

BAB V

PEMBAHASAN

3. Penegakan Hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran

Berdasarkan data yang telah di paparkan di bab IV, dapat diketahui bahwa banyak faktor dan hambatan yang sangat mempengaruhi ketidak efektifnya suatu Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran yang bisa di katakan hingga pada saat ini tahun 2020. Merujuk pada teori efektivitas penegakan hukum Soerjono Soekanto, maka penelitian ini berusaha menggali data tentang factor - faktor yang menyebabkan belum efektifnya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dari aspek kaidah, aparat, fasilitas, dan masyarakat. Berikut adalah paparannya:

a. Faktor Kaidah Hukum :

Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran yaitu ada 7 bab yaitu tentang ketentuan umum, ketentuan pidana, peran serta masyarakat, ketentuan pembongkaran, ketentuan pidana, penyidikan dan ketentuan peralihan. Ketentuan - ketentuan ini hanya berfokus pada bagaimana melarang pelacuran, tetapi tidak mengatur bagaimana penanganan setelah dilarang.

a. Pasal 2, tentang Ketentuan Larangan¹⁹⁷ :

- 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.

Pasal ini sangat sulit di terapkan karena dimana point 1) sudah jelas larangan untuk melakukan pelacuran atau bekerja sebagai PSK, namun masih banyak yang berkerja sebagai PSK dengan alasan faktor ekonomi, 2) masih banyak orang yang mengambil untung dengan cara membuat rumah serta menyewakan rumahnya untuk dijadikan para PSK bekerja dan tempat transaksi jual beli dirinya, dan 3) tidak bisa dibedakan mana penduduk asli dan yang pendatang karena mereka mempunyai cara agar tidak ketara bahwa mereka pendatang dan pekerja sebagai PSK.

¹⁹⁷ Peraturan daerah kabupaten situbondo nomor 27 tahun 2004 tentang larangan pelacuran, Pasal 2, Hal.3

b. Pasal 5, Ketentuan Pidana¹⁹⁸ :

- 1) Setiap orang atau badan hukum melanggar ketentuan - ketentuan dalam pasal 2 ayat (1), (2) dan (3), diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak sebesar Rp. 5.000.000,00 (Lima Juta Rupiah);

Pasal ini sulit di terapkan karena masyarakat tidak mau tau benahu masalah ketentuan pidana yang sudah ada di Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran karena masyarakat sudah tidak mau ikut campur dan menyerahkan semua ke yang bertanggung jawab.

c. Pasal 4, Ketentuan Pembongkaran¹⁹⁹ :

- 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.

¹⁹⁸ raturan daerah kabupaten situbondo nomor 27 tahun 2004 tentang larangan pelacuran, Pasal 5, Hal.4

¹⁹⁹ Ibid., Pasal 4

Pasal ini sangat tidak mungkin untuk di terapkan karena sebagian besar yang digunakan untuk tempat lokalisasi yaitu rumah penduduk warga yang memang sudah tinggal disana, jadi pasal ini yang tidak mungkin akan di terapkan terkecuali ada keputusan dari Bupati dan memberikan ganti rugi. Hal ini selaras dengan pendapat Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa factor kaidah sangat menentukan berhasil atau tidaknya penegakan hukum.²⁰⁰

b. 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. Pemberantasan pelacuran yang ada di Situbondo bisa di katakan masih sangat minim, karena tidak ada tempat penampungan para PSK untuk menjalankan program pemberdayaan agar dapat beralih pekerjaan. Seharusnya fasilitas yang ada di Situbondo bisa membangun bangunan yang akan dijadikan tempat sementara untuk di berikan rehabilitas untuk para PSK hasil penangkapan dari razia Satpol PP. Fasilitas yang ada di Situbondo hanya disediakan CCTV yang terpasang di pinggir jalan menuju tempat lokalisasi yaitu Gunung Sampang untuk memantau situasi yang ada di lokasi tersebut hingga saat ini CCTV hanya

²⁰⁰ Raharjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung, Sinar Baru, 1986), Hal. 23.

