

BAB II

TINDAK PIDANA PELACURAN DAN PENYIDIKAN

A. Kajian Teori Mengenai Pidana dan Tindak Pidana

1. Definisi Pidana

Definisi pidana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah kejahatan (tentang pembunuhan, perampokan, korupsi dan sebagainya).

Istilah hukuman adalah istilah yang bersifat umum, memiliki pengertian yang luas dan bisa digunakan dalam bidang yang luas juga, tidak hanya digunakan di dalam bidang hukum saja, tetapi juga bisa digunakan di luar bidang hukum. Sedangkan pidana merupakan istilah yang sempit yang hanya digunakan di dalam bidang hukum.

Abidin berpendapat pengertian pidana yaitu:¹

“Sarjana hukum Indonesia membedakan istilah hukuman dan pidana yang dalam bahasa Belanda hanya dikenal satu istilah untuk keduanya, yaitu *straf*. Istilah hukuman adalah istilah umum untuk segala macam sanksi baik perdata, administratif, disiplin, dan pidana. Sedangkan pidana diartikan sempit yang berkaitan dengan hukum pidana”.

Adami Chawazi mendefinisikan bahwa:²

“Pidana lebih tepat didefinisikan sebagai suatu penderitaan yang sengaja dijatuhkan atau diberikan oleh negara kepada seseorang atau beberapa orang sebagai akibat hukum (sanksi) baginya atas perbuatannya yang telah melanggar larangan hukum pidana. Secara khusus larangan dalam hukum pidana ini disebut sebagai tindak pidana (*strafbaarfeit*)”.

¹ A.Z Abidin dkk, *Hukum Pidana Indonesia*, PT. Yarsif Watampone, Jakarta, 2010, hlm.41.

² Adami Chawazi, *Pelajaran Hukum Pidana 1*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.24.

Satochid mengatakan keberadaan hukum pidana, yaitu:³

“Keberadaan pidana di dalam hukum pidana merupakan sebagai alat terakhir (*ultimum remedium*), pidana merupakan jaminan agar ditaatinya suatu aturan hukum, dan pidana atau sanksi dalam hukum pidana adalah sanksi yang tajam sekali penerapannya”.

Pidana dikatakan sebagai *ultimum remedium* dikarenakan pidana bersifat memaksa dan objektif, yaitu tanpa melihat siapa atau apa jabatan yang melekat pada pelaku. Mencantumkan pidana pada setiap larangan dalam hukum pidana, di samping bertujuan untuk kepastian hukum dan dalam rangka membatasi kekuasaan negara juga bertujuan untuk mencegah bagi setiap orang yang berniat untuk melanggar hukum pidana.

Muladi menjelaskan pidana tidak selalu suatu penderitaan, tetapi:⁴

“Tidak semua sarjana berpendapat bahwa pidana pada hakekatnya adalah suatu penderitaan atau nestapa. Menurut Hulsman, hakekat pidana yaitu menyerukan untuk tertib: Pidana pada hakekatnya mempunyai dua tujuan utama yakni untuk mempengaruhi tingkah laku dan penyelesaian konflik. Penyelesaian konflik ini dapat terdiri perbaikan kerugian yang dialami atau perbaikan hubungan baik yang dirusak atau pengembalian kepercayaan manusia”.

Pada hakekatnya pidana dibutuhkan tidak hanya untuk memberikan efek jera kepada pelaku tetapi juga keberadaan pidana itu sendiri dibutuhkan untuk menyelesaikan konflik yang ada yaitu untuk memperbaiki keadaan dan memperbaiki kerugian yang terjadi akibat perbuatan si pelaku.

³ Satochid Kartanegara dkk, *Hukum Pidana*, Balai Lektor Mahasiswa, Bandung, 1984, hlm.48.

⁴ Muladi dkk, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni Bandung, 1992, hlm.9

2. Definisi Tindak Pidana

Tindak Pidana dalam Bahasa Belanda disebut *strafbaarfeit*, terdiri atas tiga suku kata yaitu, *straf* yang diartikan sebagai pidana dan hukum, *baar* diartikan sebagai dapat dan boleh, dan *feit* yang diartikan sebagai tindak, peristiwa, pelanggaran, dan perbuatan. Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tindak pidana juga merupakan terjemahan dari *starbaarfeit* tetapi tidak terdapat penjelasannya. Tindak pidana biasanya disinonimkan dengan delik, yang berasal dari bahasa latin yaitu kata *delictum*.

Sudarsono menjelaskan bahwa:⁵

“Delik adalah perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang (tindak pidana)”.

Dalam kepustakaan tentang hukum pidana sering mempergunakan delik, sedangkan pembuat undang-undang merumuskan suatu undang-undang mempergunakan istilah peristiwa pidana atau perbuatan pidana atau tindakan pidana. Rumusan mengenai definisi tindak pidana menurut para ahli hukum.

Wirjono mengatakan bahwa:⁶

“Dalam perundang-undangan formal Indonesia, istilah peristiwa pidana pernah digunakan secara resmi dalam UUDS 1950, yakni pasal 12 (1). Secara substansif, pengertian dari istilah peristiwa pidana lebih menunjuk

⁵ Sudarsono, *Kamus Hukum Cetakan Kelima*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm.12.

⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm.33.

kepada suatu kejadian yang dapat ditimbulkan oleh perbuatan manusia maupun oleh gejala alam”.

Teguh Prasetyo merumuskan juga bahwa:⁷

“Tindak pidana adalah perbuatan yang oleh aturan hukum dilarang dan diancam dengan pidana. Pengertian perbuatan di sini selain perbuatan yang bersifat aktif dan perbuatan yang berifat pasif.

Tindak Pidana menurut Jan Remelink, yaitu:⁸

“Perilaku yang ada pada waktu tertentu dalam konteks suatu budaya dianggap tidak dapat di tolerir dan harus di perbaiki dengan mendayagunakan sarana-sarana yang disediakan oleh hukum”.

Menurut Pompe, perkataan “tindak pidana” secara teoritis dapat dirumuskan sebagai berikut:⁹

“Suatu pelanggaran norma atau gangguan terhadap tertib hukum yang dengan sengaja atau tidak dengan sengaja telah dilakukan oleh seorang pelaku yang penjatuhan hukuman terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum”.

Definisi tindak pidana yang dikemukakan oleh beberapa ahli hukum diatas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan tindak pidana adalah perbuatan manusia yang dilarang oleh undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku dimana perbuatan tersebut diancam dengan hukuman dan atas perbuatan tersebut dapat dipertanggungjawabkan oleh pelaku.

⁷ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana Edisi Revisi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.49.

⁸ Jan Remelink, *Op Cit*, hlm.61

⁹Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm.182.

Menurut Satochid perbuatan itu dapat dikatakan sebagai tindak pidana apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:¹⁰

“Harus merupakan suatu perbuatan manusia, perbuatan tersebut dilarang dan diberi ancaman hukuman, baik oleh undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya, perbuatan tersebut dilakukan oleh orang yang dapat dipersalahkan karena melakukan perbuatan tersebut”.

Tindak Pidana dapat diartikan juga sebagai dasar yang pokok dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana atas dasar pertanggungjawaban seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya. Akan tetapi, sebelum itu mengenai dilarang dan diancamnya suatu perbuatan mengenai perbuatannya sendiri berdasarkan asas legalitas yang menentukan bahwa tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu perundang-undangan.

Andi Zainal Abidin mengemukakan istilah yang paling tepat ialah delik, karena:¹¹

- a. Bersifat universal dan dikenal dimana-mana.
- b. Lebih singkat, efisien, dan netral. Dapat mencakup delik-delik khusus yang subjeknya merupakan badan hukum, badan, orang mati.
- c. Orang memakai istilah *strafbaarfeit*, tindak pidana, dan perbuatan pidana juga menggunakan delik.
- d. Luas pengertiannya sehingga meliputi juga delik-delik yang diwujudkan oleh korporasi orang tidak kenal menurut hukum pidana ekonomi Indonesia.
- e. Tidak menimbulkan kejanggalan seperti “Peristiwa Pidana”.

¹⁰ Satochid, *Hukum Pidana I, Balai Lektur Mahasiswa, Alumni, Bandung*, hlm.65.

¹¹ Zainal Abidin Farid, *Op Cit*, hlm.231.

