakral ke yang profan, bukan sekadar pergeseran fungsi reproduktif perempuan dari prokreasi ke rekreasi atau pergeseran dari ritual ke ekspresi identitas dan gaya hidup.³⁴

³³ Hary Susanto, *Wisata Sex: Tinjauan Mora*, *Op.cit*, hlm. 5.

³⁴ Saratri Wilonoyudho, *Prostitusi*, dari www.kompas.com, tanggal 21 Juli 2003.

Masalah prostitusi adalah masalah yang kompleks dengan intrik sosial. Hal inilah yang menyinggung masalah prostitusi dan meletakkannya didepan masalah yang mengelinding di masyarakat. Tampak bahwa semua jerih payah yang dilakukan baik dari sisi hukum, tatanan sosial, praktek dan pelaku, dikarenakan kebebasan ekonomi yang dianggap sebagai jalan pokok bagi kaum wanita untuk memperoleh kebebasannya. Selain faktor ekonomi, masalah besar lainnya, yang muncul sebagai salah satu pemicu mendasar tindak prostitusi adalah krisis keluarga. Di mana krisis keluarga adalah awal dari krisis kemanusiaan. Bila kehidupan keluarga tidak mampu lagi memuaskan seseorang, maka seseorang cenderung tidak dapat lagi mengenali jati dirinya dan tak mampu memahami peran dan fungsinya, baik diri pribadi maupun sebagai anggota suatu keluarga. Ketika seseorang sudah tidak percaya lagi tentang pentingnya keluarga, maka selanjutnya ia akan mempertanyakan urgensi suatu perkawinan. Karena keluarga merupakan elemen terkecil dari masyarakat, maka masa depan masyarakat akan sangat tergantung pada keluarga-keluarga yang membentuknya. Jika tidak, maka tunggu saja tanggal kehancurannya.

Menurut statistik, kebanyakan PSK berasal dari klas sosial ekonomi lemah, dari keluarga yang bermasalah, bahkan mengalami broken home, di dorong oleh keinginan untuk mendapatkan income yang mudah. Dalam statistik ini tidak termasuk psk semiprofesional, terlebih “call-girls”. Sering punya titel akademis dan hidup berkecukupan, maka bila mereka memilih semiprofesi ini, mereka memutuskannya dengan bebas dan sadar. Para PSK

memulai karir mereka pada umur yang muda atau masih sangat muda, umumnya sebelum menginjak 20 tahun. Bahkan semakin bertambah psk anak-anak di bawah umur antara 12-13 tahun. Mereka lari dari rumah, atau malah disuruh menjadi psk oleh keluarganya. Perlu membedakan situasi sebelum dan sesudah menjadi PSK. Mula-mula mereka adalah gadis-gadis normal yang mendapat pendidikan di sekolah dasar atau menengah. Kemudian setelah menjadi psk, mereka mengalami perubahan; kepribadian mereka melemah dan mengalami deformasi seiring dengan perjalanan “karir” mereka. Sebabnya, sebagian besar karena keadaan hidup mereka: perlakuan buruk dan sewenang-wenang dari mucikari, tidak adanya kebebasan, sehingga mengalami stres bahkan depresi; lalu untuk mengatasi keadaan tertekan ini mereka mengkonsumsi alkohol secara berlebihan, dan sekarang mungkin ditambah lagi dengan narkoba. Biasanya seorang PSK bukanlah orang yang hiperseks. Dalam pelayanannya seorang PSK justru tidak mempunyai partisipasi spikis dan afektif, hal ini justru akan menyulitkan dia. Kalau tidak demikian, bagaimana dapat melayani para pelanggan secara terus-menerus. Dalam banyak kisah tentang PSK sering terjadi bahwa pada suatu saat mereka menyadari disgregasi moral mereka, namun mereka juga merasa tidak mampu untuk membebaskan diri. Karena itu tidak jarang terjadi percobaan bunuh diri diantara mereka.³⁵

Dalam KUHP tindak pidana prostitusi diatur pada Pasal 282 dan Pasal 283 KUHP untuk kejahatan. dalam Bab XIV buku II tentang, “Kesusilaan” dan Pasal 532 KUHP Bab VI buku III untuk pelanggaran. Terminologi

³⁵ Hary Susanto, *Wisata Sex.....*, hlm. 7.

kesusilaan mempunyai pengertian yang luas. Pasal 282, Pasal 283 dan Pasal 532 KUHP lebih pada “*exhibitionisme*”. Unsur pernyataan prostitusi disampaikan lewat tulisan, lisan, gambaran atau benda, termasuk pula peredarannya. Delik-delik tersebut termasuk dalam pengertian “*sex related oriented*” terdiri dari dua perbuatan yakni mengeluarkan pernyataan secara lisan ataupun secara tulisan atau dengan mempergunakan sebuah benda. Namun dengan adanya modus penyebaran kejahatan prostitusi melalui sarana teknologi informasi, keberadaan pasal-pasal yang mengatur tindak pidana prostitusi itu perlu dikaji ulang substansi dan proses penegakkan hukumnya. Apakah pasal-pasal tersebut cukup operasional untuk menaggulangi kejahatan di bidang prostitusi di era global ini.³⁶

Relevansi dalam hal ini dimaknai sebagai masih perlunya prostitusi dijadikan sebagai tindak pidana. Suatu perbuatan ditetapkan sebagai perbuatan yang diancam pidana disebut kriminalisasi. Terdapat beberapa kriteria perlunya suatu perbuatan di kriminalisasikan antara lain: (1) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila; (2) Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) bagi warga masyarakat; (3) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*); (4)

³⁶ Barda Nawawi Arif, *Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 250.

Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badanbadan hukum yaitu jangan sampai ada kemampuan beban tugas (*overbelasting*).³⁷

Dalam kriminalisasi perbuatan prostitusi terdapat persoalan yang mendasar. Persoalan mendasar berkaitan dengan kriteria apakah untuk menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana? Persoalan ini menjadi tidak mudah, mengingat prostitusi terkadang dianggap sebagai “kejahatan ringan”, dan bersifat “pribadi”. Oleh karena itu, dianggap sebagai “victimless crime” (kejahatan tanpa korban) karena korban menghendaki sendiri kejahatan tersebut. Namun apabila dikaji secara mendalam berkaitan dengan kerugian dan korban yang “jatuh” akibat prostitusi ini tampak luar biasa. Mengingat kejahatan ini dapat meruntuhkan moralitas suatu bangsa. Arti penting moralitas bangsa ini berkaitan dengan kelangsungan pembangunan terutama generasi muda bangsa. Generasi muda Indonesia tidak boleh tercemar polusi prostitusi ini, yang dapat menimbulkan ekkses terhadap kejahatan kesusilaan lainnya seperti perkosaan, percabulan, perdagangan wanita, perdagangan anak-anak, perilaku seksual yang menyimpang dan sebagainya. Di samping itu prostitusi dilarang oleh norma agama dan norma kesusilaan di masyarakat. Oleh karena itu perbuatan tersebut dipandang sebagai perbuatan yang tercela dan bersifat asusila.³⁸

Peran hukum pidana sebagai penguatan moralitas agaknya sesuai dengan pendapat Patrick Devlin, bahwa hukum pidana dapat dikatakan

³⁷ Moeljatno, *Kriminologi*, Jakarta: Bina Aksara, 1982, hlm. 101.

³⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992, hlm.87.

merupakan hukum yang menegaskan kembali bentuk kelakuan “amoral” di masyarakat yang diangkat menjadi tindak pidana. Dengan kata lain hukum pidana didasarkan pada prinsip-prinsip moral (*that the criminal law as we know it is based upon moral principle*). Prinsip penegakan moralitas ini menjadi basis suatu perbuatan dipandang tercela di masyarakat sehingga dapat menjadi dasar pengenaan sanksi pidana terhadap pelaku. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Van Bemmelen bahwa pada umumnya harus dipandang sebagai kejahatan adalah segala sesuatu yang bersifat merusak dan tidak susila. Namun bersifat asusilapun tidak cukup sebagaimana dikatakan Herbert L Packer bahwa: “*only conduct generally considered immoral should be treated as criminal*” bahwa “*...immoral an insufficient condition.. harm to other to include risk of damage to interest of others*”. Oleh karena perbuatan prostitusi merupakan bentuk perbuatan yang dilarang oleh norma agama, kesopanan, kesusilaan masyarakat maka perbuatan prostitusi tersebut merupakan perbuatan yang tercela, sehingga secara substansial layak dinyatakan sebagai perbuatan kriminal.³⁹

Pemahaman bahwa perbuatan prostitusi merupakan “*victimless crime*” (kejahatan tanpa korban), senyatanya masih perlu ditera ulang. Sesungguhnya dalam perbuatan prostitusi terdapat korban. Unsur korban dalam jenis kejahatan ini terutama terhadap generasi muda. Akibat tergerus moralitasnya, mereka dapat tumbuh menjadi bangsa yang “bobrok”. Kondisi ini jelas mempengaruhi pembangunan secara keseluruhan. Alasan prostitusi tetap

³⁹ Sudarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 125.

dikriminalisasikan bahkan (diperluas) adalah bahwa prostitusi dapat merusak sendi-sendi kehidupan bangsa. Prostitusi dapat “menyerang” moralitas anak-anak muda, sehingga perilaku seksualnya dapat tanpa kendali. Efek prostitusi dapat menimbulkan tindak pidana perkosaan, percabulan, perselingkuhan dan sebagainya. Unsur kerugian dapat berujud materiil maupun spritual Menurut Kongres PBB ke 7 No. Kode A/CONF/121/C.2/L.14 disusul dengan resolusi PBB No. 40/34 tertanggal 29 Nopember 1985 tentang “*Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power*” (Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan) menegaskan yang dimaksud korban kejahatan adalah orang-orang baik individu maupun kolektif yang menderita kerugian akibat perbuatan (tidak berbuat) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara termasuk peraturan yang melarang penyalahgunakan kekuasaan. Sementara itu, pengertian “kerugian” (harm) termasuk kerugian fisik maupun mental (*physical or mental injury*), penderitaan emosional (*emotional suffering*), kerugian ekonomi (*economic loss*), atau perusakan substansial dari hak asasi mereka (*substansial impairment of their fundamental rights*).⁴⁰

Dari aspek hukum pidana materiil, berdasarkan rumusan Pasal 282 dan Pasal 283 KUHP jenis perbuatan yang dilarang antara lain: (1) menyiarkan, mempertontonkan atau menempelkan dengan terang-terangan tulisan dan sebagainya. Menyiarkan misalnya memakai surat kabar, majalah, buku, surat selebaran dan lain-lain. Mempertontonkan artinya diperlihatkan kepada orang

⁴⁰ Oemar Senoadji, Perkembangan Tindak Pidana Prostitusi di Indonesia, *Makalah Disampaikan Dalam Konggres Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi*, Semarang, 1998, hlm. 17.

banyak, menempelkan artinya ditempelkan di suatu tempat sehingga kelihatan; (2) membuat, membawa masuk, mengirimkan langsung, membawa keluar atau menyediakan tulisan dan sebagainya untuk disiarkan, dipertontonkan atau ditempelkan dengan terang-terangan; (3) dengan terang-terangan atau dengan menyiarkan suatu tulisan menawarkan dengan tidak diminta atau menunjukkan, bahwa tulisan dan sebagainya itu boleh didapat. Tulisan, gambaran, benda/ barang harus melanggar kesusilaan, misalnya buku yang isinya cabul, gambar atau patung yang bersifat cabul, film yang isinya cabul. Pada Pasal 283 KUHP tulisan, gambar dan benda tersebut harus ditawarkan kepada anak yang belum genap berumur 17 tahun, atau anak yang belum dewasa.⁴¹

Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan kriminalisasi cyber crime terutama dalam pornografi telah dimuat dalam RUU-PTI (Rancangan Undang-Undang Pemanfaatan Teknologi Informasi), tertuang dalam Bab XIV yang berjudul “Ketentuan Pidana” pada Pasal 40 ayat (1) memuat ketentuan mengenai perbuatan “membuat, menyediakan, mengirimkan, mendistribusikan data/tulisan/rekaman yang isinya melanggar kesusilaan dengan menggunakan komputer/media elektronik lainnya”, ayat (2) apabila objeknya adalah anak, dan ayat (3). Merumuskan menggunakan komputer/media elektronika untuk melakukan tindak pidana kesusilaan terhadap anak. Rumusan RUU-PTI tersebut merupakan bahan yang diadopsi dari Konvensi Cyber Crime Dewan Eropa (*Council of Europe Cyber Crime Convention*). Betapapun telah dibuat

⁴¹ Barda Nawawi Arif, *Selekta...., op.citi*, hlm. 255.

pola rumusan tersebut, ternyata hampir sama dengan rumusan delik kesusilaan lainnya yakni tetap mengacu pada pengertian “kesusilaan” (seperti dalam KUHP), objeknya anak di bawah umur (seperti kebanyakan pasal-pasal kesusilaan KUHP), yang baru adalah media dalam melakukan kejahatan yakni “komputer”. Unsur tindak pidana, seperti kata “barangsiapa” yakni pelaku sebagaimana dalam rumusan pasal-pasal hukum pidana materiil di atas barangkali telah cukup jelas, artinya klasifikasi siapa saja yang berperan sebagai pelaku (*dader*), yang turut serta (*mededader*). Pengguna atau mereka yang mengakses pornografi dapat dikategorikan sebagai pelaku murni (*dader*), menurut hemat penulis oleh karena ia datang dan mempergunakan internet guna mewujudkan niat batinnya untuk mengakses pornografi tanpa sepengetahuan pemilik warnet. Penyedia jasa tidak dapat dikategorikan “kerjasama” dalam arti mewujudkan unsur niat jahat tersebut. Sebab internet dapat dipandang sebagai “barang” atau instrumen yang netral, di samping itu program (menunya) meliputi berbagai informasi, tidak semata-mata pornografi, sehingga pemakailah yang dapat mengeksploitasi apapun tergantung pada niat atau sikap batin pengguna (pelaku). Sementara itu, pemasok yang mempunyai *home page* dapat dikategorikan sebagai aktor intelektual (*uitloker*).⁴²

E. Kontradiksi Prostitusi di Masyarakat

Pelacuran atau prostitusi merupakan profesi yang sangat tua usianya dan sering dikatakan setua umur kehidupan itu sendiri. Pelacuran ini selalu

⁴² *Ibid*, hl. 256-258.

ada pada semua negara berbudaya sejak zaman purba sampai sekarang dan senantiasa menjadi masalah sosial, menjadi objek urusan hukum dan tradisi. Selanjutnya, dengan berkembangnya teknologi, industri dan kebudayaan manusia, turut berkembang pula praktek pelacuran dalam berbagai bentuk dan tingkatannya. Meskipun tidak seluruhnya benar, pada umumnya ada keyakinan bahwa di desa-desa, hampir tidak terdapat pelacuran. Jika ada, mereka itu adalah pendatang-pendatang dari kota, yang singgah untuk beberapa hari, atau pulang kedesa. Pembicaraan tentang pelacuran dalam konteks ini adalah usaha pelacuran atau prostitusi yang dijalankan secara terorganisasi oleh berbagai pihak.⁴³

Berlangsungnya perubahan-perubahan sosial yang sangat cepat dan perkembangan yang tidak sama dalam kebudayaan, mengakibatkan ketidakmampuan banyak individu untuk menyesuaikan diri mengakibatkan timbulnya ketidakharmonisan, konflik-konflik baik eksternal dan internal. Peristiwa-peristiwa tersebut memudahkan individu menggunakan pola-pola reaksi yang menyimpang dari pola umum yang berlaku. Dalam hal ini ada pola pelacuran untuk mempertahankan hidup ditengah-tengah hiruk pikuk alam pembangunan, khususnya di Indonesia. Beberapa peristiwa tersebut antara lain:⁴⁴

- a. Adanya keinginan dan kemauan manusia untuk menyalurkan kebutuhan seks khususnya diluar ikatan perkawinan

⁴³ Thomas Sunaryo, *Studi Tentang Hubungan Kerja Dalam Lokalisasi Pelacuran*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1987, hlm. 5.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 8.

- b. Merosotnya norma-norma susila dan keagamaan pada saat-saat orang mengenyam kesejahteraan hidup,
- c. Kebudayaan eksploitasi pada zaman modern ini, khususnya mengeksploitir kaum lemah/wanita untuk tujuan-tujuan komersil.

Meningkatnya diferensiasi dalam masyarakat, reaksi yang kolektif dari masyarakat terhadap pelanggaran-pelanggaran kaidah-kaidah hukum menjadi berkurang sehingga hukum yang bersifat represif berubah menjadi hukum yang bersifat restitutif. Di dalam hukum yang restitutif, tekanan diletakkan pada orang yang menjadi korban atau yang dirugikan, yaitu bahwa segala sesuatu harus dikembalikan pada keadaan sebelum kaidah-kaidah tersebut dilanggar.

Pitirim Sorokin pernah mengemukakan teori tentang perkembangan hukum dan gejala-gejala sosial lainnya yang disesuaikan dengan tahapan-tahapan tertentu yang dilalui oleh setiap masyarakat. Masyarakat berkembang sesuai dengan nilai-nilai tertentu yang sedang menonjol di dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai tersebut adalah yang *ideational* (yaitu kebenaran absolut sebagaimana diwahyukan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa, *Sensate* (yaitu nilai-nilai yang didasarkan pada pengalaman), dan yang *idealistic* (yaitu merupakan kategori campuran). Ketiga kategori tersebut sebetulnya lebih banyak menyangkut sebab utama terjadinya perubahan-perubahan sosial, yakni:

1. Komulasi yang progresif daripada penemuan-penemuan di bidang teknologi.

2. kontak atau konflik antara budaya; dan
3. gerakan sosial (*social movement*).⁴⁵

Menurut Gillin dan Gillin, proses sosial adalah cara berhubungan yang dapat dilihat apabila orang perorangan dan kelompok-kelompok manusia saling bertemu dan menentukan sistem serta bentuk-bentuk hubungan tersebut atau apa yang akan terjadi apabila ada perubahan-perubahan yang menyebabkan goyahnya cara-cara hidup yang telah ada. Proses sosial sebagai jalan perubahan di dalam perhubungan kemasyarakatan antara manusia dengan manusia yang mengakibatkan terjadinya perubahan dalam perhubungan tersebut. Bahwa tidaklah hanya manusia pribadi yang saling berhubungan di dalam kelompok kehidupan bersama ini, tetapi juga kelompok-kelompok sosial yang terdapat di dalam masyarakat. Dengan demikian proses sosial jalan perubahan di dalam perhubungan kemasyarakatan di antara manusia dengan manusia atau kelompok dengan kelompok manusia yang lain yang mengakibatkan terjadinya perubahan perhubungan tersebut. Kita semua sebagai anggota masyarakat atau kelompok sosial selalu mengalami proses sosial ini.⁴⁶

Menurut Soerjono Soekanto konflik adalah proses sosial dimana orang perorangan atau kelompok manusia berusaha memenuhi tujuannya dengan jelas menentang pihak lawan dengan ancaman dan atau kekerasan. Pertentangan mempunyai beberapa bentuk antara lain :⁴⁷

⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Cetakan 13, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 109.

⁴⁶ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 1981, hlm. 72.

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor*, *Op.Cit* , hlm. 81.

1. Pertentangan pribadi, yaitu sejak mulai perkenalan sudah saling tidak menyukai, apabila dikembangkan maka timbul rasa saling benci dimana masing-masing pihak berusaha memusnahkan pihak lawannya.
2. Pertentangan sosial,
3. Pertentangan antara kelas-kelas sosial, yaitu yang disebabkan karena perbedaan kepentingan, misalnya kepentingan buruh dengan majikan.
4. Pertentangan politik, yaitu antara golongan-golongan dalam masyarakat.
5. Akibat-akibat pertentangan tersebut antara lain :
6. Tumbuhnya solidaritas dari in group mereka yang bersedia berkorban bagi keutuhan kelompoknya.
7. Apabila terjadi pertentangan satu kelompok, maka retaklah persatuan kelompok tersebut.
8. Perubahan dari kepribadia orang perorangan.
9. Hancurnya harta benda dan korban manusia.
10. Takluknya salah satu pihak

Pada umumnya kegiatan prostitusi yang terorganisir atau di rumah-rumah pelacuran, jelas membuat resah masyarakat mengingat pengaruh prostitusi tersebut terhadap kehidupan sosial di sekitarnya sehingga menimbulkan reaksi dan aksi dari masyarakat. Pelacuran dapat memberi pengaruh demoralisasi kepada lingkungan khususnya anak-anak remaja dan dapat menjadi sumber penyakit kotor serta penyebab terjadinya abortus serta kematian bayi. Hal ini sudah merupakan suatu preposisi yang tidak perlu dibuktikan lagi kebenarannya.

