

**\PENEGAKAN PERATURAN DAERAH NO 7 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN
MENGUNAKAN BANGUNAN/TEMPAT UNTUK PERBUATAN ASUSILA SERTA
PEMIKATAN UNTUK MELAKUKAN PERBUATAN ASUSILA DI KOTAMADYA
DAERAH TINGKAT II SURABAYA PASCA PENUTUPAN GANG DOLLY**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagai Syarat-Syarat

Untuk memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

LALU MUHAMMAD LUQMAN YAFIE

125010101111018



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2016

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah. SWT Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan ridho nya dalam pengerjaan skripsi ini sehingga dapat selesai pada waktu yang ditentukan. Tak lupa juga penulis panjatkan shalawat serta salam kepada junjungan besar Nabi Muhammad S.A.W karena berkat perjuangan beliau kita dapat berjalan sesuai jalan yang lurus dari alam gelap gulita menuju kebahagiaan alam terang benderang. Selain itu penulis juga sampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, SH., M. Si. selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya..
2. Ibu Dr. Yuliati, SH., LL.M. selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Universitas Brawijaya.
3. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya SH., MS selaku Dosen pembimbing utama atas bimbingannya dan kesabarannya.
4. Bapak Dr. Bambang Sugiri, SH.,MS. selaku dosen pembimbing kedua atas bimbingan dan motivasinya.
5. Bapak Abdul Majid, SH.,MHum. selaku dosen penguji dan masukannya.
6. Bapak Maskur, SH selaku Kasubag Administrasi dan Dokumentasi Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya.
7. Bapak Dhoni Candra selaku Staf Sub. Bidang Kesejahteraan Rakyat Di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya.
8. Bapak Wahyudhi selaku Staf Operasional di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.
9. Bapak Teguh Prasetyo selaku Sekretaris Kecamatan di Pemerintah Kota Kecamatan Sawahan Kota Surabaya.

10. Bapak Heri dan Bapak Catur selaku warga masyarakat yang berada sekitar kawasan Gang Dolly atas informasinya.
11. Lalu Ropii Qubro, S.H papa tercinta yang selalu mendukung dan mendoakan saya untuk terus berusaha menjadi orang yang lebih baik lagi agar dapat menjadi manusia yang berguna bagi nusa dan bangsa dikemudian hari.
12. Fitriyana, S.Sos mama tercinta yang selalu memberikan doa dan semangat tanpa lelah untuk mendukung dan memotivasi saya dalam mengerjakan skripsi ini hingga selesai pada waktunya.
13. Lalu Muhamad Wahyu Ramdhany kakak tercinta yang selalu memberikan semangat dan menjadi panutan saya dalam mengerjakan skripsi ini.
14. Semua keluarga besar yang telah memberikan doa dan dukungannya kepada saya untuk dapat menyelesaikan skripsi ini.
15. Kepada sahabat-sahabat saya yang selalu memberikan arahan dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.
16. Kepada teman-teman Fakultas Hukum angkatan 2012 atas dukungan dan motivasinya.
17. Kepada semua teman-teman HIMAKOPI Fakultas Hukum angkatan 2012.
18. Kepada teman-teman Mahasiswa Mataram atas bantuan dan dukungannya.
19. Kepada teman-teman Joyotambaksari 31D yang selalu memberikan masukan dan motivasinya kepada saya dalam mengerjakan skripsi ini.
20. Dan pihak-pihak lain yang telah membantu dalam pengerjaan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga memerlukan masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini. Akhir kata penulis

mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik disengaja maupun tidak. Semoga Allah SWT. Mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar. Amin.

Malang, Juni 2016

Penulis



DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Ringkasan.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Sistematika Penulisan	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Tinjauan Umum Tentang Prostitusi.....	13
1. Pengertian Prostitusi	13
2. Jenis-jenis Prostitusi.....	14
3. Faktor-faktor Yang Melatarbelakangi Prostitusi	17
4. Penanggulangan Terhadap Prostitusi.....	18
5. Ketentuan Hukum Tentang Prostitusi.....	21
B. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas Hukum.....	24
1. Pengertian Efektivitas Hukum.....	24
2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.....	26
3. Usaha Meningkatkan Kesadaran Hukum.....	33
C. Analisis Kitab Undang-undang Hukum Pidana dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Terkait Dengan Praktek Prostitusi di Kota Surabaya.....	35
BAB III METODE PENELITIAN.....	42
A. Jenis Penelitian.....	42
B. Pendekatan Penelitian	42
C. Lokasi Penelitian.....	44
D. Jenis Dan Sumber Data.....	44

E. Teknik Pengumpulan Data.....	46
F. Populasi Dan Sampel	47
1. Populasi.....	47
2. Sampel.....	47
G. Teknik Analisis Data.....	48
H. Definisi Operasional	49
1. Efektivitas	49
2. Perbuatan Asusila.....	49
3. Prostitusi	49
4. Cabul.....	49
5. Mucikari.....	50
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	51
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	51
1. Gambaran Umum Kota Surabaya	51
2. Gambaran Umum Gang Dolly	56
3. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Surabaya... ..	59
B. Realitas Yang Terjadi Terhadap Kegiatan Praktek Prostitusi Di Gang Dolly Kota Surabaya Pasca Penutupan.....	68
1. Dasar Hukum Penutupan Gang Dolly.....	70
2. Faktor yang Mendukung Penutupan	74
3. Pembinaan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya	75
4. Upaya yang diberikan Pemerintah Kota Surabaya	77
C. Faktor Yang Mempengaruhi Masih Berjalannya Keberadaan Praktek Prostitusi Di Gang Dolly Kota Surabaya Pasca Penutupan	84
D. Bentuk Penegakan Terhadap Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 Yang Dilakukan Oleh SATPOL PP Surabaya Terkait Masih Berjalan Kegiatan Praktek Prostitusi Di Gang Dolly Kota Surabaya	90
a. Upaya Preventif	91
b. Upaya Represif.....	93
c. Hambatan-hambatan yang dialami oleh SATPOL PP	97
BAB V PENUTUP.....	100

A. KESIMPULAN.....	100
B. SARAN.....	103

DAFTAR PUSTAKA**LAMPIRAN****DAFTAR BAGAN**

Bagan 1	Skema Jalannya Perkara Tindak Pidana Pelanggaran Peraturan daerah Acara Cepat	40
Bagan 2	Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Surabaya	63

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Peta Wilayah Kota Surabaya.....	54
Gambar 2	Kelurahan Putat Jaya Kampung Bekas Lokalisasi Prostitusi.....	80
Gambar 3	Keadaan Kawasan Gang Dolly Pasca Penutupan.....	80
Gambar 4	Keadaan Gang Dolly Sebelum Penutupan.....	81

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Daftar Penelitian Sebelumnya.....	8
Tabel 2	Data Batas Wilayah Kota Surabaya.....	53
Tabel 3	Data Arah Angin Terbanyak Kota Surabaya.....	55
Tabel 4	Data Kepadatan dan Jumlah Penduduk Kecamatan Sawahan.....	58
Tabel 5	Data Nama Kelurahan Di Kecamatan Sawahan.....	58
Tabel 6	Data Jajaran Petugas SATPOL PP	66
Tabel 7	Data Pembelian Tanah Dan Bangunan Di Kawasan Putat Jaya.....	78
Tabel 8	Data Tempat Praktek Prostitusi Di Panti Pijat.....	83

RINGKASAN

Lalu Muhammad Luqman Yafie, Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2016, *Penegakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Pasca Penutupan Gang Dolly*, Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya SH., MS ; Dr. Bambang Sugiri, SH., MS.

Skripsi ini membahas tentang Penegakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Pasca Penutupan Gang Dolly. Hal ini dilatarbelakangi oleh keberadaan kegiatan Praktek prostitusi yang terus berjalan di Gang Dolly dan dapat menyebabkan dampak negatif pada warga sekitar yang berada dalam Lingkungan Prostitusi,. Oleh karena itu penegakan terhadap kegiatan Praktek Prostitusi ini harus dapat ditanggulangi oleh Pemerintah Kota Surabaya sehingga kegiatan Praktek prostitusi ini tidak dapat berjalan lagi.

Permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini adalah *1)Bagaimana realitas yang terjadi terhadap kegiatan Praktek Prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan?2)Apakah faktor yang mempengaruhi masih berjalannya keberadaan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pascca penutupan ?3)Bagaimana bentuk penegakan terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan oleh SATPOL PP Surabaya terkait masih berjalannya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya?*

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian empiris, yaitu dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis untuk mengkaji tentang Penegakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya di Kota Surabaya. Pendekatan ini digunakan untuk melihat pelaksanaan dari Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya di Kota Surabaya.

Hasil dari penelitian ini adalah dalam pelaksanaan penegakan Peraturan daerah Nomor 7 Tahun 1999 terhadap kegiatan praktek prostitusi, Penegakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 terkait kegiatan Praktek Prostitusi di Gang Dolly belum berjalan dengan maksimal, karena pada kenyataannya kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut masih berjalan akan tetapi secara terselubung. Faktor yang menyebabkan Praktek prostitusi itu masih berjalan adalah keadaan ekonomi. Penegakan dan upaya yang dilakukan SATPOL PP yaitu upaya Preventif dengan memberikan pembinaan dan upaya Represif dengan melakukan penegakan sesuai Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999.

Saran dari penelitian ini adalah Pemerintah Kota Surabaya perlu membuat rancangan Peraturan daerah mengenai kegiatan praktek prostitusi dan lebih memfokuskan pada pelaku-pelaku yang terlibat sehingga dapat meminimalisir adanya praktek kegiatan prostitusi tersebut. Pemerintah Kota Surabaya harus banyak melakukan sosialisasi dan penyuluhan ke masyarakat terutama dilingkungan yang rawan prostitusi dan sekolah-sekolah di Surabaya dengan harapan pemahaman yang diberikan lebih dapat diterima oleh masyarakat terkait Prostitusi.

SUMMARY

Lalu Muhammad Luqman Yafie, Criminal Law, Faculty of Law, Brawijaya University, June 2016, Regional Regulation Enforcement Num. 7 of 1999 on the Prohibition of Building / Spots Usage For sexual misconduct and the Enticement of Sexual Misconduct in Regional II Surabaya in Post-Closure of Gang Dolly, Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya SH., MS.; Dr. Bambang Sugiri, SH., MS.

The minor thesis discusses Regional Regulation Enforcement Num. 7 of 1999 on the Regional Regulation Enforcement Num. 7 of 1999 on the Prohibition of Building / Spots Usage For sexual misconduct and the Enticement of Sexual Misconduct in Regional II Surabaya in Post-Closure of Gang Dolly. This is motivated by the existence of ongoing prostitution activities in Gang Dolly which could lead negative impact on local people who live in the prostitution environment. Therefore, the enforcement towards prostitution activities shall be overcome by the government of Surabaya so that prostitution activities are unable to work any further.

Issues taken on this mini thesis are: 1) How does the reality that occurred regarding the activities of post-closure prostitution in Gang Dolly, Surabaya ? 2) What are the factors that influence the ongoing existence of post-closure prostitution in Gang Dolly Surabaya? 3)How does the enforcement form of Regional Regulation of Surabaya Num. 7 of 1999 conducted by SATPOL PP of Surabaya regarding the ongoing activities related to prostitution in Gang Dolly Surabaya?

The method used in this research is empirical research, using socio-juridical approach to research the enforcement of Regional Regulation No. 7 of 1999 on the Prohibition of Building / Spots Usage For sexual misconduct and the Enticement of Sexual Misconduct in Regional II Surabaya. This approach is used to see the implementation of the Regional Regulation No. 7 of 1999 on the Prohibition of Building / Spots Usage For sexual misconduct and the Enticement of Sexual Misconduct in Regional II Surabaya.

The results of this research are the implementation of the enforcement of Regional Regulation Num. 7 of 1999 on the activity of prostitution, Enforcement of Regional Regulation Num. 7 of 1999 regarding the activities of prostitution in Gang Dolly which has not worked out well, because based on the reality, the activities of prostitution in Gang Dolly is still working undercover. Economy is the factor that cause the prostitution activities keeps working. Enforcement and efforts conducted by SATPOL PP is the preventive attempt by providing guidance and repressive efforts by enforcing the Regional Regulation Num. 7 of 1999.

Suggestions from this research is the government of Surabaya needs to create a draft of regional regulations regarding prostitution activities and focusing more on the actors involved to minimize the activities of prostitution. The government has to perform socialization and counseling to people especially in the environment that considered prone of prostitution and schools in Surabaya expected that the understanding given is more acceptable to the public regarding the prostitution.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan zaman dewasa ini telah merubah nilai moral dan norma kehidupan manusia. Kemajuan teknologi, industrialisasi dan urbanisasi menyebabkan kesulitan beradaptasi dan menyebabkan kebingungan, kecemasan, dan konflik-konflik, sehingga banyak orang mengembangkan pola tingkah laku menyimpang dari norma-norma umum atau berbuat semaunya sendiri demi kepentingan pribadi.

Masyarakat merupakan kelompok individu yang saling berinteraksi, pola interaksi yang dilakukan masing-masing individu ini membuat munculnya hubungan sosial. Di dalam hubungan sosial ini, masing-masing individu saling bertindak dan berperilaku sesuai dengan norma-norma yang ada pada masyarakat tersebut, akan tetapi fenomena pada saat ini menunjukkan tidak keseluruhan dari perilaku individu sesuai dengan ketentuan dari norma-norma yang telah ditetapkan.

Adat istiadat dan kebudayaan mempunyai nilai pengontrol dan nilai sanksi terhadap tingkah laku anggota masyarakat. Sehingga tingkah laku yang dianggap tidak sesuai melanggar norma dan adat-istiadat dengan tingkah laku umum dianggap sebagai masalah sosial.

Salah satu bentuk penyimpangan norma (penyakit masyarakat) yang dianggap sebagai masalah sosial adalah prostitusi, yang mempunyai sejarah yang panjang (sejak adanya kehidupan manusia telah diatur oleh norma-norma perkawinan) dan tidak ada habis-habisnya yang terdapat di semua negara di dunia. Perilaku yang tidak sesuai dengan norma yang telah ditetapkan ini dianggap menjadi suatu masalah sosial dalam masyarakat.

Bahkan perilaku yang merupakan bagian dari masalah sosial kini telah menjadi penyakit sosial dalam masyarakat tersebut. Salah satunya adalah penyakit sosial mengenai pelacuran atau disebut juga prostitusi.

Prostitusi adalah sebuah nama yang diberikan untuk suatu perbuatan yang di dalamnya terlibat beberapa orang dalam suatu kegiatan pertukaran hubungan seksual dengan uang atau hadiah sebagai suatu transaksi perdagangan, dimana antara keduanya tidak memiliki status hubungan pernikahan. Sebenarnya masalah prostitusi ini merupakan suatu masalah yang rawan dan sangat kompleks. Oleh sebab itu kegiatan ini memerlukan perhatian dan penanganan serius dan menyeluruh dari berbagai aspek seperti moral, sosial, budaya, hukum, atau norma adat dan lainnya. Sekalipun demikian, prostitusi ini sangat sulit ditiadakan di negara manapun. Hal ini kembali lagi kepada pemahaman agama yang kurang dari masyarakat.¹

Pada umumnya masyarakat senantiasa berusaha menanggulangi masalah-masalah maupun penyakit sosial seperti prostitusi, baik dengan usaha-usaha represif yang mengarah kerehabilitasi sosial para pelacur, maupun usaha preventif dalam menghambat berkembangnya jumlah pelacur untuk dapat ditekan sekecil mungkin, dalam hal ini partisipasi dari masyarakat sangat diperlukan mengingat prostitusi yang merupakan masalah sosial tentunya dapat memberikan pengaruh terhadap kehidupan sosial budaya suatu masyarakat.

Sekalipun praktik prostitusi ini merupakan perbuatan yang merusak moral dan mental dan juga dapat menghancurkan pula keutuhan keluarga dan masyarakat, namun dalam hukum positif kegiatan praktek prostitusi tersebut tidak melarang bagi pelakunya

¹ Ronny Soemitro, **Study Hukum Dalam Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1985.hlm. 36.

akan tetapi hanya melarang bagi siapa yang menyediakan tempat atau memudahkan praktek prostitusi, seperti diatur dalam Pasal 296 dan Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang menyatakan:

Pasal 296 :²

Barangsiapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan 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 506 :³

Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.

Dalam hal ini yang dinyatakan sebagai seorang yang menyediakan tempat praktek prostitusi disebut Mucikari. Namun, di dalam pasal tersebut sekalipun Mucikari dan pedagang wanita telah tegas diancam dengan ancaman pidana, pada kenyataannya Mucikari dan pedagang wanita ini masih terus melakukan kegiatan prostitusi. Berarti dalam hal ini hukum menghadapi suatu masalah sosial yang sulit dipecahkan karena tidak mampu secara langsung menindak kegiatan prostitusi.

Kegiatan prostitusi sebagai gejala sosial yang dapat menimbulkan berbagai akibat yang membahayakan bagi kepribadian seseorang, memperburuk kehidupan keluarga dan menyebarkan penyakit sosial. Gejala sosial yang dapat timbul dari kegiatan ini antara lain timbulnya penyakit kelamin seperti HIV/AIDS dan berbagai tindakan kriminalitas lainnya seperti human trafficking dan perzinaan.

Dari Undang-undang diatas pemerintah sudah berusaha dalam menangani kegiatan prostitusi ini, pada kenyataannya praktek prostitusi tersebut tetapi masih saja berjalan. Di

² Pasal 296 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

³ Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

satu sisi, pemerintah telah membuat undang-undang yang mengatur tentang praktek prostitusi, namun di sisi lain, penegakkan terhadap masalah prostitusi masih belum bisa dijangkau.

Kegiatan prostitusi ini merupakan masalah yang sangat besar bahkan Fenomena praktek prostitusi di kota besar di Indonesia semakin merajalela. Biasanya di kota besar itu pelaku bisnis prostitusi melakukan praktek bisnisnya secara sembunyi-sembunyi, hal tersebut guna menghindari akses yang mungkin timbul dari adanya penolakan dari masyarakat maupun adanya penertiban dan tindakan hukum dari aparat.

