

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penegak Hukum

Penegakan hukum adakalanya efektif, adakalanya tidak efektif. Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang - Undang atau peraturan.<sup>11</sup>

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau. Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di

---

<sup>11</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hal. 284.

dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama - tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.<sup>12</sup> Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam - macam, di antaranya yang bersifat *compliance, identification, internalization*.

### 1. Faktor Pengaruh Efektivitas Penegakan Hukum

Faktor - faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain<sup>13</sup> :

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.

---

<sup>12</sup> Achmad Ali, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta; Kencana, 2009). Hal. 375

<sup>13</sup> Ibid, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*...., Hal. 356

- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang - undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitur) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.

- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Jika yang akan dikaji adalah efektivitas perundang - undangan, maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang - undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain<sup>14</sup> :

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
- b. Cara - cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang - undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa - gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang - undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jadi, Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang - undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang

---

<sup>14</sup> Ibid 378

dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.<sup>15</sup>

Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni<sup>16</sup> :

a. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang - undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata - mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.<sup>17</sup>

b. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata

---

<sup>15</sup> Ibid 379

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2007). Hal. 5.

<sup>17</sup> *Ibid, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum ...*, Hal. 8

petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.<sup>18</sup>

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat - alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Hal. 21 - 37

kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai - nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai - nilai mana yang merupakan konsepsi - konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang - undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang - undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai - nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundangundangan tersebut dapat berlaku secara aktif.<sup>19</sup>

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegakan hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya. Hal ini disebabkan oleh baik undang - undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Iffa Rohmah. 2016. *Penegakkan Hukum*. <http://pustakakaryaifa.blogspot.com> . Diakses : Pukul 12.00 WIB, Tanggal 08 November 2019

<sup>20</sup> *Ibid.* *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum ...*, Hal. 53

## B. Praktek Prostitusi

### 1. Pengertian Prostitusi

Secara etimonologi kata prostitusi berasal dari bahasa latin yaitu “*pro-stituere*” artinya membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan, pencabulan, dan pergendakan. Sedangkan kata ‘*prostitute*’ merujuk pada kata keterangan yang berarti WTS atau sundal dikenal pula dengan istilah Wanita Tuna Susila (WTS). Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) WTS adalah orang celaka atau perihal menjual diri (persundalan) atau orang sundal. Prostitusi juga dapat diartikan sebagai suatu pekerjaan yang bersifat menyerahkan diri atau menjual jasa kepada umum untuk melakukan perbuatan-perbuatan seksual dengan mendapatkan imbalan sesuai dengan apa yang diperjanjikan sebelumnya. Seseorang yang menjual jasa seksual disebut WTS, yang kini kerap disebut dengan istilah Pekerja Seks Komersial (PSK).<sup>21</sup>

Prostitusi (pelacuran) secara umum adalah praktik hubungan seksual sesaat, yang kurang lebih dilakukan dengan siapa saja, untuk imbalan berupa uang. Tiga unsur utama dalam praktik pelacuran adalah: pembayaran, promiskuitas dan ketidakacuhan emosional.<sup>22</sup>

Para wanita yang melakukan pelacuran sekarang ini dikenal dengan istilah PSK (Pekerja Seks Komersial ) yang diartikan sebagai wanita yang melakukan hubungan seksual dengan lawan jenisnya secara

---

<sup>21</sup> Drs. H. Kondar Siregar, MA, 2015, *Model Pengaturan Hukum Tentang Pencegahan Tindak Prostitusi Berbasis Masyarakat Adat Dalihan Na Tolu*, Perdana Mitra Handalan, Hal 1-3

<sup>22</sup> Bagong Suyanto, 2010, *Masalah Sosial Anak*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 159-160, dalam skripsinya Muhammad Hidayat, 2014, *Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Kegiatan Prostitusi di Kota Makassar*, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, Hlm. 8.

berulang - ulang, diluar perkawinan yang sah dan mendapatkan uang, materi atau jasa.<sup>23</sup>

Beberapa definisi prostitusi menurut para ahli antara lain:

- a. **Koentjoro:** “yang menjelaskan bahwa Pekerja Seks Komersial merupakan bagian dari kegiatan seks di luar nikah yang ditandai oleh kepuasan dari bermacam-macam orang yang melibatkan beberapa pria dilakukan demi uang dan dijadikan sebagai sumber pendapatan”.<sup>24</sup>
- b. **Paul Moedikdo Moeliono:** “prostitusi adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran, guna pemuasan nafsu seksual orang-orang itu”.<sup>25</sup>
- c. **Prof W.A Bonger:** “Prostitusi ialah gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan perbuatan-perbuatan seksual sebagai mata pencaharian”.<sup>26</sup>
- d. **Sarjana P.J de Bruine van Amstel :** “prostitusi adalah penyerahan diri dari wanita kepada banyak laki-laki dengan pembayaran”.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Simanjuntak. B, 1982, *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*, Bandung: Tarsito, Hlm. 25, dalam skripsinya R. Christyna Pardede, 2008, *Upaya Kepolisian dan Peran Serta Masyarakat dalam Menanggulangi Kejahatan Prostitusi (Studi: Wilayah Hukum Polsek Balige)*, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, Hlm. 15.