Teguh Prasetyo mengatakan berdasarkan rumusan tindak pidana memuat syarat-syarat pokok sebagai berikut:¹²

- a. Suatu perbuatan manusia.
- b. Perbuatan itu dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.
- c. Perbuatan itu dilakukan oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam KUHP sendiri, tindak pidana dibagi menjadi dua yakni pelanggaran dan kejahatan yang masing-masing termuat dalam buku II dan buku III KUHP. Pelanggaran sanksinya lebih ringan daripada kejahatan. Banyak istilah yang digunakan untuk menunjuk pengertian *strafbaarfeit*, bermacam-macam istilah dan pengertian yang digunakan oleh para pakar dilatarbelakangi oleh alasan dan pertimbangan yang rasional sesuai sudut pandang masing-masing pakar.

3. Unsur-Unsur Tindak Pidana

Setiap tindak pidana yang terdapat dalam KUHP pada umumnya dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur yang terdiri dari unsur subjektif dan unsur objektif.

Lamintang menjabarkan unsur-unsur subjektif yaitu:¹³

- a. Kesengajaan (*dolus*) atau ketidaksengajaan (*culpa*).
- b. Maksud atau *Voornemen* pada suatu percobaan atau *poging* seperti yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) KUHP.
- c. Macam-macam maksud atau *oogmerk* seperti yang terdapat dalam kejahatan-kejahatan pencurian, penipuan, pemerasan, pemalsuan, dll.
- d. Merencanakan terlebih dahulu atau *voorbedachteraad* yang terdapat dalam kejahatan pembunuhan menurut Pasal 340 KUHP.

¹²Teguh Prasetyo, *Op Cit*, hlm.48.

¹³ Lamintang, *Opcit*, hlm.193.

- e. Perasaan takut yang antara lain terdapat dalam rumusan tindak pidana menurut Pasal 308 KUHP.

Adami menjabarkan unsur-unsur objektif yaitu:¹⁴

- a. Sifat melawan hukum atau *wederrechtelijkheid*.
- b. Kualitas dari pelaku, misalnya keadaan sebagai seorang pegawai negeri.
- c. Kausalitas, yakni hubungan antara suatu tindak pidana sebagai penyebab dengan sesuatu kenyataan sebagai akibat.

Selain itu, unsur-unsur tindak pidana dapat di lihat menurut beberapa teoritis. Teoritis artinya berdasarkan pendapat para ahli hukum yang tercermin pada bunyi rumusannya.

Unsur-Unsur Tindak Pidana Menurut Beberapa Teori, didasarkan pada aliran *monistis* dan aliran *dualistis*. Penganut aliran *monistis* yaitu Moeljatno dan R. Tresna.

Menurut Moeljatno, unsur tindak pidana adalah:¹⁵

- a. Perbuatan itu harus merupakan perbuatan manusia.
- b. Perbuatan itu harus dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.
- c. Perbuatan itu bertentangan dengan hukum.
- d. Harus dilakukan oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan.
- e. Perbuatan itu harus dapat dipersalahkan kepada pembuat.

Hanya perbuatan manusia yang boleh dilarang oleh aturan hukum. Berdasarkan kata majemuk perbuatan pidana, maka pokok pengertian ada pada perbuatan itu, tapi tidak dipisahkan dengan orangnya. Ancaman (diancam) dengan pidana menggambarkan bahwa tidak harus perbuatan itu dalam kenyataannya hanya benar-benar dipidana.

¹⁴ Adami Chazawi, *Op.cit*, hlm.79.

¹⁵ Erdianto Efendi, *Hukum Pidana Indonesia Suatu Pengantar*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.98.

R. Tresna dalam buku Adami Chawazi berpendapat tindak pidana terdiri dari unsur-unsur, yakni:¹⁶

- a. Perbuatan atau rangkaian perbuatan (manusia).
- b. Yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Diadakan tindakan penghukuman.

Dari unsur yang ketika, kalimat diadakan tindakan penghukuman yang menunjukkan bahwa seolah-olah setiap perbuatan yang dilarang selalu diikuti dengan penghukuman (pidana). Berbeda dengan pendapat Moeljatno karena kalimat diancam pidana berarti perbuatan itu tidak selalu dijatuhi pidana.

Dibandingkan dengan pendapat penganut paham *monistis* tampak berbeda dengan paham *dualistis*. Penganut aliran *dualistis* yaitu Jonkers dan Schravendijk.

Unsur-unsur tindak pidana secara rinci menurut Jonkers, yaitu:¹⁷

- a. Perbuatan (yang).
- b. Melawan hukum (yang berhubungan dengan).
- c. Kesalahan (yang dilakukan oleh orang yang dapat).
- d. Dipertanggungjawabkan.

Sementara itu, Schravendijk dalam buku Adam Chazawi membuat batasan mengenai unsur-unsur tindak pidana secara rinci, yaitu:¹⁸

- a. Kelakuan (orang yang).

¹⁶ Adami Chazawi, *Op Cit*, hlm. 80.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 81.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 82.

- b. Bertentangan dengan keinsyafan hukum.
- c. Diancam dengan hukuman.
- d. Dilakukan oleh orang (yang dapat).
- e. Dipersalahkan atau kesalahan.

Dapat dilihat bahwa pada unsur-unsur dari dua batasan penganut paham dualistis tersebut tidak ada perbedaan, yaitu bahwa tindak pidana itu adalah perbuatan manusia yang dilarang, dimuat dalam undang-undang, dan diancam dipidana bagi yang melakukannya. Dari unsur-unsur yang ada jelas terlihat bahwa unsur-unsur tersebut tidak menyangkut diri pembuat atau dipidananya pembuat, semata-mata mengenai perbuatannya.

B. Kajian Teori Mengenai Asas-Asas Hukum Pidana

Penelitian ini juga tidak terlepas dari asas – asas yang bersangkutan dengan materi, antara lain :

1. Asas Legalitas

Asas Legalitas atau dikenal dalam bahasa latinnya sebagai *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan lebih dahulu).

Makna asas legalitas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yaitu :

“Suatu perbuatan tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada”

Dan Zainal Abidin mengatakan bahwa:¹⁹

¹⁹ Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I, Cet. Ke-2*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.42.

”Menurut asas legalitas untuk menjatuhkan pidana atau sanksi kepada seseorang maka diisyaratkan perbuatan atau peristiwa yang diwujudkan tersebut haruslah lebih dahulu dilarang atau diperintahkan oleh peraturan hukum pidana tertulis dengan kata lain harus ada peraturan hukum pidana dan peraturan pidana lebih dahulu daripada suatu perbuatan.”

Pasal yang berlaku dan pernyataan seorang ahli hukum menjelaskan bahwa ketentuan undang-undang harus dirumuskan dengan sejelas mungkin. Karena undang-undang yang berlaku sering sekali ketinggalan jaman seiring berkembangnya jaman, dari seiring perkembangan jaman tersebut manusia pun berkembang, tetapi undang-undang itu sendiri tidak dapat berkembang.

Maka dari itu undang-undang senantiasa harus diperbaharui agar tidak selalu ketinggalan jaman. Terkait dengan asas legalitas ini penulis melihat pada Pasal 182 ayat (4) bahwa dalam pasal tersebut membatasi hakim untuk bermusyawarah dan memutuskan bersalah atau tidaknya seseorang hanya didasarkan pada surat dakwaan.

2. Asas Praduga Tidak Bersalah

Asas Praduga Tidak Bersalah (*Presumption of innocence*) terhadap setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan/atau di hadapan di muka sidang pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).²⁰

²⁰ Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 215.

3. Asas Teritorialitas atau Wilayah

Penjelasan asas teritorialitas atau wilayah terdapat dalam Pasal 2 ayat KUHP, yang berbunyi:

“Ketentuan pidana dalam perundang-undangan dangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan sesuatu tindak pidana di Indonesia.”

Asas wilayah ini menunjukkan, bahwa siapapun yang melakukan delik di wilayah negara tempat berlakunya hukum pidana, tunduk pada hukum pidana itu. Dan Indonesia menganut asas ini. Berarti bahwa orang yang melakukan delik itu tidak mesti secara fisik betul-betul berada di Indonesia tetapi deliknya (*strafbaar feit*) terjadi di wilayah Indonesia. Asas ini sebenarnya berlandaskan kedaulatan negara di wilayah nya sendiri. Hukum pidana berlaku bagi siapapun juga yang melakukan delik di wilayah negara tersebut. Adalah kewajiban suatu negara untuk menegakkan hukum dan memelihara ketertiban hukum di wilayah nya sendiri terhadap siapapun. Wilayah itu sendiri atas tanah daratan, laut sampai 12 mil dan ruang udara di atasnya. Khusus untuk Indonesia dianut wawasan Nusantara, yang menyatakan bahwa semua wilayah laut antara pulau-pulau Nusantara merupakan kesatuan wilayah Indonesia. Ini berarti, wilayah darat dan laut Indonesia ialah 12 mil diukur dari pulau-pulau Indonesia terluar. Sudah tentu meliputi pula wilayah udara di atasnya. Tentu ada kekecualian juga jika jarak pantai antara pulau terluar

Indonesia dan negara tetangga lebih sempit dari 24 mil, misalnya Selat Malaka antara Indonesia dan Malaysia, batasnya berada di tengah-tengah.