Di samping itu, reaksi sosial sehubungan dengan usaha prostitusi yang cukup berkembang di lingkungan masyarakat dapat menimbulkan adanya perbuatan main hakim sendiri (*eigenrichting*) oleh masyarakat yang tidak setuju terhadap kegiatan pelacuran tersebut. Tindakan main hakim sendiri itu baik yang terorganisasi dan terencana maupun yang bersifat spontan sering terwujud dalam bentuk tindak kekerasan, pembakaran dan amuk massa terhadap lokasi prostitusi. Misalnya adanya penyerbuan dari kelompok masyarakat atau kelompok agama yang mengatasnamakan pembela kebenaran dan pemberantasan kemaksiatan masyarakat melakukan penyerbuan ke tempat-tempat yang dianggap tempat proses prostitusi, seperti diskotik, tempat hiburan malam, lokasi, dan tempat lain-lainnya. Tetapi ada juga kelompok masyarakat yang menentang pemberantasan prostitusi dengan cara kekerasan, seperti yang terjadi di daerah Madura yang mengatasnamakan kelompok masyarakat pembela rakyat yang menentang dibubarkannya lokasi yang ada di daerah mereka.⁴⁸

Hal ini membuktikan di satu sisi bahwa masyarakat menentang keras praktek prostitusi ini yang lama kelamaan dapat memicu terjadinya konflik sebagai salah satu bentuk proses sosial. Berbagai fenomena sehubungan dengan kegiatan prostitusi tersebut di atas, nampaknya masih sulit dihapus sebagaimana sulitnya menghapus kegiatan pelacuran itu sendiri karena merupakan masalah yang sangat kompleks dan berkaitan dengan masalah tekanan ekonomi dan kemiskinan, sikap pragmatis (mudah mencari uang),

⁴⁸ Warga Menentang Pembubaran Lokasi, www.detik.com, tanggal 23 Agustus 2007.

serta sikap permisif masyarakat serta aparat penegak hukum (pemerintah), filosofi hidup masyarakat yang semakin individualistis, kegiatan urbanisasi, dan juga faktor psikologis. Tidak kalah pentingnya adalah faktor media massa yang semakin marak dengan nuansa pornografi termasuk kemajuan teknologi informasi internet yang menyebabkan orang semakin mudah mengakses situs-situs pornografi yang ditawarkan berbagai *website* secara gratis dan murah.⁴⁹

F. Tinjauan Hukum Pidana Islam Tentang Tindak Pidana Prostitusi

Jinayah menurut fuqaha' ialah perbuatan atau perilaku yang jahat yang dilakukan oleh seseorang untuk mencelakai atau mencabuli kehormatan jiwa atau tubuh badan seseorang yang lain dengan sengaja. Penjelasan tersebut khusus pada kesalahan-kesalahan berhubungan dengan perlakuan seseorang membunuh atau menghilangkan anggota tubuh badan seseorang yang lain atau mencederakan atau melukakannya yang wajib di kenakan hukuman qisas atau diyat. Kesalahan-kesalahan yang melibatkan harta benda, akal fikiran dan sebagainya adalah termasuk dalam jinayah yang umum yang tertakluk di bawahnya semua kesalahan yang wajib dikenakan hukuman hudud, qisas, *diyat* atau *ta'zir*.

Mengikut peruntukan hukum syara' yang disebutkan di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits dan yang dikuatkan dalam undang-undang jinayah syar'iyah, pelaku tindak pidana yang didakwa di bawah kewenangan jinayah syar'iyah apabila ukuran kesalahannya di dalam pengadilan wajib dikenakan

⁴⁹ Ninik Widiyanti dan Panji Anoraga, *Perkembangan Kejahatan dan Masalahnya Ditinjau Dari Segi Kriminologi dan Sosial*, Cetakan Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987, hlm. 19.

hukuman hudud, qisas, diyat atau ta`zir. Hukuman-hukuman ini adalah sesuai dengan kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana tersebut.⁵⁰

1. Hukuman Hudud

Hukuman hudud adalah hukuman yang telah ditentukan dan ditetapkan Allah di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits. Hukuman hudud ini adalah hak Allah yang bukan sahaja tidak boleh ditukar ganti hukumannya atau diubahsuai atau dipinda malah tidak boleh dimaafkan oleh sesiapa pun di dunia ini. Mereka yang melanggar ketetapan hukum Allah yang telah ditentukan oleh Allah dan Rasul-Nya adalah termasuk dalam golongan orang yang zalim. Firman Allah SWT. Yang artinya: *"Dan sesiapa yang melanggar aturan-aturan hukum Allah maka mereka itulah orang-orang yang zalim."*⁵¹

Kesalahan-kesalahan yang wajib dikenakan hukuman hudud ialah:

- a. Berzina, iaitu melakukan persetubuhan tanpa nikah yang sah mengikut hukum syara'.
- b. Menuduh orang berzina (*qazaf*), iaitu membuat tuduhan zina ke atas orang yang baik lagi suci atau menafikan keturunannya dan tuduhannya tidak dapat dibuktikan dengan empat orang saksi.
- c. Minum arak atau minuman yang memabukkan sama ada sedikit atau banyak, mabuk ataupun tidak.

⁵⁰ www.al-azim.com, Jinayah, diakses tanggal 15 20 September 2007.

⁵¹ QS. Al-Baqarah, 2:229.

- d. Mencuri, yaitu memindahkan secara sembunyi harta alih dari jagaan atau milik tuannya tanpa persetujuan tuannya dengan niat untuk menghilangkan harta itu dari jagaan atau milik tuannya.
- e. Murtad, yaitu orang yang keluar dari agama Islam, sama ada dengan perbuatan atau dengan perkataan, atau dengan i`tiqad kepercayaan.
- f. Merompak (*hirabah*), yaitu keluar seorang atau sekumpulan yang bertujuan untuk mengambil harta atau membunuh atau menakutkan dengan cara kekerasan.
- g. Penderhaka (*bughat*), yaitu segolongan umat Islam yang melawan atau menderhaka kepada pemerintah yang menjalankan syari`at Islam dan hukum-hukum Islam.

2. Hukuman Qisas

Hukuman qisas adalah sama seperti hukuman hudud juga, yaitu hukuman yang telah ditentukan oleh Allah di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadith. Hukuman qisas ialah kesalahan yang dikenakan hukuman balas. Membunuh dibalas dengan bunuh (nyawa dibalas dengan nyawa), melukakan dibalas dengan melukakan, mencederakan dibalas dengan mencederakan.

Kesalahan-kesalahan yang wajib dikenakan hukuman qisas ialah:

- a. Membunuh orang lain dengan sengaja.
- b. Menghilangkan atau mencederakan salah satu anggota badan orang lain dengan sengaja.

- c. Melukakan orang lain dengan sengaja. Hukuman membunuh orang lain dengan sengaja wajib dikenakan hukuman qisas ke atas si pembunuh dengan dibalas bunuh.

Firman Allah SWT. Yang artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, diwajibkan kamu menjalankan hukuman qisas (balasan yang seimbang) dalam perkara orang-orang yang mati dibunuh."⁵²

Hukuman menghilangkan atau mencederakan salah satu anggota badan orang lain atau melukakannya wajib dibalas dengan hukuman qisas mengikut kadar kecederaan atau luka seseorang itu juga mengikut jenis anggota yang dcederakan dan dilukakan tadi.

3. Hukuman Diyat

Hukuman diyat ialah harta yang wajib dibayar dan diberikan oleh penjenayah kepada wali atau waris mangsanya sebagai gantirugi disebabkan jenayah yang dilakukan oleh penjenayah ke atas mangsanya. Hukuman diyat adalah hukuman kesalahan-kesalahan yang sehubungan dengan kesalahan qisas dan ia sebagai gantirugi di atas kesalahan-kesalahan yang melibatkan kecederaan anggota badan atau melukakannya.

Kesalahan-kesalahan yang wajib dikenakan hukuman diyat ialah:

- a. Pembunuhan yang serupa sengaja.
- b. Pembunuhan yang tersalah (tidak sengaja).
- c. Pembunuhan yang sengaja yang dimaafkan oleh wali atau waris orang yang dibunuh.

⁵² QS. Al Baqarah 2: 178

Firman Allah SWT yang artinya:

"Maka sesiapa (pembunuh) yang dapat sebahagian keampunan dari saudaranya (pihak yang terbunuh) maka hendaklah (orang yang mengampunkan itu) mengikut cara yang baik (dalam menuntut ganti nyawa), dan si pembunuh pula hendaklah menunaikan (bayaran ganti nyawa itu) dengan sebaik-baiknya. Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu serta satu rahmat kemudahan. Sesudah itu sesiapa yang melampaui batas (untuk membalas dendam pula) maka baginya azab siksa yang tidak terperi sakitnya."⁵³

4. Hukuman Ta`zir

Hukuman ta`zir ialah kesalahan-kesalahan yang hukumannya merupakan dera, iaitu penjenayah-penjenayah tidak dijatuhkan hukuman hudud atau qisas. Hukuman ta`zir adalah hukuman yang tidak ditentukan kadar atau bentuk hukuman itu di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits. Hukuman ta`zir adalah dera ke atas penjenayah-penjenayah yang telah sabit kesalahannya dalam mahkamah dan hukumannya tidak dikenakan hukuman hudud atau qisas kerana kesalahan yang dilakukan itu tidak termasuk di bawah kes yang membolehkannya dijatuhkan hukuman hudud atau qisas. Jenis, kadar dan bentuk hukuman ta`zir itu adalah terserah kepada kearifan hakim untuk menentukan dan memilih hukuman yang patut dikenakan ke atas penjenayah-penjenayah itu kerana hukuman ta`zir itu adalah bertujuan untuk menghalang penjenayah-penjenayah mengulangi kembali kejahatan yang mereka lakukan tadi dan bukan untuk menyiksa mereka.

⁵³ *Ibid.*

Hukuman hudud, qisas, diyat dan ta`zir diperuntukkan dalam qanun jinayah syar`iyyah adalah bertujuan untuk menjaga prinsip perundangan Islam yang tertakluk di bawahnya lima perkara:

1. Menjaga agama, yaitu menjaga aqidah orang-orang Islam supaya tidak terpesong dari aqidah yang sebenar dan tidak menjadi murtad. Orang yang murtad akan disuruh bertaubat terlebih dahulu dan sekiranya dia enggan bertaubat maka hukuman bunuh akan dikenakan ke atas mereka. Sabda Rasulullah SAW yang artinya: *"Siapa yang menukar agamanya (murtad), maka bunuhlah dia." (Riwayat Bukhari).*
2. Menjaga nyawa, iaitu menjaga jiwa seseorang dari dibunuh termasuklah menjaga anggota tubuh badan seseorang dari dcederakan atau dirosakkan. Sesiapa yang membunuh manusia atau mencederakan anggota tubuh badan mereka itu dengan sengaja wajib dijatuhkan hukuman qisas atau diyat sebagaimana firman Allah SWT yang artinya: *"Dan di dalam hukum qisas itu ada jaminan hidup bagi kamu, wahai orang-orang yang berakal fikiran supaya kamu bertaqwa."⁵⁴*
3. Menjaga akal fikiran, iaitu memelihara akal fikiran manusia dari kerosakan disebabkan minum arak atau minuman-minuman yang memabukkan. Mereka yang meminum arak wajib dijatuhkan hukuman sebat tidak lebih dari lapan puluh kali sebat sebagaimana yang telah diriwayatkan oleh Saiyidina Ali di dalam sebuah hadith yang artinya:

"Rasulullah s.a.w. telah menyebat orang yang minum arak sebanyak empat puluh kali sebat, dan Saiyidina Abu Bakar telah menyebat empat puluh kali sebat juga, dan Saiyidina Umar menyebat sebanyak lapan puluh kali .

⁵⁴ QS. Al Baqarah 2: 179

4. Menjaga keturunan, yaitu memelihara manusia dari melakukan perzinaan supaya nasab keturunan, perwalian dan pewarisan anak-anak yang lahir hasil dari persetubuhan haram itu tidak rosak. Orang yang melakukan perzinaan wajib dijatuhkan hukum sebat dan rejam sebagaimana sabda Rasulullah s.a.w. dalam hadithnya yang diriwayatkan daripada `Ubadah bin As-Somit r.a. yang artinya:

"Ambillah peraturan daripada aku, ambillah peraturan daripada aku. Sesungguhnya Allah telah memberi jalan untuk mereka. Perawan dengan jejaka yang berzina hukumannya disebat sebanyak seratus kali sebat, dan dibuang negeri selama setahun. Dan janda dengan janda yang berzina hukumannya disebat sebanyak seratus kali sebat dan direjam." (Riwayat Muslim dan Abu Daud)

5. Menjaga harta benda, yaitu memelihara harta benda manusia dari dicuri dan dirompak dengan menjatuhkan hukuman potong tangan ke atas pencuri, dan menjatuhkan hukuman mati atau potong tangan dan kaki kedua-duanya sekali atau dibuang negeri ke atas perompak. Hukuman ini tertakluk kepada cara rompakan itu dilakukan sebagaimana firman Allah SWT yang artinya:

"Dan orang lelaki yang mencuri dan perempuan yang mencuri maka (hukumannya) potonglah tangan mereka sebagai satu balasan dengan sebab apa yang mereka telah usahakan, (juga sebagai) suatu hukuman pencegah dari Allah. Dan (ingatlah) Allah maha Kuasa lagi Maha Bijaksana."⁵⁵

Para ulama kuno (salaf) meletakkan dasar tindakan keagamaan seperti terungkap dalam nomenklatur Ushul Fikih: "*Jalbul Mashalih Muqaddamun 'Ala Dar'il Mafasid*", menarik kebaikan perlu diutamakan daripada menolak kejelekan. Di samping itu, terlihat sering kali upaya gerakan islamisasi

⁵⁵ QS. Al Maidah : 38

konstitusi terlampau bertumpu pada "semangat jihad" melalui cara pandang sempit dan militan, tanpa pembekalan pemikiran ijtihad sehingga sering kali pula sulit membedakan secara *clear and distinct* antara hal-hal yang perlu dielaborasi (*dzanni al-dilalah*) dan yang dogma (*qhat'I al-dilalah*), atau yang dini (ajaran keagamaan) dan mana yang tarikhi atau tsaqafi (historis-kultural). Para ulama berdalil: "*La hukma Illa Allah*", tidak ada hukum kecuali hukum dari Allah. Dan, diktum amar makruf nahi mungkar lebih ditafsirkan sebagai upaya mencari kebenaran dengan pedang. Suatu tindakan keagamaan yang mengingatkan kepada kelompok *Khawarij* yang muncul pada awal-awal pergolakan pemikiran Islam. Pada praktiknya masih terlihat fragmentaris ketika formalisasi ajaran Islam dioperasikan. Klaim penerapan syariat Islam masih berkuat pada pemahaman masing-masing sehingga pada tingkat antarnegara yang saling mengklaim itu pun esensinya berbeda-beda ketika dibenturkan pada hal-hal yang aplikatif. Akhirnya, syariat Islam dilaksanakan secara simbolik oleh negara tertentu dan ini dipandang justru mempersempit ruang gerak syariat itu sendiri. Belum lagi persoalan penyimpangan moral yang terjadi secara sembunyi-sembunyi yang dilakukan oleh warganya akibat pengekangan negara melalui rigiditas hukum agama, seperti perkosaan atau "pornografi malu-malu" yang intinya mengarah pada perilaku seks serampangan. Afganistan, pada masa Taliban yang menerapkan hukum Islam secara puritan dan rigid, ternyata menyisakan banyak kisah soal perkosaan sebagai akibat dari penindasan terhadap kaum wanita. Alih-alih dapat meraih nilai universal syariat, formalisasi Islam justru menimbulkan pemahaman yang sempit. Misalnya, di Arab Saudi dalam hal pelarangan perempuan menyeter

mobil atau pelarangan warga Afganistan mendengarkan musik pada zaman rezim Taliban. Akibatnya, menjadi pemandangan biasa jika satu negara terlalu ketat dalam menerapkan syariat Islam, sedangkan negara lain agak longgar walaupun sama-sama mengklaim sebagai negara Islam yang menerapkan syariat Islam. Demikian pula dalam hal sulitnya menindak prostitusi. Agama tidak bisa langsung bertindak sebagai "lembaga inkuisisi" dengan menjatuhkan sanksi (*'uqubat*) terhadap prostitusi. Dalam fikih Islam sendiri terdapat ragam beda pendapat, misalnya dalam kasus prostitusi. Menurut Abu Hanifah, perbuatan seks dengan wanita bayaran tidak bisa dikenai hukum *Hadd* karena hukum transaksinya (*al-Ijarah*) masih samar (*syubhat*), sedangkan pelaksanaan hukum *Hadd*, seperti disabdakan nabi, harus bebas dari segala kesamaran.⁵⁶

Pada tataran teoretis bisa lebih dijelaskan bahwa dalam hukum Islam terdapat istilah hukum pokok (*al-ahkam al-ashliyyah*), yaitu inti-inti ajaran hukum yang terdapat dalam syariah dan hukum pendukung (*al-ahkam al-muayyidah*). Kasus hukum rajam bagi pelaku zina, umpamanya, bukanlah inti ajaran yang dikehendaki syariah. Yang inti adalah larangan perbuatan zina. Adapun hukum rajam adalah hukum pendukung dalam menegakkan larangan zina. Jadi, cukup hukum pokok saja yang diakomodir. Karena, seperti dinyatakan oleh Wahbah Zuhaili, hukum pendukung tidak selamanya bisa dilaksanakan di tempat dan waktu yang berbeda.⁵⁷ Maka, hukum rajam tersebut tidak harus dipaksakan keberlakuannya. Yang penting, tidak

⁵⁶ Sirajuddin Abu Hafsh, *Al-Ghurrah al-Munifah, Maktabah Imam Abu Hanifah*, Beirut, Cet.II, 1988, hal 169-170.

⁵⁷ al-Fiqh al-Islamy, *Darul Fikr*, Beirut, juz IV, 1986, hal 280.

bertentangan dengan inti ajaran syariah, yang berarti win-win solution dalam rangka pemeliharaan agama dan kemaslahatan dunia (*haratsah al-din wa siyasah al-dunya*). Hal ini membuktikan bahwa fikih dengan pluralisme pendapat (qaul) tidak bisa langsung dijadikan sebagai hukum positif negara. Artinya, fikih bukan sebagai "kebenaran ortodoksi", tetapi lebih sebagai "pemaknaan sosial" dan "alat rekayasa sosial" sekaligus sebagai "etika sosial". Dengan demikian, masalahnya adalah bagaimana meramu hukum Islam agar kehadirannya tidak bertentangan dengan modernitas, tetapi sejalan dengan semangat dan ruh wahyu sebagai sumber fikih.

Melihat kondisi tersebut, yang dibutuhkan saat ini dalam meretas apa yang kerap disebut sebagai "problem modernitas" adalah fikih sosial, bukan konstitusionalisasi hukum Islam yang dioperasikan secara paksa. Fungsi fikih sosial ini sangatlah progresif, di antaranya menjadi "counter discourse" terhadap hegemoni pola pemikiran lama yang konservatif. Sebab, konsep kunci seluruh pemikiran hukum dalam Islam adalah *mashalih al-'ammah*, kebaikan universal. Dengan cara pandang dan wacana fikih sosial ini, maka penyikapan yang dilakukan secara radikal terhadap segala bentuk patologi sosial, termasuk prostitusi, tidak akan terjadi. Sebaliknya, akan mewujudkan penyikapan secara moderat (*tawasuth*), bijaksana (*tawazun*), dan selalu memberikan jalan pemecahan, tidak tergesa melakukan tindakan yang justru bisa membawa pada dampak destruktif yang berkesinambungan. Maka, kalau dibesut dari apa yang dilakukan oleh kaum fundamentalisme, adalah terpancangnya kepelikan yang tersimpuh dalam operasionalisasi pelembagaan

syariat Islam. Karena, yang dihadapi adalah masalah kemanusiaan yang semakin kompleks. Syariat Islam dalam doktrin dan praksisnya sesungguhnya selalu memperhatikan aspek-aspek esoteris, bukan semata eksoteris. Artinya, Islam amat peduli pada segi religiusitas manusia yang bersifat subtil dan lebih berkaitan dengan spiritualitas (*ruhaniyyah*). Hal ini seperti terungkap dalam sabda nabi bahwa Allah tidak melihat segi lahiriah manusia, melainkan hati atau segi batin manusia.⁵⁸

Secara aplikatif, Islam telah memberikan rumusan kemanusiaan, seperti yang tersurat dalam konsep *al-kulliyah al-khamsah*, yakni lima prinsip universal yang meliputi: menjaga kebebasan beragama (*hifdz din*); memelihara kelangsungan hidup (*hifdz nafs*); menjamin kelangsungan keturunan (*hifdz nasl*); melindungi kepemilikan harta benda (*hifdz mal*); dan menjamin kreativitas berpikir, kebebasan berekspresi, dan mengeluarkan pendapat (*hifdz 'aql*).