<sup>24</sup> Koentjoro, 2004, *On the Spot: Tutur Dari Sarang Pelacur*. Yogyakarta: Tinta, Hlm. 36.

<sup>25</sup> Paul Moedikdo Moeliono, *Beberapa Catatan Mengenai Pencegahan Pelacuran*, Kumpulan Prasaran Musyawarah untuk Kesejahteraan Moral. Dikeluarkan oleh jawatan Pekerjaan Sosial Bagian Penyuluhan, Tahun 1960, sebagaimana dikutip oleh Soedjono D., *ibid*, Hlm. 98, dalam bukunya Yesmil Anwar dan Andang, 2013, *Kriminologi*, Bandung: PT. Refika Aditama, Hlm. 363.

<sup>26</sup> Prof. W.A. Bonger, *De Maatschappelijke Oorzaken der Prostitutie, Verspreide Geschriften*, dell II, Amsterdam, 1950 (Terjemahan B. Simanjuntak, Mimbar Demokrasi, Bandung, April 1967), dalam bukunya Kartono Kartini, 2005, *Patologi Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Press, Hlm. 214.

<sup>27</sup> Kartono Kartini, *Patologi Sosial*, ( Jakarta: Raja Grafindo Press, 2005), Hlm. 214.

**Kartini Kartono** mengemukakan definisi pelacuran sebagai berikut :

- a. Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual, dengan pola - pola organisasi atau dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi, dalam bentuk pelampiasan nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (promiskuitas), disertai eksploitasi dan komersialisasi seks, yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.
- b. Pelacuran merupakan peristiwa penjualan diri (persundalan) dengan jalan memperjual belikan badan, kehormatan, dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsunafsu seks dengan imbalan pembayaran.
- c. Pelacuran ialah perbuatan perempuan atau laki - laki yang menyerahkan badannya untuk berbuat cabul secara seksual dengan mendapatkan upah.<sup>28</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat di simpulkan bahwa paling tidak terdapat empat elemen utama dalam definisi pelacuran yang dapat ditegakkan yaitu, (1) bayaran, (2) perselingkuhan, (3) ketidakacuhan emosional, dan (4) mata pencaharian. Dari keempat elemen utama tersebut, pembayaran uang sebagai sumber pendapatan dianggap sebagai faktor yang paling umum dalam dunia pelacuran.

Apabila dilihat dari norma - norma sosial sudah jelas melarang atau mengharamkan prostitusi dan sudah ada pengaturan tentang larangan bisnis prostitusi terletak dalam Pasal 296 KUHP menentukan

---

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm. 216.

bahwa pemidanaan hanya dapat dikenakan bagi orang yang dengan sengaja menyebabkan sebagai pencarian atau kebiasaan. Di dalam Kitab Undang - Undang Hukum Pidana (KUHP) itu sendiri, prostitusi diatur pada Pasal 296 KUHP yang berbunyi: “Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu rupiah.” Bagian inti delik (delicts bestanddelen)<sup>29</sup> :

- a. Sengaja
- b. menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain
- c. dan menjadikan sebagai mata pencaharian atau kebiasaan

R. Soesilo mengatakan bahwa pasal ini untuk memberantas orang-orang yang mengadakan rumah bordil atau tempat - tempat pelacuran. Supaya dapat dihukum berdasarkan pasal ini, harus dibuktikan bahwa perbuatan itu menjadi “pencaharian” (dengan pembayaran) atau “kebiasaannya” (lebih dari satu kali).<sup>30</sup>

Lebih lanjut dikatakan bahwa yang dapat dikenakan Pasal 296 KUHP misalnya orang yang menyediakan rumah atau kamarnya kepada perempuan dan laki - laki untuk melacur (bersetubuh atau melepaskan nafsu kelaminnya). Biasanya untuk itu disediakan pula tempat tidur.

---

<sup>29</sup> Prof. Dr. *jur.* Andi Hamzah, *Delik-Delik Tertentu (Speciale Delictien) di dalam KUHP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), Hlm. 172-173.

<sup>30</sup> R. Soesilo, 1995, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia, hlm. 217.

Maka sanksi bagi pemilik rumah yang menjadikan rumahnya sebagai tempat prostitusi untuk perbuatan pelacuran dengan membuatnya sebagai pencaharian, maka pemiliknya dapat dikenakan sanksi sesuai dengan Pasal 296 KUHP.

Namun demikian, ada yang perlu dicermati di sini adalah bahwa arti prostitusi adalah pemanfaatan seseorang dalam aktifitas seks untuk suatu imbalan. Dari sini kita bisa lihat dua kemungkinan, yakni apakah orang yang melakukan pelacuran tersebut melakukannya tanpa paksaan atau tidak dengan paksaan. Apabila kegiatan melacur tersebut dilakukan tanpa paksaan, maka pelakunya dikenakan sanksi sesuai dengan perda daerah setempat.