Salah satu Kota besar di Indonesia adalah Kota Surabaya yang terkenal sebagai Kota Metropolitan dan Kota yang mempunyai praktek prostitusi yang terbilang sangat besar. Salah satu tempat yang terkenal adalah Gang Dolly, dimana Gang Dolly tersebut merupakan tempat prostitusi terbesar se-Asia Tenggara dikarenakan kurang lebih sekitar 9.000 pelacur berada dalam satu kawasan yang sama. Di dalam sejarahnya, kawasan Dolly tersebut merupakan tempat pemakaman warga Tionghoa pada zaman penjajahan Belanda. Namun pemakaman ini disulap oleh seorang Noni Belanda yang bernama Dolly sebagai tempat prostitusi khusus bagi para tentara negeri kincir angin. Maka dari itu perempuan dengan sebutan lonte Dolly itu kemudian dikenal sebagai tokoh melegenda tentang asal muasal terbentuknya gang lokalisasi prostitusi tersebut hingga saat ini.⁴

Tetapi Pada tahun 2014 lalu, praktek lokalisasi prostitusi ini telah ditutup oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan maksud memperkecil ruang untuk mengadakan praktek prostitusi dan sebagai gantinya para pekerja seks komersil tersebut telah diberikan sumbangan atau kompensasi berupa uang sebagai sebuah modal kepada para pekerja

⁴ Randy Ferdi Firdaus, 2013, **Peristiwa Sejarah Gang Dolly Sampai Terbesar Di Asia Tenggara** (*online*), <http://www.merdeka.com/peristiwa/sejarah-gang-dolly-sampai-terbesar-di-asia-tenggara>.diakses 4 maret 2016.

tersebut untuk membuat suatu usaha yang layak untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mereka. Penutupan praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pematik Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Pasal 2 yang menyatakan :⁵

Pasal 2

Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya setiap orang dilarang :

- a. Menggunakan bangunan/tempat untuk melakukan perbuatan asusila
- b. Melakukan perbuatan pemikat untuk berbuat asusila

Pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi yaitu dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pematik Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, yang menyatakan:⁶

Pasal 5

Pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pasal 6

- (1) Selain sanksi administratif tersebut dalam pasal 5 Peraturan Daerah ini Pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, dapat diancam Pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000,00 (lima puluh ribu rupiah)
- (2) Tindakan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.

⁵ Pasal 2 Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pematik Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

⁶ Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pematik Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya

Pada awalnya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikat Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya terkait penutupan kawasan lokalisasi prostitusi di Gang Dolly tersebut sudah ditegakan dengan baik ,akan tetapi pada tahun 2015 kegiatan praktek prostitusi di Surabaya atau di Gang Dolly ternyata masih berjalan seperti biasa, berbeda dengan sebelumnya praktek yang dilakukan pada saat ini dengan cara diam-diam atau sembunyi-sembunyi. Hal ini dinyatakan oleh “Metrotvnews” yang pada waktu itu melintasi kawasan Gang Dolly pada hari kamis tanggal 10 September 2015 dan sesuai kenyataannya masih banyak ditemukan calo-calo yang menawarkan jasa para pekerja seks komersial dan para calo tersebut datang dari berbagai wilayah di Indonesia diantaranya seperti Jawa Tengah dan Sumatra.⁷

Dengan demikian penegakan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikat Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya terhadap kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly masih belum dapat berjalan dengan maksimal sehingga efektivitas Peraturan Daerah tersebut belum dapat ditegakan dengan semestinya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji, meneliti, dan selanjutnya menuangkannya dalam suatu karya ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul **“Penegakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk**

⁷ Muhammad Khoirur Rosyid, 2015, **Dolly Diam-diam Masih Buka** (*online*), jatim.metrotvnews.com/read/2015/09/10/dolly-diam-diam-masih-buka, diakses 14 Februari 2016.

Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Pasca Penutupan Gang Dolly”

Tabel 1

Daftar Penelitian Sebelumnya

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2014	Alfiolita Hana Debry Carolina ⁸ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Perlindungan Anak Yang Tinggal Di Sekitar Lokasi Prostitusi Dari Pengaruh Lingkungan Prostitusi Terhadap Perilaku Seksual Anak	1. Bagaimana Lembaga perlindungan Anak memberikan perlindungan terhadap perilaku seksual anak yang tinggal di sekitar lokasi prostitusi? 2. Apa hasil dari upaya perlindungan anak yang tinggal di sekitar lokasi prostitusi dari pengaruh lingkungan prostitusi?	Dalam penelitian ini yang dibahas adalah mengenai Perlindungan terhadap Anak yang tinggal di sekitar Lokal
2.	2014	Mohammad Satria Nugraha ⁹ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Kendala Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Melalui Media Sosial Online Di Kalangan Remaja (Studi Di Polrestabes Surabaya)	1. Apa modus operandi tindak pidana prostitusi melalui media sosial online dikalangan remaja? 2. Bagaimana kendala yang dihadapi serta upaya Kepolisian dalam mengatasi tindak pidana prostitusi	Pada penelitian ini penekanan pembahasannya mengenai Kendala yang dihadapi oleh penyidik terhadap Tindak

⁸ Alfiolita Hana Debry Carolina, **Perlindungan Anak Yang Tinggal Di Sekitar Lokasi Prostitusi Dari Pengaruh Lingkungan Prostitusi Terhadap Perilaku Seksual Anak**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.

⁹ Mohammad Satria Nugraha, **Kendala Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Melalui Media Sosial Online Di Kalangan (Studi Di Polrestabes Surabaya)**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.

				melalui media sosial online di kalangan remaja?	Pidana Prostitusi Online
--	--	--	--	---	-----------------------------

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka penulis memfokuskan penelitian pada rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana realitas yang terjadi terhadap kegiatan Praktek Prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan ?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi masih berjalannya keberadaan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pascca penutupan ?
3. Bagaimana bentuk penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan oleh SATPOL PP Surabaya terkait masih berjalannya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas maka secara keseluruhan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis realitas yang terjadi terhadap kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupannya.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis apa saja faktor yang mempengaruhi masih berjalannya keberadaan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan.

3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis bentuk penegakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan oleh SATPOL PP Surabaya terkait masih berjalannya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan teori ilmu hukum. Manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

1. Teoritis

Untuk mengetahui dan mempelajari perkembangan Hukum Pidana, khususnya ilmu hukum terkait dengan masih berjalannya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya.

2. Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat, yaitu :

- a. Sebagai pedoman mahasiswa dan untuk menambah wawasan hukum pidana terkait dengan kasus praktek prostitusi di Kota Surabaya.
- b. Sebagai masukan bagi pemerintah dan aparat Negara untuk menangani kasus terhadap adanya kegiatan praktik prostitusi .
- c. Sebagai masukan bagi masyarakat khususnya orang tua untuk melindungi anak dan keluarga mereka agar tidak terjerumus dalam kegiatan seks komersial dan kepedulian masyarakat untuk ikut serta dalam menangani masalah prostitusi khususnya di daerah Surabaya.

E. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini akan diuraikan sistematika penulisan sebagaimana gambaran tentang penelitian ilmiah ini secara keseluruhan. Secara garis besar proposal ini nantinya akan terbagi menjadi 5 bab yang terdiri dari:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang Penegakan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya terhadap Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya terhadap kegiatan Pratek prostitusi yang masih berjalan di Gang Dolly, perumusan masalah, dan tujuan manfaat penelitian yang menjawab permasalahan yang ada, serta kontribusi penelitian baik secara praktis maupun teoritis.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini menjelaskan berbagai landasan teori yang digunakan sebagai dasar penelitian yang akan dilakukan terkait dengan masalah yang akan diteliti.

BAB III : METODE PENELITIAN

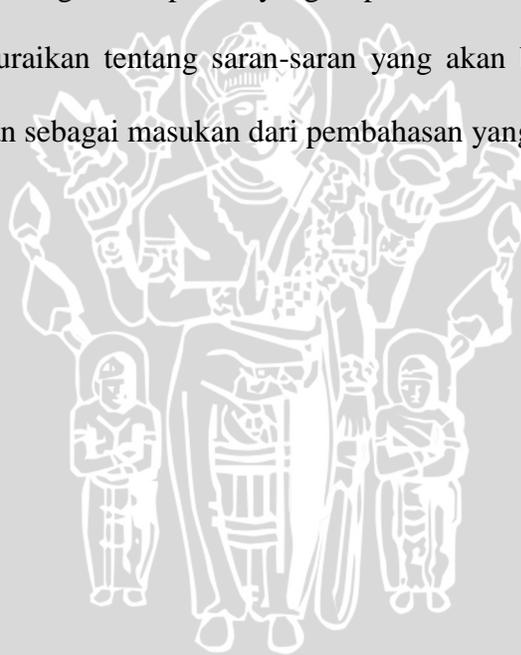
Dalam bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini yang meliputi metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, populasi dan sampel, metode pengumpulan data, analisis data dan definisi operasional.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan mengemukakan hasil dan pembahasan dari permasalahan yang diteliti dengan melalui metode-metode yang sudah dikemukakan di bab III metode penelitian. Di bab ini juga penulis akan menganalisis permasalahan dan membahasnya secara lebih rinci.

BAB V: PENUTUP

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian dan pembahasan, serta menguraikan tentang saran-saran yang akan berkaitan dengan hasil penelitian dan pembahasan sebagai masukan dari pembahasan yang telah dilakukan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Prostitusi

1. Pengertian Prostitusi

Prostitusi (pelacuran) secara umum adalah praktik hubungan seksual sesaat, yang kurang lebih dilakukan dengan siapa saja, untuk imbalan berupa uang. Tiga unsur utama dalam praktik pelacuran adalah pembayaran, promiskuitas dan ketidakacuhan emosional.¹⁰

Beberapa definisi prostitusi menurut para ahli:

- a. Purnomo dan Siregar: “Prostitusi, pelacuran atau persundalan adalah peristiwa penyerahan tubuh oleh wanita kepada banyak lelaki dengan imbalan pembayaran guna disetubuhi dan sebagai pemuas nafsu seks si pembayar, yang dilakukan di luar pernikahan.¹¹
- b. W.A. Bonger: “Prostitusi ialah gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan perbuatan-perbuatan seksual sebagai mata pencarian”.¹²
- c. P.J de Bruine Van Amstel: “Prostitusi adalah penyerahan diri dari wanita kepada banyak laki-laki dengan pembayaran”.¹³

Kartini Kartono: “Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual, dengan pola-pola organisasi impuls atau dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi, dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (promiskuitas), disertai eksploitasi dan komersialisasi seks, yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.¹⁴

2. Jenis-Jenis Prostitusi

¹⁰ Bagong Suyanto, **Masalah Sosial Anak**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.hlm. 159.

¹¹ *Ibid*.hlm.159-160

¹² Kartono Kartini, **Patologi Sosial**, Rajawali Press, Jakarta, 2011.hlm. 182.

¹³ *Ibid*.hlm.183

¹⁴ Kartono Kartini, **Patologi Sosial**, Rajawali Press, Jakarta, 2011.hlm.185

Kehidupan masyarakat yang semakin dinamis menjadi profesi dan jenis pekerjaan juga semakin berkembang. Sejalan dengan itu Profesi yang dimasukan dalam kategori pelacuran antara lain ialah:¹⁵

- a. Pergundian: pemeliharaan bini tidak resmi, bini gelap atau perempuan piaraan. Mereka hidup sebagai suami isteri, namun tanpa ikatan perkawinan. Gundik-gundik orang asing ini pada zaman pemerintahan belanda dahulu disebut nyai.
- b. Tante girang atau loose married woman : Yaitu wanita yang sudah kawin, namun tetap melakukan hubungan erotic dan seks dengan laki-laki lain; baik secara iseng untuk mengisi waktu kosong, bersenang-senang “just for fun” dan mendapatkan pengalaman-pengalaman seks lain, maupun secara intensional untuk mendapatkan penghasilan.
- c. Gadis-gadis panggilan : ialah gadis-gadis dan wanita-wanita biasa yang menyediakan diri untuk dipanggil dan dipekerjakan sebagai prostitute, melalui saluran-saluran tertentu. Mereka ini terdiri atas ibu-ibu rumah tangga, pelayan-pelayan toko, pegawai-pegawai, buruh-buruh perusahaan, gadis-gadis lanjutan, para mahasiswi, dan lain-lain.
- d. Gadis-gadis bar atau B-girls: yaitu gadis-gadis yang bekerja sebagai pelayan-pelayan di bar dan lebih luas lagi bekerja di tempat-tempat yang biasa dijadikan tempat nongkrong dan sekaligus bersedia memberikan layanan seks kepada para pengunjung.
- e. Gadis-gadis juvenile delinquent: Gadis-gadis muda dan jahat yang didorong oleh ketidakmatangan emosinya retardasi/ keterbelakangan inteleknya, menjadi sangat psaiif dan sugestibel sekali. Karakternya sangat lemah. Sebagai akibatnya, merka itu mudah sekali jadi pecandu minuman-minuman keras atau alkoholok, dan pecandu obat-obat

¹⁵ *Ibid.*Hlm.186-188

- bias (ganja, heroin, morfin, dan lain-lain), sehingga mudah tergiur melakukan perbuatan-perbuatan immoral seksual dan pelacuran.
- f. Gadis-gadis binal atau Free Girls : di Bandung mereka menyebut diri sebagai “bagong lieur” (babi hutan yang mabuk). Mereka itu adalah gadis-gadis sekolah atau putus sekolah, putus studi di akademi atau fakultas, dengan pendirian yang “brengek” dan menyebarkan kebebasan seks secara ekstrem, untuk mendapatkan kepuasan seksual. Mereka menganjurkan seks bebas dan cinta bebas.
 - g. Gadis-gadis taxi (di Indonesia ada juga gadis-gadis becak); yaitu wanita-wanita cantik dan gadis-gadis panggilan yang ditawarkan dibawa ketempat “plesiran” dengan taksi-taksi atau becak.
 - h. Penggali emas atau gold-diggers: yaitu gadis gadis dan wanita-wanita cantik ratu kecantikan, pramugari/mannequin, penyanyi, pemain panggung, bintang film, pemain sandiwara, teater atau opera, anak wayang, dan lain-lain yang pandai merayu dan bermain cinta, untuk mengeduk kekayaan orang-orang berduit. Pada umumnya, sulit sekali mereka itu diajak bermain seks. Yang diutamakan oleh mereka ialah: dengan “kelihatannya” menggali emas dan kekayaan dari pada “kekasihnya”.
 - i. Hostes atau pramuria yang menyemarakkan kehidupan malam dalam nightclub-nightclub (vide EL Ci Ci, Mirasa, Nirwana, Golden Gate, Bina Ria, Mini Disco, Tanamur di Jakarta). Pada intinya, profesi hostes merupakan bentuk pelacuran halus. Sedang pada hakikatnya, hostes itu adalah predikat baru dari pelacuran. Sebab, di lantai-lantai dansa mereka itu membiarkan diri dipeluki, diciumi dan diraba-raba seluruh badannya. Juga di meja-meja minum badannya diraba-raba dan diremas-remas oleh langganan. Para hostes ini harus melayani makan, minum, dansa dan memuaskan

naluri-naluri seks para langganan dengan jalan menikmati tubuh para hostes/pramuria tersebut. Dengan demikian langganan bisa menikmati keriaan atau kesenangan suasana tempat-tempat hiburan.

- j. Promis kuitas/promiscuity ialah: hubungan seks secara bebas dan awut-awutan dengan pria mana pun juga; dilakukan dengan banyak laki-laki.

3. Faktor-faktor Yang Melatarbelakangi Prostitusi

Berdasarkan Kartini Kartono,¹⁶ menjelaskan motif-motif yang melatarbelakangi pelacuran pada wanita adalah sebagai berikut:

- a) Adanya kecenderungan melacurkan diri pada banyak wanita untuk menghindarkan diri dari kesulitan hidup, dan mendapatkan kesenangan melalui jalan pendek. Kurang pengertian, kurang pendidikan, dan buta huruf, sehingga menghalalkan pelacuran.
- b) Ada nafsu-nafsu seks yang abnormal, tidak terintegrasi dalam kepribadian, dan keroyalan seks. Hysteris dan hyperseks, sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks dengan satu pria/suami.
- c) Tekanan ekonomi, faktor kemiskinan, dan pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik.

¹⁶ Kartono Kartini, **Patologi Sosial**, Rajawali Press, Jakarta, 2011.hlm.245

- d) Aspirasi materiil yang tinggi pada diri wanita dan kesenangan ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah. Ingin hidup bermewah-mewah, namun malas bekerja.
- e) Bujuk rayu kaum laki-laki dan para calo, terutama yang menjajikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi.
- f) Banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk film-film biru, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktikkan seks dan lain-lain.
- g) Gadis-gadis pelayan toko dan pembantu rumah tangga tunduk dan patuh melayani kebutuhan-kebutuhan seks dari majikannya untuk tetap mempertahankan pekerjaannya.
- h) Penundaan perkawinan, jauh sesudah kematangan biologis, disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan standar hidup yang tinggi. Lebih suka melacurkan diri daripada kawin.
- i) Disorganisasi dan disintegrasi dari kehidupan keluarga, broken home, ayah dan ibu lari, kawin lagi atau hidup bersama dengan partner lain. Sehingga anak gadis merasa sangat sengsara batinnya, tidak bahagia, memberontak, lalu menghibur diri terjun dalam dunia pelacuran.
- j) Mobilitas dari jabatan atau pekerjaan kaum laki-laki dan tidak sempat membawa keluarganya.
- k) Oleh pengalaman-pengalaman traumatis (luka jiwa) dan shock mental misalnya gagal dalam bercinta atau perkawinan dimadu, ditipu, sehingga muncul kematangan seks yang terlalu dini dan abnormalitas seks.
- l) Ajakan teman-teman sekampung atau sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia pelacuran.

m) Ada kebutuhan seks yang normal, akan tetapi tidak dipuaskan oleh pihak suami.

4. Penanggulangan Terhadap Prostitusi

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

1. Usaha yang bersifat preventif (pencegahan), antara lain dengan:
 - a. Penyempurnaan perundang-undang mengenai larangan atau pengaturan penyelenggaraan prostitusi.
 - b. Intensifikasi pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian, untuk memperkuat keimanan terhadap nilai-nilai religious dan norma kesusilaan.
 - c. Menciptakan bermacam-macam kesibukan dan kesempatan rekreasi bagi anak-anak puber dan adolesens untuk menyalurkan kelebihan energinya.
 - d. Memperluas lapangan kerja bagi wanita, disesuaikan dengan kodrat dan bakatnya, serta mendapatkan upah/gaji yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup setiap harinya.
 - e. Penyelenggaraan pendidikan seks dan pemahaman nilai perkawinan dalam kehidupan keluarga.
 - f. Pembentukan badan atau tim koordinasi dari semua usaha penanggulangan prostitusi yang dilakukan oleh beberapa instansi sekaligus mengikutsertakan potensi masyarakat lokal untuk membantu melaksanakan kegiatan pencegahan atau penyebaran pelacur.
 - g. Penyitaan terhadap buku-buku dan majalah-majalah cabul, gambargambarporno, film-film biru dan sarana-sarana lain yang merangsang nafsu seks.