Pasal 3 KUHP memperluas berlakunya asas teritorialitas dengan memandang keadaan air (*vaartuig*) Indonesia sebagai ruang tempat berlakunya hukum pidana (bukan memperluas wilayah).²¹

4. Asas *Equality Before The Law*

Asas "*Equality Before The Law*". Asas *equality before the law* ini yaitu asas persamaan dimuka hukum, yakni bahwa setiap orang yang ada di negara Indonesia ini mempunyai derajat yang sama dimuka hukum dan tidak dapat dibeda-bedakan. Maksud dari kata sama dimuka hukum yaitu setiap orang yang sedang bermasalah hukum baik dia seorang yang biasa, seorang yang kaya, seorang yang memiliki jabatan penting, seorang yang miskin harus diperlakukan sama dimuka hukum. Tidak ada kata tumpul keatas dan tajam kebawah, baik itu di tahap penyidik, penuntut umum, dan dipersidangan. Asas ini dapat diterapkan dalam penelitian penulis mengenai putusan hakim, dimana putusan hakim haruslah adil tanpa membeda-bedakan siapa yang sedang diperiksa dimuka persidangan.

Buchari Said menyatakan bahwa:²²

"Di dalam prinsip asas hukum acara pidana, yaitu asas *equality before the law*, nyatalah dalam suatu pemeriksaan dan mengadili suatu perkara tidak ada diskriminasi, perbedaan baik tentang warna kulit, agama/keyakinan, dan kaya atau miskin. Singkatnya setiap orang sama dimuka hukum. Namun realita yang terkadang memperlihatkan hal yang berbeda."

²¹ Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hlm.64-65.

²² Buchari Said dan Averroes, *Hukum Acara Pidana*", Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, 2015, hlm.15

Tujuan utama adanya asas *equality before the law* ini adalah untuk menegakkan keadilan dimana persamaan kedudukan berarti hukum tidak membedakan siapapun yang meminta keadilan kepadanya. Seperti yang tercantum jelas dalam Undang-undang dasar 1945.

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menjelaskan bahwa :

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Maksud dalam pasal tersebut adalah bahwa persamaan tersebut meliputi baik dibidang hukum privat maupun hukum publik, dan dengan demikian setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum. Dalam asas persamaan hukum ini tidak ada yang berada diatas hukum atau “*No Man Above The Law*” yang memiliki arti tidak adanya keistimewaan yang diberikan oleh hukum kepada subyek hukum.

Maka asas ini sangat tepat diterapkan pada penelitian mengenai putusan hakim, karena setiap putusan yang dikeluarkan oleh hakim haruslah adil dan tidak berat sebelah yang dikarenakan oleh jabatan seseorang yang sedang bermasalah dengan hukum.

C. Kajian Teori Mengenai Teori-Teori Hukum Pidana

Teori yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah teori Keadilan dan teori Kepastian Hukum penjabarannya sebagai berikut :

1. Teori Keadilan

Aristoteles mengatakan bahwa tujuan dari hukum adalah menghendaki semata-mata dan isi dari pada hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka teori ini hukum harus membuat apa yang dinamakan "*Algemeene Regels*" (peraturan/ketentuan umum). Pada teori keadilan kata keadilan juga berarti tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan juga sedikit yang dapat diartikan ialah memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya. Aristoteles mengemukakan bahwa ada 5 (lima) jenis perbuatan yang tergolong dalam adil. Lima jenis tersebut adalah:²³

- a. Keadilan Komutatif
Keadilan komutatif adalah suatu perlakuan kepada seseorang dengan tanpa melihat jasa-jasa yang telah diberikan.
- b. Keadilan distributif
Keadilan distributif ialah suatu perlakuan terhadap seseorang yang sesuai dengan jasa-jasa yang telah diberikan.
- c. Keadilan kodrat Alam
Keadilan kodrat alam ialah memberi sesuatu sesuai dengan apa yang diberikan orang lain kepada kita sendiri.
- d. Keadilan Konvensional

²³ L.J. Van Alperdorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ke- 29, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, hlm.34.

Keadilan konvensional ialah suatu kondisi dimana jika seseorang warga negara telah menanti segala peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan.

e. Keadilan Perbaikan

Keadilan perbaikan adalah jika seseorang telah berusaha memulihkan nama baik seseorang yang telah tercemar.

Prinsip keadilan merupakan patokan dari apa yang benar, baik, dan tepat dalam hidup dan karenanya mengikat semua orang baik masyarakat maupun penguasa. Bahwa keadilan dapat dipandang dari nilai merupakan keadilan yang tergolong sebagai nilai sosial, dimana pada suatu segi menyangkut aneka perserikatan manusia dalam suatu kelompok apapun (keluarga, masyarakat, adat, bangsa, atau persekutuan internasional).

Keadilan dalam hukum juga merupakan sesuatu yang didambakan dalam negara hukum, keadilan menjadi sangat mahal manakala berkaitan dengan hak dan kewajiban dalam hubungan bernegara. Pemerintah dalam arti luas akan melaksanakan kebijakan negara mulai dari membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan hingga mengawasi dari produk hukum tersebut. Istilah keadilan dalam kehidupan bernegara dinyatakan dalam dasar negara Republik Indonesia yaitu Pancasila.

Berdasarkan pada Pancasila sila kedua dan kelima menyatakan bahwa:

- a. Sila Kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab;
- b. Sila Kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata adil dan keadilan sekilas mengandung makna yang sama, yakni setiap warga negara diberlakukan secara adil dan menghargai antar

manusia, makna keadilan secara khusus dan terinci tidak didapatkan dengan jelas, hanya berupa pernyataan-pernyataan yang sifatnya umum saja. Maka faktor keadilan dalam kehidupan bernegara hukum merupakan sesuatu yang sangat penting yakni dengan mewujudkan keadilan disegala bidang, maka tujuan bernegara yakni kesejahteraan dapat terwujud jika keadilan itu dapat ditegakkan.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 macam, yaitu:²⁴

Keadilan *distributif* dan Keadilan *commulatif*. Keadilan *distributif* yaitu keadilan yang memberikan kepada tiap orang jatah menurut jasanya, seangkan keadilan *commulatif* adalah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.

Maksud dari Aristoteles tersebut, bahwa adil artinya memberikan kepada orang lain (setiap orang) apa yang menjadi haknya, maka adil dalam kaitannya dengan putusan hakim yaitu hakim tidak boleh berat sebelah dalam memutuskan suatu perkara dan harus berdasarkan aturan yang sudah berlaku.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut :

²⁴ Aristoteles dan E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 31.

- a. Adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya.
- b. Sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut untuk menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.

Menurut Utrecht:²⁵

Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Dan yang kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian dalam atau dari hukum akan tercapai jika hukum itu berdasarkan pada undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan. Undang-undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan hukum dan undang-undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan. Selain

²⁵ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

itu disebutkan, bahwa kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal kongkrit kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Tugas hukum menjamin kepastian dalam hubungan-hubungan yang kedapatan dalam pergaulan kemasyarakatan.

Gustav Radbruch menyatakan bahwa:²⁶

“Hukum dinegara berkembang ada dua pengertian tentang kepastian hukum yaitu kepastian oleh karena hukum, dan kepastian dalam atau dari hukum. Menjamin kepastian oleh karena hukum menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna.”

Tugas dari hukum juga yaitu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan yang ada dalam masyarakat. Jika tidak adanya kepastian hukum yang jelas maka masyarakat akan bertindak sewenang-wenang pada sesamanya karena beranggapan bahwa hukum itu tidak pasti dan tidak jelas. Kepastian hukum itu sendiri juga menjadi dasar dari perwujudan asas legalitas.

Menurut Sudargo Gautama, dapat dilihat dari dua sisi yaitu:²⁷

1. Dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum.
2. Dari sisi negara, yaitu tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.