dijadikan sebagai hiasan tidak ada tindakan walaupun lokasi itu masih aktif.

c. 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 petugas atau penegak hukum.

d. Faktor Masyarakat

Masyarakat Situbondo mempunyai pemikiran yang tidak peduli dan tidak mau ikut campur dengan masalah ini karna mereka anggap ini adalah tugas pemerintah lalu masyarakat Situbondo membungkam mulutnya untuk hal ini. Di BAB III Peran serta Masyarakat

a. Pasal 3, Peran serta Masyarakat

- 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 pda ayat (1) Bupati atau Pejabat yang berwenang harus mengambil tindakan.²⁰¹

Seharusnya masyarakat Situbondo bersikap saling peduli dengan adanya tempat prostitusi yang ada di Kabupaten Situbondo dengan cara

²⁰¹ Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran, Pasal III Peranserta Masyarakat, hal. 3

bersama–sama mencari solusi untuk menetralsir tempat lokalisasi yang masih aktif di Situbondo. Namun kenyataannya kebanyakan mempunyai sikap cuek dalam hal ini karena sudah menjadi kebiasaan sehari–hari mereka lihat. Disamping itu perlu adanya dampingan dan bagi pemerintah bisa membuka peluang untuk masyarakat yang ingin mengeluarkan keluh kesah dan pemikirannya.

e. Faktor Dari Aparat

Tugas dan kewenangan menegakkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran bukan hanya kewajiban Satpol PP namun Kepolisian juga bisa sebagai Penyidik, pasalnya telah di cantukan dalam Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran BAB VI Penyidikan, Pasal 6²⁰² :

- a. Penyidikan pelanggaran Peraturan Daerah ini selain dilakukan oleh Kepolisian juga dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten;
- b. Kepolisian tidak seutuhnya diberikan kewenangan sebagai menegakkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran, Kepolisian hanya untuk sebagai penyidik dan akan diturunkan kelapangan jika ada yang harus diselidiki.

Tugas yang seutuhnya dan kewenangannya menegakkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran hanya Satpol PP dimana berdasarkan PP 16 tahun 2018 tentang satuan polisi pamong praja, pasal 5 tentang tugas Satpol PP :

²⁰² Ibid., Pasal VI Penyidikan, hal 4

- a. Menegakkan perda dan perkada;
- b. Menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman;
- c. Menyelenggarakan perlindungan masyarakat.²⁰³

Namun pada kenyataannya, sejauh ini Satpol PP belum menjalankan sebagaimana tugasnya dengan maksimal. Hal ini di tunjukkan oleh aparat Satpol PP yang bertugas menegakkan dan penanggung jawab berjalannya Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dan yang berwenang menjalankan penutupan tempat lokalisasi yang ada di kabupaten situbondo. Bukan hanya itu saja, ada Kepolisian yang juga salah satu peran membantu menjalankan dan bertugas dalam Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran sebagai Penyidik

Ketidakmaksimalnya Satpol PP menjalankan kewenangannya untuk menegakkan suatu Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran yaitu ada salah satu Satpol PP yang membuat kecurangan karena saat mengadakan penggerebekan pasti para PSK sudah tidak ada di tempat yang artinya ada salah satu anggota Satpol PP maupun aparat lain telah memberikan kabar kepada mereka dan menukarnya dengan uang maupun hak suara mereka. Adapaun kendala untuk menjalankan tugasnya dalam menetralsir ataupun menutup tempat lokalisasi yang ada di Kabupaten Situbondo yaitu Gunung Sampang dan Bandengan karena adakurangnya ketegasan dari pemerintah DPRD dimana semua anggota Satpol PP menjalankan

²⁰³ PP 16 tahun 2018 tentang satuan polisi pamong praja <https://www.jogloabang.com/gaya/pp-16-2018-satuan-polisi-pamong-praja>, diakses pada tanggal 10 Juli 2020, pukul 22.01 wib.

tugasnya harus memberikan kabar untuk meminta izin serta saran dari atasan Satpol PP yaitu DPRD dan Bupati namun hingga saat tahun 2020 tempat prostitusi masih belum di netralisirkan karena DPRD dan Bupati kurangnya ketegasan dan kurang ketat dalam menjalankan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran yang di anggap ini adalah hal sepele.

