

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lokalisasi atau yang biasa dikenal di kalangan masyarakat sebagai rumah bordil merupakan sebuah kata yang memiliki makna yang tabu apabila kita dengarkan atau kita baca. Lokalisasi adalah tempat dimana terpusatnya praktik transaksi jual beli antara PSK (Pekerja Seks Komersial) dan orang-orang yang membutuhkan jasa dari psk tersebut. Tempat ini merupakan sebuah pilihan bagi para laki-laki yang biasanya memiliki hasrat seksual yang begitu tinggi yang belum tersalurkan dengan baik. Berdirinya lokalisasi di suatu daerah yang resmi tentunya selalu ada campur tangan dari pemerintah setempat dan tidak lepas dari pajak pajak yang harus dibayarkan kepada pemerintah agar bisa berjalannya kegiatan tersebut.

Prostitusi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan atau moral dan melawan hukum. Dalam praktiknya, prostitusi tersebar luas, ditoleransi, dan diatur. Pelacuran adalah praktik prostitusi yang paling tampak, seringkali diwujudkan dalam kompleks pelacuran Indonesia yang juga dikenal dengan nama “lokalisasi”, serta dapat ditemukan diseluruh negeri. Praktik prostitusi merupakan salah satu bentuk penyimpangan sosial yang dilakukan oleh masyarakat sejak zaman dahulu sampai sekarang. Praktik yang dilakukan di tempat lokalisasi biasanya berada jauh dari pemukiman warga, dengan

pertimbangan agar tidak mudah diakses.¹ Selain itu, dikarenakan warga pada umumnya keberatan jika ada tempat lokalisasi yang didirikan di lingkungannya. Kecenderungan ini didasarkan pada kuatnya rasa malu dan kemungkinan timbulnya dampak negatif terhadap perkembangan jiwa anak-anak di sekitar lingkungan lokalisasi, cukup beralasan jika tempat lokalisasi dalam pandangan masyarakat umum selalu dipahami sekedar sebagai tempat mangkal resmi pekerja seks komersial (PSK).

Sedangkan PSK (Pekerja Seks Komersial) merupakan orang yang disini dijelaskan berkelamin wanita yang menjajakan dirinya atau memberikan jasanya kepada orang yang membutuhkannya. Para PSK menggantungkan hidupnya dan menunggu para tamu di rumah bordil yang ada di kompleks lokalisasi tersebut. Kebanyakan mereka tidak keluar dari lingkungan lokalisasi hanya menunggu tamu yang datang menghampiri dan menawar mereka.²

Demikian di Kediri, Jawa Timur ada sebuah lokalisasi yang cukup besar dan terkenal yang biasa dikenal sebagai Lokalisasi Semampir, sama halnya dengan penjelasan yang telah dipaparkan, lokalisasi Semampir Kediri merupakan tempat transaksinya kegiatan pelacuran antara PSK dan orang yang membutuhkan jasanya. Namun dalam beberapa bulan yang lalu pemerintah kota Kediri telah menggusur lokalisasi ini dan meratakan bangunan bangunan rumah bordil ini rata dengan tanah.

Dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP), prostitusi tidak dilarang. KUHP hanya melarang mereka yang mempunyai profesi sebagai

¹ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, (Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 1981), hal 200-201.

² Aripurnami, *Pornografi dalam Perspektif Wanita Seksualitas* (Jakarta: Sinar Harapan, 1997), hal 22-23.

penyedia sarana (germo) dan mereka yang mempunyai profesi PSK untuk dijadikan PSK serta mucikari atau pelindung PSK (pasal 296 KUHP). Namun dengan tidak dilarangnya prostitusi dan hukum pidana menurut Moeljatno bukan berarti bahwa prostitusi itu tidak merugikan masyarakat, melainkan sukarnya untuk merumuskan dengan tepat sifat perbuatan tersebut.³

Konsep tentang tindak pidana perzinaan menurut hukum Islam jauh berbeda dengan sistem barat. Dalam hukum Islam, setiap hubungan seksual yang dilakukan diluar pernikahan itulah zina, baik yang dilakukan oleh orang yang telah berkeluarga maupun yang belum berkeluarga, meskipun dilakukan rela sama rela tetap dikategorikan tindak pidana.

Banyak yang mempertanyakan status kepemilikan lahan eks lokasi Semampir yang kini menjadi sengketa. Warga penghuninya mengklaim berhak atas lahan yang sudah mereka tempati puluhan tahun. Meski demikian, Pemkot Kediri juga memiliki bukti kepemilikan aset berupa lahan di pinggir Sungai Brantas tersebut. Menyangkut masalah ini, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Kediri pun memberikan penjelasan. Berdasarkan keterangan dari Kepala BPN Kota Kediri dari segi hak keperdataan yang ditunjukkan, Pemkot yang memiliki wewenang. Menurutnya, wewenang tersebut ditunjukkan oleh Surat Hak Pakai (SHP) yang dimiliki Pemkot. Seperti diketahui, luas lahan yang kini dihuni warga eks lokasi Semampir itu sekitar 36.310 meter

³ Moeljanto, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2008), hal 3.

persegi. Tanahnya terbagi menjadi tiga SHP. Yakni SHP Nomor 52/2001; lalu SHP Nomor 50/2001; dan SHP Nomor 17/1986⁴.

