

BAB I

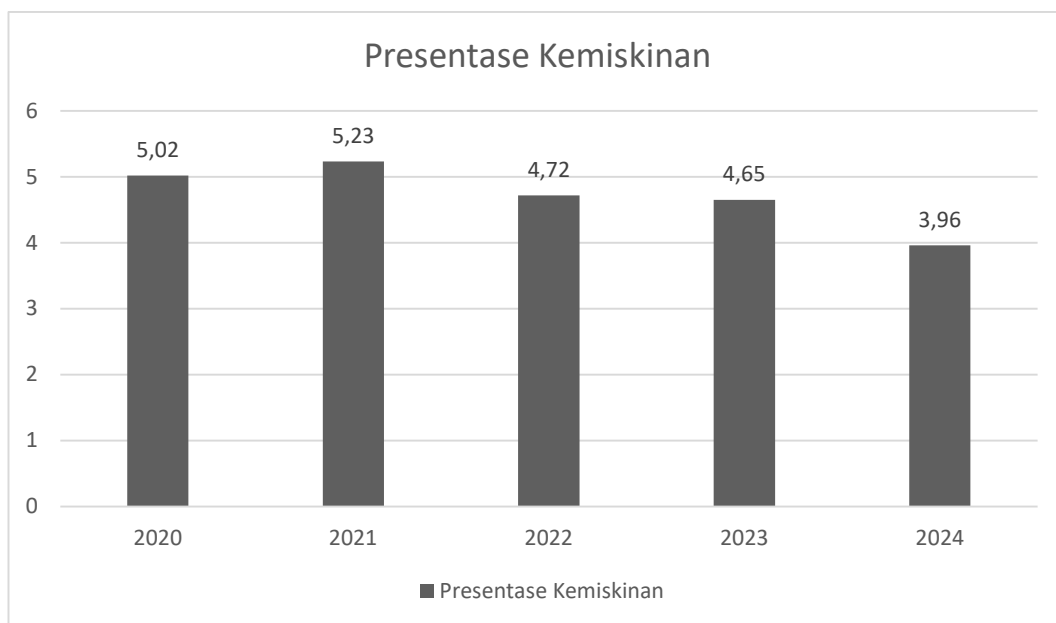
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lex semper dabit remedium, hukum selalu mengutarakan obat atau solusi. Hal tersebut menjadi pendorong dalam politik hukum untuk mengutarakan sesuatu pasal atau hukum yang akan mengutarakan sesuatu solusi atas permasalahan di masyarakat. permasalahan ini tentu akan memiliki dampak yang signifikan atas kehidupan bermasyarakat. Prostitusi menjadi permasalahan yang menjamur sampai dengan hari ini. Transaksi prostitusi telah terjadi sudah lama bahkan sebelum bangsa ini merdeka. Pergelutan bisnis haram ini tidak lekang oleh waktu, setiap waktu terus menerus ada dan barangkali sampai menjelma bentuk baru yang tidak terendus oleh para penegak hukum.

Surabaya merupakan kota metropolis yang penuh dengan tantangan dan permasalahan yang mengujinya. Jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 2022 sebesar 2.987.863 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,45%, sementara itu kepadatan penduduk rata-rata Kota Surabaya tahun 2022 mencapai 8.633 jiwa/km².¹ Dengan kondisi kependudukan tersebut tidak mungkin Kota Surabaya tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan penduduk yang menyelimuti. Hadirnya kesibukan dan padatnya Kota Surabaya ini menjadikan Kota Surabaya memunculkan permasalahan yang kompleks, yakni kemiskinan.

¹ Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. Kota Surabaya 2023 dalam Angka 2023. Katalog 1102002.3578. <https://surabayakota.bps.go.id/id/publication/2023/02/28/219438e973b16c7c80f11868/kota-surabaya-dalam-angka-2023.html>. Hlm 38. Diakses pada 24 Oktober 2024



Bagan 1. Presentase Kemiskinan Kota Surabaya 2020-2024

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Surabaya

Menurut Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, tingkat kemiskinan dari Surabaya dari tahun 2020 sampai tahun 2024 secara umum menurun.² Meski demikian kemiskinan masih menjadi salah satu katalisator timbulnya permasalahan lain yang kemudian mengganggu pertumbuhan serta pembangunan kota. Perebutan akses ekonomi di Kota Surabaya menjadi sengit dan tak terkontrol sesampai kemiskinan masih menjadi masalah utama dalam pembangunan sumber daya manusia Kota Surabaya. Kemiskinan menjadi salah satu pendorong dalam menyebarnya prostitusi di Kota Surabaya. Surabaya dikenal di Indonesia bukan hanya sebagai kota terbesar kedua setelah Jakarta. Melainkan dikenal juga ruang prostitusinya yang besar, seperti Gang Dolly, Kembang Kuning, Moroseneng, Sidokumpul dan masih banyak lagi.³ Meski telah ditutup pada beberapa tahun lalu, tetapi praktik prostitusi ini tetap ada dan menjamur sampai sekarang. Larangan

² *Ibid.*

³ Berkam Triputra Tulus Pangidoan Sihombing and Pudji Astuti, 'Pengakhiran Problematika Muncikari Di Kota Surabaya (Studi Kasus Gang Dolly)', *Novum : Jurnal Hukum*, 7.2 (2020), 13–20. Hlm. 15

hadirnya penggunaan fasilitas untuk prostitusi pun sudah diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 1999 melalui Perda Nomor 07 Tahun 1999.

Perda tersebut mengindikasikan bahwa prostitusi tidak mendapatkan ruang di Kota Surabaya. Tetapi fakta tersebut hanyalah normatif semata, nyatanya prostitusi masih menjamur bahkan butuh beberapa tahun pasca diterbitkannya Perda Nomor 7 Tahun 1999 untuk menutup lokalisasi prostitusi seperti Gang Dolly, Kembang kuning, dan Moroseneng. Tercatat dalam kepemimpinan Walikota Tri Rismaharini menutup lokalisasi prostitusi Gang Dolly di Surabaya pada 18 Juni 2014 yang sudah terkenal sebagai ruang prostitusi terkenal se-Asia Tenggara.⁴ Meski sudah banyak lokalisasi prostitusi sudah ditutup oleh pemerintah kota, tetapi banyak lokalisasi di kota surabaya yang dibuka secara sembunyi-sembunyi demi menghindari hukum.

Kembang Kuning telah menempatkan dirinya sebagai salah satu titik pusat yang signifikan setelah penutupan Gang Dolly dan sampai kini tetap menjadi bagian integral dari kehidupan masyarakat. Akibatnya, Kembang Kuning muncul sebagai alternatif bagi individu yang mencari pemenuhan hasrat seksual, yang difasilitasi oleh para geromo dan pekerja seks komersial (PSK) yang menggantungkan sumber penghidupannya pada aktivitas melanggar hukum tersebut. Meskipun intervensi otoritas hukum telah berlangsung lama dan dilakukan secara berulang, praktik prostitusi di Kembang Kuning tetap terus berlangsung sampai saat ini.

⁴ Tegar Sastra Syawali, Bambang Sigit Pramono, and Ilmu Komunikasi, 'Diskripsi Mengenai Peranan Komunikasi Interpersonal Dalam Sebuah Keluarga (Upaya Orang Tua Untuk Mencegah Pergaulan Bebas Kepada Anak Di Gang Dolly Putat Jaya Surabaya)', in *Prosiding Seminar Nasional Mahasiswa Komunikasi (SEMAKOM)*, 2024, II, 509–13. Hlm. 511

Sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 2 huruf (a) dan (b) Perda Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999, ditegaskan secara tegas bahwa setiap orang yang berada dalam wilayah hukum Kotamadya Surabaya (Daerah Tingkat II) diharamkan memakai bangunan atau ruang tertentu untuk melaksanakantindakan asusila maupun untuk melaksanakan tindakan yang berintensi memikat orang lain agar melaksanakan tindakan asusila. Ketentuan ini menjadi kerangka yuridis yang mengutarakan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengambil tindakan atas pihak-pihak yang menyediakan ruang yang dipakai sebagai sarana praktik prostitusi.

Lebih lanjut, hukuman yang dapat dikenakan meliputi pidana kurungan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Perda Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999, serta hukuman administratif sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 peraturan yang sama. Selain itu, larangan mengenai praktik prostitusi juga ditegaskan kembali dalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Regulasi tersebut menentukan ancaman pidana bagi para pelaku prostitusi berupa pidana kurungan paling lama tiga bulan dan/atau denda dengan jumlah maksimal Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Selanjutnya, kegiatan prostitusi juga diharamkan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana. KUHP dalam Pasal 298 menegaskan bahwa setiap orang yang menjadikan kegiatan cabul sebagai mata pencaharian atau kebiasaan diancam pidana penjara maksimal 1 tahun 4 bulan. Lalu lanjut untuk para germo atau muncikari akan diancamkan pidana maksimal 2 tahun penjara sesuai Pasal 506

KUHP. Peraturan ini mengindikasikan bahwa kegiatan prostitusi adalah kegiatan yang terlarang dan bagi yang melaksanakan akan diancamkan pidana penjara.