²⁶ E. Utrecht, *Pengertian dalam Hukum Indonesia Cet. Ke-6*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1959, hlm.26.

²⁷ Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1973, hlm.9.

Kepastian hukum juga sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Kepastian hukum juga menjadi ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dalam tata kehidupan bermasyarakat berkaitan serta dengan kepastian dalam hukum.

Kepastian hukum merupakan kesesuaian yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksana tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:²⁸

1. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
2. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
3. Bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan
4. Bahwa hukum positif tidak boleh mudah diubah.

D. Kajian Teori Mengenai Implementasi

1. Definisi Implementasi

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, pengertian implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. Menurut Nurdin Usman dalam bukunya yang berjudul *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut:²⁹

“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem.

Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan

²⁸ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy, in the Legal Philosophies of Lask*, Radbruch and Dabin, translated by Kurt Wilk, Massachusetts: Harvard University Press, 1950, sebagaimana dikutip dari Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 45.

²⁹ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, CV Sinar Baru, Bandung, 2002, hlm. 21.

norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya.

Menurut Guntur Setiawan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut:³⁰

“Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif”

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

Menurut Hanifah Harsono dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan dan Politik* mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut:³¹

“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke

³⁰ Guntur Setiawan, *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, 2004, hlm. 34.

³¹ Hanifah Harsono, *Implementasi Kebijakan dan Politik*, Grafindo Jaya, Jakarta, 2002, hlm. 58.

dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program”

Pengertian Implementasi menurut **Mazmanian dan Sabatier**, yaitu:

“Implementasi merupakan pelaksanaan dari kebijakan [dasar hukum](#) juga berbentuk dalam bentuk perintah atau keputusan, atau putusan pengadilan. Proses pelaksanaan berlangsung setelah sejumlah tahapan seperti tahapan pengesahan undang-undang, dan kemudian output dalam bentuk pelaksanaan keputusan kebijakan, dan seterusnya sampai kebijakan korektif yang bersangkutan.”

Sedangkan menurut Friedrich Implementasi yaitu:

“Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”³²

2. Permasalahan dalam Proses Implementasi

Setidaknya ada enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi:³³

- a. Kualitas kebijakan itu sendiri. Kualitas disini menyangkut banyak hal, seperti kejelasan tujuan, kejelasan implementor atau penanggung jawab implementasi, dan lainnya. Lebih dari itu, sebagaimana dikatakan oleh deLeon dan deLeon, bahwa:³⁴

“Kualitas suatu kebijakan akan sangat ditentukan oleh proses perumusan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan yang dirumuskan secara demokratis akan

³² <http://www.sumberpengertian.co/pengertian-implementasi-menurut-para-ahli> diakses pada tanggal 10 April 2018 pukul 16.30.

³³ Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 86-87.

³⁴ DeLeon dan DeLeon, “*What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.12, No.4, 2002, hlm. 467.

sangat memberikan peluang dihasilkannya kebijakan yang berkualitas. Dengan demikian, sangat penting untuk merumuskan kebijakan melalui proses yang demokratis agar implementasi lebih mudah untuk dilaksanakan.”

- b. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran). Suatu kebijakan atau program tidak akan dapat mencapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai. Dalam Bahasa Wildavsky, besarnya anggaran yang dialokasikan terhadap suatu kebijakan atau program menunjukkan seberapa besar *political will* pemerintah terhadap persoalan yang akan dipecahkan oleh kebijakan tersebut. Dengan demikian besarnya anggaran juga dapat dipakai sebagai *proxy* untuk melihat seberapa besar komitmen pemerintah terhadap kebijakan tersebut. Secara hipotesis dapat dikatakan bahwa semakin besar anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah terhadap suatu kebijakan maka semakin besar pula peluang keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, sebab pemerintah juga memiliki komitmen yang kuat agar kebijakan tersebut untuk mendukung agar implementasi kebijakan tersebut dapat berhasil.
- c. Ketepatan instrument yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya). Dengan analogi suatu penyakit, maka untuk menyembuhkannya diperlukan obat yang tepat. Demikian juga persoalan publik yang ingin dipecahkan oleh suatu kebijakan juga memerlukan instrument yang tepat. Instrument tersebut dapat berupa pelayanan publik gratis atau dengan

memberikan hibah barang-barang tertentu (misalnya memberikan peralatan bengkel kepada para pemuda yang sudah diberi pelatihan keterampilan agar mereka dapat memulai menjadi seorang wira usaha). Tentu setiap persoalan akan membutuhkan bentuk instrument yang berbeda-beda. Ketepatan instrument ini akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

- d. Kapastitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya). Struktur organisasi yang terlalu hirarkis tentu akan menghambat proses implementasi.
- e. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan. Terdidik atau tidak). Karakteristik kelompok sasaran tersebut akan sangat berpengaruh terhadap dukungan kelompok sasaran terhadap proses implementasi).
- f. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan. Kebijakan yang berkualitas tidak akan berhasil ketika diimplementasikan dalam situasi dan kondisi lingkungan yang tidak kondusif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan.

E. Kajian Teori Mengenai Peraturan Daerah

1. Definisi Peraturan Daerah

Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 ayat (8) yang berbunyi :

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

Christine S. T. Kansil, menyatakan:³⁵

Sedangkan memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perda juga memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

³⁵ Christine S. T. Kansil, *Op.cit.*

Selain sanksi diatas Perda memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, denda administratif, dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Ketentuan diatas terdapat dalam Pasal 237 dan 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

3. Kekuatan Berlakunya Peraturan Daerah

Kekuatan berlakunya Perda Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sebuah Peraturan Daerah baru mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat yaitu pada saat diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Daerah Provinsi yang bersangkutan. Berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang tidak sama dengan tanggal Pengundangan dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana Peraturan Perundang-undangan tersebut.³⁶

³⁶ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt59127f312e208/status-kekuatan-hukum-rancangan-peraturan-daerah-raperda> diakses pada tanggal 03 Maret 2018 pukul 20.00.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perda dibentuk karena ada kewenangan yang dimiliki daerah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

4. Faktor-Faktor Penyebab Peraturan Daerah Bermasalah

- a. Relatif banyak daerah-daerah yang tidak atau belum sepenuhnya memahami prinsip-prinsip dan koridor atau restriksi yang digariskan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam penyusunan ataupun pembentukan Perda sebagaimana yang dikemukakan di atas. Terutama di dalam menerjemahkan wewenang provinsi dan kabupaten/kota masing-masing sebagai daerah otonom ke dalam bentuk Perda.
- b. Kuatnya kecenderungan daerah yang lebih berorientasi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam bentuk Retribusi dan Pajak Daerah, daripada pemahamannya yang benar tentang esensi retribusi

dan pajak daerah dalam kerangka otonomi daerah. Hal yang terakhir ini sesungguhnya berawal pada pelayanan publik sebagai ujung tombak dan berujung pada kesejahteraan masyarakat (Daerah) sebagai tujuan akhir.

- c. Kurangnya keterlibatan ataupun partisipasi publik (masyarakat) khususnya *stakeholders* yang terkait dalam penyusunan Perda, terutama dalam pembahasan Raperda di DPRD. Kalaupun ada, lebih bersifat formalitas belaka daripada kesungguhan anggota Dewan mengakomodasikan aspirasi yang disampaikan masyarakat yang kemudian dikemas ke dalam Perda.
- d. Tidak adanya pranata pengawasan *represif* sebagai sesuatu yang seharusnya ada dalam sistem otonomi dalam negara kesatuan.³⁷

F. Kajian Teori Mengenai Prostitusi atau Pelacuran

1. Definisi Prostitusi atau Pelacuran

Prostitusi berasal dari bahasa Latin *pro-stituere* yang berarti membiarkan diri berbuat zina.³⁸ Sedang prostitusi adalah pelacur dikenal pula dengan istilah WTS atau wanita tuna susila. Pelacur sering dianggap sebagai wanita yang tidak pantas kelakuannya dan bisa mendatangkan penyakit, baik kepada orang lain yang bergaul dengan dirinya, maupun kepada diri sendiri. Prostitusi adalah profesi yang menjual jasa untuk memuaskan kebutuhan seksual pelanggan.³⁹ Biasanya pelayanan ini

³⁷<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/05/14591611/ini.penyebab.banyak.perda.berm.asalah> diakses pada tanggal 09 Mei 2018 pukul 01.37.

³⁸ WYS Poerwadarminto, *Kamus Besar Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 51.