Walikota Kediri Abdullah Abu Bakar mengumpulkan para tokoh masyarakat dan tokoh agama di Ruang Joyoboyo, Balai Kota Kediri. Pertemuan tersebut guna membahas jelang *deadline* pengosongan kawasan RW 5 Semampir. Di dalam pertemuan tersebut, mayoritas mendukung upaya penggusuran eks Lokalisasi Semampir sebagai langkah pemberantasan terhadap prostitusi. Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Kediri dan para tokoh masyarakat. Namun, ulama mempertanyakan dampak sosial dari rencana penggusuran yang bakal dilakukan, pada 10 Desember 2016 dan juga nasib dari mereka setelah digusur⁵.

Ada sekitar 200 kepala keluarga yang menempati Eks Lokalisasi Semampir saat ini. Warga yang telah ber-KTP Kota Kediri ini juga memiliki anak yang bersekolah di Kota Kediri. Tentu, dampak sosial ini perlu diselesaikan pemerintah daerah. Walikota Kediri Abdullah Abu Bakar berpendapat, bahwa Pemerintah Kota (PEMKOT) sudah memikirkan persoalan tersebut. Diantaranya, pemerintah telah membangun posko di Eks Lokalisasi Semampir. Petugas posko bakal mencatat dan membantu warga yang ingin berpindah tempat maupun memindahkan sekolah anak-anaknya. Selain itu, Pemkot memberikan uang kerokhiman sebesar Rp.2,5 juta yang dapat dipergunakan untuk mencari tempat tinggal baru⁶. Walikota Kediri

⁴ www.surabayanewsweek.com/2016/12/bpn-kota-kediri-sebut-lahan-di-eks_28.html?0

⁵ www.kabarone.com/regional/daerah/bahas-penggusuran-lokalisasi-semampir-walkot-kediri-kumpulkan-tokoh-masyarakat-dan-tokoh-agama/

⁶ *Ibid.*

menyatakan tegas untuk tetap melanjutkan rencana penggusuran terhadap Eks Lokalisasi Semampir, meskipun kalangan DPRD telah mengeluarkan rekomendasi agar PEMKOT menunda penggusuran hingga proses hukum selesai. PEMKOT semakin percaya diri setelah mendapat dukungan dan arahan dari para tokoh agama dan tokoh masyarakat⁷.

Warga di area eks lokalisasi Semampir sebelumnya telah mendatangi gedung DPRD Kota Kediri. Mereka mengancam tidur di gedung dewan jika tuntutan warga tidak menggusur bangunannya tidak digubris. Massa yang kebanyakan wanita dan anak-anak ini, meminta dewan membatalkan atau menunda dulu rencana Pemkot Kediri yang menggusur kasus yang masih disengketakan hukum di PTUN dan Pengadilan Negeri Kota Kediri⁸. Kebanyakan masyarakat yang mendiami kawasan Eks Lokalisasi Semampir memang memilih bertahan di lokasi. Sementara itu, ada sebagian kecil dari mereka yang sudah mengemasi barang-barangnya dan pindah tempat.

Sumber hukum yang melandasi refungsi eks lokalisasi Semampir di antaranya, lokalisasi Semampir telah ditutup sejak 1998. Malahan penutupan eks lokalisasi ditetapkan melalui peraturan daerah (perda). Dasar Perda Kota Kediri tersebut No 26/1998 tentang perubahan kedua Perda Kota Kediri No 2/1957 tentang pemberantasan pelacuran di Kota Kediri⁹. Pemerintah jika hanya sebatas melarang kegiatan prostitusi dengan undang-undang dan regulasi lainnya, dengan alasan untuk memberikan jaminan kepastian hukum

⁷ *Ibid*

⁸ <https://m.detik.com/news/berita-jawa-timur/d-3362763/warga-eks-lokalisasi-semampir-tolak-penggusuran-rumahnya>