Permasalahan muncul dari sini, meski telah banyak dilakukan razia oleh pemerintah kota, praktik prostitusi di Surabaya masih banyak terjadi. Di Kembang Kuning saja sudah banyak dilakukan operasi razia oleh para otoritas hukum untuk melaksanakan penindakan para pelaku prostitusi ini. Sering terjadi kucing-kucingan antara para penegak hukum dengan pelaku prostitusi di Kembang Kuning, dan mereka pun tidak menunjukkan rasa jera sedikit pun meski telah ditangkap oleh aparat. Dari tahapan tersebut yang menunjukkan para pelanggar ini tidak merasa hadirnya rasa jera di dalam dirinya maka sejatinya terdapat permasalahan yang secara diam-diam tumbuh di tubuh struktur penegakan hukum kita terkhusus pada tahapan penegakan hukum atas tindak pidana prostitusi. Maka muncul pertanyaan yang mendasar pertama, mengapa prostitusi tetap ada di Kota Surabaya, meski pranata hukum telah nyata dan tegas melarang hadirnya prostitusi di Kota Surabaya.

Selain itu, hukum dikatakan selalu hadir dalam mengutarakan solusi atas masyarakat terutama dalam mewujudkan ketertiban umum nyatanya tidak menunjukkan taringnya dalam menindak prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya. Dengan hadirnya praktik prostitusi yang terus menjamur ini memperlihatkan betapa hukum tidak mampu mengutarakan dampak yang signifikan atas masalah prostitusi yang ada di Kembang Kuning ini. Kehadiran hukum seharusnya dapat membawa sesuatu manfaat yang baik bagi masyarakat terutama dalam urusan pemeliharaan ketertiban di masyarakat. Maka muncul pertanyaan lain, bagaimana penegakan hukum prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya? Maka dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut penulis ingin menggali

lebih dalam skripsi yang akan ditulis dengan judul “Analisis Yuridis Empiris Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya”

1.2 Rumusan Masalah

Penentuan arah dan permasalahan utama dalam penelitian ini akan disebutkan dalam rumusan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana penegakan hukum terkait kasus prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya?
2. Bagaimana hambatan yuridis terhadap penegakan hukum tindak pidana prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki intensi sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui penegakan hukum yang dilakukan oleh para aparat sesampai didapat gambaran nyata terkait strategi yang telah dilakukan dan potensi inovasi baru untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat terkait prostitusi tersebut.
- b. Untuk mengetahui unsur-unsur penyebab hambatan yuridis atas penegakan hukum prostitusi yang ada di Kembang Kuning Surabaya yang sampai hari ini praktiknya masih marak terjadi.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

Hadirnya penelitian ini harapannya dapat dijadikan sebagai pedoman serta berkontribusi dalam menambah khazanah pengetahuan ilmu hukum terkait tindak pidana prostitusi, serta dapat mengedukasi kepada masyarakat bahwa

untuk senantiasa menghindari segala tindakan melawan hukum demi masyarakat yang adil dan makmur.

2. Secara praktis

- a. Sebagai tambahan referensi bagi mahasiswa lain yang akan melakukan penelitian dengan topik dan tema yang sama dengan penelitian ini
- b. Sebagai salah satu syarat kelulusan di Program Studi Hukum Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur.

1.5 Keaslian Penelitian

No	Identitas	Persamaan	Perbedaan
1.	Eka Putri Novita Sari, Vita Mahardika (2024) “Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Prostitusi di Moroseneng Kota Surabaya”. Skripsi	Penelitian ini memiliki kesamaan dalam metode penelitian empiris serta variabel penegakan hukum terhadap tindak pidana prostitusi.	<i>Locus</i> penelitian yang berbeda menyebabkan memunculkan adanya perbedaan antara Kembang Kuning dan Moroseneng. Perbedaan tipologi masyarakat serta dasar hukum Perda yang mengatur adanya larangan prostitusi di tempat umum seperti TPU Kembang Kuning (Perda 2/2020) dan larangan pendirian rumah bordil di Moroseneng (Perda 7/1999)
2.	Frans Gunawan Baringbing (2021) “Tinjauan Yuridis Terhadap Prostitusi oleh Seorang Broker (Studi di Kepolisian Resor Kota Besar Medan). Skripsi	Objek penelitian yang digunakan yakni tindak pidana prostitusi dengan fokus pada kebijakan kriminalisasi pelaku prostitusi.	Fokus kajian pada muncikari dan metode penelitian yakni yuridis normatif sedangkan penulis menggunakan yuridis empiris. Penelitian dilaksanakan di Kota Medan. Serta perbedaan variabel yakni penegakan hukum
3.	Kurniadi Prasetyo (2020). “Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi Online di	Penelitian ini mengupas penegakan hukum tindak pidana	faktor empiris (<i>das sein</i>) yang kurang disentuh serta fokus objek penelitian adalah prostitusi online

	Surabaya”. Artikel Jurnal	prostitusi di Kota Surabaya.	bukan prostitusi konvensional.
--	---------------------------	------------------------------	--------------------------------

Tabel 1. Penjelasan Perbandingan dan Persamaan dalam Penelitian yang Telah Dilakukan Sebelumnya.

Sumber: Data Penelitian Sebelumnya atau *Novelty*

1. Penelitian Hukum “Penegakan Hukum Atas Tindak Pidana Prostitusi di

Moroseneng Kota Surabaya

Disusun oleh Eka Putri Novita Sari dan Vita Mahardika (2024) yang berfokus pada mengungkap permasalahan tindak pidana prostitusi di Moroseneng, Kota Surabaya.⁵ Dengan rumusan masalah yang dikaji adalah 1) Apa hambatan yang dihadapi oleh penegak hukum dalam upaya penegakan hukum Satpol PP atas tindak pidana prostitusi di daerah Moroseneng, Kota Surabaya?; dan 2) Bagaimana Penegakan Hukum Satpol PP dalam kasus tindak pidana prostitusi di Daerah Moroseneng, Kota Surabaya? Dengan rumusan masalah tersebut maka dapat diambil sesuatu hasil yakni poin hambatan atas penegakan hukum tindak pidana prostitusi mendeskripsikan bahwa ada beberapa poin hambatan untuk melaksanakan penegakan hukum di masyarakat khususnya di Moroseneng Kota Surabaya, yakni kurangnya kesadaran masyarakat terkait hukum kesusilaan, kesadaran akan bahaya dari PSM (penyakit seks menular), serta hukum dinilai tidak mampu mengutarakan efek jera atas para pelaku tindak pidana prostitusi serta jumlah otoritas hukum dari Satpol PP Kota Surabaya yang terbatas mengakibatkan terkendalanya dalam melaksanakan patroli untuk melaksanakan upaya pencegahan maupun penindakan atas individu yang turut serta dalam tindak pidana prostitusi.

⁵ Eka Putri Novita Sari and Vita Mahardhika, ‘Penegakan Hukum Atas Tindak Pidana Prostitusi Di Moroseneng Kota Surabaya’ (Universitas Negeri Surabaya, 2023). Hlm. 3

Perbedaan antara penulisan karya Eka Putri Novita Sari bersama Vita Mahardika dengan penelitian yang akan penulis susun adalah berkaitan dengan *locus* penelitian yang menjadi fokus utama dalam kepenulisan penelitian penulis. Penulis menilai bahwa permasalahan prostitusi bukan hanya melanda daerah kompleks Moroseneng dan tiap daerah/lokalisasi meski masih satu kota di Surabaya akan berbeda dalam upaya penegakan hukumnya. Hal ini berkaitan dengan budaya hukum yang ada di masyarakat. Selain itu, dasar hukum atas larangan prostitusi yang dikenakan di Kembang Kuning dengan Moroseneng merupakan dasar hukum yang berbeda, yakni di Kembang Kuning yang merupakan TPU (Tempat Pemakaman Umum) diatur dalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 yang diubah dengan Perda Nomor 2 Tahun 2020 yakni melarang tindakan asusila, menawarkan jasa seksual, dan menjadi perantara untuk jasa seksual (*muncikari*) di tempat umum Kota Surabaya. Sedangkan untuk Moroseneng dikenakan larangan penggunaan bangunan untuk usaha pemikatan tindakan asusila (*rumah bordil*) yang diatur dalam Perda Nomor 7 Tahun 1999.

