

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Praktik prostitusi/pelacuran yang hidup dan berkembang di masyarakat merupakan masalah yang kompleks dan rumit. Masalah prostitusi juga dapat menghambat pembangunan karena tindak pelacuran merupakan tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai sosial, norma agama dan kesusilaan serta merendahkan harga diri dan martabat manusia Indonesia. Tindak pelacuran juga dapat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan dan penghidupan masyarakat baik dilihat dari aspek sosial-ekonomi, budaya, ketertiban dan keamanan maupun kesusilaan. Pengaruh negatif dari pelacuran sangat membahayakan generasi muda sebagai penerus dan pelaksana cita-cita bangsa. Khususnya dengan adanya kecenderungan peningkatan penyimpangan seksual dan penyebaran penyakit menular seksual termasuk HIV/ AIDS.<sup>1</sup>

Kenyataan menunjukkan bahwa praktik prostitusi baik secara kuantitas maupun kualitas terus meningkat. Perkembangan peningkatan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor yang merupakan dampak negatif dari proses pembangunan dan perkembangan industri, termasuk di dalamnya adalah pariwisata, pertumbuhan penduduk, keterbatasan lapangan pekerjaan, keterbatasan pendidikan, lancarnya komunikasi dan transportasi, baik darat, laut maupun udara.<sup>2</sup>

Pengembangan daerah industri telah menimbulkan berbagai masalah sosial seperti pengangguran dan kemiskinan. Khususnya masalah sosial yang patologis dewasa ini dimana berkembang fenomena seperti kejahatan kecanduan, perjudian dan pelacuran. Dalam pandangan pemerintah, semua hal ini merupakan tingkah laku yang menyimpang dari kebiasaan dan norma umum. Tingkah laku menyimpang ini pada suatu tempat dan waktu tertentu dapat ditolak meskipun

---

<sup>1</sup> G. Sihombing, dkk, *Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Penanggulangan Prostitusi dan Pencegahan Penyebaran HIV/AIDS* (Jakarta: BPHN RI, 1996), 8.

<sup>2</sup> G. Sihombing, dkk, *Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Penanggulangan Prostitusi dan Pencegahan Penyebaran HIV/AIDS*, 8.

pada suatu tempat dan waktu yang lain dapat diterima oleh masyarakat. Di dalam melihat permasalahan ini, masyarakat seolah-olah telah memiliki kesepakatan sosial untuk memberi warna hitam pada praktik pelacuran. Meskipun demikian pada kenyataannya menunjukkan bahwa praktik pelacuran masih terus berlangsung dan bahkan semakin berkembang.<sup>3</sup>

Berkembangnya kawasan sentra urbanisasi akibat proses industrialisasi menyebabkan terjadinya perubahan struktur sosial, di mana sebagian besar masyarakat akan menggantungkan mata pencahariannya pada sektor industri. Sementara itu saat ini masyarakat masih banyak yang menggantungkan mata pencahariannya pada sektor pertanian. Akibatnya adalah perpindahan penduduk dari daerah agraris ke sentra-sentra industri yang sedang berkembang sementara kemampuan dan pendidikan yang mereka miliki tidak cukup memadai sehingga dapat membawa mereka memasuki pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian dan pendidikan, salah satunya adalah praktik prostitusi.

Kebutuhan tempat hiburan di Kabupaten Bekasi sebagai daerah industri erat kaitan dengan upaya melepas kejenuhan dan kepenatan rutinitas kerja sehari-hari. Tempat hiburan, seperti kafe, tempat karaoke, spa, sampai diskotek, diduga sebagai sarana terjadinya praktik prostitusi. Berdasarkan data LSM Mitra Sehati per Januari 2009, jumlah panti pijat di Kabupaten Bekasi sebanyak 59 buah. Sedangkan jumlah diskotik, Pub dan Karaoke sebanyak 22 buah. Peningkatan jumlah prostitusi dari tahun ke tahun terus meningkat. Hingga tahun 2018 ini jumlah PSK di Kabupaten Bekasi dapat menembus angka 4500 orang.<sup>4</sup>

Praktik prostitusi menimbulkan bahaya besar berupa penyebaran penyakit menular seksual (PMS). Berdasar data Seksi Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan Kabupaten Bekasi pada tahun 2016 Penderita HIV sebanyak 285 orang, dengan prosentasi pengidap HIV laki-laki 74,74%, sedangkan perempuan 25,26%. Sementara, penderita AIDS sebanyak 183 orang dengan laki-laki 58,47%, sedangkan perempuan 41,53%. Pengidap penyakit

---

<sup>3</sup> G. Sihombing, dkk, *Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Penanggulangan Prostitusi dan Pencegahan Penyebaran HIV/AIDS*, 9.