Aktualisasi kelima prinsip ini bisa dikembangkan menjadi kerangka konsep HAM serta pelaksanaan pemerintahan yang demokratis. Karena itu, tidak ada alasan untuk membenturkan nilai-nilai Islam dengan HAM ataupun demokrasi. Melalui paradigma ini pula, syariat Islam justru tampak jelas memiliki sisi universalitas dan kosmopolitan, yakni merupakan pranata yang progresif untuk menciptakan kesalehan sosial dan mewujudkan visi peradaban Islam yang hanif. Umat Islam haruslah tetap menjadi umat yang "berada di tengah" (*ummatan wasathan*) dalam ikhtiar membebaskan umat manusia dari keterbelengguan. Prostitusi yang telah menjasad dalam kehidupan sosial tidak

⁵⁸ Moch. Mushofa Ihsan, *Nilai-nilai....*, hlm. 5.

mesti didekati secara verbalistik dan radikal. Prostitusi lagi-lagi adalah persoalan kemanusiaan (*ahwal al-syakhshiyah*), yang membutuhkan cara-cara manusiawi dengan mendasarkan pada kesamaan martabat.⁵⁹

Prostitusi yang dilakukan bukan di ranah privasi, melainkan di ranah publik, telah melemparkan umat manusia dari orang yang tadinya terhormat dan bermartabat menjadi manusia yang hina dina dan tidak berharga di depan manusia lainnya. Prostitusi dan perbuatan melacur adalah melakukan pornoaksi dengan melanggar nilai moral agama dan kemasyarakatan sekaligus melakukan aksi tersebut tidak dalam ranah privasi melainkan ranah publik. Setiap orang bisa melakukan persenggamaan dengan siapa pun, meski tanpa ikatan tali pernikahan, asalkan mampu membayar tarif yang diinginkan. Prostitusi sebagai tindakan tak bermoral dapat dilihat dari sisi nilai masyarakat Indonesia. Pandangan-pandangan agama soal prostitusi ini menyebutkan:

*“Dan janganlah kamu mendekati zina; sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji. Dan suatu jalan yang buruk.”*⁶⁰

Alquran ayat ke-32 Surat Al Israa di atas menunjukkan bahwa agama jelas sangat melarang untuk berbuat zina, yang ditunjukkan dengan ayat yang melarang untuk mendekati perbuatan yang dapat menimbulkan perbuatan keji. Perbuatan keji: menurut jumhur mufassirin yang dimaksud perbuatan keji ialah perbuatan zina, sedang menurut pendapat yang lain ialah segala perbuatan mesum seperti : zina, homo sek dan yang sejenisnya. Menurut pendapat Muslim dan Mujahid yang dimaksud dengan perbuatan keji ialah musahaqah (homoseks antara wanita dengan wanita). Hal ini dapat dikatakan

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 6.

⁶⁰ Q.S. Al Israa, 17:32.

bahwa zina merupakan salah satu perbuatan yang dilarang oleh agama dan mempunyai dampak sosial yang buruk dalam kehidupan sosial.⁶¹

Persoalan yang berkaitan dengan prostitusi, pada jaman nabi Muhammad SAW, juga sudah ada yang terorganisir baik yang berkelas menengah ke bawah maupun yang berkelas elit. Hal ini dikarenakan bahwa sudah menjadi kebiasaan, khususnya kelompok bagi kaum Quraisy menjadi kesenangan untuk mencari perempuan di luar, selain istri-istri mereka di rumah. Prostitusi pada jaman nabi Muhammad SAW, yang terorganisir biasanya terkumpul dalam suatu rumah (bordir), dimana menyediakan perempuan yang siap untuk diajak berhubungan (berkencan) dengan transaksi biaya yang berbeda-beda. Di samping itu, budaya masyarakat jahiliyah masih sangat melekat di kalangan masyarakat. Misalnya tentang kebiasaan minum-minuman keras, berjudi dan bermain perempuan (berzina). Perilaku-perilaku tersebut merupakan salah satu bentuk yang terus oleh masyarakat dilakukan. Perilaku jahiliyah yang masih dilakukan oleh sebagian masyarakat pada saat nabi Muhammad di angkat menjadi nabi, yaitu jenis pernikahan yang dapat dikategorikan sebagai prostitusi. Hal ini sesuai dengan hasist yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Abu Daud, yang isinya ada empat macam pernikahan pada masa jahiliyah, yaitu:⁶²

1. Seorang lelaki melamar kepada lelaki lain untuk mengawini wanita yang ada di bawah asuhannya atau anak perempuannya.

⁶¹ Al Qur'an Terjemahan, Departemen Agama Republik Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 217.

⁶² Hadits nabi dari Ibu 'Aisyah dan diriwayatkan oleh Bukhari dan Abu Daud.

2. Seorang lelaki meminta istrinya yang baru saja suci dari menstruasi untuk pergi kepada seorang lelaki (yang dipandang cerdas atau ganteng), dan istri tersebut diminta untuk melayani laki-laki yang diinginkan suaminya itu hingga ada tanda-tanda hamil. Dan, bila nyata telah hamil maka istri tersebut kembali kepada suaminya. Suami boleh mengumpuli kembali bila menghendaknya. Nikah yang begini ini untuk keturunan yang ganteng atau cerdas. Ini namanya nikah “istibdha”.
3. Sekelompok laki-laki yang banyaknya kurang dari sepuluh orang, semuanya mencampuri seorang wanita. Apabila wanita tersebut hamil dan melahirkan seorang anak, dipanggilnya semua laki-laki yang mencampurinya itu, dan ia memberitahu bahwa dia telah melahirkan anak dari mereka yang telah men-campurinya. Lalu, wanita itu memilih salah satu (yang paling dia sukai) sebagai ayah anak tersebut. Nasab anak itu disandarkan pada laki-laki yang paling dicintai oleh wanita tersebut.
4. Wanita pelacur (memasang bendera sebagai pertanda di pintu rumahnya), menerima lelaki siapa saja yang mau mencampurinya. Bila wanita tersebut hamil, dan melahirkan, dia panggil semua lelaki yang pernah menggaulinya. Lalu, wanita tersebut memanggil “qâfah” (juru tebak) dan wanita itu menis-batkan bayi itu kepada orang yang dianggap paling mirip oleh juru tebak itu sebagai ayahnya.

Pada jaman nabi, kondisi tersebut merupakan suatu perbuatan yang dilarang oleh agama Islam, sehingga nabi Muhammad SAW diberi wahyu

dengan diturunkan Al Qur'an Surat An-nisaa dan Surat An Nur., yang berbunyi:

Dan barangsiapa diantara kamu (orang merdeka) yang tidak cukup perbelanjaannya untuk mengawini wanita merdeka lagi beriman, ia boleh mengawini wanita yang beriman, dari budak-budak yang kamu miliki. Allah mengetahui keimananmu; sebahagian kamu adalah dari sebahagian yang lain, karena itu kawinilah mereka dengan seizin tuan mereka, dan berilah maskawin mereka menurut yang patut, sedang merekapun wanita-wanita yang memelihara diri, bukan pezina dan bukan (pula) wanita yang mengambil laki-laki lain sebagai piaraannya; dan apabila mereka telah menjaga diri dengan kawin, kemudian mereka melakukan perbuatan yang keji (zina), maka atas mereka separo hukuman dari hukuman wanita-wanita merdeka yang bersuami. (Kebolehan mengawini budak) itu, adalah bagi orang-orang yang takut kepada kemasyarakatan menjaga diri (dari perbuatan zina) di antara kamu, dan kesabaran itu lebih baik bagimu. Dan Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.⁶³

Ayat tersebut di atas menjelaskan bahwa orang merdeka yang tidak mampu boleh mengawini budak perempuan, setelah diizinkan oleh tuannya. Ketika Islam datang, hubungan seks tuan dan budak itu sah meskipun bukan suami-isteri. Hubungan seks antara tuan dan budak bukan zina. Karena itu, dalam keterangan saya, mula-mula zina itu tidak bermakna seperti sekarang ini, yaitu hubungan seks bukan pasutri. Tetapi zina adalah seperti yang diutarakan oleh Ibu Aisyah. Kembali kepada ayat 25 ini, dijelaskan bahwa budak yang sudah menikah dan berzina, maka hukumannya adalah separo dari hukuman wanita merdeka yang berzina. Dalam ayat itu hukuman buat orang merdeka tidak disebutkan.⁶⁴

Hukuman bagi orang merdeka disebutkan pada Surat An Nûr yang berbunyi:

⁶³ QS. Surat An Nisaa, 3:25

⁶⁴ Shidiq al-Jawi, *Adakah Hukum Rajam*, dari www.khilafah1924.org, 10 Agustus 2007, hlm. 1.

“Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus dali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.”

Al-Quran menggambarkan tentang hubungan seksual di luar pernikahan sebagai perzinahan. Orang yang melakukan perzinahan disebut sebagai pezinah (*Al-zani* dan *Al-zaniyah*). Orang yang beriman dilarang melakukan pernikahan dengan orang-orang yang pernah melakukan hubungan seks di luar nikah, apalagi menikah dengan pelacur. Sebab, pelacur adalah wanita (juga pria) yang mencari nafkahnya dengan melakukan hubungan seks di luar nikah dengan mendapatkan imbalan. Maka berhubungan seks di luar nikah, apalagi pelacuran merupakan perbuatan yang menyimpang dari nilai moral dan norma agama Islam, dan hukumnya haram.

Dalam ayat ini dijelaskan bahwa hukuman pezina laki-laki (*az-zâni*) dan pezina perempuan (*az-zâniyah*) adalah 100 kali dera. Dan, dera inipun tidak boleh sampai membunuh jiwanya. Karena itu, dalam ayat 3 disebutkan bahwa laki-laki yang berzina hanyalah menikahi perempuan yang berzina atau yang musyrik. Begitu pula sebaliknya. Kalau jiwanya sampai melayang, ya tidak ada pernikahan pezina laki-laki dan perempuan pezina. Penafsiran bagi ayat dera itu pun berkembang, karena adanya bukti-bukti pengasingan yang dilakukan oleh Khalifah Umar, Utsman, dan Ali. Dimaksud dengan dera

sebenarnya memermalukan mereka yang berzina dan mengasingkannya dari kampung halamannya.⁶⁵

Dalam Islam, sumber hukum bersumber dari Allah dan Rasul-Nya, serta dari ijtihad para ulama (ahl ijtihad). Tujuan dari hukum Islam itu adalah kemaslahatan umat. Islam yang memiliki ajaran yang sempurna dan universal juga mengandung ajaran tentang hukum pidana yang dalam hal ini dapat diistilahkan dengan jinayah, atau sebagian Ulama mengistilahkan dengan sebutan jarimah. Jinayah adalah suatu nama untuk perbuatan atau tindakan pidana yang dilakukan seseorang yang yang dilarang Syara', baik itu perbuatan atas jiwa, harta atau selain jiwa dan harta. Jarimah adalah segala larangan-larangan yang haram karena dilarang oleh Allah dan diancam dengan hukuman baik had ataupun ta'zir. Jika dilihat dari segi "hukuman" dalam hukum pidana Islam akan kita temui tiga macam hukuman, yaitu:⁶⁶

1. *Jarimatul hudud*, yang berarti bahwa tindak pidana dimana kadar hukumannya itu telah ditentukan oleh Allah SWT.
2. *Jarimatul Qisas dan diyat* yakni tindak pidana yang dikenakan sanksi qisas dan diyat. Qisas dan diyat ini adalah hukuman yang ditentukan hukumannya, tetapi merupakan hak individu-individu, artinya bahwa hukuman itu ditentukan karena hanya mempunyai satu had (hukuman) yang telah ditentukan. Sebagai hak ini individu, bila pihak individu yang dirugikan karena tindak pidana itu menghendaki kemaafan, ini adalah

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 2.

⁶⁶ Arif Rizka Nurhidayat, Pemberian Ampunan Terhadap Terpidana Hudud, *Jurnal Islam*, Vol III Tahun 2006, hlm. 1-2.

merupakan haknya dan dapat diterima dan dibenarkan secara hukum, sehingga hukuman hadnya hilang karena adanya kemaafan tersebut.

3. *Jarimah Ta'zir* yakni perbuatan-perbuatan pidana yang hukumannya tidak disyariatkan menurut syara', tetapi ditentukan oleh hakim (penguasa). Hakim sangat berperan penting dalam menentukan setiap keputusan agar sesuai dan memenuhi rasa keadilan serta kemaslahatan. Oleh karena itu, hakim harus lebih bijak dalam memahami hakikat kesalahan setiap orang yang terpidana.

Menurut Kamaludin al-Hamam, pengikut madzhab Hanafi, bahwa *qishash* dan *diyath* termasuk dalam jarimah *hudud*. Karena, kadar hukumannya ditentukan oleh Allah. Sehingga jarimah *hudud* terbagi menjadi dua, yaitu Jarimah *hudud* yang merupakan haq Allah, seperti: mencuri, berzina, berjudi, mabuk, riddah, qadaf. Maka pada jarimah *hudud* ini, tidak ada pengampunan setelah perkaranya dibawa kepada hakim. Jarimah *hudud* yang menjadi haq individu, yaitu *qishash*. Sehingga dimungkinkan adanya pengampunan melalui *diyath* (pemberian kompensasi terhadap ahli waris).⁶⁷

Permasalahan yang muncul adalah apakah hukuman yang dijatuhkan terhadap terpidana *hudud* merupakan sebuah “pembalasan” atas perbuatan yang ia lakukan atau sebagai “sarana penghapusan dosa”. Jika hukuman tersebut merupakan sebuah “pembalasan” maka ketika seseorang telah dijatuhi hukuman, maka ia tetap masih menanggung dosa sampai ia benar-benar bertaubat. Sedangkan bila hukuman merupakan “sarana penghapusan dosa”,

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 3.

maka seseorang akan tetap menanggung dosa di Akherat sampai ia dihukum sesuai dengan had yang telah ditentukan oleh Allah, dan jika hukuman yang dijatuhkan tidak didasarkan pada *hudud* yang ditentukan oleh Allah maka hukuman tersebut tidak akan “menghapuskan dosa”.

Ayat mengenai zina, dalam al Qur'an tidak secara spesifik menunjukkan apakah hukuman yang dijatuhkan merupakan pembalasan atau penghapus dosa. Adapun *had* yang dijatuhkan menurut surat An-Nuur ayat 2 yaitu didera sebanyak seratus kali. Sedangkan dalam beberapa hadits, jika ia muhsan/muhsanat (sudah menikah) maka di rajam. Sehingga menurut penulis, status hukuman rajam didekatkan dengan qishash pembunuhan. Karena dua kesamaan, yaitu akibat hukuman (kematian) dan adanya korban yang dirugikan bukan dalam bentuk harta benda (kematian anggota keluarga pada pidana pembunuhan dan “terenggutnya” kehormatan suami/istri pada pidana zina muhsan). Maka hukuman rajam selain sebagai pembalasan juga merupakan penghapus dosa. Sedangkan hukum dera karena zina ghairu muhsan bisa didekatkan pada hukum menuduh berbuat zina karena kesamaan konteks dan kedekatan jenis dan berat hukuman. Bahkan hukum zina sedikit lebih berat (100 kali dera) daripada hukum menuduh zina (80 kali dera). Sedangkan dalam surat An-Nuur ayat 5, disebutkan bahwa orang yang telah dihukum karena menuduh berbuat zina masih harus bertaubat. Ini menunjukkan bahwa hukuman itu tidak menghapuskan dosa secara langsung tanpa harus bertaubat. Maka penulis berpendapat, menuduh zina yang memiliki had sedikit lebih ringan saja masih harus bertaubat untuk mendapat

ampunan, apalagi zina, perbuatan keji yang hadnya lebih berat. Sehingga dalam hukuman dera pada zina dan menuduh berbuat zina merupakan pembalasan dan tidak menghapuskan dosa.⁶⁸

Dari beberapa ayat di atas, penulis mengambil kesimpulan tentang status hukuman (hudud), sebagai “pembalasan” atau “penghapus dosa”, merupakan Hukuman yang merupakan pembalasan dan penghapus dosa, yaitu:

1. Qishash
2. Hukum rajam bagi perbuatan zina Muhshanat
3. Hukum potong tangan pidana pencurian

Hukuman yang merupakan pembalasan saja dan tidak menghapus dosa secara langsung

1. Hukum dera bagi perbuatan zina ghairu Muhshanat
2. Hukum dera bagi orang yang menuduh berbuat zina
3. Hukum bunuh atau salib atau potong kaki dan tangan atau diasingkan bagi pidana berbuat kerusakan seperti merampok dan sejenisnya.

Kesimpulan ini senada dengan hadits riwayat Bukhori dan Muslim dari Ubaidah bin Shamit yang menyatakan bahwa:

”Berjanjilah kamu sekalian dihadapanku untuk tidak menyekutukan Allah, untuk tidak berzina, untuk tidak mencuri dan untuk tidak membunuh nyawa yang diharamkan oleh Allah, kecuali dengan hak. Barang siapa yang teguh dengan janjinya, maka balasannya tersedia di tangan Allah. Tetapi barang siapa yang masih saja melanggar salah satu diantara janji-janjinya itu, maka dia akan dikenai hukuman sebagai penghapus dosa tersebut baginya. Barang siapa yang masih juga melanggar janji-janji itu tetapi ditutupi oleh Allah, maka persoalannya terserah pula kepada Allah. Jika Dia menghendaki untuk

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 6.

mengampuninya, maka ia diampuni-Nya dan jika sebaliknya, maka orang yang bersangkutan itu akan disiksa.”

Berdasarkan uraian di atas, maka jelas bahwa berzina atau prostitusi bagaimanapun bentuknya oleh agama dilarang dan ada hukuman bagi pelakunya yang termasuk pada kategori *Jarimah Hudud*. Pada jaman Rasulullah SAW, masalah prostitusi menjadi salah satu bagian dakwah yang terus disampaikan agar dapat dihindari. Begitu juga sampai pada zaman kholifah setelah Rasulullah, yaitu Abu Bakar, Umar Bin Khatab, Usman Bin Affan, dan Ali Bin Abi Tholib, masalah prostitusi merupakan bagian dari upaya pemberantasan penyakit masyarakat yang pada akhirnya menjadi bagian dari perilaku yang melanggar norma-norma agama dan mempunyai hukum pidana (*jarimah*). Dalam Islam masalah prostitusi mempunyai dasar hukum yang kuat, bahwa perilaku tersebut merupakan pelanggaran terhadap norma agama dan hukumnya haram.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Selintas Tentang Prostitusi di Surabaya

Prostitusi sebagaimana kita ketahui, adalah merupakan sebuah fakta sosial yang hampir imanen atau selalu ada di kehidupan manusia, dalam hal ini dimaksudkan bahwasannya prostitusi selalu dapat ditemui pada hampir setiap daerah di Indonesia. Mulai dari bentuk yang dilegalisasi oleh pemerintah sebagai sebuah wilayah yang khusus untuk tempat prostitusi seperti kawasan Dolly di Surabaya, sampai ke bentuk-bentuknya yang tergolong ilegal (tidak diakui oleh pemerintah), misalnya seperti warung remang-remang, dan di berbagai daerah lain. Kenyataan prostitusi dan lokalisasi yang tetap ada dan bertahan hampir diseluruh bagian Indonesia dibuktikan melalui banyaknya kasus-kasus dan studi-studi yang telah dilakukan, mulai dari tahun tujuh puluhan sampai sekarang ini.

Keberadaan prostitusi dan lokalisasi di Dolly Kota Surabaya, telah menjadi sebuah fenomena otentik tersendiri yang hadir ditengah-tengah masyarakat. Sebuah wilayah dengan suatu kelompok masyarakat yang menghuninya dan se bentuk lokalisasi prostitusi yang juga berada di daerah tersebut adalah merupakan dua entitas yang membentuk komposisi masyarakat secara keseluruhan. Sebagai suatu entitas, antara keduanya memiliki hubungan-hubungan yang tercipta untuk menyikapi keadaan dalam konteks hidup bersama.

Sebagai salah satu bagian dari keseluruhan struktur yang membentuk suatu masyarakat, keberadaan lokalisasi dan prostitusi tidak dapat dipungkiri adalah merupakan bagian dari masyarakat itu sendiri. Dikatakan sebagai sebuah struktur, karena antara masyarakat dengan para pelaku prostitusi, terdapat sebetulnya struktur yang didasarkan atas fungsi dari keduanya. Terlepas dari aspek perbedaan tempat dan jarak lokalisasi tersebut dengan pemukiman warga, seperti pengucilan dan pengkhususan terhadap tempat-tempat tersebut dari lingkungan tempat tinggal masyarakat umum, keberadaannya tetap berada disekitar masyarakat tersebut. Bahkan tidak jarang terdapat lokalisasi yang berada ditengah-tengah atau menjadi satu dengan pemukiman warga.