2. Penelitian “Tinjauan Yuridis Atas Prostitusi Oleh Seorang *Broker* (Studi di Kepolisian Resor Kota Besar Medan)”

Penelitian yang disusun oleh Frans Gunawan Baringbing (2021) mengenai “Tinjauan Yuridis Atas Prostitusi Oleh Seorang *Broker* (Studi di Kepolisian Resor Kota Besar Medan)”.⁶ Penelitian tersebut mengutarakan fokus atas pemidanaan *muncikari* (*broker*) dalam struktural bisnis prostitusi di Kota Besar Medan yang disusun berdasarkan rumusan masalah berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum atas prostitusi oleh seorang *broker*?

⁶ Frans Gunawan Baringbing, ‘Tinjauan Yuridis Atas Prostitusi Oleh Seorang *Broker*’ (Universitas Medan Area, 2021). Hlm. 5

2. Bagaimana bentuk penanggulangan atas prostitusi oleh seorang *broker*?

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat dipahami bahwa pengaturan hukum mengenai praktik prostitusi, khususnya yang melibatkan peran aktif seorang muncikari atau broker, secara eksplisit telah mendapat perhatian dalam instrumen hukum nasional maupun daerah. Pada level nasional, ketentuan pidana yang mengatur perihal keturut sertaan muncikari tercantum dalam Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang secara jelas mengutarakan dasar hukum atas pengeluaran hukuman bagi mereka yang mendapatkan keuntungan dari prostitusi. Selain itu, ketentuan lebih lanjut mengenai dimensi perdagangan orang yang seringkali berkelindan dengan praktik prostitusi, ditetapkan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, sesampai mencakup aspek perlindungan atas korban sekaligus mengutarakan legitimasi bagi otoritas hukum untuk menindak para pelaku.

Di samping itu, pada tataran daerah, pembentuk peraturan juga telah merumuskan instrumen hukum yang bersifat lebih kontekstual sesuai dengan kebutuhan lokal. Sebagai contoh, Pemerintah Kota Medan menentukan Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003. Regulasi tersebut mengandung norma larangan atas aktivitas prostitusi yang dipandang tidak hanya melanggar nilai moralitas dan kesusilaan, melainkan juga berpotensi mengganggu ketertiban umum serta merusak struktur sosial masyarakat seruang. Meskipun demikian, jika ditinjau dari perspektif perkembangan sosial dan teknologi dewasa ini, regulasi mengenai prostitusi di Indonesia sejatinya memerlukan pembaruan serta revitalisasi normatif. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa prostitusi tidak dapat lagi

semata-mata dipandang sebagai permasalahan moralitas individual, melainkan telah menjelma menjadi problem struktural yang kompleks, multidimensional, dan berkaitan erat dengan unsur ekonomi, sosial, budaya, sampai politik. Terlebih lagi, dinamika perkembangan teknologi informasi telah melahirkan modus operandi baru berupa prostitusi daring (online), yang menuntut pembaruan regulasi agar mampu menjawab tantangan hukum kontemporer.

Perbedaan antara penelitian yang ditulis oleh Frans Gunawan mengacu pada variabel muncikari yang menjadi fokus kajian serta metode yang dipakai adalah metode penelitian yuridis normatif. Artinya, penelitian ini fokus utamanya adalah dengan mengkaji pengaturan hukum, asas, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan prostitusi secara *das sein* (normatif). Sedangkan penelitian yang penulis lakukan ini adalah berkaitan dengan pengkajian hukum tindak pidana prostitusi di Surabaya dengan mengedepankan analisis konflik antara *das sein* dan *das sollen*. Memakai metode yuridis empiris yang diharapkan mampu menggali keadilan yang hidup di masyarakat.

3. Penelitian hukum “Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi Online di Surabaya”

Penelitian hukum yang ditulis oleh Kurniadi Prasetyo (2020) dengan judul “Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi Online di Surabaya” mengutarakan gambaran terkait pengaturan hukum bagi tindak pidana prostitusi daring yang hari

ini telah banyak menyebar di masyarakat.⁷ penelitian yang ditulis oleh Kurniadi ini berfokus pada rumusan masalah berikut:

1. bagaimana pengaturan hukum tindak pidana prostitusi online?;
2. bagaimana pengaturan hukum dalam kasus tindak pidana prostitusi online di Surabaya?;
3. mengapa dibutuhkan penegakan hukum tindak pidana prostitusi online di Surabaya?

Sehubungan dengan permasalahan penelitian yang telah dibahas sebelumnya, tampak jelas bahwa tindak pidana prostitusi online ditetapkan dan dikenakan hukuman pidana berdasarkan berbagai kerangka hukum. Ketentuan tersebut mencakup Pasal 27 ayat (1) juncto Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta perubahannya, Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi, Pasal 296 dan Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, serta Pasal 37 ayat (2) Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Seluruh ketentuan ini membentuk hukum positif yang sampai kini tetap berlaku dan menjadi dasar yuridis bagi penindakan atas pelaku prostitusi online.

Penegakan hukum di Kota Surabaya melibatkan berbagai otoritas, termasuk SATPOL PP (Satpol PP), Kepolisian Resor Kota Besar Surabaya, serta dukungan masyarakat. Dalam konteks ini, baik Satpol PP maupun Kepolisian memiliki kewenangan untuk melaksanakan tindakan penertiban secara langsung

⁷ Kurniadi Prasetyo, 'Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi Online Di Surabaya', *Esensi Hukum*, 2.2 (2020), 36–47 <<https://doi.org/10.35586/esensihukum.v2i2.30>>. Hlm. 36

apabila ditemukan praktik prostitusi, baik dalam ranah digital maupun fisik. Secara khusus, Kepolisian melalui Satuan Reserse Kriminal (Satreskrim) Kota Surabaya berwenang untuk menelusuri informasi terkait keberadaan praktik prostitusi online, baik melalui pemantauan aktivitas di internet maupun dengan mengamati perilaku individu yang dicurigai turut serta dalam aktivitas tersebut.

Perbedaan penelitian hukum perbandingan dengan penelitian hukum yang akan diajukan yakni terdapat perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh Kurniadi Prasetyo, di mana Kurniadi lebih berfokus pada positivisme hukum yang kaku pada pasal-pasal yang sudah barang tentu dibentuk untuk melarang hadirnya tindakan kriminal atau kejahatan seperti prostitusi ini. Tentu, hukum tidak serta merta akan dipatuhi dan dilaksanakan oleh masyarakat. maka perlu pengkajian khusus terkait perseteruan antara *das sein* dan *das sollen* penegakan hukum tindak pidana prostitusi yang akan dikaji oleh penulis dan tidak dibahas secara mendalam oleh Kurniadi. Serta fokus yang akan diteliti oleh penulis bukanlah tindak pidana Prostitusi Online (objek penelitian) melainkan kajian tindak pidana prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang berfokus pada pendeskripsian kondisi permasalahan penegakan hukum prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya. Mengedepankan sifat dan jenis penelitian yuridis empiris untuk mengupas fenomena dan permasalahan terkait penegakan hukum prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya. Penelitian yuridis empiris berkarakteristik untuk menganalisis

kondisi *das sein* dan *das sollen*.⁸ Jenis penelitian yuridis empiris memakai data primair yang dipakai untuk menganalisis hukum yang berlaku dan mengutarakan dampak atas masyarakat. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian atas efektivitas penegakan hukum prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya.

1.6.2. Pendekatan

Penelitian ini memakai pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang mana didasarkan pada doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum. Penggunaan pendekatan ini ditujukan pada upaya untuk menjabarkan permasalahan yang ada serta memperbandingkan dunia ide konsep yang ideal dengan dunia yang ada di lapangan sebagai bentuk perbandingan dan menelisik upaya perbaikan yang ada sesampai dapat diwujudkan pandangan yang ideal dalam lingkup penegakan hukum prostitusi di Kota Surabaya.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang memakai hukum positif sebagai acuan analisisnya⁹. Pendekatan perundang-undangan menjadi pendekatan yang dipakai dalam menganalisis penegakan hukum prostitusi di Kota Surabaya untuk melihat substansi hukum yang berkaitan demi menelisik lebih lanjut terkait permasalahan hukum yang ada.