## **2. Faktor - Faktor Terjadinya Prostitusi**

Beberapa faktor terjadinya prostitusi sebagai sebab atau alasan seorang perempuan terjun dalam dunia prostitusi. Ada pun pekerja sosial asal Inggris mengatakan dalam bukunya, *Women of The Streets*, tentang keadaan individu dan sosial yang dapat menyebabkan seorang wanita menjadi pelacur adalah<sup>31</sup> :

- a. Rasa terasingkan dari pergaulan atau rasa diasingkan dari pergaulan hidup pada masa tertentu di dalam hidupnya.
- b. Faktor - faktor yang aktif dalam keadaan sebelum diputuskan untuk melacurkan diri, dalam kenyataan ini merupakan sebab yang langsung tapi hampir selalu dan hanya mungkin terjadi karena keadaan. Sebelumnya yang memungkinkan hal tersebut terjadi.

---

<sup>31</sup> C.H. Ralph, 1961, *Women of the Street, A Sociological Study of Common Prostitute*, Ace Books, Love & Malcomson Ltd. London, Hlm. 250, dalam bukunya Yesmil Anwar dan Adang, 2013, *Kriminologi*, Bandung: PT. Refika Aditama, Hlm. 355-356.

- c. Tergantung dari kepribadian wanita itu sendiri.

Kemudian dalam bukunya Reno Bachtiar dan Edy Purnomo menjelaskan beberapa alasan dasar seseorang perempuan menjadi pelacur yaitu<sup>32</sup> :

- a. Faktor Ekonomi

Permasalahan ekonomi yang sangat menyesakkan bagi masyarakat yang tidak memiliki akses ekonomi mapan. Jalan pintas mereka tempuh sehingga lebih mudah untuk kemudahan mencari uang. Faktor ini bukan faktor utama seorang perempuan memilih profesi pelacur. Hal ini merupakan tuntutan hidup praktis mencari uang sebanyak-banyaknya bermodal tubuh/fisik. Mereka melakukannya bukan hanya demi dirinya sendiri, tapi orang tua, keluarga dan anak. Kemiskinan memang tidak mengenakan, sehingga untuk keluar dari belitan ekonomi, mereka rela “berjualan diri” agar hidup lebih layak.

- b. Faktor Kemalasan

Mereka malas untuk berusaha lebih keras dan berfikir lebih inovatif dan kreatif untuk keluar dari kemiskinan. Persaingan hidup membutuhkan banyak modal baik uang, kepandaian, pendidikan, dan keuletan. Kemalasan ini diakibatkan oleh faktor psikis dan mental rendah, tidak memiliki norma agama, dan susila menghadapi persaingan hidup. Tanpa memikirkan semua itu, hanya

---

<sup>32</sup> Reno Bachtiar dan Edy Purnomo, *Bisnis Prostitusi*,( Yogyakarta: PINUS Book Publisher, 2007). Hlm. 80-83.

modal fisik, kecantikan, kemolekan tubuh, sehingga dengan mudah mengumpulkan uang.

c. Faktor Pendidikan

Mereka yang tidak bersekolah, mudah sekali untuk terjerumus ke lembah pelacuran. Daya pemikiran yang lemah menyebabkan mereka melacurkan diri tanpa rasa malu. Mungkin kebodohan telah menuntun mereka untuk menekuni profesi pelacur. Hal ini terbukti ketika ditemukan pelacur belia berusia belasan tahun di lokalisasi. Bukan berarti yang berpendidikan tinggi tidak ada yang menjadi pelacur.

d. Niat Lahir Batin

Hal ini dilakukan karena niat lahir batin telah muncul di benaknya untuk menjadi pelacur yang merupakan jalan keluar “terbaik”. Tidak perlu banyak modal untuk menekuninya, mungkin hanya perlu perhiasan palsu, parfum wangi, penampilan menarik, keberanian merayu, keberanian diajak tidur oleh orang yang baru dikenal, hanya beberapa menit, tidur lalu mereka langsung dapat uang. Niat lahir batin diakibatkan oleh lingkungan keluarga yang berantakan, tidak ada didikan dari orang tua yang baik, tuntutan untuk menikmati kemewahan tanpa perlu usaha keras, atau pengaruh dari diri sendiri terhadap kenikmatan duniawi. Niat ini muncul di semua kalangan, dari kelas bawah sampai kelas atas. Profesi ini tidak di dominasi oleh kelas bawahan saja, tetapi juga

merata di semua kalangan. Buktinya ada mahasiswa yang berprofesi pelacur.