<sup>4</sup> Data rilis LSM Mitra Sehati dalam <http://sp.beritasatu.com/home/wah-bisnis-prostitusi-di-bekasi-capai-rp-33-miliar-per-bulan/24346> (diakses tanggal 14 September 2015).

syphilis sebanyak 208 orang, dengan prosentasi pengidap syphilis laki-laki 54,81%, sedangkan perempuan 45,19%.<sup>5</sup> Kebanyakan penularan kasus HIV/AIDS di wilayah setempat disebabkan faktor hubungan seksual dan penularan dari ibu kepada bayinya. Masih banyak penderita yang tidak menyadari dirinya terinfeksi. Lalu melakukan hubungan seksual dan menularkan kepada pasangannya. Serta, faktor yang disebabkan penularan dari ibu kepada bayinya.<sup>6</sup>

Selain bahaya kesehatan, prostitusi juga berdampak sosial, ekonomi, dan agama. Bagi agama, prostitusi berdampak negatif bagi anak-anak yang ada di sekitar di lingkungan itu; yang kedua hukum, mereka salah melanggar adat dan sebagainya.”<sup>7</sup> Prostitusi memengaruhi tingkah laku generasi-generasi usia muda di masyarakat. Bila dikaitkan dengan hukum agama akan jauh dari keberkahan, akan jauh dari kebaikan-kebaikan masyarakat tersebut dan bisa mendekati azab. Secara sosial akan mempengaruhi generasi berikutnya di masyarakat. Secara hukum akan pengaruh pada citra pemerintah apalagi bila masyarakat sekitar mayoritas beragama Islam dan didukung pemerintahan yang muslim, citra pemerintah akan semakin buruk.<sup>8</sup>

Kondisi berbahaya tersebut tidak bisa didiamkan dan dibiarkan, maka dilakukan upaya-upaya penanggulangan. Upaya menanggulangi dilakukan dengan pembentukan perda tentang larangan perbuatan Tuna Susila pada tahun 1984, kemudian dirubah pada tahun 1989, 2000, 2001, dan terakhir 2002 tidak dapat menekan laju pertumbuhan praktik prostitusi. Perda sebagai payung hukum upaya untuk mencegah dan menanggulangi prostitusi dengan menjerat pelaku prostitusi dengan sanksi pidana pelanggaran dengan ancaman pidana kurungan selamalamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).”

---

<sup>5</sup> Berdasar data yang disampaikan Seksi Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan Kabupaten Bekasi.

<sup>6</sup> <https://klipingbekasi.wordpress.com/2014/12/02/pelacuran-marak-ratusan-orang-di-kab-bekasi-terkena-aids/> diakses pada tanggal 12 Juni 2017.

<sup>7</sup> Wawancara dengan Satim Widodo (47) (Tokoh Pemuda dan Ketua Pokjaluh (Kelompok Kerja Penyuluh Agama Kabupaten Bekasi), Bekasi, 22 Nopember 2016.

<sup>8</sup> Wawancara dengan Taufik Suprpto (37) (Pengamat Sosial Kemasyarakatan Kabupaten Bekasi), Bekasi, 22 Nopember 2016.

Eksistensi perda tentang larangan perbuatan tuna susila masih dipergunakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bekasi. Hal ini penulisan tanyakan kepada pihak Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bekasi<sup>9</sup> dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Bekasi.<sup>10</sup> Dengan adanya keterangan ini, maka pembahasan perda ini masih dapat dijalankan.