1.6.3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, pendekatan yang dipakai bersifat empiris, yakni dengan memanfaatkan data yang didapat secara langsung dari lapangan melalui prosedur-

⁸ M. Yasir Said Yati Nurhayati, Ifrani, 'Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum', *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia (JPHI)*, 2.1 (2021), Hlm. 13

⁹ Johnny Ibrahim Jonaedi efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, 2nd edn (Jakarta: Kencana, 2016). Hlm. 132

prosedur yang dapat diuji kebenaran dan keabsahannya. Data yang dikumpulkan berasal dari masyarakat sebagai subjek penelitian maupun dari berbagai lembaga yang berwenang menangani permasalahan yang diteliti. Secara metodologis, sumber data dibedakan ke dalam dua kategori utama, yaitu data primair dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primair merujuk pada informasi yang didapat langsung melalui interaksi dengan narasumber di lapangan. Teknik pendataan dilakukan dengan cara wawancara atas individu maupun perwakilan dari lembaga terkait, khususnya aparat SATPOL PP sebagai institusi yang memiliki kewenangan dalam aspek penegakan Perda. Selain itu, data primair juga didapat melalui metode observasi lapangan, sesampai peneliti dapat menangkap gambaran nyata mengenai fenomena yang diteliti. Keberadaan data primair ini menjadi penting karena mampu mengutarakan potret aktual dan faktual mengenai situasi yang sesungguhnya terjadi, khususnya dalam konteks penegakan hukum atas praktik prostitusi di daerah Kembang Kuning, Kota Surabaya.

b. Data Sekunder

Sebagai pelengkap dari data primair, penelitian ini juga memakai data sekunder yang sebagai bahan pendukung analisis. Data sekunder merupakan informasi yang telah tersedia sebelumnya, baik yang berasal dari hasil pengolahan data primair maupun dari sumber-sumber lain yang relevan. Bentuk data sekunder dapat berupa hasil studi kepustakaan, dokumen resmi pemerintah, peraturan perundang-undangan, situs web yang kredibel, serta berbagai literatur akademis seperti buku maupun artikel ilmiah. Dalam

konteks penelitian hukum, data sekunder ini juga meliputi bahan hukum, baik yang bersifat primair, sekunder, maupun tersier, yang keseluruhannya dipakai untuk memperkuat argumentasi serta mengutarakan kerangka teoritis atas temuan lapangan.

Dengan demikian, kombinasi antara data primair dan data sekunder memungkinkan penelitian ini untuk menghasilkan analisis yang lebih komprehensif. Data primair mengutarakan dasar empiris yang konkret, sedangkan data sekunder berfungsi memperkaya dan menguatkan analisis melalui landasan teoritis dan normatif. Keduanya secara bersama-sama akan membentuk konstruksi ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis maupun yuridis.

1. Bahan Hukum Primair

Bahan hukum primair adalah bahan hukum yang masih termasuk dalam hukum positif, yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan tersebut:

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan tentang Hukum Pidana;
- b. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana;
- c. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satpol PP;
- e. Peraturan Daerah Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Memakai Bangunan/Ruang Untuk

Tindakan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melaksanakan Tindakan Asusila Di Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya.

- f. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat dan perubahannya.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berfungsi mengutarakan penjelasan atas bahan hukum primair. Sumbernya didapat dari berbagai referensi dan dokumen resmi, antara lain literatur berupa buku, artikel jurnal, prinsip-prinsip hukum yang berkembang dalam masyarakat, serta pemikiran-pemikiran klasik para sarjana..¹⁰ Adapun bahan hukum sekunder yang dipakai antara lain:

- a. buku-buku hukum
- b. jurnal hukum
- c. hasil wawancara dengan responden terkait
- d. pendapat ahli hukum yang termuat dalam media masa

3. Bahan Non Hukum

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005). Hlm. 86

Bahan non hukum adalah bahan hukum sebagai petunjuk bahan hukum sebagai petunjuk bahan hukum primair dan sekunder yang berasal dari majalah, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pendataan bahan hukum merupakan sesuatu tahapan pendataan data-data yang akan dipakai dalam penelitian ini. Hal ini akan menentukan hasil dari penelitian in, guna untuk memastikan bahwa data yang akurat maka akan dilakukan dengan metode-metode berikut ini:

- a. Metode peninjauan dokumen resmi seperti catatan-catatan, monograf, dan buku peraturan
- b. Telaah arsip atau studi pustaka dengan mengumpulkan bahan hukum dari buku-buku, makalah, artikel, dan sumber kredibel lainnya;
- c. Serta memakai teknik pendataan data melalui wawancara dan observasi langsung guna mendapatkan data lapangan dan bahan hukum yang terkait. Harapan dari kegiatan wawancara atas responden dan narasumber adalah sebagai upaya dalam mengetahui secara langsung bagaimana realitas yang ada di lapangan. Lokasi penelitian akan dilakukan di TPU Kembang Kuning, Kelurahan Pakis Kecamatan Sawahan Kota Surabaya dan SATPOL PP Kota Surabaya. Rencana responden yang akan diwawancara adalah Pekerja Seks Komersial di Kembang Kuning Kota Surabaya yang diambil melalui metode *purposive sampling*.

Adapun narasumber yang akan diwawancara sebagai sumber data yang akurat terhadap proses dari penegakan hukum tindak pidana prostitusi adalah sebagai berikut:

1. Kepala SATPOL PP Kota Surabaya sebagai perwakilan instansi yang menurut Perda Kota Surabaya yang berwenang untuk melaksanakan penegakan hukum atas pelanggaran Perda Kota Surabaya.
2. Kepala Pengadilan Negeri Kota Surabaya atau yang mewakili dalam hal ini sebagai narasumber perwakilan dari peran hakim dalam pemeriksaan cepat dalam sistem hukum penegakan tindak pidana ringan terkhusus pada pelanggaran Perda berkaitan dengan Prostitusi di Kota Surabaya.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah terkumpul akan dilakukan analisis memakai metode analisis data deskriptif guna mengutarakan gambaran terkait penyebab masyarakat masih berkuat dengan prostitusi serta hambatan yang dihadapi oleh para otoritas hukum. selanjutnya hasil deskripsi tersebut juga dianalisis dalam upaya menjabarkan penegakan hukum tindak pidana prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya dengan memakai dasar analisis teori ilmu hukum yang preskriptif serta memakai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas.

1.6.6. Jadwal dan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian guna mendapatkan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian yakni TPU Kembang Kuning, Kelurahan Pakis, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya. Hal tersebut dikarenakan lokasi tersebut merupakan lokasi lokalisasi prostitusi yang masih aktif di Kota Surabaya serta per hari ini kegiatan

prostitusi masih terjadi meski telah diharamkan oleh undang-undang. Selain daripada lokasi di Kembang Kuning, penulis mengambil lokasi instansi yakni SATPOL PP Kota Surabaya sebagai pihak yang berwenang dalam melaksanakan penegakan hukum terkait dengan Perda.

Selanjutnya untuk waktu penelitian, penelitian akan dilakukan dalam kurun waktu 3 (tiga) bulan yakni dimulai pada bulan Februari 2024 sampai dengan April 2025. Dimulai pada bulan November 2024 pada minggu pertama yakni menyiapkan pra-penelitian berupa pengajuan judul, judul diterima lalu permohonan surat ke instansi, pendataan dan pengolahan data, bimbingan, dan penulisan penelitian.

1.6.7. Sistematika Penulisan

Sebagai panduan dalam melakukan penulisan penelitian dan penjelasannya, maka dijabarkan dalam 4 bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, pada bab ini berisikan latar belakang penelitian guna menunjukkan adanya gambaran umum dari permasalahan serta urgensi dari permasalahan yang dihadapi. Selain itu, pada bab ini akan memuat tujuan serta manfaat penelitian. Rumusan masalah akan ditulis pada bab ini yang kemudian menjadi dasar pembahasan pada bab berikutnya. Keaslian penelitian guna menunjukkan adanya kebaharuan atas penelitian yang telah disusun di masa lampau. sistematika penulisan dan tinjauan pustaka akan dimuat sebagai acuan dan pisau analisis dalam pelaksanaan penelitian ini.

Bab II: Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi di Surabaya, pada bab ini akan mengupas tentang bagaimana penegakan hukum tindak pidana prostitusi di Surabaya secara normatif serta akan dibandingkan pada kenyataan di lapangan terkait

proses penegakan hukum yang telah dilakukan oleh aparat penegak hukum. Pada bab ini, akan menguak tentang substansi hukum yang berlaku di Surabaya terkait larangan prostitusi di Surabaya terutama berkaitan dengan prostitusi di Kembang Kuning. Selain itu, akan membahas tentang struktur hukum yang fokusnya adalah menguak tentang kewenangan dari aparat penegak hukum dalam hal ini adalah Satpol PP Kota Surabaya serta proses hukum yang berlaku yakni mekanisme pemeriksaan cepat atas tindak pidana ringan.