- h. Meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya.
2. Tindakan yang bersifat represif dan kuratif, usaha yang dimaksudkan sebagai kegiatan menekan (menghapus, menindas) dan usaha menyembuhkan para wanita dari ketunasusilaannya untuk membawa mereka ke jalan yang benar. Usaha ini meliputi:
 - a. Melalui lokalisasi yang sering ditafsirkan sebagai legalisasi orang melakukan pengawasan/kontrol yang ketat demi menjamin kesehatan dan keamanan para prostitusi serta lingkungannya.
 - b. Untuk mengurangi prostitusi, diusahakan melalui aktivitas rehabilitasi dan resosialisasi, agar mereka dapat dikembalikan sebagai warga masyarakat yang susila.
 - c. Penyempurnaan tempat-tempat penampungan bagi para wanita tunasusila terkena razia disertai pembinaan yang sesuai dengan bakat dan minat masing-masing.
 - d. Pemberian suntikan dan pengobatan pada interval waktu tertentu untuk menjamin kesehatan para prostitusi dan lingkungannya.
 - e. Menyediakan lapangan kerja baru bagi mereka yang bersedia meninggalkan profesi prostitusi dan mau memulai hidup susila.
 - f. Mengadakan pendekatan terhadap pihak keluarga pihak pelacur dan masyarakat asal mereka agar mereka mau menerima kembali exs wanita tunasusila itu mengawali hidup baru.
 - g. Mencarikan pasangan hidup yang permanen/suami bagi wanita tunasusila untuk membawa mereka kejalan yang benar.

5. Ketentuan Hukum Tentang Prostitusi

Di Indonesia masih belum ada ketentuan hukum yang secara khusus mengatur tentang adanya praktek prostitusi, akan tetapi Indonesia hanya mengatur tentang larangan bagi seseorang yang menyediakan tempat untuk dijadikan prostitusi. Hal ini telah diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) itu sendiri, prostitusi diatur pada Pasal 296 yang menyatakan:¹⁷

Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan 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.

R. Soesilo mengatakan bahwa pasal ini untuk memberantas orang-orang yang mengadakan rumah bordil atau tempat-tempat pelacuran. Supaya dapat dihukum berdasarkan pasal ini, harus dibuktikan bahwa perbuatan itu menjadi “pencahariannya” (dengan pembayaran) atau “kebiasaannya” (lebih dari satu kali).¹⁸

Dari pasal diatas maka dapat disimpulkan bahwa seseorang itu dapat dipidana apabila sengaja menyediakan tempat untuk pelacuran dan menjadikannya sebagai mata pencahariannya ,sehingga ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana hanya dapat digunakan untuk menjerat penyedia tempat pelacuran saja.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak ada satupun pasal yang mengatur secara khusus tentang pelacuran atau wanita pelacur, padahal di dalam hukum pidana terdapat asas legalitas yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, yang menyatakan:¹⁹

¹⁷ Pasal 296 Kitab Undang-undang Hukum Pidana

¹⁸ R. Soesilo, **Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal**, Politeia, Bogor,1995. hlm. 217.

¹⁹ Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan itu dilakukan.

Hal ini berarti segala perbuatan yang belum diatur di dalam undang-undang tidak dapat dijatuhi sanksi pidana. Jadi, belum tentu semua perbuatan melawan hukum atau merugikan masyarakat diberi sanksi pidana. Namun, Moeljatno²⁰ mengartikan pelacuran tidak dijadikan larangan dalam hukum pidana, janganlah diartikan bahwa pelacuran itu tidak dianggap merugikan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dicari rumusan hukum atau peraturan yang tepat menindak aktivitas pelacuran, yang selama ini dalam praktik dapat dilaksanakan oleh penegak hukum.

Ketentuan Pasal 296 KUHP tersebut mengatur perbuatan atau wanita yang melacurkan diri tidak dilarang oleh undang-undang, sedangkan yang bisa dikenakan pasal ini adalah orang-orang yang menyediakan tempat kepada laki-laki dan perempuan untuk melacur, dan agar dapat dihukum perbuatan itu harus dilakukan untuk mata pencaharian atau karena kebiasaannya.

Pasal 297 KUHP menyebutkan bahwa perdagangan wanita dan perdagangan laki-laki yang belum cukup umur, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun. Perdagangan wanita ini harus diartikan sebagai semua perbuatan yang langsung bertujuan untuk menempatkan seorang perempuan dalam keadaan bergantung kepada kemauan orang lain yang ingin menguasai perempuan itu untuk disuruh melakukan perbuatan-perbuatan cabul dengan orang ketiga. Perbuatan perdagangan wanita harus bertujuan untuk menyerahkan wanita ke dalam kancah pelacuran tidak hanya mengenai wanita pelacur,

²⁰ Andi Hamzah, **Asas-Asas Hukum Pidana**, Rineka Cipta, Jakarta, 1994. hlm. 86.

tetapi wanita yang sudah menjadi pelacur pun dapat juga menjadi objek perbuatan perdagangan wanita.

Pasal 506 KUHP menyebutkan barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul dari seorang wanita dan menjadikan sebagai mata pencaharian, diancam dengan kurungan paling lama 1 (satu) tahun. Orang yang menarik keuntungan dari perbuatan tersebut dan menjadikannya sebagai mata pencaharian sering disebut mucikari. Mucikari yaitu makelar cabul artinya seorang laki-laki yang kehidupannya dibayar oleh pelacur yang tinggal bersama-sama dengannya dalam tempat pelacuran, yang menolong mencari para pelanggan, dari hasil itu ia mendapat bagiannya. Pada umumnya mucikari ini di samping menjadi perantara (calo) untuk mempertemukan pelacur dan pelanggannya, juga berperan sebagai “kekasih atau pelindung” para wanita pelacur itu.

Selain di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), perbuatan praktek prostitusi ini mempunyai keterkaitan yang erat di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, yaitu dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan:²¹

Perdagangan Orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi

²¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (7) juga telah menjelaskan tentang pengertian dari eksploitasi, menyatakan:²²

Eksplorasi adalah tindakan dengan atau tanpa persetujuan korban yang meliputi tetapi tidak terbatas pada pelacuran, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan baik materiil maupun immateriil.

B. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas Hukum

1. Pengertian Efektivitas Hukum

Dalam membicarakan efektivitas Hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektivitas hukum dimaksud, berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis dan berlaku secara filosofis.²³

Berikut ini pengertian Efektivitas Hukum menurut beberapa ahli :

- a. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum secara sosiologis atau empiris, yang intinya adalah efektifitas hukum. Efektifitas hukum adalah pengaruh hukum terhadap masyarakat, inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Kalau masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau yang dikendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif.²⁴

²² Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

²³ Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.62.

²⁴ Muhammad Fachriramli, 2012, **Seberapa Efektif Hukum Itu** (*online*), <http://muhammadfachriramli.blogspot.co.id/2012/12/seberapa-efektif-hukum-itu.html>. diakses 13 Maret 2016.

- b. Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.²⁵

2. Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

1. Penegakkan Hukum

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakkan hukum, pasangan-pasangan tersebut perlu diserasikan. Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut,

²⁵ Iin Pratama,2012, **Efektifitas Hukum** (online), <http://pratamaiin.blogspot.co.id/2012/12/efektivitas-hukum.html>.diakses tanggal 14 Maret 2016.

memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, di dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi dari pada penegakkan hukum secara konseptual.²⁶

2. Faktor Hukum

Sebagai sumber hukum, perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan yang kuat.

Undang-undang di sini identik dengan hukum tertulis (*ius scripta*) sebagai lawan dari hukum yang tidak tertulis (*ius non scripta*). Pengertian hukum tertulis sama sekali tidak dilihat dari wujudnya yang ditulis dengan sesuatu alat tulis. Dengan perkataan lain, istilah tertulis tidak dapat diartikan secara harfiah. Istilah tertulis disini maksudnya dirumuskan secara tertulis oleh pembentuk hukum khusus. Dengan demikian dapat ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang disebabkan karena:²⁷

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang.

²⁶ Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011. hlm. 7

²⁷ *Ibid.* hlm. 17.

- 2) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
- 3) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

3. Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari arti istilah penegakan hukum adalah luas sekali oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Setiap penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan. Oleh karena itu, seorang penegak hukum yang mempunyai kedudukan tertentu dengan sendirinya memiliki wewenang untuk melakukan sesuatu berdasarkan jabatannya.

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, biasanya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil bahwa antara berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik. Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dilakukan dengan peranan yang sebenarnya dilakukan.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapat pengertian dari golongan sasaran, disamping membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh masyarakat.

Halangan-halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan yang seharusnya dari golongan penegak hukum, mungkin berasal dari dirinya sendiri atau dari lingkungan.

Halangan-halangan yang memerlukan penanggulangan tersebut, antara lain:²⁸

- 1) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi
- 2) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi
- 3) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi
- 4) Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materil
- 5) Kurangnya daya inofatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

4. **Faktor Sarana atau Fasilitas**

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia atau yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.

Penegak hukum sebagai pilar dalam menegakan hukum yang adil dengan tidak mengurangi kepastian hukum, maka dibutuhkan fasilitas yang memadai agar dalam proses tersebut tidak lagi dijadikan suatu alasan dalam menghambat kasus-kasus yang ditanganinya sebelum atau pada saat berperkara, sarana atau fasilitas tersebut hendaknya digunakan secara efektif dan efisien terutama bagi penegak hukum yang mempunyai tugas yang begitu luas.

²⁸Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.hlm.34.

Sarana ekonomis ataupun biaya-biaya daripada pelaksanaan sanksi-sanksi negatif diperhitungkan, dengan berpegang pada cara yang lebih efektif dan efisien, sehingga biaya dapat ditekan di dalam program-program pemberantasan kejahatan jangka panjang. Kepastian (Certainly) di dalam penanganan perkara maupun kecepatannya, mempunyai dampak yang lebih nyata, apabila dibandingkan dengan peningkatan sanksi negatif. Kalau tingkat kepastian dan kecepatan penanganan perkara ditingkatkan, maka sanksi-sanksi negatif akan mempunyai efek menakuti yang tinggi pula, sehingga akan dapat mencegah peningkatan kejahatan dan pelanggaran.

Dengan demikian, sarana atau fasilitas pendukung merupakan suatu hal yang mutlak harus ada demi lancarnya penegakan hukum di Indonesia. Tanpa adanya sarana atau fasilitas pendukung, maka penegak hukum akan kesulitan dalam menegakkan hukum.

5. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat, oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan suatu contoh yang diambil dari unsur kalangan penegak hukum, yakni polisi yang mempunyai peranan penting dalam membawa kedamaian bagi masyarakat luas.

Warga masyarakat rata-rata mempunyai pengharapan agar polisi dapat menanggulangi masalah yang dihadapi tanpa memperhitungkan apakah polisi tersebut baru saja menamatkan pendidikan kepolisian atau merupakan polisi yang sudah berpengalaman. Pengharapan tersebut ditujukan kepada polisi yang mempunyai

pangkat terendah sampai dengan pangkat yang tertinggi. Orang-orang yang berhadapan dengan polisi, tidak sempat memikirkan taraf pendidikan yang pernah dialami oleh polisi dengan pangkatnya yang rendah.

Di dalam kehidupan sehari-hari, maka begitu menyelesaikan pendidikan kepolisian, maka seorang anggota polisi langsung terjun kedalam masyarakat, dimana dia akan menghadapi berbagai masalah, yang mungkin pernah dipelajarinya di sekolah. Warga masyarakat mempunyai persepsi bahwa setiap anggota polisi dapat menyelesaikan gangguan-gangguan yang dialami oleh warga masyarakat, dengan hasil yang sebaik-baiknya.

Pada umumnya, polisi dalam menjalankan tugasnya selalu dihadapkan berbagai macam manusia dengan latar belakang dan pengalaman masing-masing. Biasanya, ada masyarakat yang dengan sendirinya taat pada hukum, ada pula yang pura-pura menaati ketika ada polisi, dan bahkan ada yang secara terang-terangan melewatinya.

Tidak setiap kegiatan atau usaha yang bertujuan supaya warga masyarakat menaati hukum, menghasilkan kepatuhan. Ada kemungkinan bahwa kegiatan atau usaha tersebut menghasilkan sikap yang bertentangan dengan tujuannya. Misalnya, kalau ketaatan terhadap hukum dilakukan karena adanya sanksi-sanksi negatif yang berwujud hukuman apabila hukum dilanggar.

Adapun cara yang biasa diterapkan oleh polisi untuk membuat warga masyarakat taat pada hukum biasanya dilakukan dengan cara yang lunak (persuasion) yang bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum, sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. Kadang-kadang dilakukan suatu penyuluhan berulang-ulang agar seluruh masyarakat dapat memahami

tentang hukum pada saat penyuluhan dan diharapkan kedepan masyarakat mengetahui peraturan tersebut.

Seorang penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atau lapisan masyarakat yang ada dilingkungan tersebut, beserta tatanan status/kedudukan dan peranan yang ada. Hal lain yang perlu diketahui dan dipahami adalah lembaga-lembaga sosial yang hidup, serta yang sangat dihargai oleh bagian terbesar warga masyarakat setempat. Secara teoritis, lembaga-lembaga sosial tersebut mempunyai hubungan fungsional sehingga mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap stabilitas maupun perubahan-perubahan sosial budaya yang akan atau sering terjadi.

6. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan yang harus diserasikan. Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut (Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1983):

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keakhlakan
3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/invatisme

Dengan definisi tersebut, budaya hukum itulah yang menentukan kapan, mengapa, dan dimana orang-orang menggunakan hukum dan kapan mereka menggunakan lembaga-lembaga lainnya.

3. Usaha-usaha Meningkatkan Kesadaran Hukum²⁹

1. Pengetahuan Hukum

Bila suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan dan diterbitkan menurut prosedur yang sah dan resmi, maka secara yuridis peraturan perundang-undangan itu berlaku. Kemudian timbul asumsi bahwa setiap warga masyarakat dianggap mengetahui adanya undang-undang tersebut. Pengetahuan hukum masyarakat akan dapat diketahui bila diajukan seperangkat pernyataan mengenai pengetahuan hukum tertentu. Pernyataan dimaksud, dijawab oleh masyarakat itu dengan benar sehingga kita dapat mengatakan bahwa masyarakat itu sudah mempunyai pengetahuan hukum yang benar. Sebaliknya, bila pernyataan yang dimaksud tidak dijawab dengan benar, dapat dikatakan masyarakat itu belum atau kurang mempunyai pengetahuan hukum.

2. Pemahaman Hukum

Apabila pengetahuan hukum saja yang dimiliki masyarakat, hal itu belumlah memadai, masih diperlukan pemahaman atas hukum yang berlaku. Melalui pemahaman hukum, masyarakat diharapkan memahami tujuan peraturan perundang-undangan serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan perundang-undangan dimaksud. Pemahaman hukum masyarakat akan dapat diketahui bila diajukan seperangkat pernyataan mengenai pemahaman hukum tertentu. Pernyataan dimaksud, dijawab oleh masyarakat itu dengan benar sehingga kita dapat mengatakan bahwa masyarakat itu sudah mempunyai pemahaman hukum yang benar.

²⁹ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 66.

Sebaliknya, bila pernyataan yang dimaksud tidak dijawab dengan benar, dapat dikatakan masyarakat itu belum memahami hukum.

3. Penataan Hukum

Seorang warga masyarakat menaati hukum karena berbagai sebab, yaitu:

- a. Takut karena sanksi negatif, apabila hukum dilanggar
- b. Untuk menjaga hubungan baik dengan penguasa
- c. Untuk menjaga hubungan baik dengan rekan-rekan sesamanya
- d. Karena hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang dianut
- e. Kepentingannya terjamin

4. Pengharapan Terhadap Hukum

Suatu norma hukum akan dihargai oleh warga masyarakat apabila ia telah mengetahui, memahami dan menaatinya. Artinya, dia benar-benar dapat merasakan bahwa hukum tersebut menghasilkan ketertiban serta ketentraman dalam dirinya. Hukum tidak hanya berkaitan dari segi lahiriah dari manusia, akan tetapi juga dari segi batiniah.

5. Peningkatan Kesadaran Hukum

Peningkatan kesadaran hukum seyogyanya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar masyarakat mengetahui dan memahami hukum-hukum tertentu. Penyuluhan hukum merupakan tahap selanjutnya dari penerangan hukum. Tujuan utama dari penerangan dan penyuluhan hukum adalah agar warga masyarakat memahami hukum-hukum tertentu, sesuai masalah-maslah hukum yang sedang

dihadapi pada saat itu. Penyuluhan hukum harus berisikan hak dan kewajiban di bidang-bidang tertentu,serta manfaatnya bila hukum dimaksud ditaati.

C. Analisis Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dengan Peraturan Daerah

Kota Surabaya Terkait dengan Praktek Prostitisi di Kota Surabaya

Penutupan kawasan Gang Dolly tersebut dilakukan Berdasarkan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya ,yaitu pada Pasal 2 yang menyatakan ³⁰:

Di Kotamdya Daerah Tingkat II Surabaya setiap orang dilarang :

- a. Menggunakan bangunan/tempat untuk melakukan perbuatan asusila
- b. Melakukan perbuatan pemikat untuk berbuat asusila

Dari pasal diatas, sudah jelas dikatakan bahwa seseorang dilarang menguunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila, akan tetapi pada kenyataannya di kawasan Gang Dolly tersebut rata-rata setiap bangunan atau tempat disana telah terkenal dijadikan sebagai tempat untuk berbuat cabul. Sanksi administratif yang dikenakan apabila masih ada yang melanggar Peraturan terdapat pada Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya ,yang menyatakan:³¹

Pasal 5

Pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

³⁰ Pasal 2 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

³¹ Pasal 5 dan pasal 6 Peraturan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Pasal 6

- (1) Selain sanksi administratif tersebut dalam pasal 5 Peraturan Daerah ini Pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, dapat diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000,00 (lima puluh rupiah);
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayatr (1) pasal ini adalah pelanggaran.

Dari masalah ini maka pemerintah Kota Surabaya memutuskan untuk menghentikan kegiatan tersebut karena banyak sekali bangunan-bangunan atau tempat-tempat yang masih dijadikan sebagai tempat untuk perbuatan cabul atau tempat praktek prostitusi dan hal tersebut telah melanggar Peraturan Daerah Kota Surabaya. Akan tetapi, dengan ditutupnya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut, tidak memungkinkan bahwa kegiatan praktek prostitusi tidak dapat berjalan lagi, malah sebaliknya kegiatan praktek prostitusi malah semakin merajalela di Kota Surabaya.