³⁹ *Ibid*, hlm 52.

dalam bentuk menyewakan tubuhnya. Dari kedua definisi ini dapat disimpulkan bahwa prostitusi merupakan perzinahan dengan menjual jasa untuk memuaskan kebutuhan seksual berupa menyewakan tubuh. Sehingga prostitusi bersifat negatif dan dapat digolongkan sebagai kejahatan terhadap masyarakat.

2. Teori Prostitusi atau Pelacuran

Teori prostitusi menurut beberapa para ahli antara lain :

Menurut Koentjoro, bahwa:⁴⁰

“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”

Menurut Paul Moedikdo Moeliono, bahwa:⁴¹

“Prostitusi adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran, kepada orang banyak, guna memuaskan nafsu seksual bagi orang-orang itu.”

Menurut W. A. Bonger, bahwa:⁴²

⁴⁰ Koentjoro, *On The Spot: Tutur dari Seorang Pelacur*, CV Qalams, Yogyakarta, 2004, hlm. 220.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

“Prostitusi adalah gejala sosial, dimana wanita menyediakan dirinya untuk perbuatan seksual sebagai mata pencahariannya.”

Menurut P. J. de Bruine van Amstel, bahwa:⁴³

“Prostitusi adalah penyerahan diri dari wanita kepada banyak laki-laki dengan pembayaran.”

3. Jenis-Jenis Prostitusi atau Pelacuran

Jenis prostitusi menurut aktivitasnya yaitu :

a. Prostitusi yang terdaftar

Pada umumnya mereka lokalisasi dalam satu daerah tertentu. Penghuninya secara periodik harus memeriksakan diri pada dokter atau petugas kesehatan dan mendapatkan suntikan serta pengobatan, sebagai tindakan kesehatan dan keamanan umum. Pelakunya diawasi oleh kepolisian yang bekerja sama dengan Jawatan Sosial dan Jawatan Kesehatan. Namun kenyataannya cara ini tidaklah efisien karena kenyataannya tidak adanya kerja sama antara pekerja seks dengan petugas kesehatan.

b. Prostitusi yang tidak terdaftar

Mereka yang melakukan prostitusi secara liar, baik secara perorangan maupun dalam kelompok. Perbuatannya tidak terorganisasi dan tidak tertentu, sehingga kesehatannya sangat diragukan.

⁴³ Kartono Kartini, *Patologi Sosial*, Raja Grafindo Press, Jakarta, 2005, hlm. 214.

Jenis prostitusi menurut jumlahnya yaitu :

- a. Prostitusi yang beroperasi secara individual merupakan single operator sering disebut dengan pekerja seks jalanan. Mereka biasanya mangkal di pinggir jalan, stasiun maupun tempat-tempat aman lainnya. Para pekerja seks ini menjalankan profesinya dengan terselubung.
- b. Prostitusi yang bekerja dengan bantuan organisasi dan sindikat yang teratur rapi. Jadi, mereka tidak bekerja sendirian melainkan diatur melalui satu sistem kerja suatu organisasi. Biasanya dalam bentuk rumah bordir, bar atau casino.

Jenis prostitusi menurut tempat penggolongan atau lokalisasinya yaitu:

- a. Segregasi atau lokalisasi yang terisolasi atau terpisah dari kompleks penduduk lainnya. Seperti lokalisasi Sunan Kuning di Semarang dan Lokalisasi Bandungan di Kabupaten Semarang.
- b. Rumah-rumah panggilan
Rumah-rumah panggilan ini memiliki ciri khusus dimana hanya pihak yang terkait saja yang mengetahuinya. Selain itu kegiatannya pun lebih terorganisir dan tertutup.
- c. Dibalik front organisasi atau dibalik bisnis-bisnis terhormat (salon kecantikan, tempat pijat, rumah makan, warnet, warung remang-remang, dll). Disini sudah memiliki jaringan yang baik dan

terorganisir. Tidak sedikit yang melibatkan orang-orang terhormat maupun pihak keamanan yaitu polisi.⁴⁴

4. Ciri-Ciri Prostitusi atau Pelacuran

Koentjoro menyatakan ciri-ciri khas dari pelacur ialah sebagai berikut:⁴⁵

- a. Wanita, lawan pelacur adalah gigolo (pelacur pria, lonte laki-laki).
- b. Cantik, ayu, perawan, manis, menarik, baik wajah maupun tubuhnya. Bisa merangsang selera seks kaum pria.
- c. Masih muda-muda. 75% dari jumlah pelacur di kota-kota ada 30 tahun. Yang terbanyak adalah 17-25 tahun. Pelacuran kelas rendah dan menengah acap kali memperkerjakan gadis-gadis pra-puber berusia 11-15 tahun, yang ditawarkan sebagai barang baru.
- d. Pakaian sangat menyolok, beraneka warna, sering aneh/eksentrik untuk menarik perhatian kaum pria. Mereka itu sangat memperhatikan penampilan lahiriahnya, yaitu wajah, rambut, pakaian, alat kosmetik dan parfum yang merangsang.
- e. Menggunakan teknik seksual yang mekanis, cepat, tidak hadir secara psikis (*afwezig, absent minded*), tanpa emosi atau afeksi, tidak pernah bisa mencapai orgasme sangat provokatif dalam ber-coitus, dan biasanya dilakukan secara kasar.
- f. Bersifat sangat mobile, kerap berpindah dari tempat/kota yang satu ke tempat/kota lainnya.
- g. Pelacur-pelacur professional dari kelas rendah dan menengah kebanyakan berasal dari strata ekonomi dan strata sosial rendah, sedangkan pelacur-pelacur dari kelas tinggi (*high class prostitutes*) pada umumnya berpendidikan sekolah lanjutan pertama dan atas, atau lepasan akademi dan perguruan tinggi, yang beroprasi secara amatir atau secara professional.
- h. 60-80% dari jumlah pelacur ini memiliki intelek yang normal. Kurang dari 5% adalah mereka yang lemah ingatan (*feeble minded*). Selebihnya adalah mereka yang ada pada garis-batas, yang tidak menentu atau tidak jelas derajat intelegensinya.

⁴⁴ http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/8314/2/T1_312007078_BAB%20II.pdf diakses pada tanggal 10 April 2018 pukul 17.40.

⁴⁵ Koentjoro, *op.cit.*, hlm. 239.

5. Faktor-Faktor Penyebab Prostitusi atau Pelacuran

Banyak studi yang telah dilakukan oleh para ahli untuk mendapatkan jawaban mengenai faktor yang mempengaruhi perempuan menjadi pelacur. Koentjoro menemukan adanya tiga motif utama yang menyebabkan perempuan memasuki dunia pelacuran, yaitu :⁴⁶

- a. Motif psikoanalisis menekankan aspek neurosis pelacuran, seperti bertindak sebagaimana konflik Oedipus dan kebutuhan untuk menentang standar orang tua dan sosial.
- b. Motif ekonomi secara sadar menjadi faktor yang memotivasi. Motif ekonomi ini yang dimaksud adalah uang
- c. Motivasi situasional, termasuk di dalamnya penyalahgunaan kekuasaan orang tua, penyalahgunaan fisik, merendahkan dan buruknya hubungan dengan orang tua. Weisberg juga meletakkan pengalaman di awal kehidupan, seperti pengalaman seksual diri dan peristiwa traumatik sebagai bagian dari motivasi situasional. Dalam banyak kasus ditemukan bahwa perempuan menjadi pelacur karena telah kehilangan keperawanan sebelum menikah atau hamil di luar nikah.

Berbeda dengan pendapat di atas, Koentjoro mengemukakan bahwa:

“Faktor yang melatarbelakangi seseorang untuk menjadi pelacur adalah faktor kepribadian. Ketidakhahagiaan akibat pola hidup, pemenuhan kebutuhan untuk membuktikan tubuh yang menarik melalui kontak seksual dengan bermacam-macam pria, dan sejarah perkembangan cenderung mempengaruhi perempuan menjadi pelacur.”⁴⁷

Sedangkan Supratiknya berpendapat bahwa:⁴⁸

“Secara umum alasan wanita menjadi pelacur adalah demi uang. Alasan lainnya adalah wanita-wanita yang pada akhirnya harus menjadi pelacur bukan atas kemauannya

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 53-55.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 53.

⁴⁸ Supratiknya, *Tinjauan Psikologi Komunikasi Antar Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 98.

sendiri, hal ini dapat terjadi pada wanita-wanita yang mencari pekerjaan pada biro-biro penyalur tenaga kerja yang tidak bonafide, mereka dijanjikan untuk pekerjaan di dalam atau pun di luar negeri namun pada kenyataannya dijual dan dipaksa untuk menjadi pelacur.”