e. Faktor Persaingan

Kompetisi yang keras di perkotaan, membuat kebingungan untuk bekerja di jalan yang “benar”. Kemiskinan, kebodohan, dan kurangnya kesempatan bekerja di sektor formal, membuat mereka bertindak criminal, kejahatan, mengemis di jalan - jalan, dan jadi gelandangan. Bagi perempuan muda yang tidak kuat menahan hasrat terhadap godaan hidup, lebih baik memilih jalur “aman” menjadi pelacur karena cepat mendapatkan uang dan bisa bersenang - senang. Maka, menjadi seorang pelacur dianggap sebagai solusi.

f. Faktor Sakit Hati

Maksudnya seperti gagalnya perkawinan, perceraian, akibat pemerkosaan, melahirkan seorang bayi tanpa laki - laki yang bertanggung jawab, atau gagal pacaran karena sang pacar selingkuh. Lalu mereka marah terhadap laki - laki, menjadi pelacur merupakan obat untuk mengobati luka yang paling dalam. Cinta mereka gagal total sehingga timbul rasa sakit hati, pelampiasan bermain seks dengan laki - laki dianggap sebagai jalan keluar.

g. Tuntutan Keluarga

Seorang pelacur mempunyai tanggung jawab terhadap orang tuanya di desa, atau anak - anak yang masih membutuhkan uang SPP. Setiap bulan harus mengirimkan uang belanja kepada orang

tua. Jika mempunyai anak, maka uang kiriman harus ditambah untuk merawatnya, membeli susu, atau pakaian. Mereka rela melakukan ini tanpa ada paksaan dari orang tuanya. Kadangkadang ada orang tua yang mengantarkan mereka ke germo untuk bekerja sebagai pelacur. Pelacur sendiri tidak ingin anaknya seperti dirinya.

### 3. Pihak-Pihak Yang Terlibat Dalam Prostitusi

Berikut beberapa pelaku dalam praktek prostitusi<sup>33</sup> :

#### a. Mucikari

Mucikari atau dalam kamus besar bahasa Indonesia merujuk kepada kata Muncikari adalah induk semang bagi perempuan lacur atau germo. Namun pemahaman masyarakat secara luas adalah orang yang berperan sebagai pengasuh, perantara, dan "pemilik" pekerja seks komersial (PSK). Dalam kebanyakan bisnis seks, khususnya yang bersifat massal, pekerja seks biasanya tidak berhubungan langsung dengan pengguna jasa. Mucikari berperan sebagai penghubung kedua pihak ini dan akan mendapat komisi dari penerimaan PSK yang persentasenya dibagi berdasarkan perjanjian. Mucikari biasanya amat dominan dalam mengatur hubungan ini, karena banyak PSK yang "berhutang budi" kepadanya. Seperti ini pula mucikari dalam dunia prostitusi, mereka hanya sebagai penghubung antara Pekerja Seks Komersial dengan mereka lelaki hidung belang.

---

<sup>33</sup> Caswanto, 2016, *Tindak Pidana Prostitusi yang Diusahakan dan Disediakan oleh Hotel di Indramayu dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Pasundan, Hlm. 36-38.

b. Pekerja Seks Komersial (PSK)

Pekerja Seks Komersial (PSK) adalah seseorang yang menjual jasanya untuk melakukan hubungan seksual untuk uang atau disebut pelacur. Pekerja Seks Komersial sebutan yang di perhalus dari sebutan pelacur selain itu ada pula sebutan wanita tunasusila yang juga mengacu kepada layanan seks komersial. Praktek prostitusi dimanapun Pekerja Seks Komersial inilah yang menjadi objek eksploitasi utama dari mata rantai praktek prostitusi.

c. Pengguna jasa PSK

Dari semua pihak yang telah disebutkan, pihak pengguna inilah yang menjadi titik bagaimana bisa transaksi prostitusi ini bisa terjadi. Walaupun tentu pihak lain itu juga memberikan dorongan hingga terjadinya praktek prostitusi ini.

Para ahli memiliki pandangan tersendiri terhadap pengertian jasa, yaitu :

- a. Pengertian “jasa” menurut Phillip Kotler adalah : “Jasa adalah setiap tindakan atau unjuk kerja yang ditawarkan oleh salah satu pihak ke pihak lain yang secara prinsip intangibel dan tidak menyebabkan perpindahan kepemilikan apapun. Produksinya bisa terkait dan bisa juga tidak terikat pada suatu produk fisik”.<sup>34</sup>
- b. Pengertian “jasa” menurut Christian Gronross adalah : “Jasa adalah proses yang terdiri atas serangkaian aktivitas intangible yang

---

<sup>34</sup> Fandy Tjiptono, 2008, *Strategi Pemasaran*, Yogyakarta: Andi, Hlm. 134, dalam skripsinya Caswanto, 2016, *Tindak Pidana Prostitusi yang Diusahakan dan Disediakan oleh Hotel di Indramayu dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*, Fakultas Hukum, Universitas Pasundan, Hlm. 37.

biasanya (namun tidak harus selalu) terjadi pada interaksi antara pelanggan dan karyawan jasa dan atau sumber daya fisik atau barang dan atau sistem penyedia jasa, yang disediakan sebagai solusi atas masalah pelanggan".