Seiring dengan perkembangan zaman yang semakin maju, kegiatan praktek prostitusi juga dapat berkembang mengikuti zaman. Adanya kegiatan praktek prostitusi ini merupakan masalah yang besar yang di alami oleh negara khususnya Kota Surabaya, dengan adanya kegiatan praktek prostitusi maka akan dapat meyebabkan beberapa kasus tindak pidana yang terjadi. Dalam hal ini, kasus tindak pidana yang sering terjadi akibat adanya kegiatan praktek prostitusi ini adalah kasus trafficking dan perdagangan wanita, dimana telah diatur juga didalam Pasal 297 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang menyatakan:³²

Pasal 297

Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

³² Pasal 297 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Sedangkan kegiatan praktek prostitusi ini juga menyebabkan anak-anak dibawah umur menjadi korban dari perdagangan wanita, dimana seorang wanita yang belum cukup umur dipaksa untuk melakukan hubungan suami istri, yaitu pasal 287³³:

Pasal 287

- (1) Barangsiapa bersetubuh dengan seorang wanita di luar perkawinan, padahal diketahuinya atau sepatutnya harus diduganya bahwa umumnya belum lima belas tahun, atau kalau umurnya tidak jelas, bahwa belum waktunya untuk dikawin, diancam dengan pidana penjara paling lama Sembilan tahun.
- (2) Penuntutan hanya dilakukan atas pengaduan atas pengaduan, kecuali jika umur wanita belum sampai dua belas tahun atau jika ada salah satu hal berdasarkan pasal 291 dan pasal 294.

Dari pasal-pasal yang tercantum di dalam KUHP diatas, maka sudah jelas kejahatan terhadap wanita dan anak dapat diakibatkan dari adanya praktek prostitusi di Indonesia sekarang ini, hal ini terbukti bahwa banyaknya kasus yang terjadi oleh anak dan perempuan akibat diperdagangkan dan dipaksa untuk bekerja menjadi pelacur. Dalam Pasal 296 dan Pasal 506 Kitab Undang-undang Hukum Pidana Sendiri juga telah melarang bagi siapa yang memudahkan dan menarik keuntungan dari perbuatan cabul maka akan dikenakan sanksi dipenjara, yang menyatakan: :³⁴

Pasal 296

Barangsiapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan 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 506 :³⁵

³³ Pasal 287 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

³⁴ Pasal 296 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

³⁵ Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

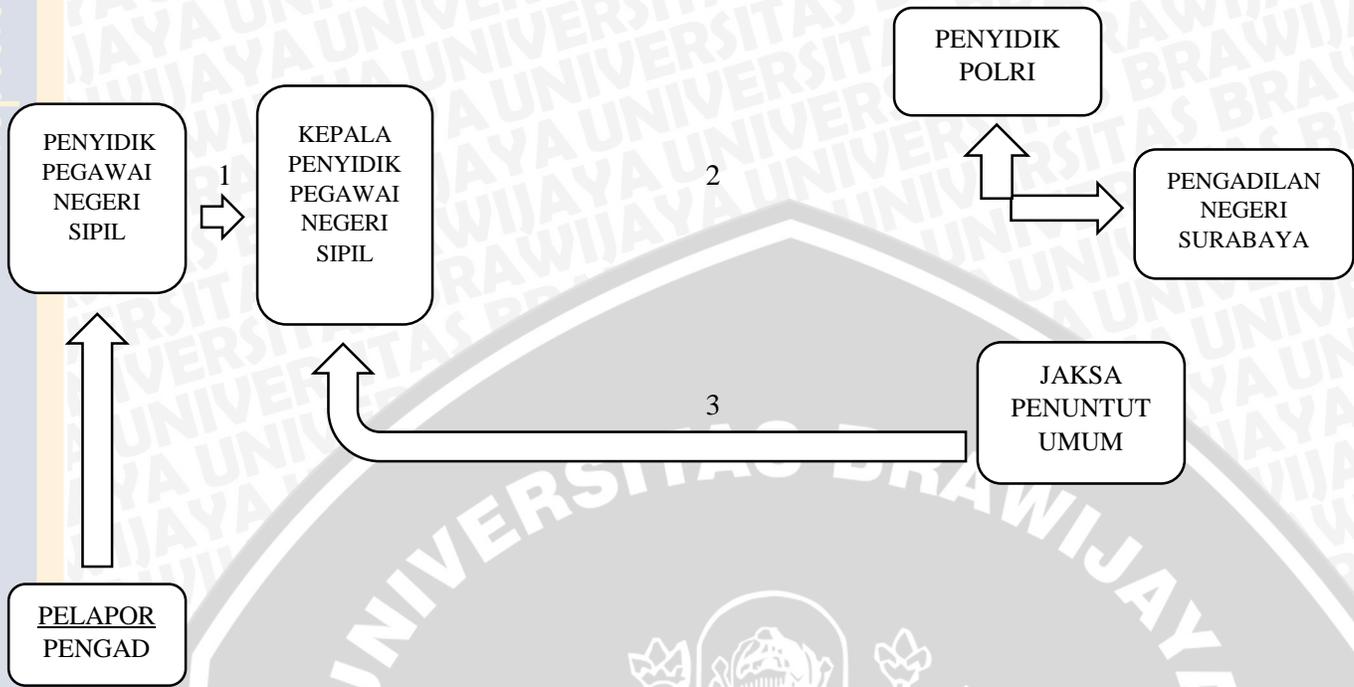
Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.

Terjadinya praktek prostitusi tersebut juga tidak lepas dari peran seorang Mucikari yang memudahkan seseorang untuk berbuat prostitusi. Seorang Mucikari itu sendiri yaitu makelar cabul artinya seorang laki-laki yang kehidupannya dibayar oleh pelacur yang tinggal bersama-sama dengannya dalam tempat pelacuran, yang menolong mencarikan para pelanggan, dari hasil itu ia mendapat bagiannya. Dari penghasilan itulah mereka dapat mempertahankan hidupnya dari hasil yang tidak halal dan pekerjaan yang dilakukan juga telah melanggar KUHP sendiri, sehingga yang dapat diberikan sanksi penjara apabila terdapat tempat kegiatan praktek prostitusi adalah seorang mucikari tersebut, dikarenakan Mucikari memudahkan seseorang untuk berbuat cabul dan menarik keuntungan dari perbuatan cabul tersebut.

Dalam hal ini aparat penegak hukum yaitu pihak kepolisian dan Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) juga mengambil tindakan dalam menangani kasus kegiatan Praktek Prostitusi yang dilakukan oleh seorang Mucikari di kota Surabaya. Akan tetapi kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) hanya sebatas melakukan penegakkan terhadap Peraturan Daerah saja yaitu dengan melakukan razia, sehingga apabila terdapat kasus atau masalah-masalah yang berkaitan dengan perkara pidana maka akan dilimpahkan ke pada pihak Kepolisian untuk ditangani lebih lanjutnya. Berikut ini adalah prosedur yang dilakukan pihak Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) kepada pihak Kepolisian apabila terdapat tindak pidana pada saat melakukan penegakan atau razia.

Bagan 1

Skema Jalannya Perkara Tindak Pidana Pelanggaran Peraturan daerah Acara Cepat



Keterangan :

1. BAP dan barang bukti disampaikan kepada Ka. PPNS dua hari sebelum sidang.
2. BAP diteruskan ke PN dan tembusannya disampaikan kepada penyidik PORLI, JAKSA.
3. Perkara yang telah di putus.

Dari permasalahan terhadap adanya kegiatan praktek prostitusi tersebut, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sendiri hanya memfokuskan kepada Mucikarinya saja akan tetapi tidak memfokuskan pada yang pelaku-pelaku yang melakukan kegiatan praktek prostitusi tersebut, sehingga yang dapat dikenakan sanksi pidana hanya untuk para Mucikarinya saja. Akan tetapi didalam Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya juga mengatur tentang bangunan/tempat yang dijadikan sebagai tempat untuk berbuat asusila saja, tidak ada yang mengatur dengan

kelas terhadap pelaku-pelaku kegiatan praktek prostitusi tersebut. Dengan tidak adanya peraturan prundang-undangan yang mengatur tentang para pelaku kegiatan praktek prostitusi tersebut, maka kegiatan tersebut akan terus berjalan dengan semestinya, dikarenakan tidak adanya larangan terhadap perbuatan asusila tersebut. Dari penjelasan tersebut, maka seharusnya pemerintah Indonesia membuat suatu rancangan undang-undang mengenai kegiatan praktek prostitusi, tidak hanya disurabaya akan tetapi di seluruh daerah Indonesia sehingga keberadaan prostitusi dapat dihilangkan dan dapat dihentikan.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris atau penelitian Yuridis Sosiologis yaitu penelitian hukum yang menggunakan data primer.³⁶ Menurut pendekatan empiris pengetahuan didasarkan atas fakta-fakta yang di peroleh dari hasil penelitian dan obserfasi.³⁷

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999, hlm.10.

³⁷ Ronny Kountar, **Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis**, PPM, Jakarta, 2004, hlm.6.

Penelitian ini dilakukan dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian dan melakukan kajian secara mendalam mengenai Penegakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya di Kota Surabaya.

B. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah Pendekatan dengan metode Yuridis Sosiologis, dengan menggunakan pola penelitian atau sifat penelitian studi lapangan dan *personal survey*. Pendekatan yuridis dalam penelitian ini dilakukan untuk mengkaji secara mendalam mengenai ketentuan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya di Kota Surabaya.

Sedangkan pendekatan yuridis sosiologis dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaitkan ketentuan yang ada di Peraturan Daerah Tentang Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya di Kota Surabaya. Dengan demikian pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan yang tidak hanya ditinjau dari kaidah-kaidah hukum saja, tetapi juga meninjau bagaimana pelaksanaannya mengingat masalah yang diteliti adalah

permasalahan keterkaitan antara faktor yuridis dan sosiologis yang bertujuan untuk menemukan pemecahan atau penyelesaian masalah.³⁸

Sesuai dasar penelitian tersebut, maka penelitian ini diharapkan mampu mendeskripsikan tentang peran kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam menangani kegiatan praktek prostitusi, dalam langkah yang diambil pemerintah untuk menjalankan peraturan yang berlaku untuk menyelesaikan masalah prostitusi di Kota Surabaya.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Pemerintah kota Surabaya Provinsi Jawa Timur. Lokasi dipilih oleh penulis karena Pemerintah daerah Surabaya merupakan lembaga yang secara khusus menangani masalah prostitusi di Gang Dolly tersebut sesuai dengan undang-undang yang telah diatur, sehingga demikian diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat mengetahui dan memahami faktor-faktor apa saja yang menyebabkan mengapa kasus kegiatan praktek prostitusi tersebut masih berjalan.

D. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari hasil wawancara dengan responden dan hasil pengamatan (*observasi*).³⁹ Data yang diperoleh secara langsung dari sumber data di lapangan atau dari lokasi penelitian

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm.125.

³⁹ Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 2007, hlm. 12.

berdasarkan permasalahan yang akan dibahas yaitu Penegakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Pembuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Pasca Penutupan Gang Dolly”

2. Data sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat, tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk ketentuan formal atau data yang ada.⁴⁰ Data sekunder yang ada lalu dikaji oleh penulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan diantaranya Peraturan Daerah Tentang Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Pembuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Bahan kepustakaan berupa buku-buku dan literatur yang sangat membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian, dengan cara studi kepustakaan (*Library Research*)⁴¹ yaitu suatu cara memperoleh data menggunakan sumber tertulis, meliputi peraturan perundang-undangan, literature-literatur dan surat kabar maupun internet, laporan hasil penelitian dan karya ilmiah yang telah disusun dalam bentuk skripsi dan keduanya membahas masalah yang sama dan sejenis. Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat, maupun penemuan-

⁴⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 65.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 13.

penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang merupakan data yang bersifat sekunder.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam melakukan penelitian untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan dalam penelitian adalah :

1. Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan proses tanya-jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik, yang satu dapat melihat muka yang lain dan mendengarkan dengan telinganya sendiri suaranya. Dalam melakukan penelitian ini digunakan wawancara langsung terhadap responden. Pendekatan yang digunakan dalam wawancara ini adalah wawancara terpimpin yang disebut juga wawancara terarah atau *directive interview*.⁴² Maksudnya adalah dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, namun demikian tidak menutup kemungkinan adanya variasi-variasi pertanyaan ketika wawancara dilakukan. Dengan teknik ini, unsur kebebasan masih dipertahankan.⁴³ Dalam hal ini penulis mewawancarai perangkat Pemerintah Kota Surabaya yaitu Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya, Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.

2. Studi Kepustakaan

⁴² Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 57.

⁴³ *Ibid.*, hlm.73.

Data sekunder diperoleh dengan cara membaca buku-buku literatur yang ada, perundang-undangan, surat kabar maupun internet, dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan ini akan diperoleh manfaat teori-teori yang bersifat umum dan berkaitan dengan pokok permasalahan.

F. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi adalah keseluruhan objek penelitian yang terdiri dari manusia, benda-benda, hewan dan tumbuh-tumbuhan, gejala-gejala, nilai tes, atau peristiwa-peristiwa sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu di dalam suatu penelitian. Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi tetapi oleh Spradley dinamakan “social situation” atau situasi social yang terdiri atas tiga element yaitu: tempat (place), pelaku (actors), dan aktivitas (activity) yang berinteraksi secara sinergis.⁴⁴ Populasi dalam penelitian ini adalah Perangkat Pemerintah Kota Surabaya yaitu Badan Perencanaan Pembangunan, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.

2. Sampel

Sampel adalah himpunan bagian yang lebih kecil dari populasi atau dapat dikatakan bagian dari populasi.⁴⁵ Teknik pengambilan sampel yang digunakan adalah “ Non Random Sampling” yaitu teknik pengambilan sampel dengan cara pengambilan elemen-elemen dari populasi yang sedemikian rupa sehingga tidak setiap elemen atau individu dalam populasi mendapatkan kesempatan yang sama untuk terpilih menjadi anggota sampel. Sedangkan jenis sampel yang akan digunakan adalah “ Purposive

⁴⁴ Sugiyono, **Metode Penelitian Pendidikan**, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 297

⁴⁵ Bambang Sunggono, **Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 119

repository.ub.ac

Sampling” yaitu cara pengambilan sampel dimana pengambilan elemen-elemen yang dimasukkan kedalam sampel yang ditariknya. Dalam hal ini yang menjadi sampel dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bapak Maskur Selaku Kasubag Administrasi dan Dokumentasi Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya.
2. Bapak Dhoni Candra Selaku Staf Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya.
3. Bapak Wahyudhi Selaku Staf Operasional di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.
4. Bapak Teguh Prasetyo Selaku Sekretaris Kecamatan di Pemerintah Kota Kecamatan Sawahan Kota Surabaya.
5. Mas Catur Selaku Warga yang berada di Sekitar Kawasan Gang Dolly.
6. Bapak Heri Selaku Warga yang berada di Sekitar Kawasan Gang Dolly.

G. Teknik Analisis Data

Adapun cara untuk mengumpulkan data tersebut, peneliti mempergunakan deskriptif analitis. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁴⁶ Selanjutnya penulis melakukan analisis dari semua data baik data primer maupun data sekunder yang kemudian data-data tersebut dipaparkan sesuai dengan realitanya, berdasarkan data yang diperoleh akan dilakukan analisis untuk membuat suatu kesimpulan.

⁴⁶ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.25.

H. Definisi Operasional

1. **Efektivitas**, suatu kondisi atau keadaan dimana dalam mamilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana atau peralatan yang digunakan , disertain dengan kemampuan yang dimiliki adalah tepat, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan.
2. **Perbuatan Asusila**, adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma kesusilaan, moral dan norma-norma agama khususnya perbuatan seperti hubungan suami istri untuk memuaskan nafsu sahwatnya tetapi tidak terikat dalam status perkawinan.
3. **Prostitusi**, secara umum adalah praktik hubungan seksual sesaat, yang kurang lebih dilakukan dengan siapa saja, untuk imbalan berupa uang.
4. **Cabul**,yaitu segala perbuatan yang melanggar kesusilaan (kesopanan) atau perbuatan yang keji, semuanya itu dalam lingkungan nafsu birahi kelamin, seperti cium-ciuman, meraba-raba anggota kemaluan, meraba-raba buah dada, dan sebagainya. Persetubuhan termasuk pula dalam pengertian perbuatan cabul.
5. **Mucikari**,adalah setiap orang yang mata pencahariannya baik sambilan atau sepenuhnya, menyediakan dana tau mengelola tempat untuk praktek wanita-wanita tuna asusila.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kota Surabaya

a. Sejarah

Berdasarkan Sejarah Surabaya Nama "Surabaya" muncul di era Majapahit awal.

Itu secara lokal diyakini berasal namanya dari kata Sura atau Suro (hiu) dan Baya atau Boyo (buaya), dua makhluk yang, dalam mitos lokal, berperang satu sama lain untuk mendapatkan gelar "terkuat dan paling kuat hewan "di daerah sesuai dengan Jayabaya nubuatan. sumber bersejarah lainnya menjelaskan bahwa simbol Sura (hiu) dan Baya



(buaya) sebenarnya untuk acara heroik terjadi di Ujung Galuh (nama terakhir dari Surabaya), yang merupakan pertempuran antara tentara yang dipimpin oleh raden widjaja dan tentara pasukan Tar tar pada tanggal 31 Mei 1293 tanggal yang kemudian diperingati sebagai hari jadi kota.⁴⁷

Surabaya merupakan kota multi etnis yang kaya budaya. Beragam etnis ada di Surabaya, seperti etnis Melayu, Cina, India, Arab, dan Eropa. Etnis Nusantara pun dapat dijumpai, seperti Madura, Sunda, Batak, Kalimantan, Bali, Sulawesi yang membaaur dengan penduduk asli Surabaya membentuk pluralisme budaya yang selanjutnya menjadi ciri khas kota Surabaya. Sebagian besar masyarakat Surabaya adalah orang Surabaya asli dan orang Madura.

Ciri khas masyarakat asli Surabaya adalah mudah bergaul. Gaya bicaranya sangat terbuka. Walaupun tampak seperti bertemperamen kasar, masyarakat Surabaya sangat demokratis, toleran dan senang menolong orang lain. Dengan jumlah penduduk yang mencapai sekitar 3,110,187 Orang di Tahun 2012, Kota Surabaya berkembang sebagai Kota Metropolitan. Posisi strategis Kota Surabaya sebagai pusat kegiatan ekonomi masyarakat membuatnya selalu dinamis. Menjadi pusat aktivitas sama artinya menjadi jujugan bagi orang dari berbagai daerah. Jumlah penduduk jelas akan semakin meningkat seiring pesona Kota Surabaya yang menjanjikan segala macam kemudahan. Maka tantangan besar berikutnya ialah menyiapkan kehidupan yang layak sehingga Kota Surabaya haruslah tetap menjadi rumah yang aman dan nyaman bagi penghuninya.

b. Letak Geografis

⁴⁷Profil Surabaya, <http://surabaya.go.id/berita/8224-profil-of-surabaya>, diakses tanggal 11 Mei 2016.