⁹ Suryamalang.tribunnews.com/2016/11/09/bekas-lokalisasi-semampir-kediri-bakal-diubah-jadi-seperti-ini

terhadap kebijakan tersebut, maka hal itu justru akan mendorong terjadinya prostitusi berlangsung secara “bawah tanah”. Pada tahap berikutnya, prostitusi bawah tanah akan mendorong munculnya campur tangan organisasi kriminal terorganisasi (premanisme), korupsi di kalangan penegak hukum dan muncul masalah sosial lainnya.¹⁰ Di berbagai kota, penutupan tempat lokalisasi terlihat tidak efektif dalam rangka membasmi praktik prostitusi karena banyak sebab yang melatarinya, di antaranya persoalan dasar yang dihadapi PSK tidak terselesaikan dengan ditutupnya tempat lokalisasi, justru dengan penutupan tempat lokalisasi membuat keberadaan PSK bisa terdistribusi rata di tempat-tempat strategis. Mereka bisa berpraktik secara terbuka, atau dengan kedok berbagai usaha. Hingga sekarang, belum ada seorang pun yang berhasil secara tuntas mengeliminasi semua masalah yang berkaitan dengan prostitusi.

Peran yang sangat penting dalam masalah ini adalah Dinas Sosial yang mana badan tersebut yang memiliki hak dalam menangani persoalan persoalan yang timbul terkait adanya penggusuran eks lokalisasi tersebut. Karena pada praktiknya adanya lokalisasi tersebut beroperasi dikarenakan kebutuhan ekonomi bagi para pekerja seks komersial. Apabila tempat para pekerja seks komersial tersebut di gusur, maka secara otomatis pada saat itu juga para pekerja seks komersial itu tidak memiliki pekerjaan dikarenakan kurangnya keterampilan dan kesempatan mendapatkan pekerjaan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis ingin mengangkat judul “Penanganan Dinas Sosial Terhadap Mantan Pekerja Seks Komersial (PSK)

¹⁰ Djubaedah, *Pornografi dan Pornoaksi ditinjau dari Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hal 45-46.

Dari Eks Lokalisasi Semampir Kediri Yang Terdampak Oleh Pelaksanaan Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Kediri Nomor 26 Tahun 1998 Tentang Pemberantasan Pelacuran Dalam Daerah Kotamadya Kediri Ditinjau Menurut Hukum Islam” sebagai skripsi.

B. Fokus Penelitian

1. Bagaimana landasan hukum penggusuran lokalisasi Semampir Kediri?
2. Bagaimana pelaksanaan program dinas sosial terhadap para mantan PSK?
3. Bagaimana penggusuran lokalisasi Semampir Kediri menurut kajian hukum islam?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis bertujuan untuk:

1. Mengetahui landasan hukum penggusuran lokalisasi Semampir Kediri.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan program dinas sosial terhadap para mantan PSK.
3. Mengetahui penggusuran lokalisasi Semampir Kediri menurut kajian hukum islam.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

1. Manfaat teoritis:

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai kontribusi dan sumbangan ilmiah untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dalam penanganan permasalahan yang muncul dalam

masyarakat, khususnya kegiatan-kegiatan yang mendukung permukiman lainnya.

2. Manfaat praktis:

- a. Untuk mengembangkan pemikiran bagi pengambil kebijakan dalam penanganan masalah yang muncul dalam masyarakat, khususnya perzinahan, praktek pelacuran dan kegiatan-kegiatan yang mendukung kegiatan permukiman lainnya.
- b. Sebagai bahan referensi juga menambah literatur dibidang hukum sehingga dapat digunakan sebagai sumber belajar atau bacaan untuk mahasiswa lainnya.

E. Penegasan Istilah

1. Penegasan Konseptual

a. Penggusuran Eks Lokalisasi

Penggusuran adalah pengusiran paksa baik secara langsung maupun secara tak langsung yang dilakukan pemerintah setempat terhadap penduduk yang menggunakan sumber-daya lahan untuk keperluan hunian maupun usaha. Penggusuran terjadi di wilayah urban karena keterbatasan dan mahal nya lahan. Di wilayah rural penggusuran biasanya terjadi atas nama pembangunan proyek prasarana besar seperti misalnya bendungan.

Di kota besar, penggusuran kampung miskin menyebabkan rusaknya jaringan sosial pertetanggaan dan keluarga, merusak

kestabilan kehidupan keseharian seperti bekerja dan bersekolah serta melenyapkan aset hunian. Penggusuran adalah pelanggaran hak tinggal dan hak memiliki penghidupan. Dialog dan negosiasi dengan pihak atau masyarakat terkait dilakukan untuk menghindari penggusuran. Akan tetapi, penggusuran adalah hal yang mutlak untuk menanggulangi penduduk liar. Hal ini dikarenakan mereka sama sekali tidak membayar tanah. Dan lagi, mereka harus dipulangkan ke daerah asalnya, seperti transmigrasi¹¹

b. PERDA

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah¹². Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Menurut Pakar hukum tata negara, Irmanputra Sidin mengungkapkan bahwa peraturan daerah (Perda) adalah produk