Prostitusi dan lokalisasi sendiri merupakan suatu fenomena populer dari segi frekuensi pengangkatannya menjadi bagian-bagian dari informasi yang disampaikan secara umum. Secara kasat mata, hampir setiap hari dapat kita temui berbagai macam berita, baik melalui media cetak maupun elektronik yang mengangkat tentang masalah prostitusi. Permasalahan tersebut seringkali ditonjolkan dari sisi antagonisme masyarakat sekitar ataupun masyarakat secara umum terhadap aksi-aksi prostitusi, mulai dari maraknya lokalisasi yang meresahkan warga, penutupan lokalisasi dan penghentian lokalisasi secara paksa oleh warga sekitar pada waktu-waktu tertentu, razia rutin oleh aparat Polisi, bahkan sampai kepada aksi-aksi kekerasan yang ditujukan sebagai sebetulnya penentangan terhadap kegiatan prostitusi tersebut. Akan tetapi, dibalik sisi antagonisme dan antipati yang selalu ditonjolkan dalam menyikapi keberadaan prostitusi dan lokalisasi, adalah sebuah fakta

dimana sampai sekarang ini dua hal tersebut tetap ada dan tetap berlangsung. Menilik ke dalam persoalan prostitusi dan lokalisasi, tidak cukup hanya dengan menggunakan pandangan dan reaksi-reaksi antagonisme seperti di atas. Menela'ah sebetulnya prostitusi dan lokalisasi, seperti bagaimana munculnya, apa yang menyebabkannya muncul, seperti apa kaitan dan hubungan yang terbentuk dengan masyarakat sekitarnya, bagaimana tanggapan masyarakat sekitar terhadap keberadaannya, dan membahas keseluruhan tentang prostitusi dan lokalisasi tersebut, tentunya akan lebih dapat untuk mencapai jalan keluar ideal bagi pemasalahan yang ada. Sebetulnya jalan keluar ideal yang tak lain adalah jawaban dari isu populer tadi, yaitu bagaimana agar prostitusi dapat dihapuskan.¹

Hasil penelitian dengan melakukan wawancara peneliti terhadap salah satu orang yang dituakan di Lokalisasi Dolly Kota Surabaya, menyatakan: “ bahwa Dolly sudah ada sejak jaman pemerintahan Hindia Belanda tahun 1800 an, bahkan menurut sejarah yang pertama kali sebagai pendiri lokalisasi adalah bernama Madam Dolly. Tujuan di dirikannya lokalisasi tersebut untuk memberikan kesenangan kepada para tentara dan pejabat Kolonial Belanda ketika berkunjung ke Surabaya. Sesuai dengan perkembangan jaman dan setelah bangsa Indonesia merdeka, lokalisasi Dolly tetap eksis bahkan merupakan salah satu lokalisasi terbesar di Asia Tenggara.²” Kenyataan di lapangan lainnya menunjukkan bahwa keberadaan lokalisasi Dolly sudah

¹ Soedjono. *Pelacuran, ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: PT Karya Nusantara, 2005, hlm. 17.

² Hasil wawancara pada tanggal 20 Nopember 2007 dengan Bapak Wijoyo Kerto, Salah Satu Tokoh Masyarakat di Komplek Lokalisasi Dolly, Surabaya.

menjadi bagian dari kehidupan masyarakat setempat dalam meningkatkan perekonomian hidup. Hal ini diperkuat dengan hasil penyebaran kuesioner yang menunjukkan bahwa masyarakat menyatakan Setuju (45,7%) tentang keberadaan lokalisasi Dolly di Kota Surabaya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.
Hasil Kuesioner
Tentang Keberadaan Lokalisasi Dolly Kota Surabaya

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	8	22,9%
Setuju	16	45,7%
Netral	7	20%
Tidak Setuju	4	11,4%
Sangat Tidak Setuju	0	0%
Jumlah	35	100

Berdasarkan pernyataan dan hasil tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa keberadaan lokalisasi prostitusi Dolly Kota Surabaya sudah berlangsung sangat lama, dan kondisi tersebut sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat di wilayah tersebut. Banyak masyarakat sekitar dapat mengambil manfaat secara finansial dari keberadaan lokalisasi tersebut, baik dari penyediaan tempat (kontrakan, kos, penginapan), jasa keamanan, berjualan dan sebagainya. Sehingga keberadaan lokalisasi prostitusi Dolly sudah dianggap fenomena yang wajar dan sudah menjadi salah satu unsur budaya yang terjadi lingkungan tersebut.

Keberadaan lokalisasi Dolly di Kota Surabaya sangat erat berkaitan dengan aspek ekonomi, dimana sebuah lokalisasi prostitusi memberikan dampak berupa keuntungan finansial bagi seluruh individu yang berdomisili diareal lokalisasi tersebut. Fakta ini sesuai dengan yang dideskripsikan oleh

Mudjijono, dimana saling ketergantungan dan saling menguntungkan secara finansial terbentuk antara penghuni wilayah Dolly yang berprofesi sebagai pelaku prostitusi dengan para warga biasa.³ Terrence H. Hull, dkk juga mengangkat mengenai keterkaitan industrialisasi dengan peningkatan aksi prostitusi, dimana pada akhirnya industrialisasi yang terjadi menghadirkan sebetulnya *demand* terhadap keberadaan prostitusi tersebut.⁴ Secara sederhana, konsep keuntungan dari segi ekonomi yang ada pada sebuah lokalisasi dapat dianalogikan sebagai suatu objek wisata, dimana pada sebuah objek wisata, seluruh unsur masyarakat yang menetap disekitar areal objek wisata tersebut akan terkena imbas keuntungan ekonomi, baik mereka adalah pelaku langsung ataupun tidak. Secara sosial budaya, ketika keuntungan secara finansial telah tercipta, maka akan muncul sebetulnya sistem mata pencaharian yang mengisi kehidupan masyarakat yang berada pada sebuah lokalisasi. Melalui aktivitas mata pencaharian yang dilaksanakan secara harian pada lokalisasi, maka interaksi antara para pelaku prostitusi dan warga tercipta secara intens dan aktif. Selanjutnya keseluruhan hubungan-hubungan yang terbentuk menciptakan adanya struktur-struktur sebagai sebuah masyarakat yang utuh. Strauss menyebutnya dengan teorisasi struktural fungsional, dimana struktur-struktur yang berupa pranata-pranata yang ada dalam suatu masyarakat tersusun, saling berhubungan, dan saling ketergantungan, yang didasarkan atas fungsi dari masing-masing struktur atau pranata tersebut.

³ Soedjono. *Pelacuran.....*, *Op.cit*, hlm. 95.

⁴ Koentjoroningrat, *Sejarah Teori Antropologi*. Jakarta: PT. Rhineka Cipta, 1997, hlm.

Bagi Kota Surabaya maraknya kegiatan prostitusi, bukanlah karena akses kemajuan pembangunan industri dan pariwisata. Namun perkembangannya disebabkan lemahnya kontrol melalui produk kebijakan, ditambah dengan mudahnya kontrol sosial masyarakat di Batam. Pulau Batam yang dirancang bangun untuk kepentingan industri, kini seolah berubah wajah menjadi ajang aktivitas prostitusi. Pendapatan umum muncul, berkembangnya aktivitas tersebut sebagai eksese dari majunya Batam sebagai pusat pertumbuhan industri baru. Mempelajari kebangkitan Batam sebagai perwujudan daerah yang sengaja dibentuk dan dirancang bangun untuk kepentingan pertumbuhan industri nasional, sudah semestinya pandangan itu dieleminir. Sebab pemikiran demikian hanyalah sebuah pembelaan (apalogi) dari kelemahan tatanan birokrasi yang ada. Tampaknya, selain majunya proses industrialisasi yang diiringi keajaiban ekonomi (miracle economic, wajah Kota Surabaya semakin sulit dipisahkan dari kegiatan ilegal seperti prostitusi. Bahkan ada dugaan jika jaringan kegiatan ini eksis, dan bergandengan tangan dengan kekuasaan.

Dolly adalah sebuah lokalisasi terkenal di Surabaya yang sudah ada sejak puluhan tahun silam. Di sanalah tempat para penjaja seks berkumpul. Konon, Dolly merupakan lokalisasi prostitusi terbesar di Asia Tenggara. Dolly tumbuh seiring dengan perkembangan industrialisasi di Kota Surabaya yang memang sudah berkembang dari jaman ke jaman. Di lokalisasi itu terdapat ribuan pekerja seks komersial (PSK) menggantungkan hidupnya dari dunia esek-esek di sana. Kawasan Dolly berada di tengah kota, berbaaur dengan

permukiman penduduk yang padat, di kawasan Putat, Surabaya. Kompleks lokasi Dolly menjadi sumber rezeki bagi banyak pihak. Bukan hanya PSK, tetapi juga pemilik warung, penaja rokok, tukang parkir, tukang becak dan lain-lain. Lokasi Dolly terdiri dari 5 RW yang terdiri dari RW XII dan RW VI (Gang Dolly) dan wilayah RW III, RW X dan RW XII (Jarak). Data tersebut menunjukkan bahwa lokasi Dolly berada di tengah-tengah permukiman masyarakat yang sebagian besar dapat merasakan manfaat dari keberadaan tempat-tempat hiburan dan keberadaan wanita-wanita penghibur (PSK) tersebut, khususnya dari segi ekonomi.

Dari data tidak resmi yang dikumpulkan BKKBN Surabaya, sedikitnya, tidak kurang 40-an tempat hiburan malam berbentuk karaoke maupun diskotek yang beroperasi di lokasi Dolly. Dari tempat hiburan ini pula menyediakan pekerja seks komersial (istilah untuk WTS) dari berbagai kalangan umur. Bila dikalkulasikan, untuk tempat yang mendapat izin hiburan atau resmi, masing-masing mempekerjakan antara 20 hingga 100 orang wanita pekerja seks komersial (PSK) yang siap untuk dikencani. Sementara, tarif untuk berkencannya bervariasi. Bila hanya untuk menemani berbicara di diskotik misalnya, tarifnya antara Rp 12.500 hingga Rp 25 ribu per jam. Sedangkan untuk short time atau per jam (baca: istilah populer yang muncul di dunia perkencanan) dari Rp 50 ribu hingga Rp 80 ribu. Sementara untuk bookingan atau satu malam (*long time*), tarifnya mencapai Rp 160 ribu hingga Rp 250 ribu. Ini belum termasuk di beberapa pusat transaksi bebas lainnya, seperti di hotel, penginapan, bar atau semacam *coffe shop* terbuka yang bertebaran di sini. Atau bahkan di jalan-jalan dan tempat lokasi yang

beroperasi semi resmi di pinggiran kota. Sejauh ini, berdasarkan pengamatan saya sementara, terdapat tiga daerah pertukaran tempat mangkal para PSK.⁵

Pemerintah dan masyarakat, sebetulnya tidak menginginkan jika kegiatan prostitusi dilegalkan. Itulah sebabnya, pemerintah tidak pernah memberikan izin membuka tempat praktik prostitusi. Ini artinya, jika ada praktik prostitusi di suatu tempat tertentu yang membongceng dunia hiburan, jelas melanggar ketentuan pemerintah. Namun kenyataannya, tidak dapat dinafikan jika tempat-tempat praktik prostitusi itu memang ada bahkan terkesan legal. Maksudnya, banyak tempat yang mendapat izin mengadakan hiburan ternyata disalahgunakan oknum pengusahanya sehingga berubah wajah menjadi ajang kegiatan prostitusi. Lebih jauh terungkap bahwa kegiatan prostitusi memang menimbulkan dilema. Terutama dihubungkan dengan masalah ketenagakerjaan. Sebab, industri hiburan sangat potensial merekrut tenaga kerja. Bila dilihat secara keseluruhan menurut data dari Departemen Sosial, menunjukkan terus meningkatnya jumlah pekerja seks komersial dari tahun ke tahun. Tahun 1989 hingga 1995 jumlah pekerja seks komersial di Indonesia mencapai 72.000 orang. Jumlah ini secara resmi terdata di Depsos. Namun belum lagi PSK yang *freelancer* beroperasi di dan tempat hiburan yang menjadi markas praktik prostitusi terselubung seperti karaoke dan bar.⁶

Berdasarkan hasil observasi oleh peneliti diketahui bahwa di komplek lokalisasi Dolly banyak berdirinya kafe, diskotik dan tempat hiburan lainnya, semakin melengkapi kehidupan malam di Kota Surabaya. Kafe tersebut mulai

⁵ Ikhwan Muhary, *Prostitusi dan Lokalisasi: Faktor Pendukung Keberlangungannya di Tengah Masyarakat*, Jakarta, Asian Foundation, 2002, hlm. 73.

⁶ Muchid Albinati, *Prostitusi*, Departemen Sosial RI. Jakarta, 1977, hlm. 19.

ramai setelah pukul 9 malam. Hal itu semakin menambah glamornya suasana malam di lokalisasi. Di depan kafe tersebut tampak halaman parkir mobil, yang memiliki ritme dan ritualnya sendiri menyertai musik Dangdut yang terdengar melalui sela sela tembok. Di halaman tersebut terdapat pedagang rokok yang selalu setia menemani juru parkir yang mengawasi bermacam merk mobil dan motor, dan tidak bosan bosannya juru parkir tersebut memperingati gelandangan yang memimpikan ingin duduk di dalam mobil-mobil itu bila pemiliknya keluar.

B. Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Diberlakukannya Perda Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Kodya Surabaya

Secara khusus lokalisasi sendiri terbagi atas dua, yaitu lokalisasi yang terorganisir dan tidak terorganisir. Lokalisasi terorganisir adalah lokalisasi yang memiliki sebetuk aturan-aturan bagi seluruh individu yang ada didalamnya dan aturan-aturan tersebut muncul secara eksplisit. Bentuk dari aturan-aturan ini seperti adanya ikatan kerja antara pengusaha (pemilik tempat) dengan para karyawannya (PSK), keterkaitan dengan satuan pengamanan setempat, adanya batasan seperti batas-batas wilayah operasi, waktu usaha/operasi, dan berbagai hal lain yang telah disepakati antara pihak-pihak yang ada didalamnya, baik antara pengusaha dengan pengusaha, pengusaha dengan karyawan, pengusaha dengan pemerintah, maupun dengan warga sekitar. Karakteristiknya sendiri ditandai dengan adanya sebetuk kawasan yang menjadi wilayah operasi yang bersifat menetap, PSK yang memiliki alur kerja sebagai semacam karyawan dengan pemilik tempat

sebagai bos atau pengusaha, sistem bagi hasil, rolling PSK secara teratur, dan bahkan juga terdapat berbagai himpunan dan persatuan didalamnya, seperti Himpunan Pengusaha Pemandokan (HPP) di Warung Bebek Kecamatan Serdang Bedagai. Soedjono menggolongkan bentuk ini pada bagian kedua dari tiga klasifikasinya terhadap bentuk-bentuk lokalisasi, yaitu bentuk pelacuran menengah, dimana sebuah wilayah atau daerah tertentu memang ditunjuk oleh pemerintah (dilegalisasi) untuk menjadi lokalisasi.⁷

Sedangkan lokalisasi tidak terorganisir adalah bentuk lokalisasi yang cenderung tidak memiliki aturan-aturan yang bersifat formal. Sebentuk peraturan hanya terjadi atas pemahaman tentang situasi dan tertuang secara implisit. Tidak jauh berbeda dengan tipe terorganisir, bentuk aturan tersebut seperti waktu usaha/operasi, batasan wilayah operasi (cenderung longgar dan tidak jelas), sebentuk aturan main, dan berbagai ketentuan lainnya. Hanya saja pada tipe lokalisasi ini tidak terdapat semacam hubungan kerja, keterkaitan sebagai karyawan dengan bos, bentuk-bentuk satuan keamanan resmi yang memang diperuntukkan bagi lokalisasi tersebut, dan berbagai bentuk formal lainnya. Para PSK yang berada dilokalisasi seperti ini umumnya bekerja dengan bentuk *freelance*, *rolling* PSK sendiri tidak teratur dan tidak ada keterikatan yang mengharuskan terjadinya *rolling* tersebut. Karakteristiknya arealnya sendiri dapat berupa taman, tanah lapang, terminal, dan berbagai tempat lainnya. Bentuk lokalisasi tersebut menurut Krisna dalam Mudjijono menyebutnya sebagai aksi prostitusi tanpa *market place*.⁸

⁷ Soedjono. *Pelacuran.....*, *Op.cit*, hlm. 116.

⁸ Mudjijono. *Lokalisasi:Reproduksi Sosial Pelacuran*. Cetakan pertama.Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 8.

Menurut Sudarto, terdapat empat alasan yang melatarbelakangi pemberlakuan deskriminalisasi, yaitu:⁹

1. Tujuan Hukum Pidana

Suatu larangan terhadap perbuatan tertentu yang dikategorikan sebagai kejahatan cenderung tidak efektif jika tidak memiliki daya paksa berupa ancaman sanksi yang tegas dan langsung ditimpakan kepada pelakunya. Akan tetapi, apabila tujuan hukum pidana tidak terpenuhi maka perlu dilakukan dekriminialisasi prostitusi. Dalam konteks ini, dekriminialisasi bertujuan bukan untuk melagalisasi praktek prostitusi secara penuh, melainkan sebagai upaya untuk menekan perkembangan prostitusi dengan dibuatnya regulasi-regulasi khususn tentang pelaksanaan dekriminialisasi prostitusi tersebut.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa keberadaan praktek prostitusi kecenderungan semakin meningkat, hal ini merupakan fakta yang sulit dielakkan. Namun karena itu pulalah, ternyata kemudian ada kalangan yang mempersoalkan bahwa hukum dianggap tidak lagi memiliki makna yang berarti. Keberadaan hukum pidana di tengah masyarakat memang telah menjadi perdebatan klasik yang tak kunjung usai hingga kini. Mengenai keberadaan hukum pidana dan persoalannya, Th. W. Van Veen membarikan tanggapan sebagai berikut:

Hukum pidana adalah satu-satunya bagian hukum yang karenanya ada orang-orang yang dengan sengaja dan dengan cara-cara yang terorganisasikan pula, kepadanya di timpakan suatu derita. Dan untuk pelaksanaannya ini diadakan perlengkapan yang cukup mahal serta luas. Diadakannya organisasi yang bukannya akan menimbulkan kebahagiaan pada warga tertentu, melainkan

⁹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Cet. Ke-4, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 36.

menimbulkan kesengsaraan kepada mereka. Jadi keadaan dimana orang berusaha agar tiap-tiap warga masyarakat mendapat kebahagiaan dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya ternyata dengan hukum pidana orang-orang justru tertimpa derit.¹⁰

Pernyataan van Veen yang bernada pesimistik tersebut dapat menimbulkan suatu dilema bagi negara dalam menghadapi masalah kejahatan. Pandangan yang lain bahkan menyatakan bahwa pidana merupakan peninggalan dari kebiadaban kita masa lalu (*a vestige of our savage past*) yang seharusnya dihindari.¹¹

Ditinjau dari sanksinya, hukum pidana mungkin merupakan satu-satunya hukum yang eksistensinya banyak diragukan. Namun banyak juga yang menaruh harapan bahwa hukum pidana dapat menciptakan ketertiban sosial. Roeslan Saleh mengatakan masih adanya dasar susila dari hukum pidana dan menganggap bahwa pandangan yang menolak pidana dan hukum pidana adalah keliru. Beberapa alasan tentang perlunya pidana dan hukum pidana dikemukakan sebagai berikut:

- a. perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya hukum terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b. ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi siterhukum; dan disamping harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
- c. pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditunjuk pada sipenjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.¹²

¹⁰ M. Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 12.

¹¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana: Teori-teori Kebijakan Pidana*, cet. 2, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 150.

¹² *Ibid*, hlm. 155.

Hakikat tujuan dari diterapkannya dekriminialisasi prostitusi sebenarnya untuk mengalihkan pemberlakuan hukum pidana kepada isu moral atau mengarahkan kehidupan masyarakat menurut nilai moral/kesusilaan, baik yang terdapat dalam agama maupun budaya masyarakat Indonesia sendiri. Hal ini terlihat dari banyaknya delik-delik mengenai kesusilaan yang dimasukkan dalam KUHP. Demikian juga mengenai delik adat seperti *incest*, zina pra-nikah dan mencuri benda suci keagamaan dan benda purbakala. Delik-delik baru mengenai agama dan kehidupan beragama sebagai perwujudan dari rasa keagamaan masyarakat juga dimasukkan dalam Bab Baru secara tersendiri yaitu dalam Bab VI KUHP.

Dalam melakukan dekriminialisasi prostitusi, sebagian kalangan masyarakat berusaha untuk lebih melindungi kaum perempuan. Hal tersebut dapat diamati dari delik-delik kesusilaan. Salah satu diantaranya, tentang larangan prostitusi. Delik ini mendapat reaksi pro dan kontra dalam masyarakat. Masyarakat yang setuju terhadap delik ini menghubungkannya dengan hak-hak asasi yang harus dilindungi oleh hukum. Karena dalam dunia prostitusi terjadi transaksi diantara dua pihak, yang berarti mereka melakukan hal tersebut dengan dasar sadar dan suka sama suka. Masyarakat yang menolak dekriminialisasi terhadap perbuatan prostitusi menilai bahwa pendapat tersebut di atas tak lebih sebagai akibat dari pengaruh budaya barat yang sangat individualistis.