Secara astronomis wilayah kota surabaya, terletak di $9^{\circ}7'07''$ Lintang Selatan dan $112^{\circ}12'36''$ - $112^{\circ}57'$ Bujur Timur. Perbatasan kota Surabaya dengan Selat Madura di utara dan timur, Kabupaten Sidoarjo di selatan, dan Kabupaten Gresik di barat.

Table 2

Batas Wilayah Kota Surabaya

Batas	Wilayah
Sebelah Utara	Selat Madura
Sebelah Timur	Selat Madura
Sebelah Selatan	Kabupaten Sidoarjo
Sebelah Barat	Kabupaten Gresik

Sumber: *Data Sekunder, diolah 2015*

Daerah Surabaya terutama dataran rendah, dengan ketinggian antara 3 sampai 6 ms di atas permukaan laut kecuali di selatan, ada 2 landai bukit ketinggian antara 25 - 50 ms di atas permukaan laut. Di Surabaya, ada muara sungai Kalimas, salah satu dari dua fraksi dari Sungai Brantas. Secara administratif, Surabaya dibagi menjadi 163 kabupaten dan 31 kecamatan dengan jumlah penduduk mencapai 2,9 juta orang di malam hari dan itu ganda hingga 5,6 juta orang pada hari karena banyak orang yang datang dari kota-kota tetangga yang bekerja di Surabaya.

6,4 Knot dan maksimum 20,3 Knot, sedangkan arah angin terbanyak terjadi pada setiap tahunnya yaitu:

Table 3

Arah Angin Terbanyak

Januari	Barat
Februari	Barat-Barat Laut
Maret	Barat-Barat Laut
April	Barat-Barat Laut
Mei	Timur
Juni	Timur
Juli	Timur
Agustus	Timur
September	Timur
Oktober	Timur
November	Timur-Barat
Desember	Barat-Barat Laut

Sumber : *Data Sekunder, diolah 2015*

Struktur tanah di Surabaya terdiri atas tanah alluvial, hasil endapan sungai dan pantai, di bagian barat terdapat perbukitan yang mengandung kapur tinggi, sementara itu secara topografi 80% wilayah Surabaya merupakan daratan rendah dengan ketinggian 3-6 meter dan kemiringan kurang dari 3% dan 20%, bagian yang lain merupakan perbukitan dengan gelombang rendah terletak pada ketinggian kurang dari 30 meter dan kemiringan 5-15%.⁴⁸

2. Gambaran Umum Gang Dolly

1. Sejarah

Pada awalnya, sekitar Tahun 1966 daerah kawasan gang Dolly tersebut adalah tempat Pemakaman warga Tionghoa. Namun pemakaman tersebut diserbu oleh pendatang dari negeri kincir angin dengan menghancurkan bangunan-bangunan makam yang berada di kawasan tersebut. Dengan dihancurkannya makam-makam tersebut mengakibatkan makam Tionghoa itu tertutup bagi jenazah baru dan kerangka lama harus dipindah oleh ahli warisnya. Ini mengundang orang mendapatkan tanah bekas makam itu, baik dengan membongkar bangunan makam, menggali kerangka jenazah, atau cukup meratakan saja.

Setahun kemudian, 1967, muncul seorang pelacur wanita bernama Dolly Khavit di kawasan makam Tionghua tersebut. Dolly kemudian menikah dengan pelaut Belanda, pendiri rumah pelacuran pertama di jalan yang sekarang bernama Kupang Gunung Timur I. Wisma miliknya antara lain bernama T, Sul, NM, dan MR. Tiga di antara empat wisma itu disewakan pada orang lain

⁴⁸Geografi, <http://surabaya.go.id/berita/8227-geografi>, diakses tanggal 11 Mei 2016.

Dalam beberapa kisah tutur masyarakat Surabaya, awal pendiriannya, tante Dolly hanya menyediakan beberapa gadis untuk menjadi pekerja seks komersial dengan melayani dan memuaskan syahwat para tentara Belanda. Seiring berjalannya waktu, ternyata pelayanan para gadis asuhan tante Dolly tersebut mampu menarik perhatian para tentara untuk datang kembali dan Gang Dolly semakin dikenal masyarakat luas. Tidak hanya prajurit Belanda saja yang berkunjung, namun warga pribumi dan saudagar yang berdagang di Surabaya juga ikut menikmati layanan Pekerja Seks Komersial yang berada di Gang Dolly tersebut, sehingga kondisi tersebut dapat berpengaruh kepada kuantitas pengunjung dan jumlah Pekerja Seks Komersial.

Dengan banyaknya pengunjung yang berdatangan ke Gang Dolly dapat mempengaruhi kehidupan bagi penduduk di sana dan menjadi kekuatan dan sandaran hidup bagi pedagang kaki lima, tukang parker dan calo prostitusi. Hal ini dapat dilihat lebih dari 800 wisma, cafe dangdut dan panti pijat plus yang berjejer rapi di kawasan gang Dolly tersebut. Setidaknya setiap malam sekitar 9.000 lebih penjaja cinta, pelacur di bawah umur, germo, ahli pijat siap menawarkan layanan kenikmatan kepada para pengunjung.

Gang Dolly semakin berkembang pada era tahun 1968 dan 1969. Wisma-wisma yang didirikan di sana semakin banyak. Adapun persebarannya dimulai dari sisi jalan sebelah barat, lalu meluas ke timur hingga mencapai sebagian Jalan Jarak. Demikianlah asal muasal nama Gang Dolly sebagai pencetus kompleks lokalisasi di Jalan Jarak, Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya.⁴⁹

2. Letak Gang Dolly

⁴⁹ Randy Ferdi Firdaus, 2013, **Peristiwa Sejarah Gang Dolly Sampai Terbesar Di Asia Tenggara** (*online*), <http://www.merdeka.com/peristiwa/sejarah-gang-dolly-sampai-terbesar-di-asia-tenggara>.diakses 4 maret 2016.

Gang Dolly terletak di sebelah Selatan Kota Surabaya tepatnya di Kecamatan Sawahan, Kelurahan Putat Jaya yang berada di Jalan Raya Dukuh Kupang No. 2 Surabaya.⁵⁰ Kecamatan Sawahan memiliki luas wilayah 6,93 Km² dengan Kepadatan dan Jumlah Penduduk, yaitu :

Tabel 4
Kepadatan dan Jumlah Penduduk

Kepadatan Penduduk	27239	Jiwa/ Km ²
Jumlah Penduduk :		
1. Laki-laki	92461	Jiwa
2. Perempuan	96305	Jiwa

Sumber : *Data Sekunder, diolah 2015*

Kecamatan Sawahan memiliki 6 Kelurahan yang terdiri, dari:

Tabel 5
Nama Kelurahan di Kecamatan Sawahan

Nama Kelurahan	Kode Pos
Kelurahan Sawahan	60251
Kelurahan Petemon	60252
Kelurahan Kupang Krajan	60253
Kelurahan Banyu Urip	60254

⁵⁰ Kecamatan Sawahan, <http://surabaya.go.id/berita/8165-kecamatan-sawahan>, diakses tanggal 14 Juni 2016.

Kelurahan Putat Jaya	60255
Kelurahan Pakis	60256

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2015*

3. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Surabaya

a. Sejarah Satpol PP

Satuan Polisi Pamong Praja, disingkat Satpol PP, adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah. Organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Satpol PP dapat berkedudukan di Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Polisi Pamong Praja didirikan di Yogyakarta pada tanggal 3 Maret 1950 moto Praja Wibawa, untuk mewadahi sebagian ketugasan pemerintah daerah. Sebenarnya ketugasan ini telah dilaksanakan pemerintah sejak zaman kolonial. Sebelum menjadi Satuan Polisi Pamong Praja setelah proklamasi kemerdekaan dimana diawali dengan kondisi yang tidak stabil dan mengancam NKRI, dibentuklah Detasemen Polisi sebagai Penjaga Keamanan Kapanewon di Yogyakarta sesuai dengan Surat Perintah Jawatan Praja di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menjaga ketentraman dan ketertiban masyarakat. Pada tanggal 10 November 1948, lembaga ini berubah menjadi Detasemen Polisi Pamong Praja. Di Jawa dan Madura Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk tanggal 3 Maret 1950. Inilah awal mula terbentuknya Satpol PP. dan oleh sebab itu, setiap tanggal 3 Maret ditetapkan sebagai Hari Jadi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan diperingati setiap tahun. Pada Tahun 1960, dimulai pembentukan Kesatuan Polisi

Pamong Praja di luar Jawa dan Madura, dengan dukungan para petinggi militer /Angkatan Perang. Tahun 1962 namanya berubah menjadi Kesatuan Pagar Baya untuk membedakan dari korps Kepolisian Negara seperti dimaksud dalam UU No 13/1961 tentang Pokok-pokok Kepolisian. Tahun 1963 berubah nama lagi menjadi Kesatuan Pagar Praja. Istilah Satpol PP mulai terkenal sejak pemberlakuan UU No 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.⁵¹

b. Visi Dan Misi Satuan Polisi Pamong Praja

1. VISI

Visi Satuan Polisi Pamong Praja adalah Terciptanya Ketertiban, Ketentraman Dan Keindahan Kota Surabaya.

2. MISI

Misi Satuan Polisi Pamong Praja, yaitu sebagai berikut :

- a. Melaksanakan Tindakan Persuasif Dan Represif Bagi Pelanggar Peraturan Daerah Dan Keputusan Kepala Daerah.
- b. Meningkatkan Pengawasan Terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Dan Keputusan Kepala Daerah.
- c. Meningkatkan Peran Serta Masyarakat Guna Mewujudkan Ketentuan, Ketertiban Dan Keindahan Kota Yang Kondusif.

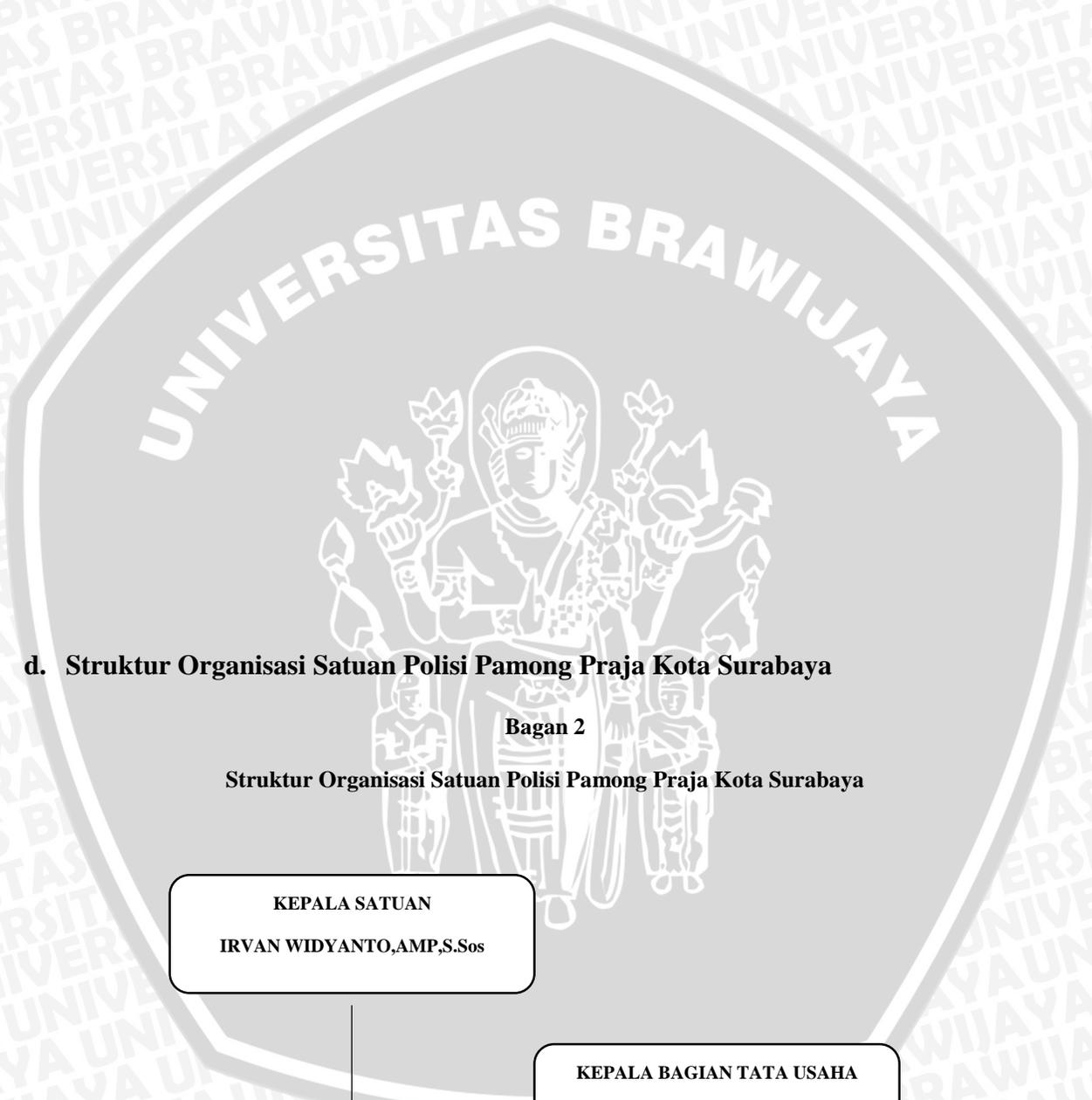
c. Tugas Pokok dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya

1. Tugas dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya adalah Membantu Kepala daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang Keamanan dan

⁵¹ Sejarah, <http://satpolpp.surabaya.go.id>, diakses tanggal 11 Mei 2016.

Ketertiban serta menegakkan Peraturan Daerah Kota Surabaya yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

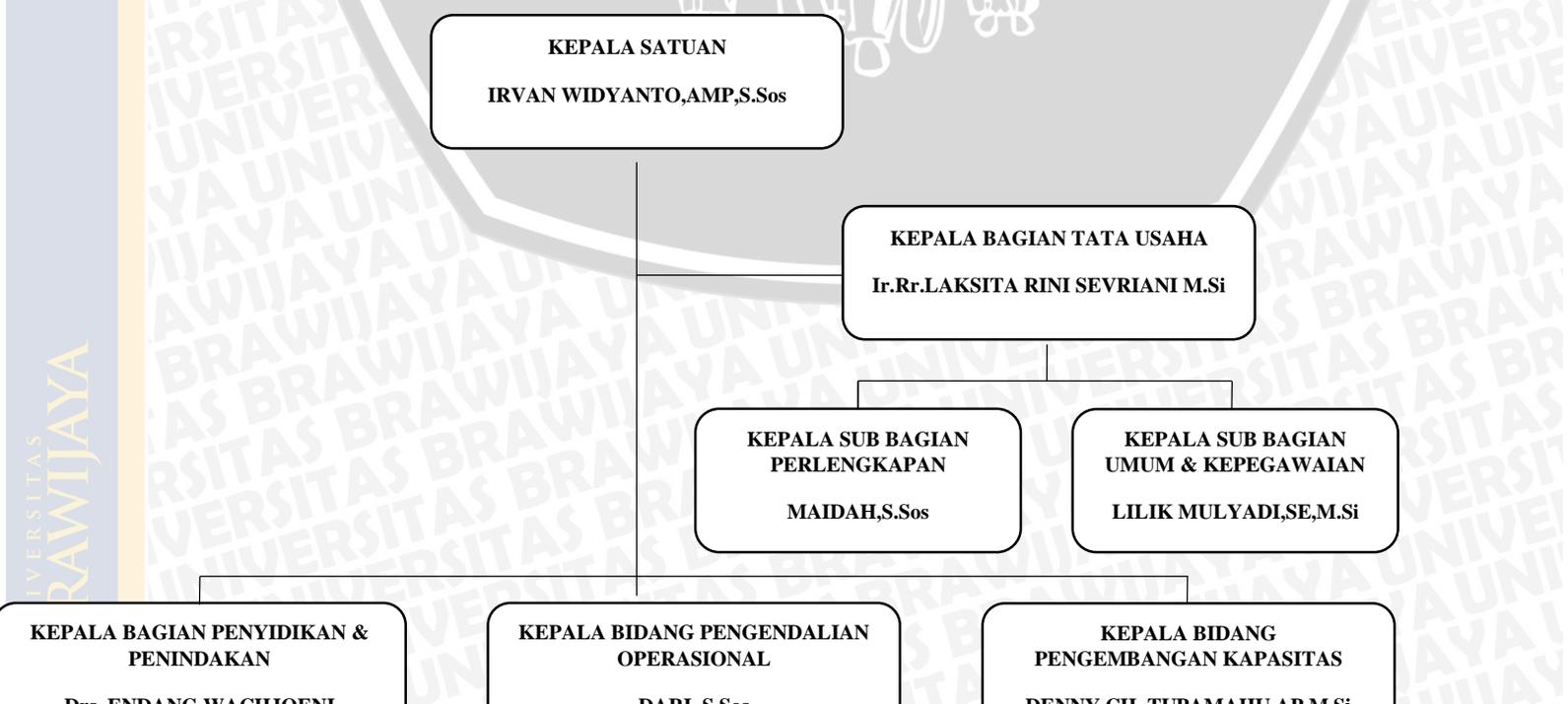
2. Sedangkan Fungsi dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, yaitu :
 - a. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum di daerah
 - b. Pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan atau Keputusan Bupati
 - c. Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum sesuai program, pedoman dan petunjuk teknis
 - d. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan atau Keputusan Bupati dengan Aparat Kepolisian Negara, Penyidik
 - e. Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparatur lainnya dalam rangka pelaksanaan penindakan, penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan atau Keputusan Bupati
 - f. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan mentaati Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati
 - g. Pelaksanaan pengembangan kemampuan organisasi meliputi pembinaan personil, administrasi umum, ketatalaksanaan, sarana dan prasarana satuan kerja Satuan Polisi Pamong Praja
 - h. Penyusunan pelaporan dan evaluasi pelaksanaan tugas.



d. Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya

Bagan 2

Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Berdasarkan Struktur Organisasi diatas dapat di ketahui bahwa setiap divisi memiliki tugas dan fungsinya sendiri, berikut ini tugas dan fungsi tiap divisi tersebut :

A. Kepala Tata Usaha

1. Tugas

Sekretariat dipimpin oleh seorang Tata Usaha yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian fungsi Satuan di bidang pengelolaan Ketata Usahaan.