Pengaturan tersebut sejalan dengan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa: “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 2 ayat (1) Perda Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila Tahun 1984 melarang praktik prostitusi. Pengaturan tersebut adalah: “Di dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi siapa pun dilarang untuk melakukan, menghubungkan, mengusahakan tempat-tempat dan menyediakan orang untuk perbuatan tuna susila.” Dalam pasal ini disebutkan kata melakukan, menghubungkan, dan mengusahakan. Ayat (2) larangan dimaksud pada ayat (1), berlaku bagi siapa pun baik secara sendiri-sendiri maupun mengelompok yang dengan sengaja mengusahakan tempat-tempat untuk digunakan perbuatan tuna susila. Dan ayat (3) Larangan dimaksud pada ayat (1), berlaku juga bagi siapa pun yang karena tingkah lakunya patut diduga dapat menimbulkan atau mengakibatkan perbuatan tuna susila.

Perda Larangan Perbuatan Tuna Susila menjerat pihak yang menjual diri (PSK), pembeli jasa, mucikari, germo, dan bordil. Padahal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) hanya melarang pihak yang memfasilitasi prostitusi oleh pihak lain sebagai mata pencaharian (Pasal 296), perdagangan perempuan (Pasal 297),

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Supiyadi (51) (Kasubag Perundangan Bagian Hukum Kabupaten Bekasi), Bekasi, 12 April 2017.

<sup>10</sup> Wawancara dengan Rismanto (38) (PNS pada Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bekasi), Bekasi, 10 April 2017.

penggelandangan (Pasal 505) dan hidup dari penghasilan seorang pekerja seks perempuan (Pasal 506). Pasal 296 KUHP mengatur: “Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain, dan menjadikan sebagai pencaharian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak lima belas ribu rupiah.” Pengaturan Pasal 297 mengatur sebagai berikut: “Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun.” Sedangkan Pasal 506 mengatur: “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seseorang wanita dan menjadikannya sebagai pelacur, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.” Dengan demikian, tidak ditemukan pasal dalam KUHP yang menjerat pekerja seksual komersial (PSK)<sup>11</sup> dan pengguna jasa PSK.

Terkait dengan sanksi pidana, Pasal 4 Perda Tahun 1984 mengatur sebagai berikut: “Barang siapa melanggar terhadap ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah ini, diancam dengan hukuman selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.” Pasal ini dirubah dengan Pasal 4 ayat (1) Perda Tahun 1989 yang mengatur: “Barangsiapa melanggar ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).” Pasal ini dirubah pada Tahun 2000 dengan Pasal 4 ayat (1): Barangsiapa melanggar ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan dan denda sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).” Kemudian pada Tahun 2001 terjadi perubahan Pasal 4 ayat (1): “Barang siapa melanggar ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).” Terakhir Tahun 2002, Pasal 4 ayat (1) dirubah sehingga bunyinya: “Barang siapa melanggar ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda

---

<sup>11</sup> Dalam Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 23/HUK/96, pemerintah lebih mengakui istilah Wanita Tuna Susila (WTS). Lihat Koentjoro dan Sugihastuti, “Pelacur, Wanita Tuna Susila, Pekerja Seks, dan ‘Apa lagi’: Stigmatisasi Istilah”, Jurnal Humaniora No 11 Mei-Agustus 1999.

sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).” Selanjutnya perubahan sanksi dapat dilihat dalam tabel 1 berikut.

Tabel 1.

Perubahan Sanksi Pidana Perda Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila

No	Tahun Perda	Kurungan	Denda
1	1984	Selama-lamanya 6 (enam) bulan	Setinggi-tingginya Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah)
2	1989	Selama-lamanya 3 (tiga) bulan	sebanyak-banyaknya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah)
3	2000	Selama 6 (enam) bulan	Sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)
4	2001	Selama-lamanya 6 (enam) bulan	Sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)
5	2002	Selama-lamanya 3 (tiga) bulan	Sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)

Sumber: diolah dari Perda Kab. Bekasi Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila

Data tersebut menunjukkan terjadi perubahan sanksi pidana pada Perda Tahun 1984 dengan Perda Tahun 2002. Pada Perda Tahun 1984 sanksi denda Rp. 50.000 (lima puluh ribu rupiah), sedangkan Perda Tahun 2002 sanksi denda Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah). Selisih denda  $\text{Rp.}5.000.000 - \text{Rp.} 50.000 = \text{Rp.} 4.950.000$ . Sanksi kurungan pada Perda 1984 adalah 6 bulan, sedangkan pada Perda 2002 adalah 3 bulan.