Penulis berpendapat bahwa mengenai delik prostitusi ini harus dilihat dari beberapa unsur karena hal ini terjadi berhubungan langsung dengan hajat hidup manusia, baik dilihat secara historis, ekonomi, maupun sosial. Sehingga ketika melihat kasus prostitusi harus dilihat dari faktor-faktor yang melatarbelakanginya.

a. Aspek Historis

Sebuah lokalisasi prostitusi, baik dimana saja, tentunya tak luput dari bentuk-bentuk sejarah yang mengawali kemunculannya pada suatu daerah. Dari bentuk awalnya yang berhubungan dengan keberadaannya ditengah-tengah atau berbaur dengan pemukiman warga, dapat dibagi menjadi dua, yaitu kemunculan lokalisasi pada bagian awal yang kemudian disusul oleh perpindahan penduduk untuk menempati daerah yang sama dan selanjutnya pada tulisan ini akan disebut dengan istilah *prostitutie before civilization*, dan kemunculannya ditengah-tengah masyarakat yang sudah ada sebelumnya yang kemudian disebut dengan istilah *prostitute after civilization*.

Pada bentuk *prostitutie before civilization* adalah dimana keberadaan sebuah lokalisasi pada sebuah daerah bersifat khusus, dimana pada awalnya lokalisasi tersebutlah yang pertama sekali ada disuatu daerah yang kemudian disusul oleh orang-orang yang kemudian juga bermukim disekitar daerah lokalisasi tersebut karena berbagai alasan, seperti ekonomi, keterdesakan lahan, migrasi, dan berbagai hal lainnya. Bentuk ini secara sederhana dapat dilihat pada

lokalisasi Dolly di Kota Surabaya yang sebelumnya memang dikhususkan untuk lokalisasi tersebut, tetapi karena perkembangan lahan dan lapangan pekerjaan yang muncul dari aspek nonformal, maka berbagai warga mulai berdomisili dan membentuk masyarakat disekitar lokalisasi tersebut. Pada bentuk ini tentunya keberadaan sebuah lokalisasi sangat kuat, karena masyarakat setempatlah yang mendatangi daerahnya untuk berdomisili.

Pada bentuk *prostitutie after civilization* adalah dimana suatu kelompok masyarakat sudah terlebih dahulu ada disuatu daerah, yang kemudian karena berbagai fenomena, muncullah sebetulnya kegiatan prostitusi didaerah tersebut yang kemudian terus berkembang dan memaksa legalitas sebagai bukti keberadaan dan keberlangsungannya. Bentuk fenomena yang menyebabkan munculnya aksi-aksi prostitusi tersebut beberapa diantaranya diawali dengan hal-hal sederhana. Pada bentuk ini sebuah lokalisasi prostitusi sangat lemah dan rentan terhadap aksi warga, sehingga pada beberapa tempat dapat dihapuskan.

b. Aspek Ekonomi

Aspek ini merupakan hal terpenting yang membuat keberadaan sebuah lokalisasi tetap berlangsung pada suatu daerah, meskipun bercampur baur dengan masyarakat. Pada bentuk lokalisasi yang muncul sebagai *prostitutie before civilization*, tentunya alasan utama masyarakat datang dan menetap ditempat tersebut adalah karena lapangan pekerjaan yang tersedia dengan cukup. Sedangkan pada bentuk kedua dari segi kemunculannya, yaitu pada *prostitutie after*

civilization, aspek ekonomi adalah satu-satunya alasan mengapa masyarakat setempat tetap mempertahankan keberadaan lokalisasi tersebut.

Bentuk pentingnya aspek ekonomi sebagai penjamin keberlangsungan sebuah lokalisasi prostitusi adalah sumbangan lapangan pekerjaan yang muncul sebagai akibat dari keberadaannya. Sebagaimana kita ketahui bersama, sebuah lokalisasi dapat dianalogikan sebagai sebarang objek wisata, dimana tentunya apa saja dapat menjadi komoditas jasa untuk menghasilkan pendapatan. Bentuk-bentuk pekerjaan yang muncul mulai dari jasa keamanan, dagangan makanan dan minuman, dan lainnya. Melalui beragam jenis lapangan kerja yang ditimbulkan oleh sebuah lokalisasi prostitusi inilah yang membuat masyarakat sekitarnya tetap ‘mempertahankan’ keberadaannya.

c. Aspek Sosial Budaya

Aspek ini mempengaruhi bagaimana keberlangsungan sebuah lokalisasi pada tingkatan nilai-nilai dan norma-norma yang dimiliki oleh masyarakat setempat. Pada bentuk *prostitute before civilization*, tentunya anggapan bahwa lokalisasi sebagai penghuni awal memberikan nilai dan posisi tersendiri bagi lokalisasi tersebut yang membuatnya tidak dapat atau sulit untuk digeser oleh masyarakat yang berdomisili bersamanya. Sedangkan pada bentuk *prostitute after civilization*, sebuah lokalisasi prostitusi umumnya menciptakan

seperangkat pedoman nilai-nilai khusus bagi warga sekitarnya yang membuat keberadaannya tidak dapat diganggu gugat oleh warga setempat tersebut.

Bentuk-bentuk nilai yang diciptakan ini dapat berupa pembangunan konsepsi secara aksi kekerasan dan keamanan, dimana sebuah lokalisasi secara umum sangat akrab dengan nuansa premanisme dan bahkan pada beberapa tempat diklaim sebagai mitra kerjasama dengan aparat keamanan resmi pemerintah (seperti TNI/POLRI). Bentuk-bentuk pembangunan konsepsi seperti ini secara tidak langsung memberikan seperangkat pedoman nilai kepada masyarakat sekitar, bahwasannya sebuah lokalisasi tidak dapat diganggu secara sembarangan, dan tentunya hal ini menjadi kekuatan tersendiri bagi sebuah lokalisasi sebagai salah satu unsur penjamin keberlangsungannya. Sehingga tidak jarang kita temui masyarakat sekitar lokalisasi yang memiliki slogan “mau aman...? Biarkan!”, dalam hal tanggapannya menyikapi lokalisasi prostitusi. Selain itu, aspek ekonomi juga mempengaruhi dalam pembentukan seperangkat nilai-nilai dan norma-norma ini, dimana karena keberadaan sebuah lokalisasi yang menciptakan sebetuk lapangan pekerjaan, maka dengan sendirinya masyarakat akan membentuk dan memandang pula keberadaan lokalisasi tersebut secara positif.

Berdasarkan uraian di atas, maka dari sisi sejarah keberadaannya, sebuah prostitusi sangat erat dengan pembentukan paradigma nilai-nilai

sosial budaya yang dapat berbentuk sebagai pengekan keinginan masyarakat setempat dalam hal menghapuskan keberadaannya. Berbagai stigma yang dibangun melatari sifat dan karakteristik sebuah lokalisasi, seperti stigma mengenai nilai-nilai kekerasan, keamanan, sumber penghasilan, juga memberikan kontribusi sebagai penjamin keberlangsungan usaha prostitusi tersebut. Sebuah lokalisasi prostitusi, cenderung menjadi sebuah wadah siklus ekonomi yang tidak dapat dipungkiri adalah salah satu penyumbang terbesar dari segi finansial bagi berbagai golongan, baik Pemerintah dari segi pendapatan daerah (baik bersifat resmi maupun tidak resmi), produsen barang-barang konsumtif (seperti makanan dan minuman), maupun masyarakat sekitar yang mendapatkan lapangan pekerjaan dari keberadaan lokalisasi prostitusi tersebut.

Menyikapi berbagai keadaan yang saling berhubungan, ketergantungan, dan saling membutuhkan antara sebuah lokalisasi dengan masyarakat sekitar dan berbagai golongan lainnya, dapat dianalogikan sebagai benang kusut yang sangat sukar untuk ditembus. Sebagaimana diketahui bersama, berbagai usaha telah dilakukan, baik dari sisi formalitas hukum dengan rancangan berbagai undang-undang yang bertujuan untuk meminimalisasikan ataupun menghapuskan aksi-aksi prostitusi dengan bentuk implementasi berupa razia-razia yang dilakukan oleh aparat kepolisian, sampai kepada aksi-aksi nonformal yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi-organisasi tertentu yang berupa pembatasan

kegiatan prostitusi sampai kepada aksi-kasi radikal dengan menggunakan kekerasan. Akan tetapi, keberlangsungan lokalisasi prostitusi diberbagai tempat sampai saat ini membuktikan bahwa usaha-usaha tersebut tidak mampu menjadi tujuan akhir dari satu isu populer utama, yaitu menghapus prostitusi secara berangsur.

2. Penetapan Perbuatan yang Tidak Dikehendaki

Sebagai salah satu persyaratan mempertimbangkan dekriminialisasi adalah adanya penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki. Tatanan kebiasaan dalam masyarakat diangkat dari norma tingkah laku orang-orang dalam dunia kenyataan, sedangkan tatanan hukum terlihat sebagai norma tingkah laku yang lahir dari kehendak manusia karena dibuat dengan sengaja oleh badan khusus yang ditugaskan untuk membuat hukum dalam masyarakat dan tampak pada norma-norma bergeser dari dunia kenyataan sehari-hari untuk mendekati pada dunia ideal dalam kehidupan manusia. Adapun tatanan kesusilaan perpegangan pada tingkah laku masyarakat yang masih harus diwujudkan sesuai dengan kondisi dan kehidupan manusia tanpa pengaruh pihak otoritas.

Suatu ketertiban masyarakat yang tampak dari luar ternyata didalamnya didukung oleh lebih dari satu tatanan terjalin antara kebiasaan, hukum dan kesusilaan. Menurut pandangan sosiologis posisi kaedah hukum diletakkan ditengah antara kaedah kebiasaan dan kaedah kesusilaan. Bergesernya posisi kaedah hukum dipersimpangan antara norma dalam kenyataan dan norma yang ideal, bukanlah sekedar suatu

susunan kata saja melainkan memberikan petunjuk bahwa ciri norma hukum tidak bisa mandiri (otonomi) tetapi memerlukan dukungan norma lainnya agar efektif dalam masyarakat.

Pemberlakuan hukum yang hidup dalam masyarakat dianggap tidak lagi efektif dalam membedakan hukum negara dan hukum bukan negara. Pertimbangan diakomodasinya hukum yang hidup dalam masyarakat ini tidak lain adalah pertimbangan pragmatis untuk mengakomodasi pluralitas budaya Indonesia. Ruang lingkup berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat seperti yang diatur dalam KUHP ini masih bergantung pada negara, yaitu melalui pembatasan-pembatasan yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) KUHP. Tidak bekerjanya hukum ini bukan bekerja dengan sendirinya melainkan berdasarkan tatatan kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Oleh karenanya, berlakunya hukum negara masih sangat dominan dibandingkan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan kata lain, hukum yang hidup dalam masyarakat ini masih diposisikan sebagai hukum yang nomor dua setelah hukum negara. Karakter pengakuan ini, bisa dikatakan sebagai pluralisme hukum yang lemah. Dalam artian belum mengakomodasi pluralisme hukum secara utuh.

Seperti yang disebutkan di atas, hukum yang hidup dalam masyarakat termasuk juga hukum adat yang masih berlaku di komunitas masyarakat adat. Penegakan hukum adat, tidak terlepas dari unsur-unsur spiritualitas masyarakat adat yang menerapkannya. Sehingga berkaitan pula dengan ritual-ritual yang menjadi kebiasaan mereka untuk

mengembalikan keseimbangan jika terdapat pelanggaran. Pengakomodasian hukum adat tersebut tidak lain adalah sebagai bentuk penaklukan, dan ingin menenyapkan hukum adat itu sendiri. Hukum adat yang tidak tertulis itu akan dijadikan hukum yang tertulis dan akhirnya terjadi positifisasi hukum adat. Pemahaman asas kepastian hukum dalam hukum adat (hukum yang hidup dalam masyarakat) tidak sama dengan asas kepastian hukum yang dipahami dalam sistem hukum negara. Bagi para penggerak sentralisme hukum beranggapan bahwa upaya membentuk suatu sistem hukum modern yang seragam memerlukan adanya pengecualian-pengecualian melalui pemberlakuan hukum adat tertentu, sampai pada suatu saat di mana masyarakat primitif heterogen yang masih tersisa melebur menjadi masyarakat yang homogen dan modern.

Untuk menetapkan suatu perbuatan tidak dikehendaki, tentu harus ada ukuran yang digunakan untuk menilainya. Sejalan dengan tujuan hukum tersebut, tetapi ukuran yang ada dapat mengakibatkan kerugian atas warga masyarakat, termasuk kerugian yang tidak secara langsung dirasakan. Misalnya dalam hal kesusilaan, tidak semua masyarakat memiliki pandangan yang sama tentang delik kesusilaan. Misalnya pandangan masyarakat terhadap praktek prostitusi di lokasi Dolly Kota Surabaya. Di beberapa daerah di Indonesia, seperti Bali, Minahasa, Manado, dan Mentawai, “kumpul kebo” dapat ditolerir oleh masyarakat. Walaupun sebagian masyarakat Indonesia menilainya sebagai perbuatan tercela. Terhadap perbuatan yang sifat tercelanya realtif ini, deliknya

dibuat secara relatif agar semua pandangan masyarakat tersebut dapat terakomodasi. Mengenai delik “kumpul kebo”, misalnya dalam KUHP mensyaratkan “terganggunya perasaan kesusilaan masyarakat setempat. Hal yang hampir sama juga terhadap perjudian dan prostitusi. Larangan yang terdapat dalam KUHP tidak menitikberatkan pada substansi perbuatan yang sesungguhnya tercela. Hal ini mengesankan ambivalensi pembentuk undang-undang mengenai nilai-nilai yang seharusnya dilindungi oleh hukum.¹³

Masalah sulit lainnya yakni mengenai pertentangan nilai-nilai asli masyarakat Indonesia dengan nilai-nilai asing yang kini mulai terasa pengaruhnya terhadap persepsi masyarakat Indonesia, misalnya persepsi masyarakat terhadap delik perzinaan. Sebagian besar masyarakat menilai perbuatan zina sebagai delik sangat serius dan bukan merupakan masalah pribadi, sehingga sanksi terhadap pelakunya sangat berat, bahkan dalam masyarakat adat dapat dibenarkan jika masyarakat yang dirugikan melakukan perbuatan “main hakim sendiri” (*eigenrichting*) dengan membunuh pelakunya. Namun sebagian masyarakat lainnya yang ingin agar delik ini longgar, dengan tetap menjadikannya sebagai delik aduan dengan alasan bahwa hal itu merupakan masalah yang sangat pribadi.

3. Perbandingan Antara Sarana Dan Hasil

Pada bab sebelumnya sudah dikemukakan tentang unsur-unsur hukum pidana, yaitu terdiri dari kelakuan dan akibat, hal ikhwal adanya

¹³ Muchid Albinati, *Prostitusi.....*, *Op.cit*, hlm. 15.

unsur yang memberatkan pidana, adanya sifat melawan hukum yang obyektif dan unsur melawan hukum yang subyektif. Pertimbangan untuk membandingkan antara sarana adalah suatu sikap yang bijak. Tapi hal ini kadangkala terlewatkan, padahal biaya yang dikeluarkan untuk suatu perundang-undangan tidaklah sedikit, yang semuanya harus dibayar oleh masyarakat.

Menurut penulis, tujuan dibentuknya suatu undang-undang harus mempertimbangkan azas manfaat dan efektivitas bagi masyarakat, sehingga pemberlakuan suatu undang-undang benar-benar akan memberikan dampak yang positif terhadap kelangsungan hidup masyarakat. Begitu juga, dalam penetapan suatu hukum, khususnya hukum pidana perlu dilakukannya pertimbangan-pertimbangan dari berbagai unsur yang terjadi pada kehidupan sosial masyarakat, antara lain:

a. Tingkat Keamanan Masyarakat

Penetapan suatu hukum harus dapat menciptakan keamanan masyarakat. Hal ini lebih dikarenakan bahwa hakikat dari penerapan hukum pidana khususnya, untuk mengayomi dan melindungi masyarakat. Pemberlakuan suatu undang-undang dalam tinjauan hukum pidana harus memenuhi persyaratan sebagai pengayom.

Pendekatan keamanan dan ketertiban yang legalistik-formil dan militeristik, seperti yang digunakan aparat keamanan dan ketertiban (tramtib), yang selama dilakukan oleh aparat penegak hukum kurang memberikan rasa aman bagi masyarakat. Misalnya dalam penertiban prostitusi, haruslah penertiban yang *women-friendly* dengan

pendekatan kemanusiaan. Pendekatan dalam hukum pidana adalah memandang perempuan yang dilacurkan sebagai kriminal, padahal dia merupakan korban mata rantai sistemik feminisasi kemiskinan dan marginalisasi perempuan.

b. Kesejahteraan Masyarakat

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, bahwa yang melatarbelakangi terjadinya prostiusi, salah satunya adalah aspek ekonomi. Karena ketika terbentuknya sebuah lokalisasi prostitusi akan banyak pihak yang merasakan manfaat dari segi ekonomi. Misalnya penyediaan jasa penginapan, kontrakan/kost, transportasi, rumah makan, warung dan lain sebagainya. Terciptanya kondisi tersebut sebagai salah satu faktor terciptanya kesejahteraan masyarakat. Banyak pihak yang diuntungkan dengan adanya suatu lokasi prostitusi. Hal ini terlepas dari berbagai pro dan kontra keberadaan prostitusi. Akan tetapi, yang jelas kondisi tersebut dapat mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya yang berada dilingkungan tersebut. Dengan demikian pertimbangan-pertimbangan aspek ekonomi menjadi sangat penting dalam penerapan suatu hukum pidana.

c. Pemenuhan Moralitas Masyarakat

Manusia memang lahir dari hasil pornoaksi, namun pornoaksi yang dilakukan berdasarkan nilai moral agama dan nilai moral kemasyarakatan tidak melunturkan harkat dan martabat kemanusiaan.

Pasalnya, dikemas dalam tali pernikahan. Sebaliknya, semakin tinggi kemampuan menjaga nilai-nilai moral tersebut semakin tinggi pula harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Sementara di sisi lain, manusia yang tidak mampu menjaga nilai-nilai moral akan terlempar harkat dan martabatnya ke jurang kenistaan. Pornoaksi adalah sesuatu yang sangat privasi, oleh karena itu harus dilakukan secara tertutup dengan tetap berpegang kepada nilai moral. Perbuatan di luar itu, akan menyebabkan manusia dianggap tidak bermoral, bahkan menjadi manusia yang hina dina.

Tetapi dalam kondisi nyata di lapangan berkata lain, moralitas selalu menjadi bagian yang terkalahkan oleh kebutuhan ekonomi masyarakat tertentu, sehingga adanya kebutuhan ekonomi bagi suatu lingkungan masyarakat akan menjadi prioritas untuk mendapatkannya, bahkan mengesampingkan faktor-faktor lainnya, seperti faktor moralitas, etika, religi dan lain sebagainya.

d. Sesuai Sosial Budaya Masyarakat

Sebagaimana telah diungkapkan di atas, dalam pembentukan suatu hukum harus mempertimbangkan aspek sosial budaya masyarakat. Artinya hukum tersebut tidak bertentangan dengan kondisi masyarakat. Dalam masyarakat itu sendiri sudah berlangsung aturan tidak tertulis yang sudah lama dan menjadi bagian dari kehidupan masyarakat tersebut. Pemberlakuan hukum positif jangan sampai terjadi pertentangan dengan aturan-aturan yang sudah ada dalam

masyarakat (hukum adat). Keselarasan antara kedua hukum tersebut, menjadi bagian terpenting dalam penetapan suatu hukum, hal ini dikarenakan bahwa antara hukum positif yang diterapkan dengan kondisi sosial budaya masyarakat akan saling melengkapi dan saling membutuhkan. Di lain pihak, hukum positif juga harus menjadi pelindung terhadap kelestarian hukum adat yang berlaku dalam masyarakat.

4. Kemampuan Badan Penegak Hukum

Kemampuan badan atau institusi penegak hukum dalam menjalankan suatu hukum menjadi salah satu pertimbangan yang sangat penting. Hal ini dikarenakan bahwa sebaik apapun produk hukum yang dibuat tidak akan mempunyai manfaat bagi masyarakat, apabila pelaku penegak hukum tidak berjalan dengan baik, sesuai dengan tujuan hukum tersebut. Badan atau institusi penegak hukum yang dimaksud di sini adalah dari mulai Polri, Kejaksaan, Kehakiman dan instansi lain yang mempunyai wewenang dalam penegakan hukum.

Apabila penegak hukum tidak mampu untuk menerapkan suatu hukum sesuai dengan tujuan hukum tersebut. Sebaliknya penerapan hukum yang tidak dijalankan oleh penegak hukum yang berkualitas akan berakibat kegagalan dalam pencapaian tujuan hukum. Misalnya seorang penegak hukum akan semena-mena dalam memutuskan suatu perkara sesuai dengan kehendak dirinya sendiri, atau kemungkinan akan kolusi antara penegak hukum dengan tersangka.