2. Fungsi

- a. Pelaksanaan koordinasi dalam penyusunan rencana dan program kerja di lingkungan Satuan;
- b. Pelaksanaan tugas administrasi umum dan administrasi kepegawaian, perlengkapan, keuangan, kearsipan dan kerumahtanggaan;
- c. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan.

B. Kepala Penyidikan Dan Penindakan

1. Tugas

Seksi Penyidikan dan Penindakan dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian fungsi bidang penegakkan Peraturan Daerah dibidang penyidikan dan penindakan.

2. Fungsi

- a. Penyiapan bahan perumusan kebijakan dan bimbingan teknis penyidikan dan penindakan;
- b. Penyiapan bahan pelaksanaan kegiatan penyidikan dan penindakan;
- c. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan penyidikan dan penindakan.

C. Kepala Pengendalian Dan Operasional

1. Tugas

Bidang Pengendalian dan Operasional dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian fungsi Satuan di bidang pengendalian dan operasional.

2. Fungsi

- a. Perumusan kebijakan dan bimbingan teknis di bidang pengendalian dan operasional;
- b. Pelaksanaan dan pengkoordinasian kegiatan di bidang pengendalian dan operasional;
- c. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan.

D. Kepala Pengembangan Kapasitas

1. Tugas

Pengembangan Kapasitas dipimpin oleh seorang kepala pengembangan Kapasitas yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian fungsi Satuan di bidang Pengembangan Kapasitas.

2. Fungsi

- a. Pelaksanaan koordinasi dalam penyusunan rencana dan program kerja di lingkungan Satuan;
- b. Pelaksanaan tugas administrasi umum dan administrasi kepegawaian, perlengkapan, keuangan, kearsipan dan kerumahtanggaan;
- c. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan.

e. **Jajaran Petugas SATPOL PP**

Table 6

Jajaran Petugas SATPOL PP

No	Nama	Jabatan	Pangkat
1	Irvan Widyanto, Amp, S.Sos	Kepala Satuan	-
2	Denny Ch. Tupamahu, Ap, Msi	Kabid Bangtas	-
3	Dwi Hargianto, S.Sos	Kasi	-
4	Bagus Supriyadi, S.Stp	Kasi Program	-
5	Mualim. Se	Koordinator	-
6	Ir. Rr. Laksita Rini Sevriani, M.Si	Kabid	-

7	Lilik Mulyati, Se. M.Si	Kabid	-
8	Maidah, S.Sos	Kabid	-
9	Dari, S.Sos	Kabid	-
10	Joko Wiyono, Se	Kasi	-
11	Dra. Endang Wachjunie	Kabid	-
12	Iskandar Zakariya, Se	Kasi	3b
13	Ronny Novianto, Se, Sh, Mh	Kasi	3d

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2015*

f. Strategi dan Kebijakan SATPOL PP

a. Strategi

Strategi merupakan cara atau metode dan pola yang ditempuh organisasi untuk mencapai tujuan. Satuan Polisi Pamong Praja di dalam mencapai tujuannya melaksanakan program dan kegiatan antara lain dengan meningkatkan koordinasi dengan aparat keamanan agar mampu melaksanakan tugas-tugas secara professional dan proporsional guna mencegah timbulnya berbagai bentuk gangguan keamanan dan ketertiban.

b. Kebijakan

Kebijakan merupakan usaha dan upaya untuk mengarahkan pencapaian visi dan misi dengan tujuan dan sasaran yang telah ditentukan. Adapun kebijakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya dalam pencapaian tujuan dengan memperhatikan kondisi internal dan eksternal diantaranya meningkatkan dan

membangun kesadaran masyarakat untuk mewujudkan suasana aman dan tertib secara swakarsa.

B. Realitas yang terjadi terhadap kegiatan Praktek Prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya Pasca Penutupan

Kegiatan praktek prostitusi merupakan praktek yang dilakukan oleh sepasang kekasih dengan melakukan hubungan suami istri, akan tetapi tidak memiliki ikatan perkawinan yang sah, prostitusi sendiri dilakakukan dengan cara memberikan sejumlah uang kepada si penerima jasa atau Pekerja Seks Komersial dengan hasil kesepakatan bersama antara Pekerja Seks Komersial dengan pemakai jasa melalui perantara yang disebut Mucikari. Praktek prostitusi di Gang Dolly ini sudah berlangsung sejak jaman belanda. Penamaan Gang Dolly dikarenakan pada jaman dahulu ada seorang noni belanda yang bernama Dolly, yang pada awalnya daerah Gang Dolly tersebut adalah tempat pemakan Tionghoa dan selanjutnya daerah tersebut dijadikan tempat prostitusi khusus bagi tentara kincir angin tersebut. Sehingga nama seorang perempuan dengan sebutan lonte Dolly tersebut melegenda di masyarakat dan itulah asal muasal terjadinya praktek prostitusi di gang dolly tersebut.

Praktek prostitusi di gang dolly ini merupakan suatu masalah sosial yang harus ditanggapi oleh pemerintah kota Surabaya, dikarenakan masalah praktek prostitusi ini merupakan masalah yang dapat merusak moral anak dan perilaku anak ,khususnya anak-anak yang tinggal didaerah sekitar gang dolly tersebut. Dengan hancurnya moral anak maka dapat juga menyebabkan hancurnya bangsa negara Indonesia sendiri khususnya dapat merusak nama baik Kota Surabaya itu sendiri. Permasalahan yang dapat merusak moral anak seharusnya dapat dijadikan pelajaran oleh orang tua, masyarakat maupun pemerintah pada umumnya untuk selalu menjaga setiap perilaku anak agar bisa hidup secara normal.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia juga telah mengatur tentang praktek prostitusi yaitu pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu tepatnya terdapat pada pasal 296 dan 506 KUHP. Adapun di dalam Pasal 296 KUHP telah menyatakan bahwa:⁵²

Barangsiapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan 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.

Selanjutnya ketentuan tersebut juga dipertegas lagi terutama pada ketentuan Pasal 506 KUHP yang pada intinya menyatakan bahwa:⁵³

Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.

Tetapi pada peraturan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sendiri tidak melarang bagi pelakunya atau seseorang yang melakukan perbuatan cabul akan tetapi hanya melarang bagi siapa yang menyediakan tempat atau memudahkan praktek prostitusi sehingga sanksi yang diberikan hanya kepada perorangan saja. Dalam realitasnya praktek kegiatan prostitusi ini juga dilakukan oleh beberapa orang atau juga yang disebut sebagai mucikari dimana seorang mucikari menawarkan kepada orang lain bagi yang ingin melakukan perbuatan asusila dan dari hasil penawarannya itu seorang mucikari mendapatkan bagiannya sendiri. Sehingga yang dapat dikenakan sanksi Pidana dari kegiatan Praktek prostitusi tersebut adalah Mucikarinya saja, dikarenakan seorang Mucikari mempermudah kegiatan perbuatan cabul tersebut.

1. Dasar Hukum Penutupan Gang Dolly

⁵² Pasal 296 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

⁵³ Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Dari permasalahan yang terjadi , pemerintah Kota Surabaya juga telah melakukan penutupan terhadap kawasan Gang Dolly tersebut , dengan mengacu pada Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Daerah Kota Surabaya sebagai dasar hukum penutupannya, antara lain:⁵⁴

a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya memakai Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai salah satu faktor penentu penutupan kawasan Gang Dolly dikarenakan Gang Dolly merupakan kawasan padat yang diakibatkan oleh adanya kegiatan praktek prostitusi sehingga kawasan tersebut tidak produktif. Tujuan penutupan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah untuk menjadikan kawasan Gang Dolly tersebut menjadi kawasan yang aman,nyaman dan tentram dengan memperbaiki penataan ruang terhadap bangunan-bangunan yang tidak sesuai dengan fungsinya. Tujuan Pemerintah Kota Surabaya ini sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang menyatakan:⁵⁵

Pasal 3

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Maskur Selaku Kasubag Administrasi dan Dokumentasi Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya pada tanggal 25 Mei 2016,diolah.

⁵⁵ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

b. Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya

Perbuatan asusila adalah perbuatan adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma kesusilaan, norma moral dan norma agama, sehingga Pemerintah Kota Surabaya melarang setiap orang menggunakan bangunannya untuk dijadikan sebagai tempat perbuatan asusila atau tempat kegiatan prostitusi. Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Pasal 2, yang menyatakan:⁵⁶

Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya setiap orang dilarang :

- a. Menggunakan bangunan/tempat untuk melakukan perbuatan asusila
- b. Melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila

Pemikatan yang dimaksud dalam huruf b adalah segala perbuatan yang mengarah kepada perbuatan asusila yang dilakukan ditempat umum dengan maksud menyuruh/mempengaruhi/mengajak atau mengajurkan orang lain untuk melakukan perbuatan asusila dengan yang bersangkutan baik secara langsung maupun terselubung.⁵⁷

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya ini,

⁵⁶ Pasal 2 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

⁵⁷ Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya

Pemerintah Kota Surabaya tetap memberlakukan Peraturan Daerah ini sampai sekarang dan dijadikan salah satu dasar hukum untuk menghilangkan atau meminimalisir kegiatan praktek prostitusi terhadap bangunan-bangunan yang berada di Gang Dolly tersebut dan juga tempat-tempat praktek prostitusi di Kota Surabaya.

c. Peraturan Daerah No 7 Tahun 2009 tentang Bangunan jo Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan ini dipakai sebagai faktor yang mendukung penutupan kawasan Praktek prostitusi di Gang Dolly, karena bangunan-bangunan yang dijadikan sebagai tempat Praktek prostitusi tersebut telah salah difungsikan oleh pemilik bangunan. Sedangkan fungsi dari bangunan adalah untuk kepentingan umum, baik berupa fungsi keagamaan, fungsi usaha, maupun fungsi sosial dan budaya. Oleh karena itu salah satu yang dapat menghentikan kegiatan Praktek prostitusi di kawasan Gang Dolly yaitu dengan menggunakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan ini.

d. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan⁵⁸.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif ini tujuannya adalah untuk memberikan sanksi kepada

⁵⁸ Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan

pemilik bangunan di kawasan Gang Dolly yang masih menggunakan bangunannya sebagai tempat kegiatan Praktek prostitusi. Sehingga sanksi yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat memberikan efek jera kepada pelaku-pelaku kegiatan Praktek prostitusi di kawasan Gang Dolly tersebut.

2. Faktor-faktor yang Mendukung Penutupan

Penutupan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya terhadap tempat praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut, sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Maskur yaitu dikarenakan oleh faktor-faktor yang mendukung, antara lain⁵⁹:

1. Adanya laporan dari masyarakat setempat yang berada atau tinggal di sekitar Gang Dolly tersebut dikarenakan mereka merasa sangat resah dengan adanya kegiatan praktek prostitusi ,dimana mereka hidup bersamaan dengan para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari yang mencerminkan kehidupan yang negatif atau dampak yang tidak baik untuk perkembangan seorang anak dan cucu mereka. Selain itu daerah praktek prostitusi tersebut merupakan sarang dari penyakit HIV/AIDS yang dapat dengan mudah menyebarkan penyakit ke sesama manusia.
2. Terdapat ruko-ruko di sekitar Gang Dolly yang berjualan minum-minuman beralkohol dapat menyebabkan kegaduhan atau kericuhan yang terjadi di sekitar Gang Dolly, sehingga menyebabkan masyarakat yang tinggal di dekat Gang Dolly merasa tidak nyaman dengan adanya keributan dan mengganggu masyarakat untuk beristirahat.
3. Selain dari laporan masyarakat, penutupan praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut dikarenakan banyak sekali kasus-kasus yang terjadi, seperti trafficking atau

⁵⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Maskur Selaku Kasubag Administrasi dan Dokumentasi Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya pada tanggal 25 Mei 2016,diolah.

perdagangan orang dan kasus anak dibawah umur yang dijadikan pekerja seks komersial. Bahkan pernah terjadi kasus meninggalnya seorang pemakai jasa seks komersial saat melakukan hubungan seksual dengan PSK.

3. Pembinaan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya telah mengatur tentang tindakan atau pembinaan terhadap setiap orang yang terlibat dalam perbuatan asusila, yang menyatakan:⁶⁰

Pasal 4

- (1) Walikotaamadya Kepala Daerah atau Pejabat, berwenang melakukan pembinaan terhadap setiap orang yang terlibat dalam perbuatan asusila baik mucikari, wanita tuna susila maupun orang lain yang terlibat baik dalam hubungan usaha/komersial maupun tidak
- (2) Pembinaan dimaksud pada ayat (1) pasal ini merupakan tindakan lanjut dari tindakan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf c dan d dana tau tindak lanjut dari pengenaan sanksi pidana tersebut dalam pasal 5 Peraturan Daerah ini
- (3) Pembinaan dimaksud pada ayat (1) pasal ini dapat berupa:
 - a. Pembinaan bidang mental/rohani/keagamaan
 - b. Pembinaan bidang olahraga dan kesehatan
 - c. Pembinaan bidang pendidikan/keterampilan/wirausaha
 - d. Pembinaan bidang sosial dan budaya
- (4) Ketentuan dan tata acara pembinaan dimaksud pada ayat (2) di tetapkan lebih lanjut oleh Walikotaamadya Kepala Daerah.

⁶⁰ Pasal 4 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya

Berdasarkan pasal 4 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 diatas, maka upaya atau pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam menangani praktek prostitusi , antara lain sebagai berikut⁶¹ :

1. Melakukan penyuluhan hukum kepada para warga setempat dan para PSK serta Mucikari terkait dengan kegiatan praktek prostitusi yang melanggar Peraturan Daerah Kota Surabaya.
2. Melakukan penyuluhan agama bagi para warga yang tinggal di Gang Dolly dan para Pekerja Seks Komersial serta para Mucikari ,dengan memberikan nasehat bahwa pekerjaan yang dilakukan tersebut adalah perbuatan zina atau tidak ada hubungan suami istri yang sah untuk melakukan persetubuhan dan akan mendapatkan dosa yang besar dari Tuhan.
3. Mengundang para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk diberikan wawasan yang luas untuk dapat bekerja ditempat yang lain agar mereka dapat bekerja yang lebih baik lagi dari pada menjadi seorang Pekerja Seks Komersial dan Mucikari.
4. Memberikan pembinaan kepada para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk melakukan suatu pekerjaan yang lebih baik dan mendapatkan hasil yang halal meskipun jumlahnya tidak terlalu besar jika dibandingkan menjadi seorang Pekerja Seks Komersial atau Mucikari.
5. Memberikan pelatihan kepada para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk melakukan kerajinan yang dapat dijual dan bernilai tinggi, seperti belajar memproduksi batik, belajar membuat sepatu, belajar memproduksi batu akik dan lain sebagainya.

⁶¹Hasil wawancara dengan Bapak Maskur Selaku Kasubag Administrasi dan Dokumentasi Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya pada tanggal 25 Mei 2016,diolah.

6. Memberikan santunan berupa uang dan juga gerobak untuk berdagang kepada para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk dapat melakukan usaha sendiri, seperti berjualan kopi di warung atau berjualan bakso dengan gerobak yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

4. Upaya yang diberikan Pemerintah Kota Surabaya

Dari penyuluhan, bimbingan dan pelatihan yang dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya telah terdapat hasil yang cukup memuaskan dari para Pekerja Seks Komersial yaitu mereka dengan semangat dan niat untuk bekerja telah menghasilkan suatu barang yang dibuat dari hasil kerajinannya sendiri seperti membuat sepatu dan kain batik. Apresiasi yang diberikan pemerintah terhadap hasil kerjainannya tersebut adalah dengan membeli sepatu yang dibuat oleh para mantan Pekerja Seks Komersial tersebut yang langsung dibeli oleh Walikota Surabaya. Selain itu, apresiasi yang diberikan pemerintah adalah dengan cara mengikut sertakan hasil kerjainan batik di dalam acara-acara yang diadakan di mall-mall Surabaya dan tidak kalah lagi kerjainan-kerajinan batik yang dibuat oleh para mantan Pekerja Seks Komersial tersebut telah mendapatkan juara dalam setiap kali perlombaan.⁶²

Pemerintah Kota Surabaya juga telah membeli beberapa ruko-ruko atau tanah di sekitar Gang Dolly dalam hal ini terdapat di Kecamatan Sawahan Kelurahan Putat Jaya yang dijadikan tempat usaha bagi para mantan-mantan Pekerja Seks Komersial dan para mantan Mucikari. Berikut ini adalah tabel pembelian tanah dan bangunan yang dijadikan tempat usaha dan dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

⁶² Hasil wawancara dengan Bapak Teguh Prasetyo Selaku Sekretaris Kecamatan di Pemerintah Kota Kecamatan Sawahan Kota Surabaya pada tanggal 26 Mei 2016, diolah.

Tabel 7

Pembelian Tanah Dan Bangunan Di Kawasan Putat Jaya

No	Lokasi Penawaran	Pemanfaatan	Status	Skpd
1	Terletak di Jalan Kupang Gunung Timur I/20-22 dan Jalan Putat Jaya C timur IV/1, nama Pemilik Indah Susilawati, seluas 380 m ²	Mix-use Buliding	Terbeli	DISPERDAGIN
2	Terletak di Jalan Putat Jaya 2-A/19 seluas 88 m ² , berdiri di atas Tanah negara Eigendom Verponding Tgl 12/08/2002, nama pemilik Bachtiar Zain (Beli dari Kusno).	Sentra Produksi Telur Asin	Terbeli	DINAS PERTANIAN
3	Terletak di Jalan Kupang Gunung Timur I /30 seluas 201 m ² , SHM Nomor 2194/Kelurahan Putat Jaya, nama pemilik LO Lokman Hendrik.	Sentra UKM	Terbeli	DISPERDAGIN
4	Terletak di Jalan Kupang Gunung Timur I/32 seluas 153 m ² , Bekas Tanah Partikelir an. Gisel L. Tobing.	Sentra UKM/batu akik	Terbeli	DISPERDAGIN
5	Terletak di Jalan Putat Jaya Barat VI-B/46 seluas 163 m ² , SHM Nomor 347/Kelurahan Putat Jaya, nama pemilik Sofiatin.	Lap. Olahraga	Terbeli	DISPORA
6	Terletak di Jalan Putat Jaya Barat Gang Lebar B/27 seluas 136 m ² , SHM Nomor 361/Kelurahan Putat Jaya an. Ngatminik, nama pemilik Sudartoyo	Sentra Produksi Olahan Ikan	Terbeli	DINAS PERTANIAN
7	Terletak di Jalan Putat Jaya Barat 8-B/31 seluas 170 m ² , berdiri di atas Tanah negara Eigendom Verponding Tgl 28/09/2010, nama pemilik Yuyun Sudiarti.	Sentra Produksi Batik / Ruang Pos Kesehatan	Terbeli	DISPERDAGIN
8	Terletak di Jalan Jarak No. 88 seluas 120 m ² , SHM nomor 129/Kelurahan Putat Jaya, nama pemilik Madinem. * (peta bidang BPN 24 feb)	Lap. Olahraga	Terbeli	DISPORA

Sumber : *Data Sekunder*, diolah ,2016

9	Terletak di JL. Jarak 60, Luas total 214 m ² . Nama Pemilik Hj. Endang Siti Mujayanah	Sentra PKL	Proses	DINKOP
10	Terletak di Jalan Jarak No. 96-98 seluas 99 m ² , SHM nomor 353/Kelurahan Putat Jaya, nama pemilik Rudi Salam, SE.	Lap. Olahraga	Proses	DISPORA

Dari upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap kegiatan praktek prostitusi khususnya di daerah Gang Dolly tersebut tidak sedikit rencana yang dilakukan telah berhasil atau dalam hal ini khusus untuk kawasan Gang Dolly itu sendiri sudah berhasil untuk dilakukan penutupan tempat kegiatan praktek prostitusi. Hal ini sudah terlihat dari hasil gambar yang menunjukkan tidak ada lagi kegiatan praktek prostitusi di Kawasan Gang Dolly tersebut.