Sanksi Pidana bagi pelaku dalam tulisan ini adalah pelaku prostitusi di Kabupaten Bekasi. Dalam Perda, maksud prostitusi tersebut dipakai istilah tuna susila. Pengertian perbuatan tuna susila diatur dalam Perda Tahun 1984 Pasal 1 ayat (5): “Perbuatan Tuna Susila adalah perbuatan yang dilakukan oleh siapa pun baik laki-laki maupun perempuan yang menyediakan diri sendiri atau diri orang lain kepada umum untuk melakukan pelacuran.” Ketentuan larangan tuna susila dalam Perda Tahun 1984 adalah: Pasal 2 ayat (1) Di dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi siapa pun dilarang untuk melakukan, menghubungkan, mengusahakan tempat-tempat dan menyediakan orang untuk perbuatan tuna susila. Ayat (2), Larangan dimaksud pada ayat (1), berlaku bagi siapa pun baik secara sendiri-sendiri maupun berkelompok yang dengan sengaja mengusahakan tempat-tempat untuk digunakan perbuatan tuna susila. Ayat (3), Larangan dimaksud pada ayat (1), berlaku juga bagi siapa pun yang karena

tingkah lakunya patut diduga dapat menimbulkan atau mengakibatkan perbuatan tuna susila.

Terkait dengan pelaku prostitusi, Perda Tahun 1989 merubah Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 ayat (1) Perda Tahun 1984. Perubahan Pasal 1 ayat (5) ini dimaksudkan: a. Agar ketentuan larangan tidak hanya terkena kepada WTS-nya tetapi juga kepada lawan jenisnya; b. Menghilangkan pengertian yang mengatur larangan mucikari/germo, mengingat hal ini sudah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 296 dan Pasal 506. Dengan perubahan ini, maka perda hanya menjerat pelaku yakni WTS dan lawan jenisnya saja. Pengaturan larangan perbuatan mucikari dan/germo dikembalikan kewenangannya pada Pasal 296. Sedangkan Pasal 2 Ayat (1) Ketentuan ini merupakan penyempurnaan ayat (1) lama dengan menghilangkan kata “menghubungkan” dan kata “menyediakan orang” karena mengandung pengertian mucikari sebagaimana dimaksud dalam penjelasan ayat (5) huruf b. Selanjutnya perubahan pasal dapat digambarkan dalam tabel 2.

Tabel 2.  
Perubahan Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 ayat (1)  
Perda Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila

No	Tahun Perda	Pasal	Isi Perubahan
1	1984	1 ayat (5)	Perbuatan Tuna Susila: adalah perbuatan yang dilakukan oleh siapa pun baik laki-laki maupun perempuan yang menyediakan diri sendiri atau diri orang lain kepada umum untuk melakukan pelacuran.
		2 Ayat (1)	Di dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi siapa pun dilarang untuk melakukan, menghubungkan, mengusahakan tempat-tempat dan menyediakan orang untuk perbuatan tuna susila.
2	1989	1 ayat (5)	a. Agar ketentuan larangan tidak hanya terkena kepada WTS-nya tetapi juga kepada lawan jenisnya. b. Menghilangkan pengertian yang mengatur larangan mucikari/germo, mengingat hal ini sudah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 296 dan Pasal 506.
		2 Ayat (1)	Ketentuan ini merupakan penyempurnaan ayat (1) lama dengan menghilangkan kata “menghubungkan” dan kata “menyediakan orang” karena mengandung pengertian mucikari sebagaimana dimaksud dalam penjelasan ayat (5) huruf b.

Sumber: diolah dari Perda Kab. Bekasi Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila

Perda Larangan Perbuatan Tuna Susila juga merujuk dan menjadikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).<sup>12</sup> Sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf f substansi yang diatur dalam Perda merupakan urusan yang termasuk ke dalam kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota harus sejalan dengan aturan Pasal 11 UU Pemda yang menyatakan, antara lain, ayat (1), “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan;” ayat (2) “Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan”.

Selain KUHP, Perda Larangan Perbuatan Tuna Susila memasukan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950), Kitab Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839), Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3955), Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 23 Tahun 2000 tentang Teknik dan Tata cara Penyusunan Raperda dan Raperda Perubahan dalam konsideran.