Menurut Kartini Kartono, jenis prostitusi dapat dibagi menurut aktifitasnya, yaitu yang terdaftar dan terorganisir, dan yang tidak terdaftar dalam penjabarannya sebagai berikut<sup>35</sup> :

a. Prostitusi yang terdaftar dan terorganisasi

Pelakunya diawasi oleh bagian *Vice Control* dari kepolisian, yang dibantu dan bekerja sama dengan jawatan sosial dan jawatan kesehatan. Pada umumnya mereka dilokalisasi dalam suatu daerah tertentu. Penghuninya secara periodik harus memeriksakan diri pada dokter atau petugas kesehatan, dan mendapatkan suntikan serta pengobatan, sebagai tindakan kesehatan dan keamanan umum.

b. Prostitusi yang tidak terdaftar

Termasuk dalam kelompok ini ialah mereka yang melakukan prostitusi secara gelap - gelapan dan liar, baik secara perorangan maupun dalam kelompok. Perbuatannya tidak terorganisir, tempatnya pun tidak tertentu. Bila disembarang tempat, baik mencari mangsa sendiri, maupun melalui calo - calo dan panggilan. Mereka tidak mencatatkan diri kepada yang berwajib. Sehingga kesehatannya sangat diragukan, karena belum tentu mereka itu mau memeriksakan kesehatannya kepada dokter.

---

<sup>35</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005). Hlm. 251-252.

PSK di Indonesia beraneka ragam, PSK mempunyai tingkatan - tingkatan operasional, diantaranya<sup>36</sup> :

a. Segmen Kelas Rendah.

Dimana PSK tidak terorganisir. Tarif pelayanan seks terendah yang ditawarkan, dan biaya beroperasi di kawasan kumuh seperti halnya pasar, kuburan, taman - taman kota dan tempat lain yang sulit dijangkau, bahkan kadang - kadang berbahaya untuk dapat berhubungan dengan para PSK tersebut.

b. Segmen Kelas Menengah.

Dimana dalam hal tarif sudah lebih tinggi dan beberapa wisma menetapkan tarif harga pelayanan yang berlipat ganda jika dibawa keluar untuk di *booking* semalaman.

c. Segmen Kelas Atas.

Pelanggan ini kebanyakan dari masyarakat dengan penghasilan yang relatif tinggi yang menggunakan *night club* sebagai ajang pertama untuk mengencani wanita panggilan atau menggunakan kontak khusus hanya untuk menerima pelanggan tersebut.

d. Segmen Kelas Tertinggi.

Kebanyakan mereka dari kalangan artis televisi dan film serta wanita model. Super germo yang mengorganisasikan perdagangan wanita kelas atas ini.

---

<sup>36</sup> Henderina, *Wanita Pekerja Seks Komersial*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, 2012. Hlm. 19.

Pengklasifikasikan cara melakukan kegiatan prostitusi dipandang perlu untuk memudahkan pembinaan prostitusi baik pembinaan mental maupun spiritual, seperti pelayanan kesehatan, disamping itu juga memudahkan penulis untuk mengidentifikasikan jumlah prostitusi sebagai berikut<sup>37</sup> :

a. Prostitusi Jalanan

Pada umumnya pelayanan yang diberikan oleh jenis prostitusi semacam ini diberikan kepada laki - laki atau langganan yang penghasilan rendah, misalnya buruh, abang becak, sopir dan pedagang kecil lainnya. Hal ini disebabkan karena tarif pelayanan seksual yang ditawarkan tidak mahal dan mudah terjangkau oleh mereka yang berpenghasilan rendah. semacam ini umumnya dikategorikan sebagai golongan ekonomi lemah dan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya mereka rela memberikan pelayanan seksual kepada setiap laki - laki yang membutuhkannya. Oleh karena itu hubungan seksual dengan kegiatannya prostitusi jalanan ini akan berisiko terhadap kesehatan, ini disebabkan mereka jarang, ataupun tidak pernah sama sekali memeriksa kesehatannya khususnya alat kelamin yang mungkin mendatangkan penyakit.

b. Prostitusi Panggilan

Prostitusi ini sering disebut call girl (gadis panggilan). Di Indonesia prostitusi semacam ini biasanya dilakukan melalui perantara seperti mucikari, menajer, mamas atau mami sekaligus

---

<sup>37</sup> Irma Pebrianti, 2015, *Tinjauan Kriminologis Terhadap Praktik Prostitusi di Kota Makassar (2010-2014)*, Skripsi, Universitas Hasanuddin Makasar, Fakultas Hukum, Hlm. 21-24.