Gambar 2
Kelurahan Putat Jaya Kampung Bebas Lokalisasi Prostitusi



Gambar 3
Keadaan Kawasan Gang dolly Pasca Penutupan





Keadaan Kawasan Gang Dolly terhadap kegiatan prostitusi pasca penutupan tersebut sekarang sudah menjadi kawasan lingkungan warga yang nyaman dan tentram. Tidak ada lagi suasana ramai yang terjadi setiap harinya yang diakibatkan banyaknya para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari yang berkeliling untuk mencari pelanggan, akan tetapi suasananya berubah menjadi suasana pemukiman pada umumnya. Jika dibandingkan dengan sebelumnya atau sebelum diadakan penutupan, maka jelas sekali terlihat keadaan Gang Dolly tersebut lebih dapat dikatakan tidak nyaman, dikarenakan banyaknya kendaraan dan para Pekerja Seks Komersial yang berkeliling di sekitar Gang Dolly untuk menawarkan jasa mereka. Hal ini terbukti dari gambar berikut ini.

Gambar 4

Keadaan gang Dolly Sebelum Penutupan



Meskipun banyak kalangan yang masih belum dapat terima penutupan tersebut akan tetapi pemerintah telah menetralsir kawasan tersebut dari tempat prostitusi menjadi kawasan home industri yang lebih maju dengan usaha-usaha kerajinan yang dilakukan oleh para mantan Pekerja Seks Komersial.

Dari segala upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, Tetapi pada kenyataannya realitas yang terjadi pasca ditutupnya kawasan Gang Dolly tersebut ternyata tidak memberikan efek jera atau tidak menjadikan para Pekerja Seks Komersial untuk berubah dan malah sebaliknya pada saat ini mereka melakukan kegiatan praktek prostitusi dengan cara sembunyi-sembunyi masih di kawasan yang sama. Hal ini juga dibuktikan oleh hasil wawancara dengan Mas Catur seorang warga yang berada di sekitar Gang Dolly bahwa kegiatan Praktek Prostitusi tersebut masih sempat berjalan, Praktek prostitusi tersebut dilakukan dengan cara sembunyi-sembunyi di dalam sebuah rumah, dalam rumah tersebut terdapat bangunan yang dibongkar sedikit sehingga jika dilihat dari luar rumah

tersebut nampak seperti tidak ada kegiatan yang terjadi.⁶³ Selain dengan cara sembunyi-sembunyi mereka juga mencari tempat-tempat baru lagi untuk dijadikan sebagai tempat kegiatan praktek prostitusi, dalam hal ini tempat-tempat yang menjadi sasaran bagi para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk melakukan pekerjaannya bukan merupakan kawasan atau daerah baru melainkan tempat-tempat seperti panti pijat, tempat terapi kebugaran dan tempat-tempat karaoke yang ada di Kota Surabaya.

Tabel 8
Tempat Praktek Prostitusi Di Panti Pijat

No	Nama	Usia	Tarif
1	Kawasan Ruko Kalibokor	24-30	Rp 275 -350 Ribu
2	Kawasan Jalan Bratang	25-35	Rp 275 -350 Ribu
3	Kawasan Darmo Park	23-30	Rp 250 -500 Ribu
4	Kawasan Pertokoan Kedung Doro	23-30	Rp 250 -500 Ribu

Sumber : *Data Sekunder, diolah,2016.*

Panti pijat adalah salah satu tempat yang dijadikan sasaran praktek prostitusi setelah ditutupnya praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut. Kawasan Darmo Park dan di Kawasan

⁶³ Hasil wawancara dengan Mas Catur warga yang berada di sekitar Gang Dolly pada tanggal 26 Mei 2016,diolah.

Pertokoan Kedung Doro adalah panti pijat yang dapat dikatakan diatas rata-rata dengan Pekerja Seks Komersial yang berparas cantik dan usia mereka yang masih muda juga, hal ini dikarenakan panti pijat tersebut berisi para Pekerja Seks Komersial di salah satu wisma yang paling terkenal di daerah Gang Dolly yaitu Wisma Barbara. Menurut mereka tempat baru jugalebih banyak pelanggannya dan mendapatkan hasil yang lebih besar, sehingga bagi para Pekerja Seks Komersial dan Para Mucikari lebih memilih tempat baru dibandingkan bekerja atau membuat usaha sendiri yang sudah diberikan oleh Pemerintah kota Surabaya.⁶⁴

Berdasarkan masalah diatas dapat diketahui bahwa realitas yang terjadi terhadap kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut masih dapat berjalan, akan tetapi keberadaan kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly dilakukan dengan cara sembunyi-sembunyi agar tidak diketahui oleh aparat daerah Kota Surabaya. Dengan demikian penegakan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya terhadap Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya yang menangani kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly belum dapat berjalan dengan maksimal. Untuk itu Pemerintah Kota Surabaya harus melakukan penegakkan berdasarkan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 dengan lebih serius lagi untuk menangani kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly sehingga permasalahan ini diharapkan dapat memberikan efek jera kepada pelaku-pelaku kegiatan praktek prostitusi serta mampu memberikan perubahan kepada masyarakat terutama pada pelaku-pelaku prostitusi khususnya kepada Mucikari untuk dapat merubah pekerjaannya menjadi lebih baik.

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Teguh Prasetyo Selaku Sekretaris Kecamatan di Pemerintah Kota Kecamatan Sawahan Kota Surabaya pada tanggal 26 Mei 2016,diolah.

C. Faktor yang mempengaruhi masih berjalannya keberadaan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan.

Kasus kegiatan praktek prostitusi memang sangat susah dihentikan dikarenakan hal ini adalah kondisi masyarakat yang sudah sangat terpengaruh oleh kehidupan yang kelam dan dipengaruhi oleh wanita, sehingga tidak ada habis-habisnya untuk melakukan persetubuhan demi melampiaskan nafsu dan syahwat yang terpendam. Bisnis di dunia prostitusi ini juga memang sangat berliku-liku dengan peran penting seorang Mucikari ini maka pola bisnisnya ini akan sulit untuk dideteksi oleh pihak luar. Selain dengan semakin canggihnya perkembangan teknologi sekarang, maka kegiatan praktek prostitusi menjadi semakin maju. Saat ini kegiatan dalam bisnis prostitusi dapat dilakukan dengan media online, dimana seseorang dapat memesan seorang wanita dengan cepat dan dengan harga yang telah tertera di situs onlinenya tersebut. Praktek prostitusi ini juga sudah ada sejak jaman belanda masih menjajah Indonesia dan menjadi hal yang sudah biasa dikalangan masyarakat.

Berikut ini adalah beberapa faktor yang mempengaruhi masih berjalannya keberadaan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan, antara lain:

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Teguh Prasetyo, yang menjadi faktor-faktor kegiatan praktek prostitusi masih berjalan, antara lain⁶⁵ :

1. Kemauan dari masing-masing individu sendiri untuk berubah dari kehidupannya yang kelam masih sangat kecil sehingga untuk melakukan suatu usaha sendiri masih belum terpikirkan di dalam hatinya atau tidak ada niat untuk berubah menjadai lebih baik lagi.
2. Tekanan ekonomi mereka yang menyebabkan untuk terus melakukan pelacuran serta faktor kemiskinan yang terjadi untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya

⁶⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Teguh Prasetyo Selaku Sekretaris Kecamatan di Pemerintah Kota Kecamatan Sawahan Kota Surabaya pada tanggal 26 Mei 2016, diolah.

dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik, sehingga prostitusilah salah satu cara untuk memperbaiki keadaan ekonomi yang setiap tahun semakin mahal dan dengan cara ini mereka dengan mudah juga dalam mendapatkan pendapatan yang lebih besar.

3. Keadaan keluarga yang berantakan atau broken home dapat juga menyebabkan seseorang menjadi pelacur, dimana seseorang merasa hidupnya sudah tidak baik lagi dan tidak mempunyai masa depan yang cerah. Dengan pemikiran yang dapat dikatakan sempit tersebut maka seseorang langsung untuk memutuskan jalan hidup mereka ke tempat pelacuran.
4. Pemerintah Kota Surabaya telah memberikan fasilitas kepada mereka untuk melakukan usaha sendiri seperti diberikan tempat untuk berjualan dan lain sebagainya, akan tetapi keinginan untuk melakukan pekerjaan yang baru sangat sulit bagi mereka dikarenakan mereka susah untuk beradaptasi pada pekerjaan baru mereka dan juga penghasilan yang diperoleh lebih kecil dari pada menjadi Pekerja Seks Komersial dan sebagai Mucikari.
5. Jenis pekerjaan yang diberikan kepada mereka dapat juga menjadi salah penyebab kegiatan praktek prostitusi tersebut masih berjalan, dikarenakan pekerjaan yang diberikan kepada para mantan Pekerja Seks Komersial dan para mantan Mucikari tersebut tidak sesuai dengan apa yang diinginkan oleh mereka, dimana mereka tidak ada keinginan untuk berusaha dari bawah dahulu akan tetapi mereka menginginkan pekerjaan yang mudah dengan penghasilan yang besar.
6. Adanya rasa putus asa dalam diri mereka apabila pekerjaan yang dilakukan tidak mendapatkan hasil yang setimpal dengan kerja keras yang mereka lakukan atau dapat dikatakan jualan mereka yang tidak laku dibeli, seperti saat mereka menjual bahan baku

yang cepat basi maka akan membutuhkan tenaga yang cepat untuk dapat menjual dagangannya sampai habis apabila tidak laku maka mereka akan mendapatkan rugi.

Dari beberapa faktor yang telah dijelaskan oleh Bapak Teguh Prasetyo diatas, maka sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum atau keefektifan hukum tersebut yaitu, faktor hukum dan undang-undang, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor budaya⁶⁶, sehingga dapat dikatakan bahwa yang menjadi faktor-faktor masih berjalannya praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut, yaitu :

1. Faktor Hukum

Sebagai sumber hukum, perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan yang kuat. Dalam hal ini Peraturan Perundang-undangan yang khusus mengatur tentang kegiatan praktek prostitusi itu sendiri belum ada aturannya. Akan tetapi Peraturan Perundang-undangan yaitu KUHP dan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Surabaya hanya mengatur tentang seseorang yang memudahkan untuk melakukan perbuatan cabul dan larangan menggunakan bangunan/tempat untuk perbuatan asusila saja. Sehingga untuk mencegah terjadinya kegiatan praktek prostitusi tersebut memang sangat sulit, dikarenakan tidak ada aturan yang kuat dan jelas terhadap kegiatan praktek prostitusi tersebut.

2. Faktor Penegak Hukum

⁶⁶ Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011. hlm. 8

Ruang lingkup dari arti istilah penegakan hukum adalah luas sekali oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Dalam hal ini, penegak hukum itu sendiri adalah aparat Kepolisian dan SATPOL PP. Dengan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya itu sendiri, belum cukup untuk menghentikan kegiatan praktek prostitusi di kota Surabaya sendiri. Hal ini dikarenakan sanksi yang diberikan kurang cukup untuk memberikan efek jera terhadap pelaku-pelaku kegiatan prostitusi di Kota Surabaya sendiri. Sehingga kegiatan praktek prostitusi di Kota Surabaya sampai saat ini masih terus berjalan.

3. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat, oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum. Akan tetapi kesadaran masyarakat akan hukum itu sendiri masih belum paham atau sebaliknya mereka sudah memahami kan tetapi tetap dilakukan, sehingga menyebabkan masyarakat itu terus menerus melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu ekonomi merupakan hal yang menyebabkan masyarakat selalu melakukan pelanggaran, dikarenakan dengan ekonomi yang rendah sehingga segala apapun cara dapat ditempuh untuk dapat mempertahankan hidup mereka, sekalipun menjadi pelacur dan Mucikari.

4. Faktor Kebudayaan

Pada dasarnya keadaan budaya dapat mempengaruhi keadaan masyarakat sekitarnya dan akan mempertahankan kebudayaan yang telah ada. Dalam hal ini, kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut menjadi sebuah sejarah atau budaya dengan praktek prostitusinya, dimana kegiatan prostitusi telah berlangsung dari zaman belanda dan

kegiatan tersebut masih berlangsung sampai saat ini. Akan tetapi kebudaayaan yang dilakukan di Gang Dolly tersebut telah melanggar aturan pemerintah dan juga telah melanggar norma-norma masyarakat serta agama. Sehingga untuk menghentikan adanya kegiatan praktek prostitusi tersebut sangat sulit dikarenakan hal tersebut sudah menjadi kebiasaan masyarakat sekitar dan kurangnya pendidikan agama yang terdapat di masyarakat sekitar tersebut.

Ekonomi merupakan hal yang sangat penting untuk kelangsungan hidup seseorang. Tekanan ekonomi yang setiap tahun semakin meningkat membuat seseorang berfikir keras untuk dapat mempertahankan hidup demi memenuhi kebutuhan sehari-hari. Banyaknya kalangan bawah yang tidak sanggup dengan keadaan ekonominya membuat mereka berfikir untuk dapat berkerja secara mudah dengan melakukan apapun demi memenuhi kebutuhan ekonominya khususnya demi mendapatkan status sosial yang lebih baik. Dari penjelasan diatas bahwa yang menjadi salah satu faktor yang paling penting adanya kegiatan Praktek prostitusi adalah faktor ekonomi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Heri selaku warga yang berada di sekitar Gang Dolly bahwa kebanyakan dari para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari merupakan orang-orang yang mempunyai pendapatan masih dibawah atau kalangan ekonomi bawah, sehingga dengan ekonomi rendah membuat para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari mencari pekerjaan yang mudah dengan pendapatan yang besar yaitu bekerja sebagai Pekerja Seks Komersial dan Mucikari, dari hasil pekerjaannya tersebut mereka mendapatkan untung yang besar dari para pemakai jasa Pekerja Seks Komersial tersebut.⁶⁷ Dengan demikian pekerjaan Prostitusi merupakan pekerjaan yang dapat membuat

⁶⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Heri Warga yang Berada di Sekitar Gang Dolly, pada tanggal 26 Mei 2016,diolah.

kelangsungan hidup seorang Pekerja Seks Komersial dan seorang Mucikari menjadi lebih baik lagi dengan melakukan pekerjaan yang mudah dan mendapatkan hasil yang dikatakan besar.

D. Bentuk penegakan terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan oleh SATPOL PP Surabaya terkait masih berjalannya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya

Penegakan hukum sangat diperlukan untuk mencegah dan meminimalisir adanya kegiatan praktek prostitusi, hal ini juga merupakan kewajiban bagi seluruh lapisan masyarakat terutama aparaturnya Negara karena dengan adanya penegakan hukum yang diberikan kepada masyarakat diharapkan kegiatan praktek prostitusi tersebut dapat dihilangkan. Dalam memberikan penegakan hukum kepada para Pekerja seks komersial, maka Badan Perencanaan Pembangunan telah mengupayakan semaksimal mungkin agar warga yang berada di kawasan Gang Dolly tersebut dapat hidup dengan normal atau dengan keadaan yang nyaman dan tenang. Selain memberikan beberapa upaya diatas, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Dhoni Selaku Staf Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan hasil wawancara dengan Bapak Dimas Selaku Staf Operasional di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, perlunya upaya yang dilakukan sebagai bentuk pencegahan maupun penegakan terhadap kegiatan praktek prostitusi tersebut, baik itu secara preventif maupun represif. Upaya itu dilakukan sebagai tanggungjawab Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan tugas dan fungsinya melindungi masyarakat. Berikut upaya-upaya hambatan yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan dan Satuan Polisi Pamong Praja serta hambatan yang dialami terkait dengan masalah kegiatan Praktek Prostitusi di Kota Surabaya.

1. Upaya Preventif

Upaya preventif merupakan usaha yang dilakukan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya suatu kegiatan yang dianggap kurang baik. Pengertian disini merupakan usaha yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya yang bertujuan untuk mencegah timbulnya prostitusi yang dapat merusak moral anak bangsa serta tempat sarangnya penyakit HIV. Berdasarkan hasil wawancara Bapak Dhoni Selaku Staf Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya ada beberapa upaya preventif yang dilakukan secara umum untuk meminimalisir adanya tempat pelacuran terkait dengan kegiatan praktek prostitusi di Surabaya, yaitu⁶⁸:

a. Bina Manusia

Bina manusia adalah kegiatan yang dilakukan dengan cara memberikan penyuluhan dan sosialisasi kepada para Mucikari dan Pekerja Seks Komersial. Dalam hal ini Bappeko Surabaya memberikan pembinaan berupa pelatihan-pelatihan kepada para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk melakukan kerajinan yang dapat dijual dan bernilai tinggi, seperti belajar memproduksi batik, belajar membuat sepatu, belajar memproduksi batu akik dan lain sebagainya. Selain itu mereka juga diberikan pembinaan untuk bekerja di kantor dan direkrut menjadi karyawan outsourcing di Badan Perencanaan Pembangunan akan tetapi sesuai syarat yang telah ditentukan. Maksud dari Bina Manusia ini agar para Pekerja Seks Komersial dan Para Mucikari untuk berhenti melakukan pekerjaan yang dapat merusak moral anak-anak bangsa dan

⁶⁸ Hasil Wawancara Bapak Dhoni Selaku Staf Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada tanggal 26 Mei 2016,diolah.

dapat bekerja yang lebih baik dengan penghasilan yang halal serta untuk menghindari penyakit Inveksi Menular Seksual seperti HIV/AIDS.

b. Bina Ekonomi

Bina Ekonomi adalah pembinaan yang dilakukan dengan memberikan tempat berupa sentra-sentra pelatihan tentang pemberdayaan ekonomi. Badan Perencanaan pembangunan memberikan sentra-sentra tersebut berupa sentra PKL, sentra rumah untuk menjual hasil kerajinan dan lain sebagainya dengan tujuan untuk dapat memenuhi kebutuhan ekonomi mereka dan dalam Bina Ekonomi ini diharapkan para Pekerja Seks Komersial dan Mucikari tersebut dapat berhenti melakukan pekerjaan mereka yang sebelumnya dan beralih kerja menjadi seorang pengusaha kecil-kecilan dengan penghasilan yang halal.

c. Bina Lingkungan

Bina Lingkungan adalah pembinaan yang dilakukan dengan memperbaiki lingkungan wilayah tersebut agar masyarakat yang tinggal di daerah tersebut dapat merasa lebih nyaman dan tenang terhadap daerah tempat tinggalnya. Dalam hal ini, Badan Perencanaan Pembangunan memberikan sarana dan fasilitas umum yang sekiranya dibutuhkan oleh masyarakat yang tinggal sekitar Gang Dolly tersebut, seperti sarana olahraga, sarana kesehatan, serta sarana-sarana yang dianggap dibutuhkan di lingkungan tersebut.