Produk hukum yang sudah dibuat oleh pemerintah Kota Surabaya untuk penertiban tempat-tempat yang dijadikan praktek prostitusi adalah berbentuk Perda No. 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Pembuatan Asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Menurut Perda No. 7 tersebut dinyatakan pada Pasal 3 huruf (b), (c), dan (d) yang berbunyi:

Walikotamadya Kepala Daerah atau Pejabat berwenang secara bertahap melakukan tindakan:

- (b) Menyatakan suatu bangunan/tempat tidak digunakan untuk melakukan perbuatan asusila;
- (c) Teguran dan atau peringatan kepada penghuni/pemilik/yang bertanggung jawab atas bangunan/tempat untuk menghentikan penggunaa bangunan untuk melaksanakan perbuatan asusila;
- (d) Penutupan/penyegelan terhadap bangunan/tempat yang digunakan untuk melakukan perbuatan asusila setelah diberikan teguran dan atau peringatan secara wajar dan ternyata masih tetap menggunakan bangunan/tempat dimaksud untuk melakukan perbuatan asusila.

Ditinjau secara yuridis, memang ketentuan yang sudah dibuat oleh pemerintah Kota Surabaya dapat memberikan suatu tindakan terhadap praktek prostitusi. Tetapi dalam kenyataan di lapangan kondisi tersebut tidak dapat dijalankan secara efektif di lapangan. Hal ini terbukti dengan masih beroperasinya lokalisasi prostitusi Dolly sampai saat ini. Ketidakefektifan perda tentang penertiban bangunan/tempat untuk dijadikan perbuatan asusila dikarenakan disamping nilai historisnya yang sudah sangat lama juga ditinjau dari segi ekonomi dapat meningkatkan kesejahteraan dan menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat setempat,

seperti membuka penginapan, berdagang, menjaga ketertiban, karyawan toko, atau tempat-tempat hiburan, dan sebagainya.

Pelaksanaan Perda tersebut baru dikatakan cukup efektif dengan adanya Surat Keputusan (SK) Walikota Surabaya No. 50 Tahun 2002 Tentang Penertiban Penggunaan Tempat Untuk Perbuatan Asusila Selama Bulan Ramadhan dan Malam Raya Idul Fitri di Kota Surabaya. SK tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya momentum bulan Ramadhan dan malam Idul Fitri seluruh Hiburan dan tempat-tempat untuk perbuatan asusila dihentikan. Pelaksanaan SK tersebut sebagian besar praktek prostitusi di Dolly mengikuti aturan yang berlaku, yaitu menutup tetapi masih ada yang melakukan praktek prostitusi dan itupun tidak ada tindakan yang pasti dari aparat yang berwenang. Aparat berwenang hanya melakukan operasi penertiban di luar lokalisasi, seperti jalan umum, alun-alun dan tempat-tempat tertentu yang tidak berada dalam kompleks lokalisasi.

Menurut penulis produk hukum yang telah dibuat oleh pemerintah Kota Surabaya yang berupa Perda dan SK, sangat tidak efektif untuk menertibkan berbagai jenis perbuatan asusila di Kota Surabaya, khususnya bagi lokalisasi Dolly. Hal ini diakui oleh pihak pemerintah sendiri yang terungkap dengan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya yang menyatakan bahwa untuk menutup lokalisasi prostitusi Dolly untuk saat ini masih belum bisa dilakukan karena keberadaan lokalisasi Dolly mempunyai pengaruh besar terhadap tingkat perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu dampak

buruk yang akan dihadapi adalah tentang penertiban PSK-nya karena kecil kemungkinan ketika Dolly ditutup seluruh PSK akan pulang ke kampungnya masing-masing, tetapi justru akan menyebar diberbagai tempat sehingga lebih beresiko untuk penularan berbagai penyakit. Untuk itu kemampuan pemerintah pada saat sekarang dalam memmemberantas prostitusi di Kota Surabaya baru sebatas penertiban dan pembinaan saja.¹⁴

Kenyataan tersebut diperkuat dengan hasil penyebaran kuesioner kepada masyarakat sekitar lokalisasi Dolly tentang rencana pemerintah untuk melakukan penataan lokalisasi Dolly yang ditunjukkan dengan jawaban responden sebagian besar menyatakan Setuju (68,6%) sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2.
Hasil Kuesioner
Rencana Pemerintah Untuk Penataan
Lokalisasi Dolly Kota Surabaya

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	3	8,6%
Setuju	24	68,6%
Netral	4	11,4%
Tidak Setuju	4	11,4%
Sangat Tidak Setuju	0	0%
Jumlah	35	100

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, peneliti dapat melihat bahwa kondisi kehidupan masyarakat di lokalisasi Dolly berjalan seperti biasa tanpa merasa terganggu dengan adanya praktek prostitusi, justru peneliti melihat bahwa warga di lingkungan Dolly merasa terbantu dengan

¹⁴ Hasil Wawancara yang dilakukan pada tanggal 20 Nopember 2007 dengan Bapak Hadisiwanto Anwar, SH, Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya di Komplek Perkantoran Walikota Surabaya.

tersedianya berbagai lapangan kerja dan peningkatan income masyarakat. hal tersebut diperkuat oleh hasil wawancara dengan Ketua RW VI (Dolly) yang menyatakan bahwa keberadaan para PSK dan tempat hiburan di lokalisasi Dolly khususnya secara langsung memberikan *income* pendapatan terhadap masyarakat dengan berjualan dan kerja lainnya. Di samping itu, khususnya untuk RW VI mendapatkan pemasukan yang cukup besar dari iuran atau istilahnya uang keamanan setiap harinya untuk kelangsungan administrasi dan berbagai kegiatan RW VI. Hanya kadang-kadang suka terjadi keributan diantara pengunjung tetapi itu bisa diantisipasi dengan warga masyarakat yang menjadi keamanan komplek.¹⁵

Hal tersebut diperkuat oleh hasil kuesioner yang menyatakan Setuju (51,4%) tentang keberadaan lokalisasi Dolly memberikan manfaat bagi masyarakat sekitar. Hal ini sesuai dengan hasil penyebaran kuesioner sebagai berikut:

Tabel 3.
Hasil Kuesioner
Manfaat Keberadaan Lokalisasi Dolly Kota Surabaya

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	8	22,9%
Setuju	18	51,4%
Netral	8	22,9%
Tidak Setuju	1	2,9%
Sangat Tidak Setuju	0	0%
Jumlah	35	100

Berdasarkan uraian di atas, maka suatu aturan hukum dapat dilakukan dekriminalisasi apabila memenuhi pertimbangan-pertimbangan di atas, seperti efektivitas produk hukum yang ada dan pertimbangan kondisi sosial

¹⁵ Hasil Wawancara pada tanggal 20 Nopember 2007 dengan Bapak Sudjarwo Ketua RW VI (Dolly) di komplek lokalisasi Dolly, Surabaya.

masyarakat yang ada. Akan tetapi, kondisi tersebut tidak serta merta bisa dilakukan dekriminialisasi sebelum dapat dibuktikan bahwa suatu perbuatan yang dilarang dalam suatu aturan hukum tersebut ternyata dianggap suatu hal yang wajar oleh masyarakat, karena sudah berlangsung sekian lama dan sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat.

C. Pelaksanaan Perda tentang Kebijakan Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Kodya Surabaya

Tumbuh suburnya praktik prostitusi di Kota Surabaya merupakan bukti bahwa paradigma kesenangan seksual sadar atau tidak diakui keberadaannya oleh masyarakat. Langkah kedua yang penting dipertimbangkan untuk dilakukan pemerintah adalah liberalisasi seks komersial tersebut. Kedua langkah itu tidak berarti Indonesia menuju pada negara yang memberi legalisasi pada praktik prostitusi, seperti halnya di Thailand dan Belanda, tetapi justru untuk mengendalikan prostitusi agar tidak merebak lebih luas dan mengurangi dampak sosial bagi masyarakat, khususnya generasi muda. Persoalannya adalah apakah gagasan perubahan paradigma prostitusi dan liberalisasi prostitusi itu dapat mendorong pada masalah moral dan imoralitas seksual.

Menurut penulis, tampaknya tidak ada pikiran gagasan pergeseran paradigma dan liberalisasi seksual ini yang dapat menimbulkan konsekuensi yang merusak moral bangsa. Intinya, pemerintah Kota Surabaya tidak perlu mengatur isu seksual dengan hukum. Mungkin yang menjadi masalah besar bagi kita adalah adanya pikiran yang memaksakan kehendak agar prostitusi

dapat diberantas. Upaya ini yang selama ini sulit dilakukan siapa pun dan di mana pun. Fakta lain adalah produk yang berhubungan dengan seks dapat ditemukan di mana saja dan bahwa sebagian besar orang dapat melihat produk tersebut. Jika hukum memandang aktivitas ini, yang melibatkan banyak orang, sebagai ilegal, berarti hukum ketinggalan zaman dan harus diubah dan diperbarui.

Pemerintah Kota Surabaya sangat mungkin melakukan penataan terhadap prostitusi. Pemerintah dapat memberikan lisensi bisnis kepada prostitusi dan menjamin mereka yang menjajakan seks untuk memperoleh pemeriksaan kesehatan fisik dan nonfisik sebagaimana yang dilakukan Pemerintah Belanda. Kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan kesehatan dan sosial kepada penjaja seks agar mereka terhindar dari konsekuensi keterlibatan mereka dalam kegiatan seks komersial. Kebijakan pemerintah memberi pelayanan sosial seperti ini bukan hanya memproteksi hak perempuan, tetapi mencegah munculnya masalah sosial yang disebabkan prostitusi. Apabila demikian adanya, lalu apakah Indonesia perlu melegalkan prostitusi. Penulis menolak tegas gagasan legalisasi prostitusi, tetapi yang penulis setuju adalah bagaimana gagasan "dekriminalisasi prostitusi" dapat diwacanakan kepada publik dan diimplementasikan dalam regulasi pemerintah.

Gagasan dekriminalisasi dimaksud adalah memandang prostitusi sebagai suatu isu moral. Jika dua orang dewasa mencapai kesepakatan menyangkut persetujuan mengenai seks, kita sebaiknya tidak memandang

persetujuan mereka sebagai tindak kriminal, apa pun alasannya. Apakah kesepakatan itu melibatkan uang atau tidak. Perlu dicermati prostitusi dipandang dari dimensi moral, dan pada dimensi inilah pemerintah seharusnya melakukan kajian dan hasilnya didiseminasikan kepada masyarakat. Dengan ini, masyarakat akan termotivasi untuk memberdayakan norma dan nilai agama dalam mengendalikan atau menghentikan praktik prostitusi secara sistematis melalui sebuah proses jangka panjang. Lalu bagaimana sebaiknya sikap dan tindakan kita terhadap prostitusi. Hingga sekarang, belum ada seorang pun yang berhasil secara tuntas mendekriminalisasi prostitusi dan mengeliminasi semua masalah yang berkaitan dengan prostitusi. Namun, jika Pemerintah Kota Surabaya hanya sebatas melarang kegiatan prostitusi dengan undang-undang dan regulasi lainnya, hal itu justru akan mendorong prostitusi berlangsung secara "bawah tanah". Pada tahap berikutnya, prostitusi bawah tanah ini akan mendorong munculnya campur tangan organisasi kriminal terorganisasi maupun korupsi di kalangan penegak hukum, dan muncul masalah sosial lainnya. Sekarang sudah saatnya semua pihak, termasuk birokrat, peneliti, akademisi, agamawan, dan praktisi, duduk bersama dan menemukan solusi efektif untuk menyelesaikan masalah prostitusi. Kita tidak perlu menangani isu ini dengan sikap yang terlalu emosional. Wujud dari pergeseran paradigma dan liberalisasi seksual adalah munculnya kebijakan nasional yang mendorong pemerintah daerah membuat konsep "pusat kesenangan seksual" dengan cara mendirikan bangunan besar dan bertingkat di pusat bisnis di tengah-tengah kota. Akan lebih bijaksana karena dampak

sosialnya paling kecil dibandingkan dengan membangun lokalisasi wanita tunasusila (WTS) di daerah yang bercampur baur dengan penduduk setempat.

Walaupun secara hukum Indonesia tidak ada undang-undang yang melarang praktik prostitusi, ada beberapa peraturan perundangan dan regulasi pemerintah yang menyentuh aktivitas seksual atas dasar kesepakatan bersama, atau lebih populer disebut seks komersial. Sejumlah pemerintah daerah memiliki peraturan daerah yang melarang pendirian lokalisasi. Dengan dasar hukum ini, aktivitas seksual atas dasar kesepakatan bersama di antara dua orang atau lebih dalam sebuah tempat yang bersifat pribadi atau "dipersiapkan" dapat dikategorikan sebagai tindakan kriminal. Berdasarkan prinsip universal tentang hak asasi manusia, sebenarnya setiap orang dewasa memiliki hak melakukan apa saja yang dianggap "menyenangkan" bagi badan mereka.

Meski demikian, sebagai bangsa yang "bermoral" dan "beragama", perlulah kita memiliki upaya mengatasi masalah prostitusi. Langkah pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah mengubah pandangan orang tentang kegiatan seksual dengan cara menggeser paradigma prostitusi sebagai "perbuatan asosial" kepada "kesenangan seksual" (*sexual pleasure*). Tidak perlu menyentuh isu seks komersialnya karena berkaitan dengan "kesenangan seksual" yang menjadi hak asasi seseorang.

Pemerintah Kota Surabaya dalam menghadapi permasalahan prostitusi telah menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila. Perda tersebut mengatur

tentang pengaturan dan penertiban tempat atau bangunan yang dapat dijadikan asusila. Misalnya pada Pasal 1 bagian (e) dan (f) yang menyatakan bahwa:

- (e) Perbuatan asusila adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma susila, moral dan norma-norma agama khususnya perbuatan seperti hubungan suami istri untuk memuaskan nafsu sahwatnya tetapi tidak terikat dalam status perkawinan.
- (f) Pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila, adalah segala perbuatan yang mengarah kepada perbuatan asusila yang dilakukan di tempat umum dengan maksud menyuruh/ mempengaruhi/ mengajak atau menganjurkan orang lain untuk melakukan perbuatan asusila dengan yang bersangkutan baik yang secara langsung maupun terselubung.

Dari pernyataan tersebut tidak ada yang menyatakan secara jelas tentang prostitusi. Akan tetapi lebih menitikberatkan pada subyeknya atau pelakunya. Sehingga dari Perda tersebut memberikan peluang untuk ditafsirkan berbeda sesuai dengan tujuan tertentu. Adanya kemungkinan penafsiran yang berbeda tersebut memungkinkan masyarakat mempunyai pemahaman yang berbeda pula. Seharunya suatu produk hukum dibuat disesuaikan dengan kebutuhan yang berlaku dimasyarakat secara jelas dan tidak menimbulkan implikasi pemahaman yang berbeda. Dan tidak kalah pentingnya adanya keseriusan dari aparat yang berwenang dalam melaksanakan peraturan tersebut dengan serius dan profesional. Sehingga tidak menjamin produk hukum yang baik akan terlaksana dengan baik pula jika para pelaksana dan penegak hukumnya tidak profesional.

Hubungannya dengan pelaksanaan dekriminalisasi prostitusi di lokalisasi Dolly Kota Surabaya, penulis berpendapat bahwa melihat kondisi dan efektivitas produk hukum yang ada masih sangat kurang maka sangat dimungkinkan dilakukan dekriminalisasi prostitusi di lokalisasi Dolly selama

telah memenuhi persyaratan, baik secara yuridis maupun secara sosiologis. Secara yuridis tujuan hukum pidana, penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki, perbandingan antara sarana dan hasil, dan kemampuan badan penegak hukum. Sedangkan secara sosiologis lebih melihat pada kondisi warga masyarakat setempat dengan pertimbangan historis, ekonomis, ketentraman dan keamanan. Hal tersebut sesuai hasil wawancara dengan pakar hukum Ahli Pidana yang menyatakan bahwa melakukan dekriminialisasi prostitusi, merupakan sesuatu hal yang sangat sensitif bagi masyarakat, sehingga pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi jangan menjadi anggapan bahwa prostitusi tersebut menjadi legal tetapi harus menjadi tahapan yang berkelanjutan dalam rangka menekan tumbuh suburnya prostitusi. Untuk itu selain pelaksanaan dekriminialisasi objek hukum yang dituju juga harus diikuti oleh komponen hukum lainnya sebagai pengatur teknis produk hukum yang didekriminialisasi, seperti peraturan hukum tentang pembinaan, pendampingan dan pemberdayaan, sehingga lambat laun masyarakat akan menerima terhadap penghapusan prostitusi.¹⁶

Berdasarkan pendapat di atas, maka penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa pelaksanaan dekriminialisasi suatu produk hukum harus memenuhi persyaratan yuridis dan sosiologis, serta tujuan dari dekriminialisasi prostitusi harus diorientasikan kepada tahapan-tahapan untuk mencapai target akhirnya yaitu penghapusan prostitusi. Proses ini merupakan tahapan yang cukup panjang karena harus melihat situasi dan kondisi sosiologis masyarakat,

¹⁶ Hasil Wawancara pada tanggal 12 Nopember 2006 dengan Bapak Faizal Yunus, SH, CN. Sebagai Kabid Penyidikan Kota Surabaya di Surabaya.

baik itu sebagai pelaku (PSK), penyedia sarana (Germo), maupun *steakholder* lainnya, seperti masyarakat setempat. Ketika sudah terpenuhi persyaratan-persyaratan tersebut belum serta merta dapat dilakukan dekrminiliasasi tetapi harus dilihat tingkat efektivitas pelaksanaan dekriminalisasi tersebut. Ha tersebut juga diperkuat oleh hasil penyebaran kuesioner terhadap masyarakat sekitar yang hasilnya menunjukkan bahwa masyarakat setuju untuk dibuat aturan bagi yang datang ke lokasi Kota Surabaya, yang ditunjukkan dengan pernyataan Ragu-ragu (42,9%). Hal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.
Hasil Kuesioner
Pembuatan Aturan Bagi yang Masuk
Lokalisasi Dolly Kota Surabaya

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	2	5,7%
Setuju	8	22,9%
Netral	15	42,9%
Tidak Setuju	8	22,9%
Sangat Tidak Setuju	2	5,7%
Jumlah	35	100

Akan tetapi mereka menentang apabila pemerintah melakukan penutupan secara total untuk penghapusan lokasi Dolly yang ditunjukkan dengan pernyataan Tidak Setuju (45,7%) dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.
Hasil Kuesioner
Penutupan Selamanya Lokalisasi Dolly Kota Surabaya

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	2	5,7%
Setuju	8	22,9%
Netral	16	45,7%
Tidak Setuju	9	25,7%
Sangat Tidak Setuju	0	0%
Jumlah	35	100

Di samping pertimbangan hukum positif seperti di atas, pertimbangan sosiologi juga sangat penting menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan dekriminialisasi prostitusi, khususnya di lokasi Dolly Kota Surabaya. Pertimbangan-pertimbangan sosiologis, diantaranya pertimbangan historis, ekonomis dan sosial budaya sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Menurut penulis pertimbangan sosiologis harus lebih menitikberatkan pada dampak sosial yang akan ditimbulkan oleh adanya pelaksanaan dekriminialisasi. Sebagai masyarakat yang majemuk, kondisi tersebut menjadi bagian terpenting untuk membuat suatu kesepakatan-kesepakatan diantara kelompok masyarakat walaupun pada akhirnya kemungkinan besar seluruh masyarakat masih berbeda pendapat. Untuk itu dibutuhkan informasi dan publikasi yang baik kepada masyarakat tentang tujuan dilakukannya dekriminialisasi.

Jika seluruh pertimbangan sudah terpenuhi, maka pelaksanaan dekriminialisasi akan berjalan dengan baik dan dapat diterima oleh seluruh komponen masyarakat baik yang pro maupun yang kontra. Kelompok-kelompok yang kontra inilah yang harus terus mendapat perhatian secara intens, karena kemungkinan saja akan bersikap di luar kendali dan tidak menutup kemungkinan akan bersikap anarkhis. Proses pendekatan persuasif yang intens harus terus dilakukan sehingga tujuan pelaksanaan dekriminialisasi dapat dipahami secara utuh oleh kelompok tersebut.

D. Faktor-faktor yang Menghambat Diberlakukannya Kebijakan Dekriminalisasi Tindak Pidana Prostitusi di Kota] Surabaya

Sesuai yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, prostitusi selalu ada pada semua negara berbudaya sejak zaman purba sampai sekarang dan senantiasa menjadi masalah sosial, menjadi objek urusan hukum dan tradisi. Selanjutnya, dengan berkembangnya teknologi, industri dan kebudayaan manusia, turut berkembang pula praktek pelacuran dalam berbagai bentuk dan tingkatannya. Keberadaan prostitusi sangat mudah ditemukan, baik itu yang bersifat lokalisasi, maupun yang bersifat perseorang. Sesuai dengan historisnya prostitusi merupakan bagian dari perkembangan peradaban dan budaya suatu negara. Semakin pesat perkembangan teknologi dan informasi suatu negara, maka semakin pesat juga pertumbuhan prostitusi dengan berbagai jenis dan tipe.