operasi kegiatan seks tersebut di bawah pengawasan perantara tadi dan semakin berkembangnya teknologi biasanya cara memesan para PSK menggunakan media online. Seperti menggunakan *Blackberry Messenger, Facebook, WhatsApp*, dan lain - lain. Salah satu ciri khas dari prostitusi panggilan biasanya bila mengadakan hubungan seks tidak dilakukan pada tempat-tempat tertentu saja akan tetapi selalu berubah - ubah. Pemilihan tempat didasarkan pada kesepakatan antara kedua belah pihak, adakalanya dilakukan di hotel - hotel, tempat rekreasi atau pegunungan. Bila dibandingkan dengan prostitusi jalanan, prostitusi panggilan ini tergolong pelacur yang memiliki posisi tawar yang cukup tinggi. Mereka biasanya meminta bayaran dengan tarif mencapai ratusan ribu untuk short time (waktu singkat). Penghasilan yang di peroleh dari pelayanan seksual tersebut dibagi dua berdasarkan kesepakatan dengan germo ataupun mucikari.

c. Prostitusi Rumah Bordil

Prostitusi rumah bordil yaitu praktik pelacuran, dimana pelacur dapat dijumpai di tempat tertentu, berupa rumah - rumah yang dinamakan bordil, yang mana umumnya di setiap bordil dimiliki oleh namanya mucikari atau germo. Sering disebut bahwa jenis prostitusi yang berbentuk rumah bordil mempunyai fungsi sosial karena memberikan lapangan kerja pada berbagai pihak, antara lain penjual makanan, tukang cuci pakaian, penjual obat dan usaha -

usaha lainnya yang mendapatkan keuntungan dengan adanya rumah bordil tersebut.

d. Prostitusi Terselubung

Prostitusi terselubung, itulah sebagian kalangan menyebutkan karena mereka adanya di jalanan. Tentu saja illegal, dan bukan tak pernah mereka diterbitkan. Prostitusi yang terjadi bukan hanya secara langsung antara penjual dan pembeli, tetapi bisa juga melalui perantara (mucikari atau geromo), prostitusi dengan kedok salon dan spa atau bisa juga melalui internet. Sudah rahasia umum mereka tak bekerja sendirian. Ada tangan-tangan kuat yang mengatur kerja mereka.

### **C. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran**

#### **1. Pengertian peraturan daerah**

Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur pada daerah Propinsi dan pada Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota, sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk dibahas bersama dan untuk mendapat persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah sebelum disahkan menjadi Peraturan Daerah.

Berdasarkan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah -

daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap - tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang - undang.

Pembagian wilayah negara menjadi daerah propinsi dan di dalam daerah propinsi terdiri dari daerah Kabupaten/Kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Ayat (2) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Sebagai kelengkapan penyelenggaraan Pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagaimana ditentukan pada Ayat (3) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota - anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Kemudian Gubernur, Bupati, dan Walikota masing - masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas - luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang - undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan *peraturan daerah* dan peraturan - peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang - Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai peraturan daerah ini diatur dalam pasal 136 sampai pasal 149 UU No. 32 Tahun 2004. Peraturan daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan peraturan daerah merupakan penjewatahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena adabagian dari urusan - urusan daerah selain diatur dalam undang - undang dan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah (Perda) telah dipertegas dalam. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf a ditentukan bahwa: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama". Selanjutnya dipertegas lagi dengan UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR,DPD dan DPRD ditentukan : DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur. Sedangkan kewenangan DPRD Kabupaten/Kota ditegaskan dalam Pasal 344 ditentukan : (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang,

membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan - peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya<sup>38</sup>. Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain :

- a. Hal - hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal - hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
- b. Hal - hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl* dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.<sup>39</sup>

Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

- a. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;

---

<sup>38</sup> Bagir Manan, *Menyongvong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta; PSH FH UII, 2002). hal. 136.

<sup>39</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung; Mandar Maju, 1998). hal. 23.

- b. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak - banyaknya lima juta rupiah.
- e. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- f. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
- g. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah)

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan., hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak - pihak luar DPRD dan

Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.<sup>40</sup>

Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang - undangan yang baik termasuk pembuatan peraturan daerah dimana syarat ini dapat juga diadopsi untuk pembentukan Perda antara lain:

- a. Syarat Filosofis, yaitu adanya hubungan nilai - nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila.
- b. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk. Syarat Yuridis terbagi dua :
  - 1) Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
  - 2) Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.

## **2. Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD

---

<sup>40</sup> Ibid, Hal.77

sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang DPRD<sup>41</sup>, antara lain :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang - undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggarap Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kedasama Intemasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhenrian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiders melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubemur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum U11, Yogyakarta, 2001, hal.70.

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

### **3. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004**

Kabupaten Situbondo memiliki motto sebagai Kota SANTRI, yang berarti Sehat, Aman, Nyaman, Tertib, Rapi dan Indah. Filosofi dari motto ini adalah keinginan dari Pemerintah Daerah dan masyarakat Situbondo, agar Kabupaten Situbondo bersih dan tertib, baik dari segi Fisik maupun non fisik (Bersih dari perampokan, perjudian, pelacuran dan kejahatan lainnya).