Bab III: Hambatan Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya, pada bab ini akan dijelaskan tentang hambatan yang terjadi pada proses penegakan hukum tindak pidana prostitusi di Kembang Kuning Kota Surabaya. Hambatan tersebut dapat dilihat dari substansi hukum terkait pengenaan sanksi dan pengaturan perda yang masih berkuat pada prostitusi konvensional bukan pada *online* yang merupakan bentuk terbaru dari prostitusi. Selain itu, hambatan struktur hukum akan dikupas sehingga dapat menunjukkan kelemahan atas proses yang sedang berlaku hingga dewasa ini. Hal tersebut dilakukan demi membangun suatu budaya hukum masyarakat yang patuh dan taat terhadap hukum karena budaya hukum sendiri kumulatif atas ketegasan dan keadilan substansi hukum dan profesionalisme struktur hukum yang mendorong adanya kerelaan masyarakat untuk taat pada hukum.

Bab IV: Penutup, bab terakhir merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan atas pembahasan pada bab II dan III yang dirangkup dalam paragraf yang padat. Kesimpulan akan disusun berdasarkan pada data dan temuan yang ada pada bab II dan III. Dan ditutup dengan saran atas permasalahan yang ada guna mendorong perbaikan yang membangun.

1.7. Tinjauan Pustaka

1.7.1. Tinjauan Umum Terkait Penegakan Hukum

1.7.1.1. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan sesuatu sektor penting dalam menilai apakah sesuatu hukum dapat dilaksanakan dan ditaati oleh masyarakat hukum. melalui upaya penegakan hukum akan membuat hukum menjadi lebih tegas dan mengikat kepada masyarakat untuk mewujudkan sesuatu kepastian hukum, kemanfaatan, serta keadilan di masyarakat. definisi dari penegakan hukum menurut Liliana Tedjosaputro dalam Muhammad Adam merupakan sesuatu tahapan harmonisasi antara nilai, norma, dan pola perilaku yang nyata dalam kehidupan sosial, yang ditujukan untuk mewujudkan ketenteraman serta keadilan.¹¹ Penegakan hukum menjadi krusial karena tahapannya akan menuntut hasil akhir berupa kedamaian dan keadilan sebagai cita-cita yang kemudian memang diharapkan oleh masyarakat umum. Menurut Soerjono Soekanto dalam menjelaskan bahwa penegakan hukum merupakan sesuatu aktivitas yang berintensitas untuk menyelaraskan hubungan antar-nilai serta mewujudkannya dalam bentuk sikap dan tindakan nyata, sebagai tahap akhir dari tahapan konkretisasi nilai, guna menciptakan, menjaga, dan mempertahankan ketenteraman dalam kehidupan bermasyarakat..¹²

Menurut pandangan Jimly Asshidiqqie, konsep penegakan hukum dalam arti luas tidak dapat direduksi hanya sebagai aktivitas teknis otoritas

¹¹ Muhammad Adam HR, 'Lemahnya Penegakan Hukum Di Indonesia', *JISH: Jurnal Ilmu Syariah Dan Hukum*, 3.1 (2021), 57–68 <<https://doi.org/10.36915/jish.v3i1.16>>. hlm. 60

¹² Laurensius Arliman, *Penegakan Hukum Dan Kesadaran Masyarakat*, 1st edn (Yogyakarta: Budi Utama, 2015). Hlm. 14

hukum semata, melainkan harus dimaknai sebagai sesuatu rangkaian tahapan yang komprehensif untuk memastikan berfungsinya norma hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penegakan hukum pada dasarnya mencakup tindakan konkret untuk menjalankan, menafsirkan, sekaligus menerapkan ketentuan-ketentuan hukum positif yang berlaku, dengan intensi menjamin agar setiap individu maupun badan hukum tunduk pada aturan yang telah ditetapkan oleh negara.

Lebih jauh, penegakan hukum juga meniscayakan hadirnya tindakan responsif atas setiap bentuk pelanggaran ataupun penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik yang berwujud tindakan pidana, perdata, maupun pelanggaran administratif. Oleh karena itu, tahapan penegakan hukum harus diruangkan sebagai instrumen untuk mengoreksi perilaku yang bertentangan dengan norma hukum serta mengutarakan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi seluruh warga negara.

Dalam praktiknya, mekanisme penegakan hukum dapat dilaksanakan melalui jalur peradilan (*judicial settlement*) yang melibatkan lembaga peradilan sebagai institusi resmi negara, di mana pengakhiran perkara dilakukan dengan mengedepankan asas-asas hukum acara dan prinsip *due process of law*. Namun, selain jalur litigasi formal tersebut, penegakan hukum juga dapat diwujudkan melalui mekanisme non-litigasi, yang meliputi arbitrase, mediasi, konsiliasi, maupun berbagai bentuk pengakhiran sengketa alternatif lainnya (*alternative dispute or conflict resolution*). Mekanisme alternatif ini pada hakikatnya mengutarakan ruang yang lebih fleksibel, efisien, dan adaptif dalam menyelesaikan sengketa hukum, terutama dalam konteks

perkara-perkara yang menuntut pengakhiran cepat dengan tetap mengedepankan prinsip keadilan substantif.

Dengan demikian, gagasan Jimly Asshidiqqie menegaskan bahwa penegakan hukum merupakan sebuah tahapan yang bersifat multidimensi, tidak hanya sebatas pada tindakan represif berupa penjatuhan hukuman, tetapi juga meliputi langkah preventif, korektif, dan pengakhiran sengketa dengan berbagai pendekatan. Hal ini menunjukkan bahwa hukum bukanlah semata-mata instrumen normatif, melainkan juga instrumen sosial yang berfungsi untuk menjaga harmoni dan keteraturan dalam masyarakat..¹³

1.7.1.2. Unsur Yang Mempengaruhi Efektivitas Penegakan Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman menjelaskan ada 3 (tiga) unsur yang menunjukkan efektivitas penegakan hukum yakni Struktur hukum, Substansi Hukum, dan Budaya Hukum, berikut adalah penjelesan untuk tiap-tiap unsur:¹⁴

1. Substansi hukum, Friedman mengutarakan definisi bahwa substansi hukum ini bertalian dengan hukum positif yang secara normatif telah berlaku dan mengikat bagi masyarakat umum. Dalam arti lain, substansi hukum ini adalah peraturan perundang-undangan yang sudah diterbitkan dan disahkan oleh pemerintahan selaku pemegang kekuasaan. Substansi

¹³ Setiadi Wicipto, 'Penegakan Hukum: Kontribusinya Bagi Pendidikan Hukum Dalam Rangka Pengembangan Sumber Daya Manusia (Law Enforcement: Its Contribution To Legal Education in the Context of Human Resource Development)', *Majalah Hukum Nasional*, 48.2 (2018), Hlm. 4

¹⁴ Tsaniya Salma Azzahra Andi Kavenya Noorhaliza, Rizky Dwie Afrizal, Shira Carmela Permadi, 'Teori Penegakan Hukum Menurut Friedman Terkait Persoalan Penggunaan Narkotika Untuk Kepentingan Medis Relevansi Dengan Pertimbangan Moral Dan Hukum', *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains, Dan Sosial Humanioral*, 1:2, 2023, 1–25 <<https://doi.org/10.11111/nusantara.xxxxxxx>>. hlm 7

hukum ini merepresentasikan nilai-nilai serta intensi yang diinginkan oleh masyarakat

2. Struktur hukum, memiliki arah lingkup untuk menaungi organisasi dan institusi yang bertanggungjawab dalam mewujudkan penegakan hukum. Hal ini mencakup sistem peradilan, kepolisian, SATPOL PP, advokat, serta institusi penegak hukum lainnya. Struktur hukum tersebut berperan dalam menentukan mekanisme pelaksanaan penegakan hukum, yang mencakup prosedur, ruang lingkup kewenangan, serta otoritas yang dimiliki oleh masing-masing lembaga terkait.
3. Budaya hukum mencakup nilai-nilai, keyakinan, serta norma-norma yang berkembang dan hidup dalam masyarakat. Tingkat kepatuhan masyarakat atas hukum merupakan bagian integral dari budaya hukum, yang pada gilirannya berimplikasi langsung atas efektivitas penegakan hukum. Oleh karena itu, budaya hukum memiliki peranan penting dalam membentuk cara pandang masyarakat atas hukum, tingkat ketaatan atas ketentuan hukum, serta kepercayaan yang diberikan kepada institusi penegak hukum.