Masalah prostitusi yang dulu dianggap sebagai hal yang sangat tabu oleh masyarakat Indonesia, pada saat ini hal tersebut telah menjadi sesuatu yang biasa. Gejala demikian bisa dibuktikan dengan semakin banyaknya praktek-praktek prostitusi baik yang resmi maupun yang liar dan praktek prostitusi tersebut telah berkembang di berbagai kota dengan berbagai bentuk dan cara. Perkembangan tersebut menjadi kekhawatiran berbagai pihak termasuk pemerintah karena sebagai bangsa yang dikenal dengan tingkat religiusitas yang tinggi akan mendapatkan citra buruk jika tidak mencari solusi untuk mengantisipasi perkembangan prostitusi yang semakin pesat. Salah satu cara untuk mengantisipasi merajalelanya prostitusi di tengah-tengah masyarakat perlu dilakukan suatu terobosan baru bagaimana caranya agar

prostitusi itu dapat terkontrol dan dikenal sedemikian rupa agar terkendali keberadaannya. Melihat kondisi tersebut, peneliti lebih setuju bahwa keberadaan prostitusi tersebut dilakukan bimbingan, pembinaan dan pemberdayaan agar tidak berdampak sosial yang lebih luas, yaitu dengan dibuat suatu produk peraturan hukum tentang dekriminialisasi prostitusi.

Untuk kasus Dolly Kota Surabaya, keberadaan lokalisasi prostitusi Dolly tersebut dapat memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi kehidupan sosial masyarakat. Dampak positif yang dapat dirasakan adalah adanya tingkat *income* masyarakat yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan hidup, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat setempat. Selain itu adanya lokalisasi Dolly merupakan sarana untuk melokalisasi para PSK agar tidak beroperasi disembarang tempat sehingga dari segi kesehatan dan ketertiban umum akan dapat diminimalisir. Sedangkan dampak negatif dari keberadaan lokalisasi prostitusi Dolly akan berdampak buruk terhadap moralitas generasi muda, khususnya bagi warga masyarakat setempat dan bagi masyarakat umum. Karena bagaimanapun bentuknya secara norma hukum maupun norma agama yang disebut dengan prostitusi tersebut merupakan bagian dari suatu pelanggaran.

Di satu pihak keberadaan prostitusi dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meminimalisir penyebaran penyakit, tetapi dilain pihak secara norma hukum, norma sosial dan norma agama tetap itu suatu pelanggaran yang harus di berantas. Kondisi inilah menjadi salah penghambat yang dihadapi oleh pemerintah Kota Surabaya untuk membubarkan lokalisasi prostitusi Dolly. Tekanan dari sebagian kelompok masyarakat terus dilakukan

agar lokalisasi prostitusi Dolly dibubarkan, tetapi kelompok masyarakat lainnya tetap mempertahankan keberadaannya. Menghadapi kondisi tersebut, hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan dekriminialisasi prostitusi tidak akan lepas dari kedua dampak tersebut.

Beberapa hambatan dihadapi dalam pelaksanaan dekriminialisasi prostitusi di Dolly Kota Surabaya, antara lain:

1. Hambatan Norma Agama

Pelaksanaan dekriminialisasi prostitusi akan menghadapi hambatan dari segi norma agama. Artinya ketika diberlakukan dekriminialisasi prostitusi akan terjadi pertentangan di antara kelompok-kelompok masyarakat dengan membawa isu agama. Apalagi sebagai bangsa yang yang tingkat religiusitas yang tinggi dekriminialisasi prostitusi akan berakibat terjadinya konflik horizontal di kalangan masyarakat sendiri. Menurut agama manapun, prostitusi merupakan suatu perbuatan yang melanggar norma-norma agama, sehingga dengan alasan apapun sebagian kelompok masyarakat akan sulit menerima diberlakukannya dekriminialisasi. Hal ini berbeda dengan negara Eropa seperti Belanda yang memang prostitusi sudah dilegalkan dan dijadikan komoditi bisnis. Sehingga keberadaannya dilindungi oleh undang-undang. Bagi masyarakat Kota Surabaya khususnya yang terkenal dengan tingkat religiusitas yang tinggi adanya dekriminialisasi prostitusi akan menimbulkan berbagai masalah.

Hambatan norma agama ini sangat sulit diselesaikan karena tergantung terhadap pemahaman ajaran agama masing-masing. Ada yang

memahami ajaran agama secara tekstual sehingga menciptakan kelompok fundamentalis yang seluruh persoalan didasarkan pada tekstual ajaran-ajaran agama yang dianutnya. Ada juga yang moderat dalam melihat situasi dan kondisi sosial masyarakat. Bagi kelompok ini biasanya lebih banyak mempertimbangkan dari segi dampak sosial yang ditimbulkan disamping moralitas yang menjadi ukuran nilai-nilai agama. Dalam perspektif inilah, lahirnya fundamentalisme Islam tak lepas dari bingkai pandangan yang terbentuk secara konfrontatif tersebut. Sering kali upaya gerakan islamisasi konstitusi terlampaui bertumpu pada "semangat jihad" melalui cara pandang sempit dan militan, tanpa pembekalan pemikiran ijtihadi sehingga sering kali pula sulit membedakan secara clear and distinct antara hal-hal yang perlu dielaborasi (*dzanni al-dilalah*) dan yang dogma (*qhat'I al-dilalah*), atau yang dini (ajaran keagamaan) dan mana yang tarikhi atau tsaqafi (historis- kultural). Mereka hanya bersemboyan: "La hukma Illa Allah", tidak ada hukum kecuali hukum dari Allah. Dan, diktum amar makruf nahi mungkar lebih ditafsirkan sebagai upaya mencari kebenaran dengan pedang. Suatu tindakan keagamaan yang mengingatkan kepada kelompok *Khawarij* yang muncul pada awal-awal pergolakan pemikiran Islam.¹⁷

Hal tersebut dibuktikan adanya kejadian *sweeping* dan penggeladahan terhadap tempat-tempat hiburan dan lokalisasi prostitusi yang masih buka. Khususnya pada bulan Ramadan. Padahal pemerintah

¹⁷ Mussofa Ihsan, *Nilai-nilai Islam dan Modernitas*, www.kompas.com, tanggal 05 November 2003.

Kota Surabaya sudah menerbitkan Surat Keputusan (SK) Walikota Surabaya No. 50 Tahun 2002 tentang Ketertiban Penggunaan Tempat Perbuatan Asusila Selama Bulan Ramadhan dan Malah Hari Raya Idul Fitri di Kota Surabaya. SK tersebut merupakan respon pemerintah Kota Surabaya terhadap kondisi sosial masyarakat dan ketertiban umum, sehingga siapa saja yang melanggar peraturan tersebut akan mendapat hukuman yang setimpal. Kondisi tersebut diperkuat dengan hasil penyebaran kuesioner yang menunjukkan bahwa masyarakat setuju untuk dilakukan penutupan sementara lokalisasi Dolly dalam rangka menghormati hari-hari keagamaan yang ditunjukkan dengan pernyataan Setuju (62,9%) sebagaimana terlihat pada tabel berikut di bawah ini:

Tabel 6.
Hasil Kuesioner
Tentang Penutupan Sementara Lokalisasi Dolly Kota Surabaya
pada Saat Hari Keagamaan

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	2	5,7%
Setuju	22	62,9%
Netral	6	17,1%
Tidak Setuju	3	8,6%
Sangat Tidak Setuju	2	5,7%
Jumlah	35	100

Hasil wawancara dengan tokoh agama setempat terungkap bahwa sebagai tokoh agama di kompleks lokalisasi Dolly Kota Surabaya tidak bisa berbuat banyak dalam mencegah terjadinya praktek prostitusi. Karena Sebagai warga yang bertempat tinggal di kompleks tersebut, mau tidak mau harus berinteraksi setiap hari dengan seluruh warga kompleks termasuk PSK. Ada rasa kekhawatiran jika saya melakukan perlawanan terhadap

praktek prostitusi. Sebagai upaya mencegah praktek prostitusi yang lebih luas, diadakan kegiatan keagamaan seperti pengajian rutin yang dilaksanakan dua kali setiap satu bulan (minggi ke 1 dan minggu ke 3), memperingati hari besar keagamaan. Dengan kegiatan keagamaan tersebut diharapkan PSK mempunyai kesadaran untuk bertobat dan berhenti dari praktek prostitusi. Mungkin saja upaya ini tidak terlalu efektif untuk mencegah prostitusi, tetapi setidaknya mereka mempunyai pemahaman tentang ajaran-ajaran agama Islam yang baik.¹⁸

Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara dengan salah satu Dosen Universitas Islam Sunan Kalijaga Yogyakarta yang menyatakan bahwa perbuatan zina sudah jelas dilarang oleh agama. Sedangkan adanya gagasan diberlakukan dekriminalisasi prostitusi di lokasi Dolly, menurut hemat saya bahwa hal tersebut harus benar-benar banyak dilakukan pertimbangan-pertimbangan dari berbagai aspek. Menurut sejarah Islam pun masalah prostitusi dari jaman jahiliah hingga masa para sahabat bahkan sampai sekarang tidak dapat dihilangkan dengan mudah karena Islam dalam mengatasi perbuatan yang dilarang oleh ajaran agama dalam proses penanganannya dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kondisi masyarakat pada saat itu. Misalnya tentang larangan minuman keras (*khomar*). Pada masa itu minuman keras tidak dilarang secara langsung melainkan dengan cara bertahap. Hal ini dikarenakan bahwa minuman keras sudah mendarah daging dan menjadi budaya dalam

¹⁸ Hasil Wawancara tanggal 2 September 2007 dengan Bapak H. Musadar, seorang tokoh agama Islam di kompleks lokasi Dolly Kota Surabaya.

masyarakat. Hal ini diperkuat dengan adanya firman Allah SWT, QS. An-Nisaa ayat 43 yang berbunyi:

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu shalat, sedang kamu dalam keadaan mabuk, sehingga kamu mengerti apa yang kamu ucapkan, (jangan pula hampiri mesjid) sedang kamu dalam keadaan junub, terkecuali sekedar berlalu saja, hingga kamu mandi. Dan jika kamu sakit atau sedang dalam musafir atau datang dari tempat buang air atau kamu telah menyentuh perempuan, kemudian kamu tidak mendapat air, maka bertayamumlah kamu dengan tanah yang baik (suci); sapulah mukamu dan tanganmu. Sesungguhnya Allah Maha Pema'af lagi Maha Pengampun.

Dari ayat tersebut di atas dapat terlihat bahwa pada awalnya Islam melarang minuman keras hanya pada saat melaksanakan shalat, selanjutnya setelah beberapa waktu dan kondisi masyarakat sudah menerima terhadap ayat yang sudah diturunkan, maka turun ayat selanjutnya yang melarang secara terang-terangan untuk minuman keras. Hal ini ditunjukkan dengan firman Allah SWT Surat Al Maidah ayat 90 yang berbunyi:¹⁹

Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan.

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi bisa saja dilakukan dengan syarat beberapa pertimbangan, baik secara historis, yuridis, norma agama dan sosial budaya termasuk dengan pendekatan kemanusiaan. Di samping itu yang lebih penting dari rencana pemberlakuan dekriminialisasi bahwa tujuan dari pemberlakuan dekriminialisasi bukanlah untuk melegalisasi prostitusi

¹⁹ Hasil Wawancara pada tanggal 3 September 2007 dengan Bapak Muhadjir, S.PdI sebagai Pakar Agama di Universitas Islam Negeri Sunan Kaslijaga Yogyakarta.

melainkan untuk menekan bahwa tidak menutup kemungkinan pada akhirnya prostitusi dapat dihapuskan.

2. Hambatan Pengawasan

Pelaksanaan dekriminalisasi prostitusi di lokasi Dolly Kota Surabaya memerlukan pengawasan dan kontroling yang terus menerus. Hal ini dikarenakan bahwa dengan diberlakukannya dekriminalisasi bisa jadi memberikan peluang dan kesempatan kepada masyarakat lainnya untuk menjadi PSK, karena merasa ada perlindungan dalam praktek prostitusinya. Atau bagi geromo akan lebih laluasa untuk menampung PSK demi mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya dari penyediaan sarana prostitusi. Di samping itu, pengawasan tersebut memerlukan tingkat profesionalisme dari petugas yang ada di lapangan. Karena sudah menjadi rahasia umum, aparat keamanan menjadi pelindung atau membackup praktek peostitusi. Apabila terjadi seperti itu pelaksanaan dekriminalisasi tidak akan berjalan dengan baik. Tingkat kualitas dan profesionalisme petugas di lapangan menjadi sangat penting untuk dipertimbangkan karena hal ini menyangkut dengan moralitas individu petugas dalam menjalankan tugasnya.

Hasil wawancara dengan salah satu pemilik penginapan yang menampung sekitar 7 orang PSK ketika ditanya tentang keterlibatan pihak keamanan dalam praktek prostitusi, dia menjelaskan bahwa bukan rahasia lagi bahwa pihak aparat keamanan (polisi dan TNI) dapat menikmati keberadaan praktek prostitusi di Dolly Kota Surabaya. Karena setiap malam mempunyai jatah dari masing-masing penginapan atau koordinator

komplek menerima uang yang relatif besar, sekitar Rp. 100.000 sampai Rp. 200.000. Hal ini bertujuan agar mendapat perlindungan keamanan jika terjadi sesuatu hal yang mengganggu keberadaan prostitusi. Sebagai pengelola penginapan yang menyediakan PSK, saya perlu mempunyai jaminan keamanan dari pihak keamanan, baik Polisi maupun TNI.²⁰ Hal tersebut diperkuat juga dengan hasil penyebaran kuesioner yang menyatakan Sangat Setuju (60%) tentang diadakannya pembinaan dan pemberdayaan terhadap PSK lokalisasi Dolly Kota Surabaya sebagai terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 7.
Hasil Kuesioner
Dilakukan Pembinaan dan Pemberdayaan
Terhadap PSK Lokalisasi Dolly

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	21	60%
Setuju	10	28,6%
Netral	4	11,4
Tidak Setuju	0	0%
Sangat Tidak Setuju	0	0%
Jumlah	35	100

Setelah dilakukan pembinaan dan pemberdayaan pada akhirnya para PSK mendapatkan suatu keterampilan untuk bekal dalam kehidupan selanjutnya tanpa melakukan praktik prostitusi. Hal ini ditunjukkan dengan hasil kuesioner yang menyatakan Setuju (42,9%) tentang pernyataan setelah dilakukan pembinaan PSK dipulangkan dengan diberi modal usaha. Sebagaimana tabel di bawah ini:

²⁰ Hasil Wawancara tanggal 17 Mei 2007 dengan Bapak "R" sebagai penyedia sarana prostitusi (Germa) di kompleks lokalisasi prostitusi Dolly, Kota Surabaya.

Tabel 8.
 Hasil Kuesioner
 Setelah Melalui Pembinaan dan Peremberdayaan PSK di Pulangkan
 dengan Dibekali Modal Usaha

Jawaban	Frekuensi	Persentase
Sangat Setuju	7	20%
Setuju	15	42,9%
Netral	11	31,4%
Tidak Setuju	2	5,7%
Sangat Tidak Setuju	0	0%
Jumlah	35	100

Pernyataan tersebut diperkuat oleh hasil wawancara dengan seorang PSK yang menyatakan bahwa setiap malam harus menyetor uang keamanan kepada geromo untuk perlindungan dan keamanan. Kompensasi yang diterima oleh PSK dari adanya iuran uang keamanan tersebut, mereka merasa aman dalam melakukan praktek prostitusi, bahkan jika ada operasi sekalipun ada yang memberitahukan terlebih dahulu, sehingga ketika ada operasi keamanan atau ada kejadian yang tidak diinginkan dengan konsumen.²¹

Uraian tentang hambatan pengawasan tersebut di atas, dapat digambarkan begitu sulitnya untuk melakukan pengawasan terhadap pemberlakuan dekriminalisasi prostitusi karena membutuhkan kualitas dan profesionalitas serta moralitas petugas di lapangan. Kondisi tersebut menurut penulis agar pengawasan berjalan secara efektif maka pihak pemerintah harus bekerja sama dengan warga setempat untuk mengelola dan menertibkan dari proses pemberlakuan dekriminalisasi tersebut. Misalnya masyarakat diberikan kewenangan untuk mengatur dan

²¹ Hasil Wawancara tanggal 17 Mei 2007 dengan Sdri "B", seorang PSK di Penginapan "M" di komplek lokalisasi Dolly, Surabaya.

menertibkan antara keluar masuk PSK dengan peraturan tidak menerima PSK baru.

Berdasarkan uraian di atas hambatan yang dihadapi dalam pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi di Dolly Surabaya adalah hambatan norma agama dan hambatan pengawasan. Kedua hambatan tersebut sebelumnya tidak akan menjadi yang berarti jika pihak eksekutif sudah mempersiapkan diri dengan berbagai dampak yang akan dihadapi dalam pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi. Diawali dengan sosialisasi dan pembekalan petugas lapangan yang profesional akan memperlancar dalam pelaksanaan pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi di Dolly Kota Surabaya.

Dari keseluruhan uraian di atas, penulis berpendapat berdasarkan data di lapangan menunjukkan bahwa keberadaan lokasi prostitusi Dolly Kota Surabaya merupakan kondisi sosial yang sulit untuk dihapuskan kecuali adanya alternatif lain yang dapat memberikan berbagai unsur yang selama ini didapatkan oleh masyarakat sekitar, khususnya masalah tingkat kesejahteraan masyarakat. Namun untuk merealisasikan hal tersebut terasa sulit untuk diwujudkan karena berbagai kendala yang akan dihadapi oleh pihak-pihak yang terkait, seperti masalah biaya, regulasi dan sebagainya. Adanya kondisi tersebut penulis memandang dan setuju adanya pemberlakuan dekriminialisasi, namun pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi di lokasi Dolly Kota Surabaya bukan untuk melegalisasi keberadaan prostitusi, tetapi merupakan upaya atau tahapan sedikit demi sedikit dalam rangka menghapus praktik prostitusi, agar tidak terjadi kontroversi yang menimbulkan konflik horizontal di kalangan masyarakat. Di samping itu proses pembinaan dan pemberdayaan

merupakan hal penting untuk terus dilakukan oleh pemerintah dan pihak-pihak yang konsen dalam masalah tersebut, sehingga suatu ketika lokasi Dolly ditutup, khususnya para PSK tidak hanya pindah tepat di luar Dolly tapi benar-benar berganti profesi dengan hal-hal yang lebih positif, seperti berdagang atau membuka usaha lain yang bermanfaat.

Selanjutnya penulis berpendapat bahwa sebagai seorang muslim, bagaimanapun bentuknya praktik prostitusi merupakan pelanggaran norma-norma agama, norma sosial dan norma budaya sebagai masyarakat timur. Untuk itu praktik prostitusi harus dihapuskan dari bumi Indonesia. Akan tetapi memang tidak gampang membalikkan tangan perlu melalui proses panjang dengan aturan-aturan yang dilaksanakan secara baik dan profesional. Salah satunya dengan melakukan pendekatan secara kemanusiaan. Pendekatan terhadap PSK harus dilakukan dengan rasa kemanusiaan (*sense of humanity*) karena mereka itu hanya sebagai korban dari sebuah sistem yang ada. Justru yang harus menjadi fokus pelanggaran hukum adalah pihak yang menyediakan fasilitas, mempermudah atau melindungi keberadaan praktik prostitusi, sehingga rasa keadilan dalam pemberlakuan hukum dapat dirasakan oleh masyarakat.

E. Tinjauan Putusan

1. Surat Dakwaan Nomor : RPK-20/1/IV/2000

Surat dakwaan nomor : RPK-20/1/IV/2000 ini telah memenuhi syarat formal maupun syarat materiil sebagaimana yang ditentukan dalam pasal 143 KUHP.

Secara formal (pasal 143 ayat 2a), Surat Dakwaan yang telah diberi tanggal dan ditandatangani Jaksa ini dalam halaman 1 dicantumkan nama lengkap, tempat tinggal, agama, dan pekerjaan tersangka.

Secara materiil (pasal 143 ayat 2b), terdapat uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai perbuatan pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat perbuatan pidana itu dilakukan.

Sesuai dengan pendapat Moeljatno dalam bukunya *Hukum Acara Pidana*²², Surat Dakwaan ini juga menggunakan cara Anglo Saxon yakni dengan menyebut: *Pertama*; lukisan dari apa yang terjadi dengan kata-kata yang mudah dimengerti. Hanya saja mengingat perbuatan zina tersebut dilakukan dalam kamar tertutup dan hanya ada dua orang yaitu pelaku yang ada dalam kamar tersebut, maka rincian lukisan ini dalam Surat Dakwaan Jaksa terlihat berlebihan. *Kedua*; aturan yang dilarang (pasal-pasalnya), yakni pasal 248 (1) ke-1b KUHP bagi terdakwa I dan pasal 284 (1) ke-2a KUHP bagi terdakwa III disertai dengan kualifikasi deliknya.

a. Requisitor No. Reg. Perk. RPK-20/1/VIII/2000

Dalam requisitoirnya, Jaksa Penuntut Umum membuat kesimpulan berdasarkan keterangan saksi-saksi dan para terdakwa dengan mencocokkan pada rumusan pasal yang dilanggar, dan perbuatan serta kesalahan terdakwa pun telah terbukti secara sah dan meyakinkan.