Terkait dengan hukum formil sebagai hukum acara, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP)-lah<sup>13</sup> dipakai untuk menjalankan proses beracara dalam menjalankan proses beracara dalam Peraturan Daerah.

---

<sup>12</sup> Kini diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).



Proses beracara dalam KUHAP dipergunakan untuk menjalankan aturan yang di dalamnya memuat sanksi pidana bagi pelaku prostitusi. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi 10 tahun 2002 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi Nomor 17/hk-pd/tb.013.1/VIII/1984 Tentang Larangan Tuna Susila yang mengancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah). Ancaman ini tidak menimbulkan efek jera ataupun ketakutan orang untuk melakukan tindakan prostitusi. Terbukti pertumbuhan Penjaja Seks Komersial di Kabupaten Bekasi makin meningkat dengan angka 4500 (empat ribu lima ratus) orang berdasar laporan penelitian yang dilakukan LSM Mitra Sehati. Sebagai daerah yang kuat memegang nilai-nilai keagamaan, Kabupaten Bekasi saat ini memiliki visi: “Masyarakat Agamis yang Unggul dalam Bidang Industri, Perdagangan, Pertanian dan Pariwisata”. Visi “agamis” ini diartikan sebagai harkat atau harga diri, yang menunjukkan eksistensi masyarakat Kabupaten Bekasi yang dapat dijadikan sebagai teladan dikarenakan masyarakatnya yang agamis, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, bersih, taat dan disiplin. Keberadaan praktik prostitusi tentu mengakibatkan tidak tercapainya visi agamis yang diemban pemerintahan Kabupaten Bekasi.

Peraturan daerah mengatur sanksi pidana bagi pelaku prostitusi bertujuan mencegah dan menanggulangnya, namun pada sanksi pidana tidak menimbulkan efek jera sehingga perbuatan prostitusi tetap marak. Sebelum Lahirnya Perda No. 10 Tahun 2002 jumlah PSK Kabupaten Bekasi adalah 550 orang.<sup>14</sup> PSK berpraktik di warung remang-remang (warem), panti pijat, dan karaoke. Saat itu

---

<sup>14</sup> Laporan Penelitian LCIC pada Tahun 2001. Kesimpulan dari penelitian ini: *Pertama*, Faktor pelacuran di Kabupaten Bekasi sebanyak 70 % adalah ekonomi; 20% adalah kegagalan rumah tangga; dan 10% adalah karena faktor lain. Motif pelacuran adalah adanya kecenderungan melacurkan diri dari kesulitan hidup dan mendapatkan kesenangan melalui jalan pendek sebanyak 15 orang (50%); Kurang pengeritan, kurang pendidikan dan buta huruf sebanyak 5 orang (16,6%); Bujuk rayu kaum laki-laki dan para calo terutama yang menjanjikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi sebanyak 7 orang (23,4%); dan Lebih suka melacurkan diri daripada kawin sebanyak 3 orang (10%). *Kedua*, Jumlah PSK di Kabupaten Bekasi sebanyak 550 orang. Sebaran PSK adalah di lokasi Malvinas dan jalan-jalan protokol. *Ketiga*, Industrialisasi berpengaruh terhadap perkemabangan pelacuran di Kabupaten Bekasi. Kondisi ini adalah dampak negatif dari industrialiasi.

warung terkonsentrasi di lokalisasi Malvinas Cibitung.<sup>15</sup> Kini jumlah PSK meningkat menjadi 4500 PSK, padahal pengaturan prostitusi dalam Perda No. 10 Tahun 2002 mengatur sanksi yang jelas. Adanya Perda yang menjerat pelaku prostitusi seharusnya dapat menanggulangi (menghapus atau mengeliminir) praktik prostitusi di Kabupaten Bekasi. Sanksi pidana pelaku prostitusi yang tertuang di dalam Perda seharusnya membuat jera. Masalah penerapan sanksi pidana nampaknya menjadi permasalahan serius sehingga Perda tidak efektif.

Berdasarkan latar belakang masalah inilah penulis tertarik untuk mengangkatnya dalam sebuah penelitian disertasi yang berjudul “Kritik dan Kontribusi Hukum Islam Terhadap Penerapan Sanksi Pidana Pelaku Prostitusi di Kabupaten Bekasi”.