Kemudian secara rinci Kartini Kartono menjelaskan motif-motif yang melatarbelakangi pelacuran pada wanita adalah sebagai berikut:⁴⁹

- a. Adanya kecenderungan melacurkan diri pada banyak wanita untuk menghindarkan diri dari kesulitan hidup, dan mendapatkan kesenangan melalui jalan pendek. Kurang pengertian, kurang pendidikan, dan buta huruf, sehingga menghalalkan pelacuran.
- b. Ada nafsu-nafsu seks yang abnormal, tidak terintegrasi dalam kepribadian, dan keroyalan seks. *Hysteris* dan *hyperseks*, sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks dengan satu pria/suami.
- c. Tekanan ekonomi, faktor kemiskinan, dan pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik.
- d. Aspirasi materiil yang tinggi pada diri wanita dan kesenangan ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah. Ingin hidup bermewah-mewah, namun malas bekerja.
- e. Kompensasi terhadap perasaan-perasaan inferior. Jadi ada *adjustment* yang negatif, terutama sekali terjadi pada masa puber dan *adolesens*. Ada keinginan untuk melebihi kakak, ibu sendiri, teman putri, tante-tante atau wanita-wanita lainnya.
- f. Rasa ingin tahu gadis-gadis cilik dan anak-anak puber pada masalah seks, yang kemudian tercebur dalam dunia pelacuran oleh bujukan bandit-bandit seks.
- g. Anak-anak gadis memberontak terhadap otoritas orang tua yang menekankan banyak tabu dan peraturan seks. Juga memberontak terhadap masyarakat dan norma-norma susila yang dianggap terlalu mengekang diri anak-anak remaja, mereka lebih menyukai pola seks bebas.

⁴⁹ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 245.

- h. Pada masa kanak-kanak pernah melakukan relasi seks atau suka melakukan hubungan seks sebelum perkawinan (ada *premarital sexrelation*) untuk sekedar iseng atau untuk menikmati “masa indah” di kala muda.
- i. Gadis-gadis dari daerah slum (perkampungan-perkampungan melarat dan kotor dengan lingkungan yang immoral yang sejak kecilnya selalu melihat persenggamaan orang-orang dewasa secara kasar dan terbuka, sehingga terkondisikan mentalnya dengan tindak-tanduk asusila). Lalu 20 menggunakan mekanisme promiskuitas/pelacuran untuk mempertahankan hidupnya
- j. Bujuk rayu kaum laki-laki dan para calo, terutama yang menjanjikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi.
- k. Banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk : film-film biru, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktikkan seks dan lain-lain.
- l. Gadis-gadis pelayan toko dan pembantu rumah tangga tunduk dan patuh melayani kebutuhan-kebutuhan seks dari majikannya untuk tetap mempertahankan pekerjaannya.
- m. Penundaan perkawinan, jauh sesudah kematangan biologis, disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan standar hidup yang tinggi. Lebih suka melacurkan diri daripada kawin.
- n. Disorganisasi dan disintegrasi dari kehidupan keluarga, broken home, ayah dan ibu lari, kawin lagi atau hidup bersama dengan partner lain. Sehingga anak gadis merasa sangat sengsara batinnya, tidak bahagia, memberontak, lalu menghibur diri terjun dalam dunia pelacuran.
- o. Mobilitas dari jabatan atau pekerjaan kaum laki-laki dan tidak sempat membawa keluarganya.
- p. Adanya ambisi-ambisi besar pada diri wanita untuk mendapatkan status sosial yang tinggi, dengan jalan yang mudah tanpa kerja berat, tanpa suatu *skill* atau ketrampilan khusus.
- q. Adanya anggapan bahwa wanita memang dibutuhkan dalam bermacam-macam permainan cinta, baik sebagai iseng belaka maupun sebagai tujuan-tujuan dagang.
- r. Pekerjaan sebagai lacur tidak membutuhkan keterampilan, tidak memerlukan inteligensi tinggi,

- mudah dikerjakan asal orang yang bersangkutan memiliki kacamatan, kemudaan dan keberanian.
- s. Anak-anak gadis dan wanita-wanita muda yang kecanduan obat bius (hash-hish, ganja, morfin, heroin, candu, likeur/minuman dengan kadar alkohol tinggi, dan lain-lain) banyak menjadi pelacur untuk mendapatkan uang pembeli obat-obatan tersebut.
 - t. Oleh pengalaman-pengalaman traumatis (luka jiwa) dan shock mental misalnya gagal dalam bercinta atau perkawinan dimadu, ditipu, sehingga muncul kematangan seks yang terlalu dini dan abnormalitas seks.
 - u. Ajakan teman-teman sekampung/sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia pelacuran.
 - v. Ada kebutuhan seks yang normal, akan tetapi tidak dipuaskan oleh pihak suami.

Dari pendapat-pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang melatarbelakangi seseorang memasuki dunia pelacuran dapat dibagi menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berupa rendahnya standar moral dan nafsu seksual yang dimiliki orang tersebut. Sedangkan faktor eksternal berupa kesulitan ekonomi, korban penipuan, korban kekerasan seksual dan keinginan untuk memperoleh status sosial yang lebih tinggi.

6. Akibat-Akibat Prostitusi atau Pelacuran

Kartini Kartono berpendapat mengenai akibat-akibat dari pelacuran sebagai berikut:⁵⁰

- a. Menimbulkan dan menyebarkan penyakit kelamin dan kulit.
- b. Merusak sendi-sendi kehidupan keluarga.
- c. Mendemoralisasi atau memberikan pengaruh demoralisasi kepada lingkungan khususnya anak-anak muda remaja pada masa puber dan adolensensi.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 249.

- d. Berkorelasi dengan kriminalitas dan kecanduan bahan-bahan narkotika (ganja, morfin, heroin dan lain-lain).
- e. Merusak sendi-sendi moral, susila, hukum, dan agama.
- f. Adanya pengeksploitasian manusia satu oleh manusia lainnya.
- g. Bisa menyebabkan disfungsi seksual, misalnya: impotensi, anorgasme, satiriasi, dan lain-lain.

Dengan kalimat yang sedikit berbeda Koentjoro menjelaskan bahwa:⁵¹

Persoalan yang memojokkan pelacur adalah bahwa pelacur seringkali dianggap membahayakan kepribadian seseorang, memperburuk kehidupan keluarga dan pernikahan, menyebarkan penyakit, dan mengakibatkan disorganisasi sosial. Pelacur acapkali disalahkan karena dianggap sebagai biang keretakan keluarga. Pelacur juga dimusuhi kaum agamawan dan dokter karena peran mereka dalam menurunkan derajat moral dan fisik kaum pria serta menjadi bibit perpecahan anak-anak dari keluarganya.

Selanjutnya adalah pendapat mengenai dampak yang akan terjadi pada pelaku pelacuran pria (gigolo). Gigolo yang memiliki orientasi seks sebagai homoseksual lebih banyak terjangkit HIV AIDS dibandingkan dengan mereka yang heteroseksual dan biseksual. Pernyataan selanjutnya adalah ditemukannya penggunaan bermacam-macam obat kimia sehubungan dengan masalah kejiwaan sebagai akibat dari perasaan mengenai homoseksualitas yang mereka miliki dan identifikasi orientasi seks yang mereka miliki. Hal ini kemudian berpengaruh pada perasaan *obsessive-compulsivity*, pribadi yang sensitive (*inferiority* dan *personal inadequacy*), depresi dan kecemasan (*anxiety*).

⁵¹ Koentjoro, *op.cit.*, hlm. 41-42.

Dari pendapat-pendapat di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa pelacuran hanya akan membawa dampak negatif bagi pelaku pelacuran, pengguna jasa pelacuran dan masyarakat.