Penegakan supremasi hukum adalah keniscayaan. Tegaknya supremasi hukum akan melahirkan suatu kepastian. Kepastian tentang yang benar dan yang salah. menurut Jaja Ahmad Jayus menekankan pentingnya para aparat penegak hukum memiliki panopticon jiwa yang dilandasi nilai-nilai luhur budaya Indonesia sehingga diharapkan terbentuk mentalitas atau moralitas luhur penegak hukum²⁰⁴. Faktor kurangnya kemaksimalan aparat dapat kita melihat 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.

²⁰⁴ Pentingnya aparat menurut penegakan hukum, https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/920/penegak-hukum-perlu-bangun-panopticon-jiwa , di akses pada tanggal 22 Oktober 2020, Pukul 23.00 wib.

4. Penegakan Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah

Dalam tinjauan siyasah dusturiyah, permusan peraturan perundang-undangan harus mengacu pada pertimbangan maslahat dan madharat. Hal ini sesuai dengan kaidah. *Tasharruf ar-Ra'i 'ala ar-ra'iyah manuthun bi al-mashlahah* / Kebijakan pemimpin atas rakyatnya harus berdasarkan maslahat. Perumusan Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, secara tujuan telah sesuai dengan prinsip ini dikarenakan pelacuran adalah pekerjaan yang tidak sesuai dengan martabat kemanusiaan serta mendatangkan dosa baik bagi pelaku maupun konsumennya. Perda ini juga sesuai dengan prinsip *Dar'ul Mafasid Muqaddamun Ala Jalbil Masholih* yang artinya adalah mencegah kemudharatan diutamakan dibanding mengambil manfaat dari sesuatu²⁰⁵, di mana melarang pelacuran dapat dikatakan sebagai upaya pencegahan terhadap kemudharatan. Seandainya tidak dilarang, berarti pemerintah secara tidak langsung mengizinkan atau melegalkan pelacuran sebagai sumber pendapatan masyarakat. Akan tetapi, isi dari Perda ini kurang lengkap, sehingga larangan tersebut tidak efektif dalam memberantas praktik pelacuran. Dalam pembahasan terdahulu, telah disebutkan adanya beberapa factor yang menyebabkan tidak efektifnya Perda tersebut, salah satunya adalah factor kaidah hukumnya. Ditinjau dari segi substansinya, kaidah hukum Perda ini memang tidak lengkap, karena hanya melarang, tanpa mengatur apa solusi bagi para pelaku pelacuran setelah mata pencahariannya dilarang. Sementara, mata pencaharian adalah hal yang

²⁰⁵ Arti dar'ul mafasid muqaddamun ala jalbil mashalih, <https://bangkitmedia.com/gus-dur-dan-perkataan-darul-mafasidi-muqoddamu-ala-jalbil-masholih/>, diakses pada tanggal 28 Juni 2020, Pukul 18.30 wib

sangat penting bagi manusia, untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Idealnya, apabila mata pecaharian yang sudah dilakukan dilarang, maka Perda ini juga mengatur bagaimana penanganan para PSK ke depan, misalnya bagaimana rehabilitasi ekonominya agar siap beralih pekerjaan, bagaimana rehabilitasi sosialnya agar dapat berbaur hidup secara wajar dengan masyarakat pada umumnya tanpa mengalami diskriminasi karena stigma pernah jadi pelacur. Ditinjau dari maqashid syariah, upaya pencegahan ini telah sesuai dengan prinsip “hifzh al nasl” karena bertujuan melindungi masyarakat dari maksiat kelamin, namun belum sesuai dengan prinsip hifzh al mal karena belum dapat melindungi para PSK dari kemiskinan jika Perda ini ditegakkan secara konsekuen, yakni semua praktik pelacuran benar-benar diberantas.