Ketiga komponen tersebut harus dinilai sebagai komponen kumulatif yang tidak berdiri sendiri sesampai akibatnya adalah tidak dimungkinkan untuk ditinggalkan salah satu dan ketiganya saling berkaitan satu sama lain.¹⁵

¹⁵ Ana Aniza Karunia, 'Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Dalam Perspektif Teori Lawrence M. Friedman', *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 10.1 (2022), Hlm. 124

1.7.2. Tinjauan Umum Terkait Tindak Pidana Prostitusi

1.7.2.1. Tindak Pidana

Sebelum memasuki pembahasan yang lebih komprehensif mengenai tindak pidana prostitusi, terlebih dahulu perlu dikaji secara konseptual mengenai definisi serta ruang lingkup dari makna tindak pidana itu sendiri. Dalam literatur hukum pidana, makna “tindak pidana” dikenal sebagai padanan dari makna dalam bahasa Belanda *strafbaar feit*. Makna ini secara historis dipakai dalam sistem hukum kontinental yang kemudian diadopsi ke dalam sistem hukum pidana Indonesia melalui warisan kolonial.

Moeljatno, yang dikenal sebagai salah seorang tokoh krusial dalam kajian hukum pidana Indonesia, mengutarakan definisi mengenai tindak pidana atau *strafbaar feit* sebagai suatu tindakan yang secara tegas diharamkan oleh aturan hukum positif. Larangan tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan selalu diikuti oleh hadirnya ancaman hukuman pidana tertentu yang ditujukan kepada siapa pun yang melaksanakan pelanggaran atas norma hukum dimaksud. Dengan demikian, setiap tindakan baru dapat digolongkan sebagai tindak pidana apabila memenuhi dua syarat pokok, yakni: pertama, hadirnya larangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan, dan kedua, hadirnya ketentuan mengenai hukuman pidana yang diberlakukan atas pihak yang melanggar larangan tersebut.

Konsepsi ini menegaskan bahwa tidak semua tindakan yang dipandang tercela oleh masyarakat dapat serta-merta dikategorikan sebagai tindak pidana. Hanya tindakan yang secara eksplisit ditetapkan dalam hukum positif dan disertai dengan konsekuensi pidana yang dapat dijatuhi hukuman sesuai asas

legalitas (*nullum delictum nulla poena sine lege*). Oleh karena itu, tindak pidana harus dipahami sebagai hasil konstruksi normatif yang berakar pada peraturan perundang-undangan, bukan sekadar pada penilaian moral ataupun persepsi sosial semata.

Definisi ini sekaligus menegaskan bahwa unsur esensial dari tindak pidana mencakup hadirnya(1) larangan atau perintah yang berasal pada norma hukum positif, dan (2) hadirnyahukuman pidana yang melekat sebagai konsekuensi atas pelanggaran atas larangan atau perintah tersebut. Secara terminologis, hukum pidana tidak hanya sebagai perangkat normatif yang menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, tetapi juga sebagai instrumen represif untuk mengutarakan pembalasan sekaligus perlindungan atas kepentingan hukum yang dilanggar..¹⁶ Sebagaimana dikutip oleh Moeljatno, Simons mengutarakan penjelasan mengenai konsep *strafbaar feit* dengan menekankan bahwa makna tersebut mengacu pada sesuatu tindakan yang bersifat melawan hukum, baik dilakukan dengan unsur kesengajaan (*dolus*) maupun karena kelalaian atau ketidaksengajaan (*culpa*). Tindakan tersebut dilakukan oleh seorang individu yang secara hukum dianggap cakap untuk mempertanggungjawabkan tindakannya, sesampai ia dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana.

Secara terminologis, sesuatu tindakan baru dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana apabila terdapat subjek hukum yang melaksanakantindakan itu secara sadar atau lalai, dan atasnya undang-undang

¹⁶ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, 9th edn (Jakarta: Rineka Cipta, 2015). Hlm. 96

telah menentukan bahwa tindakan tersebut dapat dijatuhi hukuman pidana. Definisi yang dikemukakan oleh Simons ini menunjukkan bahwa unsur kesalahan dan kemampuan tanggung jawab dari pelaku merupakan elemen fundamental dalam merumuskan hadirnya tindak pidana. Hukum pidana tidak hanya mempersoalkan hadirnya pelanggaran atas norma yang berlaku, tetapi juga menuntut hadirnyahubungan erat antara tindakan melawan hukum yang dilakukan dengan kondisi subjektif pelaku yang memungkinkan untuk dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, konsep *strafbaar feit* tidak hanya menitikberatkan pada aspek objektif berupa tindakan yang diharamkan, tetapi juga pada aspek subjektif berupa kesalahan dan kapasitas pertanggungjawaban dari pelaku, sebagaimana ditegaskan melalui keberadaan norma hukum positif yang mengaturnya.¹⁷ Sementara itu, Van Hamel, sebagaimana dikutip oleh Moeljatno, menjelaskan bahwa *strafbaar feit* berkaitan dengan tindakan seseorang yang dirumuskan dalam ketentuan hukum, yang memiliki sifat melawan hukum, dapat dipidana, dan dilakukan dengan suatu bentuk kesalahan (kesalahan/culpabilitas).¹⁸ Sebagaimana dikemukakan oleh Jonkers, sebagaimana dikutip oleh Fitri Wahyuni, *strafbaar feit* didefinisikan sebagai suatu peristiwa pidana, yang diartikannya sebagai “suatu tindakan melawan hukum (*wederrechtelijk*) yang terkait dengan kesengajaan atau kelalaian yang dilakukan oleh seseorang yang dianggap dapat dipertanggungjawabkan.¹⁹ Sementara itu, Pompe, sebagaimana dikutip oleh Fitri Wahyuni, berpendapat pandangan bahwa *strafbaar feit* merupakan suatu pelanggaran norma

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Fitri Wahyuni, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, ed. by M Rizqi Azmi, *Perpustakaan Nasional*, 1st edn (Tangerang Selatan: Nusantara Persada Utama, 2017). Hlm. 39

(gangguan atas ketertiban hukum) yang dilakukan baik secara sengaja maupun tidak sengaja oleh seorang pelaku, di mana pemberlakuan hukuman hukum atas pelaku tersebut dipandang penting demi terjaganya keutuhan ketertiban hukum.²⁰

Dari pandangan para ahli tersebut mengutarakan sesuatu definisi pembatasan atas konsep tindak pidana. Yakni tindakan seseorang yang melanggar aturan hukum di mana larangan hukum disertai dengan ancaman pidana dan seseorang yang melaksanakan pelanggaran tersebut dapat mempertanggungjawabkan tindakan nya. Dalam tataran ilmu hukum pidana, unsur tindak pidana terbagi dalam 2 (dua) pandangan besar dalam menentukan unsur-unsur tindak pidana. Yakni pandangan monoistis dan dualistis. Monoistis mengutarakan pandangan bahwa tidak memisahkan antara unsur tindakan pidana (*criminal act*) dan pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) dan berakibat pada semua unsur delik (objektif dan subjektif) merupakan syarat bagi pengeluaran pidana.²¹ Sedangkan untuk dualistis mengutarakan pandangan untuk memisahkan antara tindakan pidana dengan pertanggungjawaban pidana. Pandangan ini mengutarakan sesuatu pandangan unsur objektif saja atau subjektif saja dapat memenuhi syarat penjatuhan pidana.²²

²⁰ Ibid

²¹ Ibid hlm. 42

²² Ibid hlm. 42

1.7.2.2. Pengertian Tindak Pidana Prostitusi

Prostitusi merupakan sesuatu tindakan yang dinilai dari norma sosial, kesusilaan, dan adat istiadat merupakan sesuatu tindakan yang buruk. Masyarakat sendiri menilai tindakan prostitusi adalah tindakan asusila yang jauh dari batasan wajar dalam bermasyarakat. Secara etimologis, prostitusi diambil dari kata *prostitution*, yang memiliki arti menempatkan, dihadapkan, dan hal menawarkan. Dalam arti luas prostitusi diartikan sebagai sesuatu tindakan penyerahan diri untuk mendapatkan balasan jasa atas kegiatan kepuasan hasrat seksual.²³ Suyatno mengutarakan penjelasan bahwa ada tiga unsur utama dalam praktek prostitusi yakni pembayaran, promiskuitas, dan ketidakacuhan emosional.²⁴ Soerdjono Dirdjosisworo dalam Ayu Sri Astuti berpendapat pelacuran dapat diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran kepada laki-laki guna pemuas nafsu seksual orang-orang yang menikmatinya.²⁵

Sejatinya, dalam sistem hukum pidana nasional Indonesia tidak ditetapkan secara tegas terkait prostitusi. di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana hanya ditetapkan berkaitan dengan orang yang berperan sebagai muncikari atau geromo yang memang bertugas untuk menjadi distributor

²³ Amrianto, A. D., Putri, M. K. A., Yusup, A., & Putra, I. P. A. D. (2023). Kriminalisasi dan Reformulasi Tindakan Prostitusi dalam Hukum Pidana: Catatan Kritis atas Minimnya Pengaturan Tindakan Prostitusi Di Indonesia. *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 4(2), hlm. 126.