7. Penanggulangan Prostitusi atau Pelacuran

Pelacuran merupakan suatu masalah masyarakat yang dianggap menular dari individu yang satu ke individu yang lain. Menurut Koentjoro ada tiga cara yang dilakukan oleh penghasut (mucikari) untuk menciptakan dan menyalurkan pelacur-pelacur, yakni:⁵²

- a. Cara pasif, yaitu menjadikan mantan pelacur sebagai model sosialisasi. Kehidupan mewah mantan pelacur sengaja ditonjol-tonjolkan oleh penghasut dengan tujuan untuk membuat cemburu para calon-calon pelacur untuk kemudian tertarik dan mencoba terlibat dalam dunia pelacuran. Jika mantan pelacur yang dijadikan model ini muncul dari komunitas yang memuja kekayaan maka pengaruh mereka akan lebih kuat ketimbang komunitas yang kurang memuja kekayaan dan rendah aspirasi materialnya.
- b. Secara aktif, yaitu mempengaruhi orangtua dan perempuan yang potensial tergoda untuk memasuki pelacuran dengan iming-iming imbalan materi yang melimpah yang dapat meningkatkan status keberadaan mereka dalam budaya yang memuja kekayaan.
- c. Penghasut juga aktif menjembatani antara permintaan dan persediaan dengan cara membuka saluran permintaan dan menjaga persediaan. Apa yang dilakukan oleh penghasut dalam hal ini adalah menyediakan pelacur yang dapat diakses secara langsung dan akan membuka peluang bagi pelacur-pelacur baru dari desa untuk dapat disalurkan ke kota. Maka, selain bertindak sebagai penyalur dan pembuka saluran permintaan dan persediaan, penghasut pada akhirnya juga menjadi pencipta permintaan dan penjaga faktor persediaan.

⁵² *Ibid.*, hlm. 94.

Penjelasan di atas membuktikan bahwa banyak cara yang dapat dilakukan oleh penyalur pekerja seks komersial (mucikari) untuk menciptakan pelacur-pelacur baru. Pelacuran sendiri bertentangan dengan hukum di Indonesia, yakni Pancasila terutama sila pertama dan kedua. Dinas Sosial RI (1984) pun telah menetapkan bahwa pelacuran bertentangan nilai sosial, norma dan moral agama karena merendahkan martabat manusia. Namun, secara resmi aturan hukum dan perundangan tentang pelacuran di Indonesia masih sangat membingungkan. Setiap kota di Indonesia memiliki persepsi dan kebijakan tersendiri mengenai hal ini. Akibatnya, tiap-tiap kota memperlakukan pelacur dengan cara yang berbeda.

Mengetahui hal tersebut, maka usaha penanggulangan yang telah ditempuh Departemen Dalam Negeri dan Dinas Sosial baru hanya terpusat pada penanganan pelacuran di wilayah perkotaan dengan cara mendirikan pusat reisosialisasi dan panti. Reisosialisasi merupakan sebuah sistem kesejahteraan sosial untuk menciptakan keadaan sosial yang lebih baik bagi orang-orang yang menderita masalah sosial

Sedangkan Kartini Kartono menjelaskan secara garis besar usaha untuk mengatasi masalah tunasusila ini dapat dibagi mejadi dua, yaitu:⁵³

- a. Usaha yang bersifat *preventif* (pencegahan), antara lain dengan:
 - 1) Penyempurnaan perundang-undang mengenai larangan atau pengaturan penyelenggaraan pelacuran;

⁵³ Kartini Kartono, *op.cit.*, hlm. 266.

- 2) Intensifikasi pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian, untuk memperkuat keimanan terhadap nilai-nilai religious dan norma kesusilaan;
 - 3) Menciptakan bermacam-macam kesibukan dan kesempatan rekreasi bagi anak-anak puber dan adolesens untuk menyalurkan kelebihan energinya;
 - 4) Memperluas lapangan kerja bagi wanita, disesuaikan dengan kodrat dan bakatnya, serta mendapatkan upah/gaji yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup setiap harinya;
 - 5) Penyelenggaraan pendidikan seks dan pemahaman nilai perkawinan dalam kehidupan keluarga;
 - 6) Pembentukan badan atau tim koordinasi dari semua usaha penanggulangan pelacuran yang dilakukan oleh beberapa instansi sekaligus mengikutsertakan potensi masyarakat lokal untuk membantu melaksanakan kegiatan pencegahan atau penyebaran pelacur;
 - 7) Penyitaan terhadap buku-buku dan majalah-majalah cabul, gambar-gambar porno, film-film biru dan sarana-sarana lain yang merangsang nafsu seks;
 - 8) Meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya.
- b. Tindakan yang bersifat *represif* dan *kuratif*, usaha yang dimaksudkan sebagai kegiatan menekan (menghapus, menindas) dan usaha menyembuhkan para wanita dari ketunasusilaannya untuk membawa mereka ke jalan yang benar. Usaha ini meliputi:
- 1) Melalui lokalisasi yang sering ditafsirkan sebagai legalisasi orang melakukan pengawasan/kontrol yang ketat demi menjamin kesehatan dan keamanan para prostitue serta lingkungannya;
 - 2) Untuk mengurangi pelacuran, diusahakan melalui aktivitas rehabilitasi dan resosialisasi, agar mereka dapat dikembalikan sebagai warga masyarakat yang susila;
 - 3) Penyempurnaan tempat-tempat penampungan bagi para wanita tunasusila terkena razia; disertai pembinaan yang sesuai dengan bakat dan minat masing-masing;
 - 4) Pemberian suntikan dan pengobatan pada interval waktu tertentu untuk menjamin kesehatan para prostitue dan lingkungannya;

- 5) Menyediakan lapangan kerja baru bagi mereka yang bersedia meninggalkan profesi pelacuran dan mau memulai hidup susila;
- 6) Mengadakan pendekatan terhadap pihak keluarga pihak pelacur dan masyarakat asal mereka agar mereka mau menerima kembali bekas-bekas wanita tunasusila itu mengawali hidup baru;
- 7) Mencarikan pasangan hidup yang permanen/suami bagi wanita tunasusila untuk membawa mereka kejalan yang benar;
- 8) Mengikutsertakan ex-WTS (bekas wanita tuna susila) dalam usaha transmigrasi, dalam rangka pemerataan penduduk tanah air dan perluasan kesempatan kerja bagi wanita.

Dari pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa usaha yang dilakukan sebagai upaya penanggulangan terhadap pelacuran dapat ditempuh dengan dua cara yaitu *preventif* (pencegahan) dengan cara membenahi sistem perundang-undangan dan hukum di Indonesia, memberikan pendidikan kerohanian dan seks, mempeluas lapangan kerja dan mengikutsertakan masyarakat lokal dalam pencegahan dan penyebaran pelacuran. Sedangkan cara *kuratif* (penyembuhan) yang dapat ditempuh yakni dengan cara mengadakan tempat resosialisasi bagi pelacur baik di kota maupun di desa, penyempurnaan tempat-tempat penampungan pelacur, menambah lapangan kerja baru dan penjaminan mutu kesehatan bagi pelacur oleh pemerintah.⁵⁴

⁵⁴ <http://eprints.uny.ac.id/9718/2/Bab%202%20-07104241010.pdf> diakses pada tanggal 10 April 2018 pukul 18.10.

8. Pelacuran dalam Hukum Pidana

KUHP dan RUU-KUHP tidak melarang postitusi tetapi hanya melarang mucikari (germo). Adapun larangan melakukan profesi mucikari terdapat dalam pasal 296 KUHP. Yang menentukan bahwa:⁵⁵

“Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain dan menjadikannya sebagai pencaharian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu.”

Pasal 432 RUU-KUHP juga menentukan bahwa:

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 tahun paling singkat tiga tahun. Setiap orang:

- a. menjadikan sebagai pekerjaan atau kebiasaan menghubungkan atau memuaskan orang lain berbuat cabul atau bersetubuh; atau
- b. menarik keuntungan dari perbuatan cabul dan persetubuhan orang lain dan menjadikannya sebagai mata pencahariannya.

KUHP dan RUU KUHP dalam pasal 434 hanya melarang orang yang bergelandangan dan berkeliaran di jalan atau di tempat umum dengan tujuan melacurkan diri, namun pelacuran atau prostitusi itu sendiri tidak dilarang.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang ada dan berlaku dalam mengatur delik susila masih sangat terbatas pada masalah pemerkosaan serta pada masalah perzinaan. Adapun istilah perzinaan yang digunakan dalam KUHP hanya terbatas pada skandal seksual yang dilakukan oleh orang-orang yang telah berkeluarga atau terkait dengan tali pernikahan,

⁵⁵ Andi Hamzah, *KUHP & KUHP*, Rineke Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 119.

yang dilakukan dengan orang lain yang bukan suami atau istrinya. Skandal seks yang dapat dikategorikan perzinaan menurut KUHP, adalah apabila:⁵⁶

- a. Dilakukan oleh orang-orang laki-laki beristri dengan perempuan lain yang bukan istrinya sendiri.
- b. Dilakukan oleh seorang perempuan bersuami dengan laki-laki lain yang bukan suaminya.
- c. Dilakukan oleh seorang perjaka atau duda dengan istri orang lain.
- d. Dilakukan oleh seorang gadis atau janda dengan suami orang lain.

