

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kaum perempuan sebagai pekerja seks komersial selalu menjadi objek dan tudingan sumber permasalahan dalam upaya mengurangi praktek prostitusi. (Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 2003), Prostitusi karena adanya sosial masyarakat bahwa wanita sebagai objek seks.

Pekerja seks komersial pada umumnya adalah seorang wanita. Wanita adalah makhluk *biopsikokultural* yang utuh dan unik, mempunyai kebutuhan dasar yang bermacam-macam sesuai dengan tingkat perkembangannya. wanita/ibu adalah penerus generasi keluarga dan bangsa sehingga keberadaan sehat jasmani dan rohani serta sosial sangat diperlukan. Wanita/ibu adalah pendidik pertama dan utama dalam keluarga (Ikatan Bidan Indonesia, 2006).

Pelacuran sudah ada sejak zaman para nabi. Namun pelacur-pelacur dahulu berprofesi secara terselubung, sebab mungkin saja para pelakunya masih sedikit mempunyai malu dengan sesama manusia, bila mereka mendapatkan sebutan pelacur, meskipun profesi yang sebenarnya ialah pelacur. Kebanyakan profesi ini pada zaman dahulu adalah karena keterpaksaan, disebabkan ekonomi yang morat-marit.¹ Sekarang ini profesi pelacur benar-benar sudah menjadi pekerjaan atau suatu profesi, bukan karena keterpaksaan. Mereka menyediakan tubuhnya untuk dijamah dan dijajah, asal dengan imbalan yang tertentu. Pelacuran zaman sekarang dilakukan dengan terbuka, terang-terangan, seakan mereka justru bangga berprofesi menjadi pelacur. Pekerjaan ini seakan bukan aib lagi di masyarakat, bahkan ada sebagian masyarakat yang

¹ Fuat Kauma, 1999; *Sensasi Remaja di Masa Puber*, Klam Mulia, Jakarta, hal. 80

menyediakan tempat untuk para pelacur untuk bermaksiat kepada Allah SWT. Menurut mereka pekerjaan seperti ini enak, kerja ringan tapi bayaran tinggi. Kerja 10 menit paling sedikit mendapat imbalan 25.000 rupiah. Itulah mengapa, mereka menggeluti dunia hitam ini.

Pada peristiwa pelacuran itu ada dorongan-dorongan seks yang tidak terintegrasi dengan kepribadian. Artinya, implus-implus seks itu tidak terkendali oleh hati nurani. Selanjutnya, dipakailah teknik-teknik seksual yang amat kasar dan provokatif dalam sanggama, dan sangat impersonal karena berlangsung efeksi tanpa perasaan, emosi dan kasih sayang, sehingga dilakukan dengan cepat, dan tanpa orgasme pada pihak wanita/pelacurnya.

Fenomena yang terjadi bukan lagi menjadi rahasia karena apabila ditelusuri lebih mendalam sungguh malang nasib anak muda semacam ini. Pagi ia belajar di sekolah, sementara malamnya ia keluyuran ke diskotik, ke mall-mall yang memang biasa untuk mangkal. Khusus untuk perek remaja, sekarang ini ada istilah “Ayam Abu-abu”. Sebutan ini mungkin muncul karena mereka berkeliaran dengan memakai seragam sekolah mereka, yakni abu-abu putih untuk seragam menengah atas dan biru putih untuk seragam sekolah lanjutan pertama.

Negara Indonesia merupakan negara yang kepadatan penduduknya cukup tinggi dengan tingkat permasalahan yang kompleks. Praktik prostitusi merupakan salah satu permasalahan sosial yang ada di masyarakat khususnya di Kota Demak. Permasalahan tersebut dapat mempengaruhi tingkat ketidaknyamanan, keamanan dan hal yang paling penting yaitu mempengaruhi kemorosotan moral masyarakat Demak yang terkenal dengan sebutan Kota Wali dan Kota Santri, tempat-tempat yang menjadi sorotan masyarakat Demak Adalah stasiun brumbung, pasar Ganefo Mranggen Kecamatan Mranggen kabupaten Demak, selain itu juga sepanjang jalan

Lingkar Demak Kudus dan belakang pasar Jebor Kecamatan Demak Kota Kabupaten Demak

Munculnya lokasi yang dinamakan Ganefo di Mranggen, Demak, Jawa Tengah tak lepas dari peran mantan Presiden Soekarno. Bahkan saat itu Bung Karno juga datang ke Mranggen untuk menyaksikan rombongan pembawa api abadi yang akan digunakan di ajang olahraga tingkat dunia.

"Pada tahun 1962 ada rombongan pembawa api abadi dari Mrapen Grobogan untuk dibawa ke Jakarta. Nah rombongan itu berhenti di kawasan Stasiun Brumbung dan dilakukan semacam acara seremonial dan pasar rakyat. Bung Karno hadir lho itu," kata pengamat sosial, Agus Supriyanto, kepada Okezone, Kamis (17/3/2016).

Dia mengungkapkan, saat itu kawasan Stasiun Brumbung menjadi area penting karena letaknya strategis. Di lokasi itu jalur kereta api dari Jakarta dipecah menjadi dua yakni ke timur (Surabaya) dan selatan (Solo dan Yogyakarta).

"Pasar rakyat itu ramai sekali karena memunculkan potensi-potensi di masyarakat untuk dijual. Sampai sekarang lokasi itu juga masih menjadi pasar tradisional yang dikenal dengan sebutan Pasar Ganefo. Daerah sekitarnya juga disebut kawasan Ganefo," paparnya.

Selain aktivitas perekonomian pasar tradisional, kawasan itu juga digunakan sebagai bisnis prostitusi ilegal sejak dulu. Keramaian pasar dan banyaknya aktivitas ekonomi berupa pendirian gudang membuat bisnis esek-esek di kawasan itu terus berkembang.

"Semuanya berkembang di kawasan itu termasuk adanya aktivitas prostitusi yang sudah ada sejak dulu. Lambat laun, setelah ada Pasar Ganefo, prostitusinya juga menggunakan embel-embel Ganefo. Sampai sekarang dikenalnya seperti itu

(prostitusi Ganefo), meski ada pula yang menyebut prostitusi Stasiun Brumbung, karena dulu kengan dilakukan di gerbong-gerbong di stasiun," jelasnya.

Dilansir dari laman Wikipedia, GANEFO (Games of the New Emerging Forces) merupakan ajang olahraga yang didirikan mantan Presiden Soekarno, pada akhir 1962 sebagai tandingan Olimpiade. Indonesia mendirikan GANEFO setelah kecaman Komite Olimpiade Internasional (KOI) yang bermuatan politis pada Asian Games 1962, karena Indonesia tidak mengundang Israel dan Taiwan dengan alasan simpati terhadap China dan negara-negara Arab.

Aksi ini diprotes KOI karena Israel dan Taiwan merupakan anggota resmi KOI. Akhirnya KOI menanggihkan keanggotaan Indonesia, dan Indonesia diskors untuk mengikuti Olimpiade Musim Panas 1964 di Tokyo. Ini pertama kalinya KOI menanggihkan keanggotaan suatu negara².

Jalan lingkar Demak Kudus adalah jalan alternatif penghubung antara kota Demak dan kota Kudus yang termasuk dalam jalan Pantura. Jalan tersebut menjadi akses jalan yang di sukai oleh kendaraan truk, mobil dan sepeda motor antar kota dan provinsi, karena kondisi permukaan jalan yang cukup baik dan halus dan kecilnya resiko kemacetan. Karena letaknya yang strategis dan potensial secara ekonomi yang ada di tempat tersebut, maka berdirilah warung-warung liar yang menjajakan makanan dan minuman ringan sebagai persinggahan bagi para sopir untuk beristirahat, namun akhir-akhir ini tempat tersebut menjadi bangunan-bangunan yang meresahkan warga Demak khususnya warga desa Jogoloyo kecamatan Wonosalam kabupaten Demak karena tempat tersebut akhir-akhir ini menjadi tempat penjualan minuman keras dan

² Asal mula nama prostitusi pasar ganefo situs <http://news.okezone.com> (diakses tanggal 3 September 2017, Jam 22.00 WIB)

praktik prostitusi, cukup memprihatinkan karena di lingkungan jalan tersebut banyak berdiri pondok pesantren.

Sedangkan Desa Bolo adalah Desa yang terletak di Kecamatan Demak Kota Kabupaten Demak yang mayoritas penduduk berprofesi sebagai petani, desa yang berada langsung di pinggir jalan pantura ini terdapat pasar tradisional yang menjual kebutuhan rumah tangga untuk kebutuhan masyarakat sekitar khususnya Desa Bolo, karena letaknya yang strategis dan potensi ekonomi yang ada di sekitar Pasar Jebor tersebut banyak warga di sekitar pasar Jebor atau khususnya rumah-rumah di belakang Desa Bolo menyalah gunakan tempat tinggal mereka sebagai tempat pelacuran liar yang sering kali meresahkan warga Demak khususnya warga sekitar yang tidak menyetujui adanya praktik pelacuran di wilayahnya tersebut.

Setiap manusia mempunyai kepentingan, kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan setiap manusia adalah pendukung atau penyandang kepentingan tertentu. Sejak dilahirkan manusia butuh makan, pakaian dan tempat tinggal. Dan sejak kecil hingga dewasa kepentingan mereka selalu bertambah dan beraneka macam, khususnya kepentingan untuk mencari pekerjaan demi kelangsungan hidup mereka sehari-hari³.

Dari uraian tersebut maka alasan umum dan alamiah terjadinya praktik prostitusi salah satunya karena kepentingan kebutuhan ekonomi yang mendesak, untuk mencukupi kebutuhan keluarga mereka dan alasan sulit mendapatkan pekerjaan karena lapangan pekerjaan yang sulit dan tidak terlepas dari tingkat pendidikan yang rendah. Praktik prostitusi yang terjadi tidak lepas dari orang-orang yang ikut terlibat antara lain dilakukan oleh pemilik warung, germo, para pelaku itu sendiri dan tidak terlepas dari oknum-oknum anggota keamanan yang ada di kota di Demak.

³ Marsiyem, 2001; *Pengantar Ilmu Hukum*, Unissula Press, Semarang, hal. 16.

Bila dilihat dari segi yuridis mengenai prostitusi yang dituangkan dalam KUHP, yaitu “barang siapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian dan kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak seribu rupiah” (KUHP pasal 296)⁴, dan “barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikan sebagai pencarian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun” (KUHP pasal 506)⁵. Seharusnya praktik prostitusi di Indonesia sudah bisa dihilangkan, tetapi sampai sekarang ini masih saja terjadi praktik prostitusi di Negara Indonesia khususnya di Kabupaten Demak.

Polisi dalam wewenang dan tugasnya sebagai penegak hukum yang melakukan penertiban praktik prostitusi yang sering kali hanya di angap angin lalu bagi pelaku prostitusi sehingga tidak menimbulkan efek jera pada pelaku praktik prostitusi. Terkait dengan fungsi Polisi yang terdapat dalam Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 Pasal 2 yaitu fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintah negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, penganyoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Polisi mempunyai kewajiban dalam memenuhi tuntutan masyarakat yang menginginkan untuk dilakukannya penertiban terhadap praktik prostitusi yang menimbulkan keresahan masyarakat dengan praktik prostitusi-prostitusi yang terjadi. Bila dikaitkan dengan tuntutan masyarakat untuk penertiban praktik prostitusi di kota Demak, Polisi harusnya dapat memenuhi tuntutan tersebut dengan tidak terlepas dari tugas dan wewenang Polisi. Pada Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁴ Moeljatno, 2006; *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 108

⁵ *Ibid.*, hal. 184

Indonesia tahun 1945 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara Pasal 30 ayat 4 yang menyatakan tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia pada umumnya adalah:

“Kepolisian Negara republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keaman dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”

Tidak hanya dalam Pasal 6 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong praja menerangkan bahwa Polisi Pamong Praja berwenang untuk melakukan tindak penyelidikan terhadap warga masyarakat, apatur, badan ukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan atau Peraturan Kepala Daerah.

Dalam pelaksanaan penertiban praktik prostitusi yang merupakan hasil laporan atau pengaduan dari masyarakat Demak, Polisi dalam melaksanakan tugasnya mendasarkan pada Peraturan Daerah Demak Nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Wilayah Kabupaten Demak. Polisi sebagai penyidik dalam pelaksanaan ketertiban praktik prostitusi dibantu pihak Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil untuk menangkap, melakukan penyidikan terhadap pelaku prostitusi.

Dari langkah-langkah penertiban yang dilakukan oleh Polisi, Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil tidak akan berjalan dengan baik tanpa ada dukungan dari masyarakat Demak sebagai upaya dalam menciptakan, kenyamanan dan kepastian hukum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan peraturan daerah Demak nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak?
2. Apa yang menjadi hambatan Satuan Polisi Pamong Praja dalam upaya penertiban praktik pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan pada rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan Peraturan Daerah Demak Nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Pelacuran di wilayah Kabupaten Demak.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang hambatan dalam upaya penertiban praktik prostitusi di wilayah Kabupaten Demak.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran, konsep-konsep teori-teori ilmu hukum tentang bagaimana proses penerapan peraturan Perundang-undang di wilayah Kabupaten Demak

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini dapat menjadikan pengalaman untuk diri saya sendiri dan juga sebagai referensi bagi penelitian-penelitian setelah ini

E. Metode penelitian

1. Metode pendekatan

Metode penelitian umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji suatu kebenaran pengetahuan, dalam penulisan ini yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif.

Metode yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Adapun dalam metode penelitian yuridis normatif sumber data yang digunakan hanya data sekunder

a. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan, yang terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan hukum positif yang terkait dengan permasalahan yang diteliti antara lain:

- Undang-Undang Republik Indonesia 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2010 tentang fungsi Satuan Polisi Pamong Praja.

- Peraturan Daerah Demak Nomor 2 Tahun 2015 penanggulangan penyakit masyarakat.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah berupa pendapat-pendapat hukum dari bahan-bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya buku, majalah, jurnal, koran, makalah, internet dan lain-lain.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier digunakan untuk melengkapi analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Besar Bahasa Inggris dan Kamus Besar Bahasa Arab.

1. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data diperoleh dari hasil-hasil pengamatan dan penelitian di lapangan dengan hal-hal yang berkaitan dengan masalah dalam skripsi ini serta mengadakan studi kepustakaan yaitu studi yang dilakukan dengan membaca serta mempelajari literatur dan karangan ilmiah yang ditulis oleh para ahli. Disamping itu mengadakan wawancara yaitu : mengumpulkan data dengan mengadakan tanya jawab di kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Demak dan di mungkinkan di lokasi prostitusi. Setelah data-data terkumpul selanjutnya di susun, dijelaskan dan dianalisa sehingga merupakan pembahasan yang diwujudkan dalam tiap-tiap bab.

a. Teknik Pengumpulan Data

^Dalam teknik pengumpulan data, penulis menggunakan teknik pengumpulan data wawancara dan studi kepustakaan. Kemudian penulis menganalisanya dengan menggunakan teknik analisis data serta mempelajari

literatur dan karangan ilmiah yang ditulis oleh para ahli. Adapun pembagian teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Studi Kepustakaan yaitu mengadakan penelitian dengan cara mempelajari dan membaca literatur-literatur yang ada hubungannya dengan permasalahan yang menjadi obyek penelitian.
- b. Wawancara adalah mengumpulkan data dengan mengadakan tanya jawab di Satuan Polisi Pamong Praja Demak. Setelah data-data terkumpul selanjutnya di susun, dijelaskan dan dianalisa sehingga merupakan pembahasan yang diwujudkan dalam tiap-tiap bab.

Jenis wawancara yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin.⁶ Wawancara bebas terpimpin adalah kombinasi antara wawancara bebas dan wawancara terpimpin, artinya meskipun dilaksanakan secara bebas namun pembicaraan dilakukan secara terpisah, sehingga arahnya jelas meskipun luwes atau fleksible.

Pada wawancara bebas terpimpin ini pewawancara diberi kesempatan yang luas untuk menggali data dengan mengembangkan modifikasi tertentu dari pertanyaan-pertanyaan yang sebelumnya telah dirumuskan. Wawancara bebas terpimpin bertujuan untuk mendapatkan informasi dai responden, kemudian secara perlahan mengontrol wawancara sesuai dengan kontrol pewawancara.

⁶Budiharto, 2008; *Metodologi Penelitian Kesehatan*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, hal .90

Dapat disimpulkan, dalam wawancara bebas terpimpin sebelum melakukan penelitian membuat pokok-pokok pertanyaan dengan tidak mengurangi kebebasan wawancara.

Wawancara akan dilaksanakan di kantor Satuan Polisi Pamong praja Demak. Setelah data-data terkumpul selanjutnya di susun, dijelaskan dan dianalisa sehingga merupakan pembahasan yang diwujudkan dalam tiap-tiap bab.

c. Analisa data

Semua data yang berhasil dikumpulkan dianalisa sesuai dengan maslaah yang akan diuraikan dalam skripsi ini, kemudian disusun dan dijelaskan secara sistematika.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Sistematika penulisan ini terdiri empat (4) bab yaitu :

Bab I Pendahuluan, yang berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode penelitian dan Sistematika Penulisan Skripsi.

Bab II Tinjauan Putaka, yang berisikan pengertian-pengertian atau definisi-definisi dari, penegertian Tindak Pidana, Pengertian Penerapan, Pengertian Prostitusi, Penanggulangan Prostitusi, Persepektif Hukum Positif Terhadap Prostitusi, Persepektif Hukum Agama Islam Terhadap Prostitusi dan Pengertian Peraturan Daerah.

Bab III Hasil Penelitian, bab ini membahas perumusan masalah yang ada, yaitu tentang penerapan Peraturan Daerah Demak nomor 2 tahun 2015 larangan praktik prostitusi di wilayah Kabupaten Demak) dan hambatan-hambatan dalam upaya penertiban praktik prostitusi di wilayah hukum Kabupaten Demak

Bab IV Penutup, yang berisikan kesimpulan dari hasil penelitian, dan saran-saran yang dianggap perlu.