¹¹ <https://id.m.wikipedia.org/wiki/Penggusuran>

¹² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke-7. (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 202

hukum langsung yang dihasilkan oleh rakyat atau legislative rule. Oleh sebab itu secara konstitusional Perda tidak bisa dibatalkan oleh produk hukum pemerintah seperti keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri).¹³

c. Hukum Islam

Hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari dan menjadi bagian agama Islam.¹⁴ Sebagai sistem hukum ia mempunyai beberapa istilah kunci. Yang di maksud adalah istilah (1) *hukum*, (2) *hakm dan ahkam*, (3) *syariah atau syariat*, (4) *fiqh atau fiqh*. Menurut ulama ushul ialah doktrin (kitab) syari' yang bersangkutan dengan perbuatan orang-orang mukallaf yang bersangkutan dengan perbuatan orang-orang mukallaf secara perintah atau diperintahkan memilih atau berupa ketetapan (taqir).

Secara terminologis istilah *syari'ah*, menurut Syaikh Mahmud Syaltut, mengandung arti hukum-hukum dan tata aturan yang Allah syari'atkan bagi hambanya untuk di ikuti.¹⁵

Pengertian syari'ah mencakup seluruh ajaran Islam, meliputi bidang aqidah, ibadah, akhlaq dan muamallah (kemasyarakatan). *Syari'ah* disebut juga *syara'*, *millah* dan *diin*.¹⁶

2. Penegasan operasional

¹³ seputarpengertian.blogspot.com/2016/06/pengertian-peraturan-daerah-perda.html?m=1

¹⁴ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015), hal 42.

¹⁵ Mardani, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Fajar, 2010), hal 10.

¹⁶ www.sarjanaku.com/2011/08/pengertian-hukum-islam-syariat-islam.html?m=1

- a. Penggusuran adalah pemindahan atau suatu usaha melenyapkan atau proses menghilangkan sesuatu dari tempatnya berada dengan mempertimbangkan kebutuhan tersendiri terkait dilakukannya penggusuran tersebut.
- b. Peraturan Daerah (PERDA) adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten atau kota. PERDA termasuk dalam peraturan perundang-undangan karena sejalan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah dibuat untuk melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi. PERDA juga dibuat dalam rangka melaksanakan kebutuhan daerah. Peraturan Daerah (PERDA) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.
- c. Hukum syara ialah efek yang dikehendaki oleh kitab syari' dalam perbuatan seperti wajib, haram dan mubah. Syariat menurut bahasa berarti jalan. Syariat menurut istilah berarti hukum-hukum yang diadakan oleh Allah untuk umatNya yang dibawa oleh seorang Nabi, baik hukum yang berhubungan dengan kepercayaan (aqidah) maupun hukum-hukum yang berhubungan dengan amaliyah.
- d. Penanganan mantan Pekerja Seks Komersial (PSK) yang terdampak penggusuran yang berupa pemerataan dan suatu usaha untuk melenyapkan atau proses menghilangkan sebuah lokasi dengan dasar Peraturan Daerah yang di buat oleh Pemerintah Daerah guna

untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi ditinjau oleh hukum Islam.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Agar pembahasan skripsi ini tidak keluar dari pokok masalah dan kerangka yang telah ditentukan, maka penulis menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab satu berupa pendahuluan yang memuat tentang: konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, sistematika pembahasan.

Bab dua berupa kajian teori yang memuat tentang : deskripsi teori, penelitian terdahulu, paradigma penelitian yang secara keseluruhan memuat tentang Dinas Sosial yaitu berupa Kewenangan dan Program, Lokalisasi yaitu berupa Definisi dan Tujuan dan Hukum Islam yang mengatur atau menjelaskan dalil-dalil yang membahas tentang Lokalisasi.

Bab tiga berupa Metodologi Penelitian yang memuat tentang: Rancangan penelitian, Kehadiran peneliti, Lokasi penelitian, Data dan sumber data, Teknik Pengumpulan data, Teknik Analisis data, Pengecekan keabsahan data, dan tahap tahap penelitian.

Bab empat berupa hasil penelitian yang memuat tentang: deskripsi data, temuan penelitian, analisis data yang meliputi tentang landasan hukum pengurusan lokalisasi Semampir Kediri menurut Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Kediri Nomor 26 Tahun 1998, pelaksanaan program dinas sosial

terhadap para mantan PSK, penggusuran lokalisasi Semampir Kediri menurut kajian hukum islam.

Bab lima berupa penutup yang memuat tentang kesimpulan dan saran. Setelah tahapan-tahapan tersebut telah dilalui, maka keseluruhan dari hasil yang telah dianalisis dan disusun secara sistematis, kemudian ditulis dalam bentuk skripsi mulai dari bagian awal, pendahuluan, kajian pustaka, metode penelitian, paparan hasil penelitian, penutup, sampai dengan bagian terakhir.