²⁴ Ikawati, L. (2022). Prostitusi Perspektif Hukum Positif Dan Hukum Islam. *Transformasi Hukum*, 1(1), hlm 13

²⁵ Ayu Sri Astuti, 'Implementasi Kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 Mengenai Pemberantasan Prostitusi', *The Republic : Journal of Constitutional Law*, 1.2 (2023), 63–76 <<https://doi.org/10.55352/htn.v1i2.674>>. Hlm. 67

pekerja seks kepada pelanggan yang menikmati layanan pemuas hasrat seksual yang tentu melanggar norma kesusilaan dalam Pasal 295 KUHP menyebutkan:

“(1) Diancam:

1. dengan pidana penjara paling lama lima tahun barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan dilakukannya tindakan cabul oleh anaknya, anak tirinya, anak angkatnya, atau anak di bawah pengawasannya yang belum dewasa, atau oleh orang yang belum dewasa yang pemeliharaannya, pendidikan atau penjagaannya diserahkan kepadanya, ataupun oleh bujangnya atau bawahannya yang belum cukup umur, dengan orang lain;
2. dengan pidana penjara paling lama empat tahun barang siapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan tindakan cabul, kecuali yang tersebut dalam butir 1 di atas., yang dilakukan oleh orang yang diketahuinya belum dewasa atau yang sepatutnya harus diduganya demikian, dengan orang lain.

(2) Jika yang bersalah melaksanakan kejahatan itu sebagai pencarian atau kebiasaan, maka pidana dapat ditambah sepertiga.”

Sedangkan dalam pasal 296 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Menyebutkan bahwa

Barangsiapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu rupiah.

Pasal di atas mengutarakan sesuatu pengaturan untuk pelarangan orang untuk menyebabkan dan mempermudah kegiatan cabul atau seksual yang dijadikannya mata pencaharian. Hal ini tergolong dalam kegiatan lingkaran prostitusi.

Apabila merujuk pada ketentuan Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Memakai Bangunan atau Ruang untuk Tindakan Asusila serta Pemikatan untuk Melaksanakan Tindakan

Asusila, terlihat hadirnya pengaturan yang memiliki nuansa berbeda dibandingkan dengan ketentuan tindak pidana prostitusi sebagaimana tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Perda tersebut secara spesifik mengatur larangan bagi pihak-pihak yang menyediakan atau mempergunakan suatu bangunan maupun ruang sebagai sarana untuk melaksanakan tindakan asusila ataupun untuk kegiatan pemikatan yang mengarah pada tindakan asusila. Dengan demikian, fokus pengaturannya lebih tertuju pada aspek sarana atau fasilitas yang dipergunakan dalam aktivitas asusila, bukan secara langsung pada praktik prostitusi itu sendiri.

Ketentuan ini secara jelas dapat dilihat dalam Pasal 2 Perda dimaksud, yang menyatakan bahwa setiap orang di wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya diharamkan memakai bangunan atau ruang tertentu sebagai lokasi untuk melaksanakan tindakan asusila maupun melaksanakan tindakan pemikatan yang ditujukan untuk tindakan asusila. Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat (1), ditegaskan bahwa pelanggaran atas larangan tersebut akan dikenakan hukuman pidana berupa kurungan paling lama tiga bulan atau denda maksimal sebesar Rp50.000,00 (lima puluh ribu rupiah). Sementara itu, ayat (2) dari pasal yang sama mengutarakan penegasan bahwa tindakan yang dimaksud termasuk dalam kategori tindak pidana pelanggaran, bukan kejahatan.

Dengan demikian, jika dilakukan perbandingan antara KUHP dengan Perda Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999, terlihat hadirnya perbedaan ruang lingkup pengaturan. KUHP menekankan pada aspek tindakan prostitusi itu sendiri beserta pihak-pihak yang turut serta di dalamnya, sedangkan Perda lebih menitikberatkan pada pengendalian sarana berupa ruang

atau bangunan yang dipakai untuk melaksanakan tindakan asusila. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan hukum di tingkat lokal memiliki orientasi tersendiri yang sebagai instrumen pengaturan sosial, disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat seruang.

Berdasarkan ketentuan yang termuat dalam Perda Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999, praktik prostitusi dikategorikan sebagai tindak pidana ringan. Kualifikasi tersebut memiliki dasar konseptual yang berasal dari Pasal 205 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang memperkenalkan dan mengatur mengenai mekanisme pengakhiran perkara tindak pidana ringan serta tindak pidana di bidang lalu lintas. Dalam pengertian yuridis, tindak pidana ringan merujuk pada jenis tindakan yang diancam dengan pidana penjara atau pidana kurungan paling lama tiga bulan, atau pidana denda dengan nilai paling tinggi Rp7.500,00 (tujuh ribu lima ratus rupiah).

Secara prosedural, tindak pidana ringan diperlakukan berbeda dengan tindak pidana lazimnya. KUHAP mengatur mekanisme khusus berupa pemeriksaan cepat (*snelrecht*) sebagai bentuk penyederhanaan tahapan peradilan. Intensi utama dari mekanisme ini adalah untuk memastikan agar penanganan perkara yang sifatnya sederhana dan berdampak terbatas dapat diselesaikan dengan segera, tanpa harus melalui tahapan panjang sebagaimana halnya perkara pidana biasa. Secara terminologis, pengakhiran perkara melalui pemeriksaan cepat dimaksudkan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi

dalam penegakan hukum, sekaligus mencegah terjadinya penumpukan perkara di pengadilan..²⁶

Penggolongan prostitusi sebagai tindak pidana ringan bukan tanpa alasan, menurut Pasal 6 Perda Kotamadya II Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Memakai Bangunan/Ruang untuk Tindakan Asusila serta Pemikatan untuk Melaksanakan Tindakan Asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya menerapkan pidana atas barangsiapa yang telah melanggar larangan untuk memakai bangunan/ruang untuk melaksanakan tindakan asusila dan/atau melaksanakan tindakan pemikatan untuk berlaku asusial dengan ketentuan pidana kurungan maksimal 3 (tiga) bulan dan denda sebanyak-banyaknya Rp50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).

1.7.2.3. Macam *Modus Operandi* Tindak Pidana Prostitusi

Seiring perkembangan zaman praktik prostitusi semakin hari semakin beragam. Praktik prostitusi seringkali menyesuaikan atas kondisi dan situasi guna menyelamatkan bisnis prostitusi yang tentu telah menjadi ladang mata pencaharian bagi beberapa orang. Beberapa macam praktik modus operandi prostitusi yang biasa dilakukan di Indonesia.

”Menurut Kartini Kartono yang dikutip Gunawan mengutarakan klasifikasi prostitusi, dari segi jenis aktivitasnya akan dibagi menjadi terdaftar dan teroganisir, dan yang tidak terdaftar:²⁷

²⁶ Asrid Tatumpe, ‘Penegakan Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Ringan (Tipiring) Di Indonesia’, *Journal Scientia De Lex*, 7.2 (2019), 1–17 <<https://www.ejournal.unpi.ac.id/index.php/scientia/article/view/44>>. Hlm. 16

²⁷ Yusuf Khairul Gunawan, ‘KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM KASUS PROSTITUSI DI WILAYAH HUKUM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA’ (Universitas

1. Prostitusi yang terdaftar

Pelakunya diawasi oleh Kepolisian, yang dibantu dan bekerja sama dengan Jawatan Sosial dan Jawatan Kesehatan. Lazimnya mereka dilokalisasi dalam satu daerah tertentu.

2. Prostitusi yang tidak terdaftar

Praktik prostitusi ini dilakukan secara gelap-gelapan dan liar, baik secara perseorangan maupun dalam kelompok. Tindakan nya tidak terorganisasi, ruangnya tidak tertentu, dan tidak tercatat kepada yang berwajib.

Menurut jumlahnya, prostitusi dapat dibagi menjadi:

1. Prostitusi yang beroperasi secara individual atau *single operator*;
2. Prostitusi yang bekerja dengan bantuan organisasi dan sindikat yang teratur rapi.

Sedangkan untuk pembagian menurut lokasinya, akan digolongkan sebagai berikut:

1. Segregasi atau lokalisasi, yang mengutarakan ruang yang terisolasi atau terpisah dari kompleks penduduk lainnya. Kompleks ini biasa dikenal sebagai daerah lampu merah, atau petak-petak daerah tertutup;
2. Rumah-rumah panggilan (*call house, rendezvous, parlour*);
3. Di balik front organisasi atau di balik bisnis-bisnis terhormat.