2. Upaya Represif

Upaya represif merupakan segala usaha yang digunakan dengan tujuan mengurangi dan menekan dalam hal ini kejahatan mengenai kegiatan praktek prostitusi sebagai bentuk

penegakan hukum. Upaya represif yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya yaitu dengan mengadakan razia ke tempat-tempat yang dianggap rawan prostitusi seperti lokalisasi baik yang terselubung atau tidak, hotel-hotel, diskotik, karaoke dan panti pijat yang berada di kota Surabaya. Upaya represif yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, yang menyatakan:⁶⁹

Pasal 3

- (1) Walikotamadya kepala daerah atau Pejabat, berwenang secara bertahap melakukan tindakan :
 - a. Pendataan, penelitian dan menetapkan bahwa suatu bangunan/tempat yang digunakan untuk perbuatan asusila
 - b. Menyatakan suatu bangunan/tempat tidak digunakan untuk melakukan perbuatan asusila
 - c. Teguran dana tau peringatan kepada penghuni/pemilik/yang bertanggung jawab atas bangunan/tempat untuk menghentikan penggunaan bangunan untuk melaksanakan perbuatan asusila
 - d. Penutupan/penyegelan terhadap bangunan/tempat yang digunakan untuk melakukan perbuatan asusila setelah diberikan teguran dana tau peringatan secara wajar dan ternyata masih tetap menggunakan bangunan/tempat dimaksud untuk melakukan perbuatan asusila.
- (2) Walikotamadya kepala daerah dapat menunjuk pejabat atau tim yang terdiri atas pejabat instansi terkait untuk melaksanakan tindakan sebagaimana tersebut pada ayat (1) pasal ini
- (3) Penutupan/penyegelan dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat diakhirri oleh Walikotamadya Kepala Daerah atau Pejabat atau Tim apabila penghuni/pemilik/yang bertanggungjawab atas bangunan/tempat tersebut sanggup mematuhi ketentuan tersebut pada pasal 2 huruf a Peraturan Daerah ini.

⁶⁹ Pasal 3 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya

Serta Pasal 2 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan , yang menyatakan: ⁷⁰

Pasal 2

Setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan- ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1) Peraturan Daerah dan/atau peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah, dikenakan sanksi administratif antara lain :

- a. Peringatan tertulis
- b. Pembatasan kegiatan pembangunan
- c. Penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan
- d. Penghentian sementara atau tetap terhadap pemanfaatan bangunan
- e. Pembekuan IMB
- f. Denda administratif paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)
- g. Pencabutan IMB
- h. Pembekuan sertifikat laik fungsi
- i. Pencabutan sertifikat laik fungsi
- j. Penyegehan bangunan
- k. Pembekuan atau pencabutan surat persetujuan pembongkaran bangunan dan/atau
- l. pembongkaran bangunan.

Dari Pasal 3 Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 maka Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Surabaya melakukan penegakkan tempat praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut dengan mengikuti tata cara pemberian sanksi sesuai yang tertera pada pasal 2 tersebut, maka berikut ini hal-hal yang dilakukan sebelum melakukan penegakkannya,yaitu ⁷¹:

⁷⁰ Pasal 2 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan

⁷¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Dimas Selaku Staf Operasional di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya pada tanggal 2 Juni 2016,diolah.

1. Dinas Cipta Karya memberikan surat peringatan tertulis kepada rumah-rumah yang dijadikan sebagai tempat prostitusi untuk segera dialih fungsikan, dikarenakan surat izin mendirikan bangunan tidak tertera untuk melakukan kegiatan prostitusi atau dapat dikatakan salah difungsikan.
2. Apabila surat peringatan yang diberikan oleh Dinas Cipta karya tidak ada respon dari pemilik bangunan tersebut, maka Dinas Cipta Karya Kota Surabaya memberitahu dan memohon izin kepada pihak SATPOL PP untuk membantu mengadakan penertiban terhadap bangunan-bangunan di kawasan Gang Dolly sebagai tempat praktek prostitusi ,dimana surat izin mendirikan bangunan yang digunakan sebagai tempat prostitusi telah melanggar Peraturan Walikota No 37 Tahun 2012.
3. Pada saat melakukan penertiban oleh SATPOL PP, apabila terdapat bangunan-bangunan di kawasan Gang Dolly yang dijadikan sebagai tempat prostitusi maka tindakan yang diambil oleh SATPOL PP adalah dengan menyegel rumah-rumah atau bangunan-bangunan tersebut dengan maksud untuk memberhentikan kegiatan-kegiatan praktek prostitusi sebagai bangunan yang salah difungsikan oleh pemilik bangunan.
4. Apabila penegakan yang dilakukan telah berhasil dilakukan , maka SATPOL PP akan melakukan razia keliling kota surabaya yang dianggap sebagai tempat kegiatan praktek prostitusi, seperti di kawasan gang dolly, panti pijat karaoke, dimana satuan polisi pamong praja melakukan razia sebanyak satu minggu 2 sampai 2 kali dengan tujuan untuk dapat mencegah kegitan praktek prostitusi yang dapat merusak moral bangsa.

3. Hambatan-hambatan yang dialami oleh SATPOL PP

Setiap mengatasi suatu permasalahan pasti akan menemui hambatan didalamnya. Itu yang dialami oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya memberikan penegakan hukum kepada para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari tentu mengalami suatu kendala. Hambatan-hambatan yang terjadi dalam memberantas adanya praktek prostitusi di Kota Surabaya antara lain⁷²:

1. Pihak Satpol PP telah melakukan razia yang intensif yang bekerjasama dengan pihak Dinas Sosial dan Cipta Karya Kota Surabaya, namun karena kendala regulasi yaitu belum adanya Peraturan Daerah yang khusus menangani tentang larangan prostitusi, maka Satpol PP hanya sebatas melakukan razia berdasarkan pemeliharaan tramtibum dan kamtibnas yaitu menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
2. Adanya penolakan dari masyarakat yang tidak sependapat dengan pemerintah Kota Surabaya menyebabkan banyak kalangan-kalangan dari tokoh masyarakat disana yang tidak setuju adanya penutupan, dikarenakan itu adalah pekerjaan mereka satu-satunya untuk dapat hidup.
3. Salah satu penghambat yang paling utama adalah perekonomian masyarakat yang dapat dikatakan ekonomi menengah kebawah, sehingga untuk dapat melanjutkan hidup mereka adalah dengan melakukan prostitusi, dimana dunia untuk bekerja juga sangat sulit didapat.

Dengan demikian, dari segala upaya- upaya yang dilakukan dan hambatan yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Instansi yang terkait terhadap kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly tersebut belum dapat menghentikan keberadaan praktek

⁷² Hasil Wawancara dengan Bapak Wahyudhi Selaku Staf Operasional di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya pada tanggal 2 Juni 2016,diolah.

prostitusi itu sendiri. Dalam hal ini upaya pembinaan yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan dan penegakan yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja tidak dapat memberikan kesadaran kepada para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk tidak melakukan kegiatan prostitusi, malah sebaliknya para Mucikari tersebut masih saja menawarkan jasa Pekerja Seks Komersial secara terselubung⁷³, sehingga sanksi terhadap Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemerintah Kota Surabaya terkait kegiatan Praktek prostitusi tidak memberikan efek jera terhadap para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari tersebut. Apabila peraturan yang diberikan tersebut tidak memberikan efek jera maka kemungkinan besar kegiatan Praktek prostitusi di Gang Dolly dan tempat lainnya di Kota Surabaya akan terus berjalan dan akan memberikan dampak buruk bagi warga-warga yang berada di sekitar Praktek prostitusi tersebut khususnya bagi anak-anak. Untuk itu diharapkan Pemerintah Kota Surabaya harus lebih memperhatikan lagi dampak-dampak yang di akibatkan dengan adanya kegiatan praktek prostitusi ini.

⁷³ Hasil Wawancara Bapak Dhoni Selaku Staf Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada tanggal 26 Mei 2016,diolah.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas dapat diambil simpulan sebagai berikut:

1. Realitas yang terjadi terhadap kegiatan Praktek Prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan sampai saat sudah dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan ini diikuti oleh beberapa faktor pendukung untuk dapat menutup atau menghentikan kegiatan praktek prostitusi di Kawasan Gang Dolly tersebut. Faktor-faktor yang mendukung penutupan tersebut adalah faktor Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, dimana bangunan-bangunan yang dijadikan sebagai kegiatan prostitusi tersebut merupakan bangunan yang salah difungsikan , faktor masyarakat sekitar Gang

Dolly yang merasa tidak nyaman dengan adanya kegiatan praktek prostitusi, dikarenakan banyak terdapat ruko-ruko yang berjualan minum-minuman beralkohol yang dapat menyebabkan keributan akibat minuman alkohol dan banyaknya perempuan-perempuan yang berpakaian tidak sopan sehingga menimbulkan dampak negatif terhadap anak-anak yang tinggal didaerah Gang Dolly selain itu dampak penyakit menular yang diakibatkan dari prostitusi seperti penyakit HIV/AIDS serta faktor upaya-upaya pembinaan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap para mantan Pekerja Seks Komersial dan para mantan Mucikari untuk dapat merubah kehidupan mereka menjadi lebih baik, dari yang menjadi Pekerja Seks Komersial dan Mucikari sekarang menjadi seorang wirausaha seperti usaha memproduksi kain batik, memproduksi sepatu, membuat batu akik dan ada juga yang membuka usaha seperti berjualan bakso dan lain sebagainya.

Akan tetapi upaya-upaya dan keberhasilan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya ini hanya sebatas berhasil menutup kegiatan praktek prostitusi di Kawasan Gang Dolly itu saja, malah sebaliknya realitas yang terjadi pasca ditutupnya kawasan Gang Dolly tersebut ternyata tidak memberikan efek jera atau tidak menjadikan mereka untuk berubah dan pada saat ini mereka melakukan kegiatan praktek prostitusi dengan cara sembunyi-sembunyi masih di kawasan yang sama. Selain itu dampak yang terjadi setelah Gang Dolly tersebut ditutup malah membuat para Pekerja Seks Komersial dan para Mucikari untuk berpindah ke tempat-tempat yang lain seperti panti-panti pijat yang ada di Kota Surabaya, tempat Karoke dan hotel-hotel yang ada di Kota Surabaya serta dengan majunya teknologi, maka praktek prostitusi tersebut dapat dilakukan melalui online.

2. Faktor yang mempengaruhi masih berjalannya keberadaaan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya pasca penutupan adalah faktor ekonomi, dimana faktor ekonomi yang menjadi salah satu faktor terpenting oleh para Pekerja Seks komersil dan para Mucikari tersebut masih melakukan kegiatan praktek prostitusi, dengan kebutuhan yang setiap tahunnya semakin mahal dan keadaan yang tidak memungkinkan maka jalan satu-satunya untuk dapat bertahan hidup adalah tetap melakukan prostitusi. Kedua adalah faktor dari diri mereka sendiri, artinya keinginan untuk merubah kehidupan mereka menjadi yang lebih baik itu tidak terpikirkan atau dapat dikatakan tidak ada niat untuk berubah, sehingga mereka terus melakukan praktek prostitusi tersebut sampai saat ini.

Segala upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan memberikan pelatihan, pendidikan dan fasilitas tidak membuat mereka untuk berubah, dikarenakan pekerjaan yang dilakukan sekarang ini lebih mudah atau simple dibandingkan mereka membuat sepatu dan lain sebagainya serta pendapatan yang dihasilkanpun lebih jauh banyak dibandingkan mereka berjualan seperti itu. Dari kedua faktor tersebut, maka segala upaya yang telah dilakukan pemerintah Kota Surabaya selama ini dapat dikatakan belum cukup untk memberantas kegiatan praktek prostitusi di Kota Surabaya, sehingga hasil yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya belum mampu untuk menangani adanya kegiatan praktek prostitusi tersebut.

3. Bentuk penegakan terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan oleh SATPOL PP Surabaya terkait masih berjalannya kegiatan praktek prostitusi di Gang Dolly Kota Surabaya adalah dengan mengadakan kegiatan-kegiatan yang dapat membangun atau memberikan wawasan yang luas kepada para Pekerja Seks

Komersial dan para mucikari dengan bekerja sama oleh Dinas-dinas Kota Surabaya. Adapun bentuk penegakan dan upaya yang dilakukan oleh SATPOL PP dan Badan Perencanaan Pembangunan yaitu yang pertama dengan upaya preventif, merupakan usaha yang dilakukan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya suatu kegiatan yang dianggap kurang baik. Pengertian disini merupakan usaha yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya yang bertujuan untuk mencegah timbulnya prostitusi yang dapat merusak moral anak bangsa serta tempat sarangnya penyakit HIV, seperti melakukan Bina Manusia, Bina Ekonomi dan Bina Lingkungan. Kedua adalah upaya represif, merupakan segala usaha yang digunakan dengan tujuan untuk mengurangi dan menekan kejahatan mengenai kegiatan praktek prostitusi sebagai bentuk penegakan hukum. Upaya represif yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya yaitu dengan mengadakan razia ke tempat-tempat yang dianggap rawan prostitusi seperti lokalisasi baik yang terselubung atau tidak, hotel-hotel, diskotik, karaoke dan panti pijat yang berada di Kota Surabaya.

B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan penulis memberikan saran dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pemerintah Kota Surabaya perlu membuat rancangan Peraturan Daerah yang khusus mengatur tentang kegiatan praktek prostitusi, dikarenakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan Perbuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya hanya memfokuskan bangunan/tempatnya saja, Tetapi tidak

mengacu pada pelaku kegiatan prostitusi itu sendiri, sehingga dengan adanya peraturan yang mengatur tentang kegiatan praktek prostitusi tersebut Pemerintah Kota Surabaya dapat meminimalisir atau menghilangkan keberadaan kegiatan praktek prostitusi di Kota Surabaya.

2. Pemerintah Kota Surabaya lebih sering melakukan kegiatan pembinaan terhadap para Pekerja Seks komersial dan para Mucikari yang masih melakukan pekerjaannya tersebut, seperti melakukan pembinaan ilmu agama.
3. Pemerintah Kota Surabaya harus sering melakukan sosialisasi dan memberikan penyuluhan terkait adanya kegiatan prostitusi kemasyarakatan terutama di lingkungan-lingkungan yang rawan Prostitusi dan sekolah-sekolah di Kota Surabaya, sehingga pemahaman yang diberikan lebih dapat diterima oleh masyarakat khususnya kepada anak-anak mengenai kegiatan Praktek Prostitusi yang mempunyai dampak negatif serta dapat membahayakan diri mereka sendiri dan orang lain, seperti adanya penyakit menular yaitu penyakit HIV/AIDS dan lain sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

Andi Hamzah, **Asas-Asas Hukum Pidana**, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

Amiruddin dan H. Zainal Asikin, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Bagong Suyanto, **Masalah Sosial Anak**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

Bambang Sunggono, **Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Kartono Kartini, **Patologi Sosial**, Rajawali Press, Jakarta, 2011.

Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.

-----, **Study Hukum Dalam Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1985.

Ronny Kountar, **Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis**, PPM, Jakarta, 2004.

R. Soesilo, **Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal**, Politeia, Bogor, 1995.

Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

-----, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 2007.

Sugiyono, **Metode Penelitian Pendidikan**, Alfabeta, Bandung, 2012.

Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4720.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikat Untuk Melakukan Pembuatan Asusila Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1999, Seri C pada tanggal 7 Desember 1999 Nomor 6/C.

Peraturan Daerah No 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan Jo Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan, Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2013 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 6.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan, Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 38.

SKRIPSI:

Alfiolita Hana Debry Carolina, **Perlindungan Anak Yang Tinggal Di Sekitar Lokasi Prostitusi Dari Pengaruh Lingkungan Prostitusi Terhadap Perilaku Seksual Anak**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.

Mohammad Satria Nugraha, **Kendala Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Melalui Media Sosial Online Di Kalangan (Studi Di Polrestabas Surabaya)**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.

INTERNET

Iin Pratama, 2012, **Efektifitas Hukum** (online), <http://pratamaiin.blogspot.co.id/2012/12/efektivitas-hukum.html>. diakses tanggal 14 Maret 2016.

Muhammad Fachriramli, 2012, **Seberapa Efektif Hukum Itu** (online), <http://muhammadfachriramli.blogspot.co.id/2012/12/seberapa-efektif-hukum-itu.html>. diakses 13 Maret 2016.

Muhammad Khoirur Rosyid, 2015, **Dolly Diam-diam Masih Buka** (online), jatim.metrotvnews.com/read/2015/09/10/dolly-diam-diam-masih-buka, diakses 14 Februari 2016, jam

Randy Ferdi Firdaus, 2013, **Peristiwa Sejarah Gang Dolly Sampai Terbesar Di Asia Tenggara** (online), <http://www.merdeka.com/peristiwa/sejarah-gang-dolly-sampai-terbesar-di-asia-tenggara>. diakses 4 maret 2016.

Surabaya, <http://surabaya.go.id/berita/8224-profil-of-surabaya>, diakses tanggal 11 Mei 2016.

Satpol PP, <http://satpolpp.surabaya.go.id>, diakses tanggal 11 Mei 2016.