Jelaslah bahwa persetubuhan/pelacuran yang dilakukan oleh orang-orang yang bebas dari tali pernikahan tidak termasuk delik perzinahan. Seorang gadis/janda tidak disebut berzina bila ia melakukan senggama dengan seorang perjaka atau duda, dan sebaliknya.

Meskipun demikian hukum pidana tetap merupakan dasar dari peraturan-peraturan dalam industri seks di Indonesia. Karena larangan memberikan pelayanan seksual khususnya terhadap praktek-praktek pelacuran tidak ada dalam hukum Negara, maka peraturan dalam industri seks ini cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah daerah, baik pada tingkat Propinsi, Kabupaten, dan Kecamatan, dengan mempertimbangkan reaksi, aksi dan tekanan berbagai organisasi masyarakat yang bersifat mendukung dan menentang pelacuran tersebut.

⁵⁶ Asyhari Abdul Ghafar, *Pandangan Islam Tentang Zina dan Perkawinan Sesudah Hamil*, Andes Utama, Jakarta, 1996, hlm. 128.

Sebenarnya pelacuran dilihat dari segi hukum, norma maupun agama merupakan sebuah bentuk penyimpangan seks yang normal. Dalam Islam secara tegas melarangnya bahkan mulai dari langkah pendekatannya sampai pelaksanaan pelacuran (perzinaan) itu sendiri, mengingat kejinya perbuatan tersebut melebihi dari perbuatan hewan. Namun hukum di Indonesia KUHP (yang berasal dari WVS Belanda itu) tidak dengan tegas melarang adanya pelacuran. Yuridiksi ini hanya mengancam pidana bagi para mucikarnya saja. Sedangkan pelacur dan pelanggannya tidak diancam. Namun hanya terkena ancaman menyangkut ketertiban ditempat umum dan jalan raya. Sikap ini menunjukkan tidak adanya kekuatan hukum yang kuat yang bisa menjerat dan memberantas praktek pelacuran (prostitusi).

G. Kajian Teori Mengenai Penyidikan

Pengertian Penyidik terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHAP, yang berbunyi:

“Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.”

Pengertian Penyidikan terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) KUHAP, yang berbunyi, “Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta

mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”

Wewenang Penyidik Pasal 7 ayat (1) KUHAP yang berbunyi:

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana
2. Melakukan tindakan pertama saat di tempat kejadian
3. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat
6. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang
7. Memanggil seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara
9. Mengadakan penghentian penyidikan
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab

Sumber daya manusia yang terlibat langsung dalam proses implementasi Perda ini adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Tangerang. Satpol PP merupakan pihak penanggungjawab terkait keamanan dan ketertiban pelaksanaan pengawasan di lapangan. Satpol PP memiliki tugas dan peran dalam mengupayakan keamanan dan ketertiban jalannya suatu kebijakan.

Dalam implementasi Perda Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran, Satpol PP berperan mengamankan jalannya Perda ini melalui proses operasi atau razia di tempat-tempat yang terindikasi adanya tindakan prostitusi. Satpol PP pada awalnya dibantu oleh petugas Trantib di tingkat Kecamatan dan Kelurahan. Petugas Trantib di Kecamatan dan Kelurahan diberi mandat oleh Camat atau Lurah untuk melakukan operasi di Kecamatan

dan Kelurahan sekitar. Tim operasi pemberantasan tindakan prostitusi oleh petugas Trantib memiliki tugas-tugas, antara lain :

1. Melaksanakan pendataan tempat-tempat pelacuran di wilayah Kecamatan Tangerang.
2. Mengadakan operasi penertiban pelacuran di wilayah Kecamatan Tangerang.
3. Menyita dan mengumpulkan barang bukti hasil operasi serta menyerahkan kepada yang berwajib
4. Mengevaluasi hasil kegiatan dan melaporkan secara periodik setiap bulan kepada Walikota Tangerang melalui Camat Tangerang.

Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai aparat penegak hukum, khususnya penegakan Perda dan berbagai kebijakan pemerintah daerah lainnya, mereposisi fungsi-fungsinya tidak hanya sebagai penjaga keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat, tetapi termasuk menjalankan fungsi dan tugas penyidikan terhadap terjadinya pelanggaran Perda. Penyidik adalah fungsi jabatan negara yang dapat diberikan kepada polisi dan/atau pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat untuk itu.

Pengangkatan penyidik termasuk dalam urusan pemerintah pusat di bidang yustisi dan atas dasar itu, penyidik termasuk pejabat pusat daerah. Namun demikian, pegawai negeri sipil daerah yang memenuhi syarat tidak menutup kemungkinan diangkat oleh Pemerintah menjadi PPNS. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) menjadi PPNS menyebabkan PNSD dalam dua kedudukan, yaitu pertama, PNSD

berkedudukan sebagai pegawai daerah dan secara kelembagaan bertanggungjawab kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tugas dan wewenangnya, dan kedua, sebagai PPNS berkedudukan sebagai pejabat pusat di daerah dan oleh sebab itu pelaksanaan tugas-tugas secara kelembagaan bertanggungjawab dan berkoordinasi kepada kepolisian maupun kejaksaan sebagai pejabat pemerintah pusat. Penegakan hukum atas pelanggaran perda yang memuat sanksi pidana termasuk dalam sistem peradilan pidana.

Kedudukan PPNS sebagai pejabat pusat di daerah dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 jo Pasal 6 huruf b KUHAP yang mendefinisikan penyidik sebagai pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka secara personal untuk disebut penyidik apakah pejabat kepolisian atau pejabat pegawai negeri sipil yang telah memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persyaratan untuk menjadi penyidik yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa untuk menjadi penyidik, seseorang polisi atau pegawai negeri sipil harus memenuhi kualifikasi tertentu. Wewenang untuk mengangkat PPNS dilakukan oleh Menteri Hukum dan

Hak Asasi Manusia yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan sebagai instansi pemerintah yang berwenang mengangkat pejabat PPNS menunjukkan bahwa kedudukan PPNS merupakan pejabat pemerintah pusat, terlebih lagi bahwa fungsi, tugas dan wewenang PPNS termasuk urusan pemerintah dalam bidang yustisi sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, pengangkatan pejabat PPNS yang di tempatkan di daerah dan diberi tugas melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Persa merupakan pejabat pusat di daerah.

Satpol PP, sekalipun secara kelembagaan merupakan perangkat daerah otonom yang bertugas membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan secara personil dapat diangkat menjadi PPNS sebagaimana diatur pada Pasal 149 ayat (1) KUHAP, tidak serta merta secara fungsional jabatan penyidik dapat disebut sebagai pejabat daerah, melainkan tetap sebagai pejabat pusat di daerah. Tafsir yang sama juga berlaku pada pasal 149 ayat (3) KUHAP yang memungkinkan pemerintahan daerah menunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran ketentuan Perda. Penunjukan pejabat lain yang dimaksudkan bukan ditujukan pada pejabat pada umumnya melainkan pejabat penyidik lainnya yang berada di lingkungan pemerintahan daerah, karena penyidik adalah sebuah jabatan fungsional dengan otoritas khusus yang diberikan oleh negara kepada orang tertentu yang memenuhi kriteria berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga penunjukan pejabat melalui Perda bukan berarti pengangkatan

penyidik tetapi sekedar memberi tugas kepada pejabat penyidik lainnya yang ada di lingkungan pemerintahan daerah.

Berdasarkan rangkaian uraian tersebut, hendak ditegaskan bahwa PPNS adalah aparat yustisi yang secara fungsional merupakan pejabat pemerintah pusat dan secara kelembagaan dapat ditempatkan dimana saja di instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh undang-undang yang mendasarinya. Seorang PPNS, secara kelembagaan, dapat saja ditempatkan dibawah struktur organisasi pemerintah daerah seperti di tempatkan dalam Satpol PP, tetapi secara fungsional sebagai pejabat penyidik tetap merupakan pejabat pusat yang di tempatkan di daerah. Model pengorganisasian di tingkat daerah dapat diatur melalui Perda dengan merujuk kepada pola sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 41 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementrian Dalam Negeri yang meletakkan PPNS sebagai salah satu subdirektorat yang berada di bawah Direktorat Satpol Pamong Praja.