Pada tahun 2004 di Situbondo dikeluarkan sebuah Perda tentang Larangan Praktek Pelacuran, yang tertuang dalam Perda No. 27 Tahun 2004. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir praktek pelacuran, dimana dari waktu ke waktu praktek pelacuran di Kota Situbondo telah sampai pada titik yang cukup meresahkan. Praktek pelacuran yang beroperasi tidak hanya di eks lokalisasi saja, tetapi telah merambah ke pinggir jalan Kota Situbondo. Dalam implementasi Perda No. 27 Tahun 2004 ditemui beberapa kendala, diantaranya adalah pemberian sanksi, sosialisasi dan disposisi implementor kebijakan. Untuk itu sangat menarik untuk dikaji dan diteliti tentang bagaimana implementasi Perda No. 27 Tahun 2004

tersebut. Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisa apakah Perda No. 27 Tahun 2004 telah dilaksanakan oleh aparat pemerintah dan ditaati oleh masyarakat. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan pendekatan policy research (penelitian kebijakan) yang merupakan penelitian terapan (applied research). Sedangkan tehnik pengumpulan data dilakukan melalui metode wawancara, observasi dan dokumentasi. Untuk verifikasi dan validitas data dilakukan dengan metode triangulasi. Dari penelitian yang telah dilakukan, implementasi Perda No 27 Tahun 2004 telah dilaksanakan namun kurang optimal, dikarenakan terdapat kekurangan dalam implementasi Perda tersebut, yaitu lebih pada faktor manusia. Untuk itu ada beberapa saran yang dapat dikemukakan oleh peneliti kepada Pemerintah Kabupaten Situbondo, Pertama, Perlu adanya perubahan pendekatan, pendekatan yang semula bersifat instruktif kepada sasaran kebijakan, hendaknya diubah menjadi pendekatan yang sifatnya negosiatif-persuasif. Kedua, Perlu adanya tambahan Sumber daya manusia dan sumber dana. Ketiga, perlu adanya koordinasi dan konsolidasi antara lembaga sejenis. Keempat, Perlu adanya birokrasi yang profesional dan diterima oleh masyarakat.

Permasalahan ini yang membuat peneliti sangat tertarik untuk meneliti, bukan hanya sekedar ada ketertarikan melainkan sangat penting untuk mencari tau dan bisa memecahkan suatu permasalahan yang belum di pecahkan selama ini.

Pertama, permasalahan ada pada BAB II Ketentuan Larangan pasal 2, (1) setiap orang dilarang melakukan pelacuran; (2) setiap orang atau badan hukum dilarang mendirikan atau mengusahakan tempat - tempat pelacuran; (3) setiap orang dilarang berada di tempat yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran, kecuali pemilik, keluarga pemilik atau penanggung jawab bangunan yang bertempat tinggal di bangunan tersebut dan dapat dibuktikan dengan surat keterangan yang sah. Sudah jelas tertera namun mengapa hingga detik ini tiada perkembangan apapun untuk pemberantasan praktik maupun tempat untuk melakukan prostitusi.

Kedua, permasalahan ada pada BAB III Peranserta Masyarakat Pasal 3, (1) Setiap orang yang menemukan tempat yang digunakan sebagai tempat pelacuran, dapat segera memberitahukan kepada Bupati atau Pejabat yang berwenang; (2) Selambat-lambatnya 2 x 24 jam sejak diterimanya pemberitahuan tersebut pada ayat (1) Bupati atau Pejabat yang berwenang harus mengambil tindakan. Tiada sosialisasi mengenai tentang Bab ini, sehingga banyak orang yang tak mengetahui bahwa ada perda yang mengatur tentang larangan prostitusi dan juga masyarakat acuh serta menganggap hal ini sudah biasa.

Ketiga, BAB IV Ketentuan Pembongkaran Pasal 4, (1) Setiap orang atau badan hukum yang memiliki dan atau mengelola tempat yang dipergunakan untuk tempat pelacuran harus menutup tempat tersebut; (2) Apabila tempat dimaksud ayat (1) tetap dipergunakan sebagai tempat pelacuran, maka Bupati atau Pejabat yang berwenang berhak membongkar tempat dimaksud; (3) Segala biaya yang dikeluarkan dalam

rangka pembongkaran dimaksud ayat (2) menjadi tanggung jawab pemilik, yang menguasai atau pengelola; (4) Tata cara pelaksanaan Pembongkaran dimaksud ayat (2) diatur dengan Keputusan Bupati. Yang Bab ini hingga saat ini belum ada tindakan apapun.

#### **D. Siyasah Dusturiyah**

##### **1. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah**

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil - dalil *kulliy*, baik ayat - ayat Al-Quran maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil - dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan - aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada<sup>42</sup> :

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.