Lokalisasi lazimnya terdiri atas rumah-rumah yang berlampu merah atau berlampu kelap-kelip yang dikelola oleh muncikari atau germo. Muncikari atau germo tersebut berperan sebagai kepala pengelola bisnis yang ada di rumah-rumah prostitusi tersebut, melaksanakan penawaran atas para penikmat layanan seks, dan melaksanakan langkah pengamanan dengan bekerja sama dengan oknum otoritas hukum dengan pengeluaran “suplai” kepada oknum kepolisian sesampai bisnisnya dapat berjalan dengan lancar.²⁸ Di kompleks lokalisasi yang terdaftar diterapkan disiplin yang ketat. Wanita-wanita pelacur (PSK) harus memberi pajak rumah dan pajak obat-obatan, sekaligus uang keamanan agar mereka terlindungi dan terjamin identitasnya. Di kompleks lokalisasi pun disediakan segala perlengkapan, ruang tidur, kursi tamu, pakaian, dan alat berhias.”

1.7.2.4. Faktor Penyebab Terjadinya Prostitusi

Prostitusi dapat terjadi karena beberapa unsur. Menurut Ralph Nader dalam Riko Sabam mengutarakan penjelasan bahwa perempuan memilih untuk terjun menjadi pekerja seks komersial disebabkan oleh hal-hal berikut:²⁹

- a. rasa terasingkan dari pergaulan atau rasa diasingkan dari pergaulan hidup pada masa tertentu dalam hidupnya.
- b. Unsur-unsur aktif dalam keadaan sebelum diputuskan untuk melacurkan diri, dalam kenyataan ini merupakan sebab yang langsung tapi hampir

²⁸ Ibid.

²⁹Riko Sabam Setiawan, Budiyono Budiyono, and Rani Hendriana, ‘Sebab-Sebab Terjadinya Prostitusi Online Dan Upaya Penanggulangannya Dari Perspektif Kriminologi (Studi Di Wilayah Hukum Polresta Banyumas)’, *Soedirman Law Review*, 5.1 (2023), 39–54 <<https://doi.org/10.20884/1.slr.2023.5.1.3488>>. hlm. 44

selalu dan hanya mungkin terjadi karena keadaan sebelumnya yang memungkinkan hal tersebut terjadi.”

Menurut pendapat Diah Ratu Sari dalam Riko Sabam prostitusi terjadi dikarenakan oleh 2 (dua) unsur yang menjadi pemicu, yakni unsur internal dan eksternal.³⁰ Unsur internal berkaitan dengan sikap pelaku itu sendiri yakni berkaitan dengan hasrat, rasa frustrasi, kualitas konsep diri dan sebagainya, sedangkan untuk unsur eksternal adalah unsur di luar pelakunya yakni berupa desakan ekonomi, pengaruh lingkungan, kegagalan kehidupan keluarga, kegagalan percintaan, dan lain sebagainya.

Sesampai dapat disimpulkan ada unsur-unsur yang menguat terjadinya prostitusi adalah:

1. kebutuhan ekonomi
2. kepuasan jasmani
3. kepuasan rohani
4. ajakan dari teman atau pengaruh lingkungan sekitar.

1.7.2.5. Akibat-Akibat Prostitusi

Menurut Daniello Rudolf menyebutkan ada beberapa dampak yang timbul dari kegiatan bisnis prostitusi yang semakin hari semakin menjamur, berikut adalah beberapa dampak sosial dari prostitusi:³¹

³⁰ Ibid hlm. 45

³¹ Daniello Rudolf Laukon and others, ‘Prostitusi Daring: Antara Kemajuan Teknologi Dan Dampak Sosial’, *SOSMANIORA: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 3.2 (2024), 153–158 <<https://doi.org/10.55123/sosmaniora.v3i2.3467>>. hlm 156

1. merusak masa depan, khususnya merusak kesehatan dan emosional hal ini karena terlalu sering menghadapi stres kecemasan, dan depresi akibat tekanan sosial, ekonomi, dan psikologis.
2. Menimbulkan dan menyebarkan penyakit kulit dan kelamin terutama penyakit seks menular seperti HIV/AIDS
3. Pendidikan dan karier menurun, dimungkinkan bagi mereka yang turut serta aktivitas prostitusi akan dirugikan waktu dan energi yang seharusnya dapat diinvestasikan dalam pendidikan atau pengembangan karier
4. Hadirnya eksploitasi manusia yang dilakukan oleh manusia lain
5. Kehilangan otonomi diri (kemandirian) dan kendali.
6. Objektifikasi perempuan, hal ini akan menurunkan posisi dan martabat perempuan dalam posisi disamakan dengan objek pemuas hasrat seksual laki-laki sesampai menjadikan timbul ketidaksetaraan gender.
7. Demoralisasi masyarakat yang berdampak pada penurunan nilai-nilai sosial masyarakat yang beradab
8. Permintaan untuk layanan seksual ilegal dan segala bentuk lainnya dapat menguat perdagangan manusia dan eksploitasi seksual anak-anak.

1.7.2.6. Upaya Penanggulangan Prostitusi

Prostitusi dinilai menjadi sesuatu permasalahan yang menjamur di kehidupan masyarakat urban kota. Prostitusi sering terjadi akibat dari minimnya upaya untuk penanggulangan prostitusi. Meilala dan Sumaryo dalam Rani Setiawan mengutarakan sesuatu dasaran pikiran terkait upaya-upaya

penanggulangan prostitusi, menurutnya prostitusi dapat ditanggulangi dengan cara-cara berikut ini:³²

1. Upaya preemtif yakni kegiatan yang bernada edukatif guna menghilangkan unsur-unsur pendorong untuk melaksanakan tindak prostitusi. kegiatan ini dapat berupa pembinaan, pengembangan pengetahuan, maupun kegiatan lain yang bersifat produktif, konstruktif, maupun kreatif.
2. Upaya preventif merupakan tindakan yang dilakukan untuk mencegah atau menjaga kemungkinan akan terjadinya kejahatan, dalam hal ini adalah tindak pidana prostitusi. untuk melaksanakan tindakan pencegahan ditujukan agar kejahatan tidak terjadi lagi dan mencegah penjahat menjadi lebih baik lagi.
3. Upaya represif mengarahkan upaya peningkatan dan penegakan hukum dengan sarana ancaman faktual dan hukuman yang tegas.
4. Upaya kuratif, tindakan kuratif pada hakikatnya merupakan tindakan preventif dalam arti yang luas, ialah dalam usaha penanggulangan kejahatan. Sebagai pembeda antara tindakan kuratif dan preventif adalah menurut Sudarto dalam Setiawan tindakan kuratif akan menekankan pada tindakan represif dan menitikberatkan pada tindakan pembinaan kepada pelaku kejahatan, sesampai dalam arti lain tidak

³² Setiawan, Budiyono, and HendrianaRiko Sabam Setiawan, Budiyono Budiyono, and Rani Hendriana, "Sebab-Sebab Terjadinya Prostitusi Online Dan Upaya Penanggulangannya Dari Perspektif Kriminologi (Studi Di Wilayah Hukum Polresta Banyumas)", *Soedirman Law Review*, 5.1 (2023), 39–54 <<https://doi.org/10.20884/1.slr.2023.5.1.3488>>..Hlm. 49

diterapkan kebijakan penal atau hukuman pidana tetapi dilakukan tindakan pembinaan.

Sedangkan menurut pendapat Paisol Burlian dalam bukunya mengutarakan sesuatu paradigma baru dalam mengupayakan penanggulangan prostitusi, Paisol berpendapat bahwa perlu adanya pergeseran paradigma dalam menyikapi prostitusi sebagai sesuatu sistem bisnis yang bekerja dalam sistem sosial masyarakat Indonesia, Paisol berpandangan bahwa tiap-tiap *stakeholders* harus dianggap mempunyai kedudukan yang sama, baik para pekerja seks, muncikari atau geromo, dan penikmat layanan seks komersial tersebut.³³ Sesampai akan berdampak pada pembentukan sesuatu sistem penanggulangan yang holistik atas permasalahan yang kompleks ini. Para *stakeholders* tersebut diruangkan di kedudukan yang sama yakni untuk ‘disalahkan’ dan juga dilabeli sebagai yang tidak bermoral serta dikenakan sanksi yang setimpal dengan perbuatannya.

³³ Paisol Burlian, *Patologi Sosial: Perspektif Sosiologis, Yuridis, Dan Filosofis*, ed. by Restu Damayanti, 1st edn (Jakarta: Bumi Aksara, 2016) <<https://basyamediautama.com/patologi-sosial/>>. hlm. 223