Setelah mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan meringankan bagi terdakwa, Jaksa Penuntut Umum memohon kepada

²² Moeljatno, *Hukum Acara Pidana*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 1981, hlm. 42.

Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara ini untuk memutuskan:

- menyatakan terdakwa I bersalah melanggar pasal 284 (1) ke1b KUHP dan menyatakan terdakwa II bersalah melanggar pasal 284 (1) ke-2a KUHP.
- Agar terhadap para terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 3 bulan.
- Agar menetapkan terdakwa I dan II untuk membayar ongkos perkara sebanyak Rp. 1.000,- (masing-masing).

b. Putusan: 320/Pid/B/2000/PN.SBY

Dasar yang digunakan Hakim dalam membuat Putusan No. 320/Pid/B/2000/PN.SBY ini adalah adanya pelanggaran pasal 284 (1) ke-1 Sub b dan pasal 284 (1) ke-2 Sub. a KUHP.

Dalam membuat Putusan, Hakim memperhatikan ketentuan pasal 179 (1) KUHP. Berkaitan dengan hal tersebut, Moeljatno mengemukakan tentang 4 *motivering* yang harus dijadikan pertimbangan oleh Hakim, yakni:

1. *motivering* tentang hal-hal yang dianggap terbukti.
2. *motevering* tentang kualifikasi (delik apa).
3. *motivering* tentang dapat dipidananya terdakwa.
4. *motivering* tentang pidana yang dijatuhkan.²³

ad.1. *Motivering tentang hal-hal yang dianggap terbukti*

Dalam putusannya, Hakim menguraikan bagaimana perbuatan terdakwa terbukti yang didasarkan pada keterangan 3 (tiga) orang saksi

²³ *Ibid*, hlm. 101.

dan keterangan para terdakwa. Dengan demikian, perbuatan para terdakwa tersebut terbukti.

ad.2. *motivering tentang kualifikasi (delik apa)*

Perbuatan pidana yang berhasil dibuktikan adalah perbuatan perzinahan yang unsur-unsurnya terdapat dalam pasal 284 (1) ke-1b dan ke-2a KUHP, yakni:

- “Seorang wanita bersuami melakukan zina”
- “Pria yang turut serta melakukan zina”

ad.3. *motivering tentang dapat dipidananya terdakwa.*

Dalam putusan ini terdapat motivering pertimbangan tentang kesalahan para terdakwa.

ad.4. *motivering tentang pidana yang dijatuhkan*

Dalam menjatuhkan pidananya, hakim mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan. Oleh karena itu, kepada para terdakwa Hakim menjatuhkan pidana penjara selama 3 (tiga) bulan dengan masa percobaan 1 (satu) tahun dan memidana terpidana untuk membayar ongkos perkara Rp. 2.000,- masing-masing separo.

Dengan demikian, dari uraian di muka tersebut maka keempat *motivering* yang dikemukakan oleh Moeljatno tersebut tidak semuanya terpenuhi dalam putusan ini.

Berdasarkan dari tinjauan putusan di atas terlihat bahwa yang menjadi terdakwa adalah terdakwa I sebagai pelaku dan terdakwa II sebagai pengguna. Jika ditelusuri terhadap terjadinya perbuatan zina tersebut ada komponen terjadinya perbuatan yang tidak dicantumkan

dalam tinjauan putusan, yaitu pihak yang menyediakan sarana dan fasilitas dalam hal ini adalah pengelola penginapan atau hotel. Hal ini sesuai dengan pasal 296 dan Pasal 506 KUHP yang berbunyi:

Pasal 296

Barangsiapa dengan sengaja menghubungkan 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 denda paling banyak seribu rupiah.

Pasal 506:

Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya pencaharian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun.

Dari kedua pasal di atas menunjukkan bahwa pihak yang menyediakan dan mempermudah dan dijadikan sebagai pencaharian terjadinya perbuatan cabul (zina) maka sudah semestinya mendapatkan pidana yang disesuaikan dengan KUHP, yaitu selama satu tahun empat bulan (Pasal 196 KUHP) atau diancam dengan kurungan paling lama satu tahun.

Adanya pasal tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa Hakim dalam mengambil suatu keputusan kurang cermat dan tidak sempurna dalam menentukan suatu putusan karena seluruh yang terkait dengan terjadi suatu perbuatan zina tidak diikutsertakan secara keseluruhan. Dengan demikian amar putusan tentang perbuatan zina hanya dikenakan terhadap pelaku dan pengguna saja tetapi seluruh pihak yang terkait langsung terjadinya perbuatan melanggar hukum tersebut dapat dikenai pidana.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dasar justifikasi yang melatarbelakangi kebijakan dekriminialisasi tindak pidana prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya adalah berdasarkan beberapa faktor, yaitu:
 - a. Tujuan hukum pidana; maksudnya apabila tujuan dari suatu produk hukum pidana tidak terpenuhi, maka upaya dekriminialisasi dapat dilakukan.
 - b. Perbuatan yang tidak dikehendaki; maksudnya ketika paradigma masyarakat terhadap suatu perbuatan yang tidak dikehendaki telah bergeser, maka upaya dekriminialisasi dapat dilakukan.
 - c. perbandingan antara sarana dan hasil; maksudnya ketika sarana dan hasil dari suatu perangkat hukum tidak seimbang, maka upaya dekriminialisasi dapat dilakukan
 - d. kemampuan badan penegak ukum, maksudnya adalah ketika kemampuan badan penegak hukum tidak mampu untuk mencapai tujuan hukum tersebut maka dekriminialisasi dapat dilakukan.
2. Pemberlakuan dekriminialisasi prostitusi pada lokalisasi Dolly Kota Surabaya memberikan dampak, diantaranya:
 - a. Ekonomi, dengan dekriminialisasi maka bidang ekonomi akan meningkat secara signifikan, dan akan memberikan dampak positif bagi perekonomian masyarakat sekitar.

- b. Sosiologis, terjadinya pergeseran pradigma didalam masyarakat disekitar lokalisasi dolly terhadap proktek prostitusi.
 - c. Keamanan, dengan adanya dekriminalisasi maka penyebaran PSK liar dijalan dapat ditekan semaksimal mungkin.
 - d. Ketertiban dan keamanan, dengan adanya dekriminalisasi maka ketertiban dan keamanan di surabaya dapat diciptakan.
 - e. Penularan penyakit seksual. Dengan adanya dekriminalisasi maka penularan penyakit seksual dapat ditekan sedmaksimal mungkin,dengan pembinaan medis yang berkelanjutan.l
3. Faktor-faktor yang menjadi penghambat diberlakukannya kebijakan dekriminalisasi tindak pidana prostitusi di Lokalisasi Dolly Kodya Surabaya, yaitu:
- a. Norma agama, adalah faktor penghambat yang paling kuat, karena jelas bahwa agama islam sangat melarang perbuatan zina dalam bentuk apapun.
 - b. Pengawasan (aparat penegak hukum). Kemampuan penegak hukum yang kurang, dapat menghambat pemberlakuan dekriminalisasi

B. Saran

1. Pemerintah Pusat

Pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak secara tegas mencantumkan bahwa prostitusi tersebut tidak dilarang, karena dalam KUHP yang mengatur tentang perbuatan tindak asusila yang secara tegas dilarang, hanya penyedia tempat dan pihak yang mencari keuntungan dari praktek tersebut (296 dan pasal 506 KUHP). Untuk itu penulis

menyarankan agar dilakukan pembaharuan terhadap KUHP, khususnya pasal-pasal yang mengatur tentang perbuatan tindak asusila.

2. Pemerintah Daerah

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa keberadaan Perda dan SK sebagai perundangan-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Surabaya belum efektif digunakan untuk menghapuskan praktik prostitusi di wilayah Surabaya, sehingga pemerintah harus mencari solusi dalam memberantas maraknya perkembangan prostitusi di Surabaya dengan melakukan dekriminialisasi prostitusi yang bertujuan untuk menekan keberadaan prostitusi di Surabaya, sehingga pada akhirnya praktek prostitusi di Surabaya dapat dihilangkan.

3. Bagi Masyarakat Umum

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar wanita yang berprofesi sebagai PSK, sebenarnya tidak menginginkan pekerjaan tersebut, namun karena adanya beban faktor ekonomi yang sangat berat, sehingga tidak pilihan lain lagi untuk mencari nafkah yang dapat memenuhi kebutuhan mereka. Untuk itu, sangat tidak manusiawi apabila masyarakat umum menghakimi bahwa wanita tersebut adalah manusia yang hina dan merupakan sampah masyarakat yang tidak layak untuk dilindungi. Seharusnya justru masyarakat harus ikut memikirkan bagaimana caranya untuk menekan perkembangan praktek prostitusi, misalnya dengan memberikan lapangan pekerjaan yang layak.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- al-Fiqh al-Islamy, 1986, *Darul Fikr*, juz IV, Beirut.
- Bambang Purnomo, 1993, *Pola Dasar Teori, Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Cet. Pertama, Yogyakarta: Liberty.
- Barda Nawawi Arif, 2003, *Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Hary Susanto, 2003, *Wisata Sex: Tinjauan Moral*, Yogyakarta: Centre for Tourism Studies Gadjah Mada University.
- Jan Rimmelink, 2003, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia.
- James, J. Spillane, 2003, *Etika Bisnis Dan Industri Seks Sebagai Kegagalan Pasar Bebas*, Puspar Library, Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Kartini Kartono, 1989, *Psikologi Abnormal dan Abnormalitas Seksual*, Bandung: Mandar Maju.
- Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Moeljatno, 2000, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Rineka Cipta.
- _____, 1985, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia*, Cet. Ke-3, Jakarta: PT Bina Aksara.
- _____, 1982, *Kriminologi*, Jakarta: Bina Aksara, 1982.
- Mochtar Kusumaatmaja, 1986, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Muladi, 1990, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 24 Februari 1990.

- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- Muchid Abintani, 1999, *Prostitusi Masyarakat Liberal: Fenomena Kapitalisme Modern*, Jakarta: Djambatan.
- Ninik Widiyanti dan Panji Anoraga, 1987, *Perkembangan Kejahatan dan Masalahnya Ditinjau Dari Segi Kriminologi dan Sosial*, Cetakan Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Philipus M. Hadjo, 1986, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Roeslan Saleh, 1978, *Suatu Oreientasi Dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru, Jakarta.
- Roelof H. Heveman, 2002, *The Legality of Criminal Law in Modern Indonesia*, Jakarta: Tata Nusa.
- Satjipto Rahardjo, 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Cet. Ke-10, Bandung: Angkasa.
- Sirajuddin Abu Hafsh, 1988, *Al-Ghurrah al-Munifah, Maktabah Imam Abu Hanifah*, Cet. II, Beirut.
- Sofyan Sastrawidjaja, 1995, *Hukum Pidana: Asas Hukum Pidana Sampai pada Peniadaan Pidana*, Bandung: Armico.
- Soehino, 2002, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto, 2003, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 1994, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, PT. Grafindo Persada, Jakarta.
- Soedjono. 2005, *Pelacuran, ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: PT Karya Nusantara.
- Sudarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Cet. Ke-4, Bandung: Alumni.
- _____, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung.

Sujdono Dirjosisworo, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2001, *Ketika Kejahatan Berdaulat: Sebuah Pendekatan Kriminologi, Hukum dan Sosiologi*, Jakarta, Peradaban.

Thomas Sunaryo, 1987, *Studi Tentang Hubungan Kerja Dalam Lokalisasi Pelacuran*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Wirjono Prodjodikoro, 1999, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Cetakan Ke-6, Bandung: PT. Eresco.

B. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), 2003, Jakarta.

UUD 1945 dengan Penjelasannya, Pustaka Amani, Jakarta, tanpa tahun.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat untuk Berbuat Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan asusila.

Surat Keputusan Walikota Surabaya Nomor 074 Tahun 2001 tentang Prostitusi.

Surat Keputusan Walikota Surabaya Nomor 50 Tahun 2002 tentang Penertiban Penggunaan Tempat Untuk Perbuatan Asusila Selama Bulan Ramadhan dan Malam Hari Raya Idul Fitri di Kota Surabaya.

C. JURNAL, WEB SITE, DAN LAIN-LAIN

A. Muis, "46 Tahun Peranan Komunikasi dalam Penegakan Hukum", www.Kompas.com, 19 Agustus 1991.

Arif Rizka Nurhidayat, 2006, Pemberian Ampunan Terhadap Terpidana Hudud, *Jurnal Islam*, Vol III Tahun 2006.

- Barda Nawawi Arif, 2001, "Kebijakan Kriminalisasi dan Masalah Yurisdiksi Tindak Pidana Mayantara", *Makalah Seminar Pemberdayaan Teknologi Informasi dalam Masyarakat Informasi*, Semarang, 26 Juli 2001.
- John Griffith membedakan pluralisme hukum lemah dan pluralisme hukum kuat. *Pluralisme Hukum*, Huma, Januari 2005.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Islam dan Reformasi Hukum Nasional*, dari www.WordPres.com, tanggal 3 Agustus 2007.
- Keberadaan Prostitusi di Surabaya, www.kompas.com, 02 Januari 2002; 15:55 WIB
- Mu'man Nuryana, 2004, Dekriminalisasi Prostitusi, www.kompas.com, 24 Februari 2004.
- M. Karfawi, "1987, Asas Legalitas dalam Usul Rancangan KUHP (Baru) dan Masalah-masalahnya", *Jurnal Arena Hukum*, Juli 1987.
- Moch. Mushofa Ihsan, 2003, *Nilai-nilai Islam dalam Modernitas*, dari www.kompas.com, Rabu, 05 November 2003.
- Oemar Senoadji, 1998, Perkembangan Tindak Pidana Prostitusi di Indonesia, *Makalah Disampaikan Dalam Kongres Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi*, Semarang.
- Roeslan Saleh, 1993, *Arah dan Azas Penyusunan Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, makalah pada Seminar Nasional Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Fakultas Hukum-Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Saratri Wilonoyudho, 2003, *Prostitusi*, dari www.kompas.com, tanggal 21 Juli 2003.
- Warga Menentang Pembubaran Lokalisasi, www.detik.com, tanggal 23 Agustus 2007.

DATA HASIL PENELITIAN

No.	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
1	4	4	3	4	4	5	3	4	3	3
2	5	4	5	3	5	5	4	3	4	2
3	3	4	4	3	4	4	4	5	3	1
4	2	5	3	4	4	5	4	4	2	3
5	4	3	4	1	4	4	3	3	2	2
6	5	4	4	3	3	5	2	4	2	2
7	4	2	3	5	4	5	4	4	4	2
8	3	4	2	3	2	5	4	5	3	1
9	4	5	3	2	4	5	3	4	5	1
10	5	4	2	1	4	4	5	3	3	1
11	4	3	4	3	3	5	4	4	3	2
12	4	4	3	3	2	4	3	5	3	4
13	5	5	2	3	4	3	4	3	4	3
14	4	5	3	2	2	4	2	4	3	2
15	4	5	4	4	4	3	4	2	2	2
16	4	3	4	1	4	5	3	3	3	3
17	3	4	3	3	4	5	4	4	4	1
18	2	4	3	3	5	5	4	5	3	2
19	5	4	2	3	4	4	4	4	2	2
20	4	4	4	3	3	4	4	3	4	3
21	3	3	3	3	4	3	3	5	3	2
22	4	4	2	3	4	5	4	4	2	1
23	2	3	2	1	4	3	4	3	4	4
24	4	5	3	4	4	5	4	2	5	3
25	5	4	5	3	4	4	2	3	3	2
26	4	3	2	5	4	5	1	4	4	1
27	3	4	3	4	4	5	4	5	3	1
28	4	3	4	3	5	5	4	4	3	2
29	3	4	1	2	4	5	4	3	3	3
30	4	4	3	1	4	4	4	4	2	2
31	2	5	2	4	2	5	5	3	1	2
32	4	4	4	3	4	5	4	3	3	1
33	5	5	3	3	4	4	4	4	4	2
34	3	4	2	3	3	5	1	5	2	3
35	5	3	1	4	4	5	4	4	1	2

Deskripsi Data Hasil Kuesioner

Frequency Table

Setuju dengan keberadaan lokalisasi Dolly

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	8	22.9	22.9	22.9
	Setuju	16	45.7	45.7	68.6
	Ragu-ragu	7	20.0	20.0	88.6
	Tidak Setuju	4	11.4	11.4	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Keberadaan lokalisasi Dolly memberikan manfaat bagi masyarakat setempat

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	8	22.9	22.9	22.9
	Setuju	18	51.4	51.4	74.3
	Ragu-ragu	8	22.9	22.9	97.1
	Tidak Setuju	1	2.9	2.9	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Lokalisasi Dolly me mber dampak negatif terhadap perkembangan generasi muda

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	2	5.7	5.7	5.7
	Setuju	9	25.7	25.7	31.4
	Ragu-ragu	13	37.1	37.1	68.6
	Tidak Setuju	9	25.7	25.7	94.3
	Sangat Tidak Setuju	2	5.7	5.7	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Keberadaan lokalisasi Dolly meningkatkan penyebaran penyakit kelamin

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	2	5.7	5.7	5.7
	Setuju	7	20.0	20.0	25.7
	Ragu-ragu	18	51.4	51.4	77.1
	Tidak Setuju	3	8.6	8.6	85.7
	Sangat Tidak Setuju	5	14.3	14.3	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Rencana pemerintah untuk penataan lokalisasi Dolly

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	3	8.6	8.6	8.6
	Setuju	24	68.6	68.6	77.1
	Ragu-ragu	4	11.4	11.4	88.6
	Tidak Setuju	4	11.4	11.4	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Melakukan pembinaan dan pemberdayaan keterampilan PSK

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	21	60.0	60.0	60.0
	Setuju	10	28.6	28.6	88.6
	Ragu-ragu	4	11.4	11.4	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Penutupan sementara pada waktu hari keagamaan

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	2	5.7	5.7	5.7
	Setuju	22	62.9	62.9	68.6
	Ragu-ragu	6	17.1	17.1	85.7
	Tidak Setuju	3	8.6	8.6	94.3
	Sangat Tidak Setuju	2	5.7	5.7	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Setelah melalui masa pembinaan PSK dipulangkan dengan diberi modal usaha

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	7	20.0	20.0	20.0
	Setuju	15	42.9	42.9	62.9
	Ragu-ragu	11	31.4	31.4	94.3
	Tidak Setuju	2	5.7	5.7	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Dibuat aturan tidak semua orang bisa masuk ke lokasi Dolly

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sangat Setuju	2	5.7	5.7	5.7
	Setuju	8	22.9	22.9	28.6
	Ragu-ragu	15	42.9	42.9	71.4
	Tidak Setuju	8	22.9	22.9	94.3
	Sangat Tidak Setuju	2	5.7	5.7	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

Penutupan selamanya lokasi Dolly

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Setuju	2	5.7	5.7	5.7
	Ragu-ragu	8	22.9	22.9	28.6
	Tidak Setuju	16	45.7	45.7	74.3
	Sangat Tidak Setuju	9	25.7	25.7	100.0
	Total	35	100.0	100.0	

KUESIONER

Pilihlah jawaban dengan memberik tanda (√) pada jawaban yang telah disediakan?

1. Apakah saudara setuju dengan keberadaan lokasi Dolly Kota Surabaya?
 - a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
2. Apakah saudara setuju bahwa keberadaan lokasi Dolly memberikan manfaat pada warga masyarakat sekitar?
 - a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
3. Apakah keberadaan lokasi Dolly memberikan dampak negatif terhadap perkembangan moralitas generasi muda?
 - a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
4. Apakah saudara setuju bahwa keberadaan PSK di lokasi Dolly dapat meningkatkan penyebaran penyakit kelamin?
 - a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
5. Apakah saudara setuju tentang rencana pemerintah untuk melakukan penataan yang bertujuan untuk menekan tingkat perkembangan praktek prostitusi di Surabaya?
 - a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju

6. Apakah saudara setuju dengan adanya kegiatan pembinaan dan pemberdayaan keterampilan bagi PSK didi lingkungan Dolly?
- a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
7. Apakah saudara setuju tentang penutupan lokalisasi Dolly pada waktu tertentu seperti bulan Ramadhan dan Hari Besar Keagamaan?
- a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
8. Apakah saudara setuju jika PSK setelah melalui masa pembinaan dan pemberdayaan keterampilan diberi modal untuk membuka usaha secara mandiri?
- a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
9. Apakah saudara setuju bahwa tidak semua orang dapat masuk di lokalisasi Dolly Kota Surabaya?
- a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju
10. Apakah saudara setuju jika lokalisasi ditutup selamanya dari praktek prostitusi?
- a. Sangat Setuju
 - b. Setuju
 - c. Ragu-Ragu
 - d. Tidak Setuju
 - e. Sangat Tidak Setuju