---

<sup>42</sup> Ibid., hlm. 48

- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain - lain
- c. Bidang *siyasah qadlaihah*, termasuk di dalamnya masalah masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Ulama - ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh :

- a. Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah.<sup>43</sup> Sedangkan para fuqaha/ulama menitikberatkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.
- b. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.<sup>44</sup>
- c. Kalau fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang

---

<sup>43</sup> Muchtar Affandi, Ilmu-ilmu Kenegaraan, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 157

<sup>44</sup> Ibid., hlm. 155

menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).<sup>45</sup>

- d. Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.<sup>46</sup>
- e. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan daripada unsur - unsur negara yang lainnya.<sup>47</sup>

Walapun demikian, ada juga di antara para fuqaha dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian - bagian lainnya dari negara, seperti AlFarabi, Ibnu Sina, Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibnu Rusydi, dan Ibnu Khaldun.<sup>48</sup>

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam Bahasa Inggris, atau Undang - undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata - kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur*. Sedangkan penggunaan istilah *fiqh dusturi*, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah - masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah

---

<sup>45</sup> Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah'*, (Jakarta, Kencana, 2004). hlm. 49

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 49

<sup>47</sup> Dr. Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan politik*, (Bandung,; PT Eresco, 1971). hlm. 17-18

<sup>48</sup> Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah'*, (Jakarta, Kencana, 2004). hlm. 49

tercantum sekumpulan prinsip - prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam suatu negara sudah tentu suatu perundangundangan dan aturan - aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Sumber fiqh dusturi *pertama* adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat - ayat yang berhubungan dengan prinsip - prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil - dalil *kulliy* dan semangat ajaran Al-Quran. Kemudian *kedua* adalah hadis - hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab. *Ketiga*, adalah kebijakan - kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan di dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar - besarnya kepada kemaslahatan rakyat. *Keempat*, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah fiqh dusturi hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh dusturi. Dalam mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik. Dan sumber *kelima*, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip - prinsip Al-Quran dan hadis. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu

ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus di perhatikan.<sup>49</sup>

## 2. Konsep Penegakan Hukum Dalam Fiqih Siyasah

Penegakan supremasi hukum adalah keniscayaan. Tegaknya supremasi hukum akan melahirkan suatu kepastian. Kepastian tentang yang benar (al-haq) dan mana yang salah (al-bathil). Dari penglihatan sehari-hari, sering kali kita menyaksikan keadilan masih lebih berpihak kepada orang berduit, sehingga muncul istilah yang dipelesetkan, kasih uang habis perkara, atau istilah wani piro. Dalam masalah hukum, rakyat kecil sering kali terpinggirkan. Persoalan sederhana ditangani secara berlebihan. Persoalan yang seharusnya diselesaikan menurut ukurannya, malah menjadi lebar dan luas hanya karena tidak mampu menempatkan persoalan secara proporsional.

Keadilan menuntut kejujuran dan objektivitas, artinya tidak berpihak kecuali kepada kebenaran dan rasa keadilan itu sendiri. Berkaitan dengan penegakan hukum, Rasulullah SAW berpesan secara khusus kepada [penegak hukum](#) agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan benar.

Pertama, memutuskan perkara secara adil. Rasulullah SAW bersabda, "Barang siapa yang menjadi hakim lalu menghukumi dengan adil, niscaya ia akan dijauhkan dari keburukan." (HR Tirmidzi).

Kedua, tipologi hakim. Rasulullah SAW bersabda, "Hakim itu ada tiga, dua di neraka dan satu di surga. Seseorang yang menghukumi secara

---

<sup>49</sup> Ibid., hlm. 53 - 54

tidak benar, padahal ia mengetahui mana yang benar maka ia masuk neraka. Seorang hakim yang bodoh lalu menghancurkan hak-hak manusia maka ia masuk neraka. Dan, seorang hakim yang menghukumi dengan benar maka ia masuk surga." (HR Tirmidzi).

Ketiga, tidak meminta jabatan hakim. Rasulullah SAW bersabda, "Barang siapa mengharap menjadi seorang hakim maka (tugas dan tanggung jawab) akan dibebankan kepada dirinya. Dan barang siapa tidak menginginkannya maka Allah akan menurunkan malaikat untuk menolong dan membimbingnya dalam kebenaran." (HR Tirmidzi).

Keempat, jangan silau menjadi hakim. Rasulullah SAW bersabda, "Barang siapa yang diberi jabatan hakim atau diberi kewenangan untuk memutuskan suatu hukum di antara manusia, sungguh ia telah dibunuh tanpa menggunakan pisau." (HR Tirmidzi). Oleh karena itu, kita sangat menaruh hormat kepada setiap aparat penegak hukum yang masih tegar dan setia membela kebenaran dan keadilan<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup>

Pesan rasulullah untuk penegak hukum,  
<https://republika.co.id/berita/duniaislam/hikmah/16/11/25/oh6pth313-4-pesan-rasulullah-untuk-penegak-hukum>, diakses pada tanggal 21 Januari 2020, Pukul 13.20 wib.