## **B. Perumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: “Peraturan Daerah tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi telah mengatur sanksi pidana pelaku prostitusi berupa pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), namun sanksi pidana tidak menimbulkan efek jera sehingga perbuatan prostitusi tetap marak.” Ketidakpaduan antara keadaan yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) inilah yang menjadi masalah yang menarik untuk diteliti oleh karena itu diperlukan untuk mencapai tujuan pemidanaan sehingga hukum Islam dapat memberikan kontribusi hukum bagi penyempurnaan perda. Penulis menggali dan mengkaji sanksi pidana dalam peraturan daerah terkait kritik hukum Islam terhadap sanksi pidana prostitusi.

Rumusan masalah ini melahirkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang pembentukan Perda dan kondisi prostitusi di Kabupaten Bekasi?

---

<sup>15</sup> Lokalisasi dibongkar pada tanggal 6 Januari 2003.

2. Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila dalam hukum terkait prostitusi di Kabupaten Bekasi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana sanksi pidana bagi pelaku prostitusi dalam Peraturan Daerah tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi yang dapat menjerakan pelaku prostitusi?
4. Mengapa implementasi Peraturan Daerah tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi tidak/belum mengakibatkan efek jera?
5. Bagaimana kritik dan kontribusi hukum Islam terhadap penerapan sanksi pidana pelaku prostitusi di Kabupaten Bekasi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan latar belakang pembentukan Perda dan kondisi prostitusi di Kabupaten Bekasi.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan kedudukan Peraturan Daerah Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila dalam hukum terkait prostitusi di Kabupaten Bekasi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
3. Untuk menganalisis dan menjelaskan sanksi pidana bagi pelaku prostitusi dalam Peraturan Daerah Tentang Larangan perbuatan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi yang dapat menjerakan pelaku prostitusi.
4. Untuk menganalisis dan menjelaskan implementasi Peraturan Daerah tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi yang tidak/belum mengakibatkan efek jera.
5. Untuk merumuskan kritik dan kontribusi hukum Islam terhadap penerapan sanksi pidana pelaku prostitusi di Kabupaten Bekasi.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis. Kegunaan tersebut adalah:

1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan bagi pengembangan kebijakan dalam merumuskan peraturan daerah terkait larangan perbuatan tuna susila di daerah.
2. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan penelitian lanjutan dalam masalah yang sama atau masalah yang erat hubungan dengan penelitian ini.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Agar suatu studi tetap terarah pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman dalam menjelajahi seluruh rangkaian penelitian. Penelitian yang memfokuskan pada masalah penerapan sanksi pidana pelaku prostitusi dalam peraturan daerah memerlukan kerangka pemikiran yang digunakan sebagai pedoman untuk menjelajahi dan membahas tema tersebut.

Penggunaan teori kritik hukum digunakan untuk mengkritik penerapan sanksi pidana pelaku prostitusi yang tertuang di dalam Peraturan Daerah. Teori sanksi pidana, Teori pidana hukum Islam, dan Teori Berjenjang (*Stufenbau Theory*) dipergunakan untuk memecah persoalan hukum secara empirik, bukan hanya doktrinal. Pengaturan sanksi pidana merupakan substansi hukum yang merupakan kajian sistem hukum. Sedangkan Peraturan Daerah merupakan produk legislasi yang tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Kajian tentang sanksi pidana menggunakan teori pidana hukum Islam. Kajian difokuskan pada penerapan sanksi pidana pelaku prostitusi, maka perlu teori prostitusi dan penegakan hukum yang dipakai. Teori penegakan hukum dipergunakan untuk menganalisis penerapan sanksi pidana bagi pelaku prostitusi. Penerapan sanksi terkait dengan 5 (lima) faktor, yaitu:

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>16</sup>

Faktor-faktor tersebut saling terkait dalam penegakan hukum karena menjadi tolok ukur efektifitas sebuah penegakan Perda. Sebuah perda hendaknya dievaluasi untuk mengetahui efektifitas pemberlakuannya. Upaya evaluasi dapat menjadi langkah awal untuk melakukan perbaikan bahkan perubahan sebuah Perda. Terkait dengan efektifitas Perda Larangan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi, jawaban informan yang diwawancarai mengindikasikan belum efektifnya perda tersebut. Indikator tidak efektifnya Perda ini adalah jumlah PSK yang tidak menurun, jumlah lokasi prostitusi yang bertambah, kelemahan pada penegakan, dan pengawasan perda. Inilah yang menjadi pisau analisis yang dipergunakan untuk menganalisis permasalahan penerapan sanksi pidana pelaku prostitusi di Kabupaten Bekasi.

Efektifitas Perda tergantung pada beberapa faktor, antara lain:

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan;
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut;
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya;

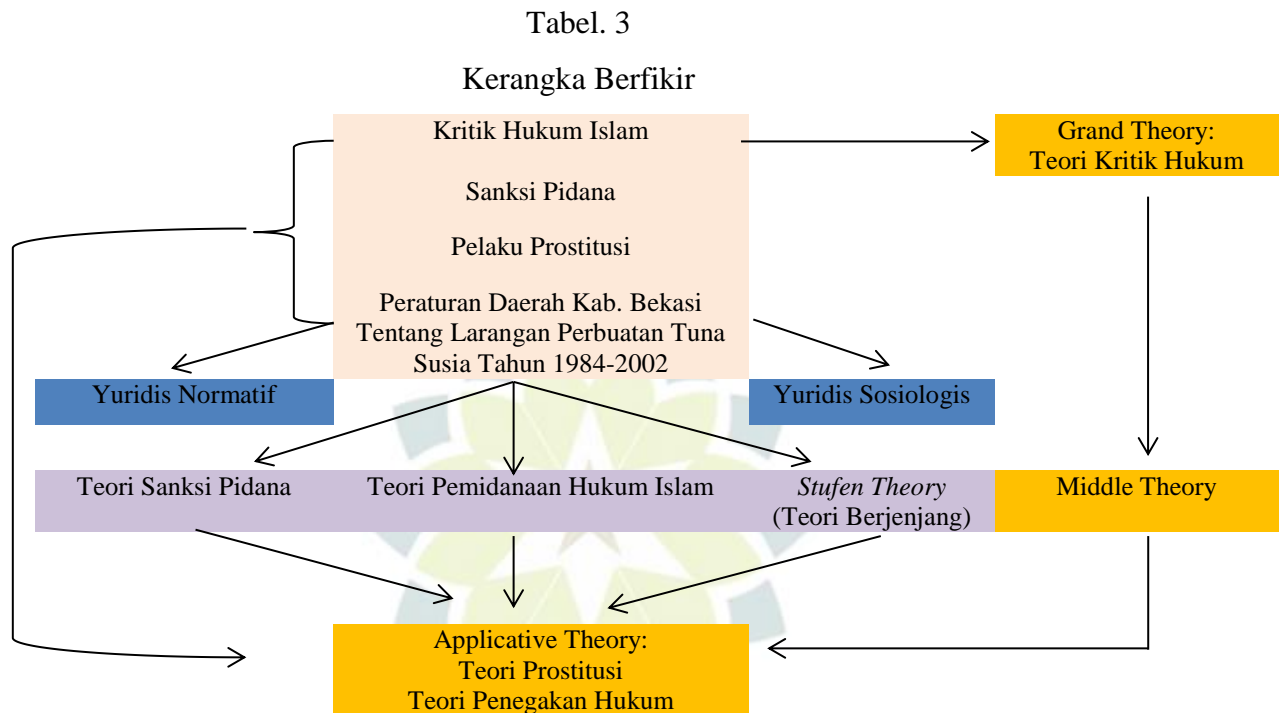
Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum, Naskah lengkap pada paper pada seminar Hukum Nasional Ke IV, Jakarta. Dalam Dewi Bunga, *Prostitusi Cyber Diskursus Penegakan Hukum dalam Anatomi Kejahatan Transnasional*, (Bali: Udayana University Press, 2012), 54.

<sup>17</sup> Achmad Ali, 378-379. Dalam buku Dewi Bunga, *Prostitusi Cyber Diskursus Penegakan Hukum dalam Anatomi Kejahatan Transnasional*, (Bali: Udayana University Press, 2012), 55.

Selanjutnya kerangka pemikiran dalam penulisan disertasi ini digambarkan sebagai berikut:



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG