

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi hukum dan keadilan bukan masalah yang sederhana. Masalahnya sangat luas dan kompleks. Reformasi hukum tak hanya berarti reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi mencakup reformasi sistem hukum secara keseluruhan, yaitu reformasi materi/substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Bahkan secara lebih luas lagi, masalah reformasi hukum dan keadilan bukan semata-mata masalah sistem hukum, tetapi terkait dengan keseluruhan sistem politik dan sistem sosial (termasuk sistem ekonomi). Oleh karena itu, sebenarnya masalah reformasi hukum dan penegakan keadilan, seyogianya bukan semata-mata menjadi masalah atau “keprihatinan” seorang menteri, tetapi seharusnya menjadi “perhatian dan keprihatinan” seluruh menteri dan pejabat/aparat penyelenggara negara, khususnya yang terkait dengan bidang penegakan hukum.¹

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan pada konstitusi yang di dalamnya terdapat beberapa produk hukum, salah satunya adalah Peraturan Daerah (Perda) yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah (Pemda) dan berfungsi untuk mengatur setiap tindakan dan tingkah laku seseorang dalam berhubungan sosial dengan masyarakat di mana orang itu berada. Salah satu yang menjadi persoalan yang dihadapi oleh masyarakat adalah tentang Pelacuran yang

¹Barda Nawawi Arief, 2006, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta, hlm. 3-4

dilakukan oleh muda-mudi dan orang dewasa lainnya yang tergolong ke dalam penyakit masyarakat.

Pelacuran yang merupakan suatu gejala sosial yang disebabkan oleh berbagai faktor yang melekat dalam kehidupan manusia. Faktor yang mendorong pelacuran terletak pada aspek kodrati manusiawi terutama yang berhubungan dengan biopsikologi, khususnya nafsu seksual manusia, pria dan wanita, serta faktor-faktor luar yang mempengaruhi seperti faktor sosial, ekonomi, kebudayaan, yang saling terkait sedemikian rupa, sehingga prostitusi berlangsung terus-menerus dari masa ke masa sepanjang sejarah kehidupan manusia.

Pelacuran juga memiliki istilah lain di dalam masyarakat, yaitu prostitusi yang menjadi masalah dunia. Umumnya setiap negara di dunia ada praktek prostitusi, dengan penyebab yang sama antara lain sama-sama mengalami masalah dalam ekonomi, sehingga memaksa mereka terlibat dengan aktivitas prostitusi.

Dalam prostitusi, setidaknya ada dua hal yang ditemukan, yaitu seks dan uang. Cukup beralasan memang, mengingat kedua hal tersebut merupakan hal pokok dan wajib dalam praktik prostitusi. Secara umum, prostitusi biasa disebut pelacur atau pekerja seks komersial (PSK), yang memiliki arti penjualan jasa seksual demi uang.²

Sedangkan menurut Kartono, pelacuran atau prostitusi adalah wanita yang pekerjaannya menjual diri kepada lelaki yang membutuhkan pemuasan seks

² Rizki Asdi Putra, "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Wanita Sebagai Pelacur Di Kota Padang Berdasarkan Perda 04 Tahun 2007", Skripsi S-1 Kearsipan Fakultas Hukum, UNAND, 2014, hlm. 1.

dengan bayaran uang atau barang.³ Dikalangan masyarakat Indonesia, pelacuran dipandang negatif, dan mereka yang menyewakan atau menjual tubuhnya sering dianggap sebagai sampah masyarakat. Ada pula pihak yang menganggap pelacuran sebagai sesuatu yang buruk, malah jahat, namun dibutuhkan (*evil necessity*).

Pandangan ini didasarkan pada anggapan bahwa kehadiran pelacuran bisa menyalurkan nafsu seksual pihak yang membutuhkannya (biasanya kaum laki-laki); tanpa penyaluran itu, dikhawatirkan para pelanggannya justru akan menyerang dan memperkosa perempuan mana saja.⁴

Maraknya pelacuran di Indonesia telah menjadi suatu indikasi tersendiri di lingkungan masyarakat khususnya di kota-kota besar yang masyarakatnya cenderung individual dan lebih mengikuti kebiasaan masyarakat asing yang masuk kedalam lingkungan masyarakat. Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) hanya mengatur tentang mucikari yang merupakan makelar cabul yang membantu mencari pelanggan dan mendapatkan bagian dari hasil si pelacur⁵, yang terdapat dalam Buku Ketiga Bab II tentang Pelanggaran Ketertiban Umum Pasal 506, yang berbunyi sebagai berikut, barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam pidana kurungan paling lama satu tahun.⁶

³ <http://syehaceh.wordpress.com/2009/03/09/wanita-penjaja-seks-pelnggannya-dan-hivaid/>, diakses pada tanggal 25 April 2016; pukul 09.10 WIB

⁴ <http://wikipedia.org/pelacuran>, diakses tanggal 18 April 2017 pada pukul 11.45 WIB

⁵ <http://www.google.iwanyuliyanto.co/2015/05/13/apakah-pelacur-dan-pemakai-bebas-dari-jerat-hukum>, diakses tanggal 11 Juli 2017 pada pukul 14.36 WIB

⁶ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Walaupun di dalam KUHP tidak ada yang mengatur tentang pelacuran ini, tapi pengaturan hukumnya dapat ditemui dalam Peraturan Daerah (Perda). Khusus di dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Padang, yang terdapat di dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum. Dalam Pasal 10 ayat (2) tentang Tuna Sosial ini berbunyi sebagai berikut, setiap orang dilarang menjajakan dirinya sebagai pelacur dan atau berupaya mengadakan transaksi seks.⁷ Ini menjadikan salah satu tugas bagi instrumen hukum yaitu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam menjalankan tugasnya untuk menindaklanjuti pengaduan yang diberikan oleh masyarakat yang merasa diresahkan oleh perbuatan pelacuran tersebut.

Menurut Pasal 1 ayat (8) dan (9), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) mengatakan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.⁸

Dalam rangka mengantisipasi semakin meningkatnya perbuatan transaksi seks yaitu dengan memfungsikan instrument hukum yang bersifat preventif dan represif. Maka perlu dilihat bahwa Satpol PP juga ikut serta dalam mengantisipasi meningkatnya perbuatan pelacuran tersebut, seperti yang terdapat dalam Pasal 3

⁷Pasal 10 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat

⁸Pasal 1 ayat (8) dan (9)Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja, yang mengatakan Satpol PP mempunyai tugas menegakan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.⁹

Di kota Padang sendiri untuk lebih memfokuskan pada kasus pelacuran maka dibuatlah Perda Nomor 4 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Perda Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005, hal ini dikarenakan telah banyaknya didapati pelanggaran-pelanggaran terhadap Perda Nomor 11 Tahun 2005 tersebut seperti yang terjadi di kawasan Marapalam, Kecamatan Padang Timur yang baru-baru ini terjaring razia disebuah kamar hotel oleh Satpol PP pada malam Valentine tanggal 14 Februari 2017.¹⁰ Tidak hanya para pelaku, bahkan tempat-tempat yang diduga untuk melakukan perbuatan prostitusi dan pelacuran juga ditindaklanjuti oleh Satpol PP, seperti melakukan penyegelan dan panutupan secara paksa terhadap tempat yang diduga sebagai berlansungnya perbuatan prostitusi dan pelacuran berdasarkan atas laporan warga yang merasa resah dan terganggu, seperti yang pernah diberitakan di salah satu surat kabar di kota Padang yang memberitakan dengan judul Sembilan Kafe Disegel yang Tidak Berizin dan Meresahkan Masyarakat di kawasan Pondok, Padang Selatan¹¹ dan Salon Esek-esek Padang Teater Diobrak-abrik di Kompleks Padang Teater, Pasar Raya Padang yang ditertibkan oleh Satpol PP¹², ini membuktikan bahwa salah satu yang mendorong pelaku untuk melakukan pelanggaran tersebut dengan adanya pihak-pihak yang

⁹Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja

¹⁰ Posmetro Padang, 16 Februari 2017, hlm. 1 dan 2

¹¹ *Ibid*, 1 Februari 2017, hlm 9 dan 10

¹² *Ibid*, 2 Februari 2017, hlm 1 dan 2

menyediakan fasilitas pendukungnya. Maka pada Perda Nomor 4 Tahun 2007 ini, kinerja Satpol PP dapat lebih memfokuskan dalam penanganan kasus-kasus pelacuran yang terjadi di Kota Padang yang selalu meresahkan masyarakat.

Berawal dari rasa keprihatinan di atas dan didorong oleh suara hati penulis dan untuk mengetahui pelaksanaan penegakan hukum perda oleh Satpol PP terhadap pelacuran tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan yang lebih dalam dan menuangkannya dalam penulisan skripsi ini dengan judul **“PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM OLEH SATPOL PP TERHADAP PELACURAN DI KOTA PADANG BERDASARKAN PERDA NOMOR 4 TAHUN 2007 (Tentang Perubahan Atas Perda Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005)”**

B. Rumusan Masalah

Untuk lebih memfokuskan pada judul yang telah penulis kemukakan di atas, maka penulis memberikan batasan masalah agar tidak menyimpang dari pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang telah diuraikan, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimana Proses Pelaksanaan Penegakan Hukum Oleh Satpol PP Terhadap Pelacuran di Kota Padang Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2007?
2. Apa yang menjadi Faktor Hambatan yang Dialami oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam Menangani Kasus Pelacuran di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Bagaimana Proses Pelaksanaan Penegakan Hukum Oleh Satpol PP Terhadap Pelacuran di Kota Padang Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2007?
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi Faktor Hambatan yang Dialami oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam Menangani Kasus Pelacuran di Kota Padang?

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya :

1. Secara Teoritis
 - a. Bagi penulis sendiri, penelitian ini menjadi salah satu syarat wajib untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dan untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan ilmiah. Diharapkan juga dapat menambah wawasan penulis dan mengembangkan cakrawala berfikir penulis, khususnya menyangkut kewenangan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap pelacuran di kota Padang dalam rangka pembahasan hukum pidana.
 - b. Bagi ilmu pengetahuan khususnya hukum pidana, hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat, serta memberikan sumbangan pemikiran bagi hukum pidana dan sistem peradilan pidana. Khususnya dalam kajian mengenai pelacuran.
2. Secara Praktis

- a. Bagi penegak hukum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam penegakan hukum yang mengandung aspek keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Bagi Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam perumusan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang baru di masa yang akan datang. Hal ini diharapkan dapat membawa dampak positif bagi hukum pidana di Indonesia sehingga dapat tercipta supremasi hukum yang berpihak kepada rakyat.
- b. Bagi masyarakat dan khalayak umum, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran untuk berpartisipasi dalam memantau pelaksanaan tugas penegakan hukum demi terwujudnya masyarakat adil dan makmur.

E. Kerangka Teoritis dan Konsepstual

1. Kerangka Teoritis

Skripsi ini ditunjang oleh beberapa teori yaitu :

a. Teori tentang Penegakan Hukum dan Supremasi Hukum

Salah satu teori dari penegakan hukum yaitu bergantung pada substansi hukum. Substansi hukum adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum, dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.¹³

¹³ [www.http://masalahukum.wordpress.com/2013/10/05/teori-penegakan-hukum/](http://masalahukum.wordpress.com/2013/10/05/teori-penegakan-hukum/)
pada tanggal 27 April 2016; pukul 10.27 WIB

Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya membangun dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang lebih berbudaya dan lebih bermakna.¹⁴

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan –hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjektifnya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Dalam arti sempit, dari subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.

Sedangkan teori supremasi hukum mempunyai penekanan kata “supremasi hukum” sebenarnya lebih ditujukan pada adanya “kesepakatan bersama”. Jadi, yang lebih disupremasikan (“diutamakan/diunggulkan”) adalah tatanan hukum yang telah disepakati bersama, karena dalam kehidupan bermasyarakat, “hukum” adalah “kesepakatan bersama”. Terlebih “kesepakatan bersama” ini pulalah yang menjadi dasar legitimasi hukum. Tidaklah mudah menetapkan legitimasi dan supremasi hukum apabila

¹⁴ Barda Nawawi Arief, 2006 *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, KENCANA, Semarang, hlm. 20

didasarkan pada pandangan individual/kelompok masyarakat yang berbeda-beda.

Dilihat dari sisi lain, “supremasi hukum” mengandung makna “supremasi nilai”. Ini berarti, supremasi hukum pada hakikatnya mengandung makna, bahwa dalam berkehidupan kebangsaan harus dijunjung tinggi nilai-nilai substansial yang menjiwai hukum dan menjadi tuntutan masyarakat, antara lain: “tegaknya nilai keadilan, kebenaran, kejujuran, dan kepercayaan antar manusia”; “tegaknya nilai-nilai kemanusiaan yang beradab dan penghargaan/perlindungan HAM”; “tidak ada penyalahgunaan kekuasaan/kewenangan”; “tidak adanya praktik favoritisme”.¹⁵

b. Teori tentang Upaya Penal dan Non-Penal

Dalam kebijakan penanggulangan kejahatan atau yang biasa dikenal dengan istilah “politik kriminal” dapat meliputi ruang lingkup yang cukup luas. G. Peter Hoefnagels menyebutkan upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

- 1) Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- 2) Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), dan
- 3) Memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).

Dengan demikian, upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur “penal” (hukum pidana) dan lewat jalur

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 12

“nonpenal” (bukan/di luar hukum pidana). Dalam pembagian G. P. Hoefnagels di atas, upaya-upaya yang disebut dalam butir (2) dan (3) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya “non-penal”.¹⁶

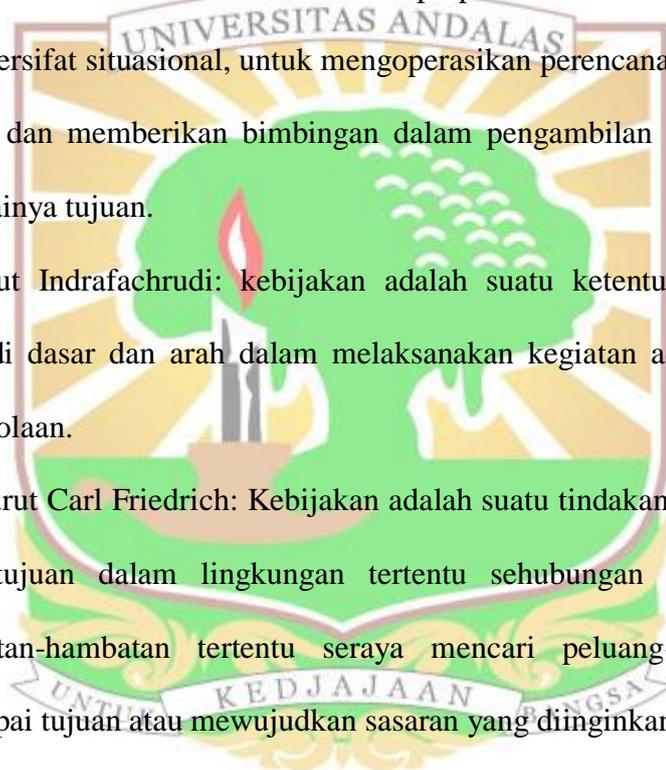
Pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli atau [organisasi](#) berikut ini:

- 1) Menurut Lasswell: kebijakan adalah sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (*a projected program of goals values and practices*).
- 2) Menurut Anderson: kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah (*a purposive course of problem or matter of concern*).
- 3) Menurut Heclo: kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah-masalah.
- 4) Menurut Eulau: kebijakan adalah keputusan tetap, dicirikan oleh tindakan yang bersinambung dan berulang-ulang pada mereka yang membuat dan melaksanakan kebijakan.
- 5) Menurut Amara Raksasa Taya: kebijakan adalah suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan.
- 6) Menurut Friedrik: kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diajukan seseorang, group, dan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan mencantumkan kendala-kendala yang dihadapi serta kesempatan yang

¹⁶Barda Nawawi Arief, 2008 “Kebijakan Hukum Pidana”, Bunga Rampai, Semarang , hlm. 39-40

memungkinkan pelaksanaan usulan tersebut dalam upaya mencapai tujuan.

- 7) Menurut Budiardjo: kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.
- 8) Menurut Carter V. Good: kebijakan adalah sebuah pertimbangan yang didasarkan atas suatu nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional, untuk mengoperasikan perencanaan yang bersifat umum dan memberikan bimbingan dalam pengambilan keputusan demi tercapainya tujuan.
- 9) Menurut Indrafachrudi: kebijakan adalah suatu ketentuan pokok yang menjadi dasar dan arah dalam melaksanakan kegiatan administrasi atau pengelolaan.
- 10) Menurut Carl Friedrich: Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.
- 11) Menurut PBB: Kebijakan adalah suatu deklarasi mengenai dasar pedoman (untuk) bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.
- 12) Menurut KBB: Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan,



kepemimpinan, serta cara bertindak (tetang perintah, organisasi, dan sebagainya).

- 13) Menurut Anderson: Kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah.

Menurut Mustopadidjaja: Kebijakan adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sebagai keputusan atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan, penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.¹⁷

Prof. Sudarto, SH., pernah mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu:

- 1) Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- 2) Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; dan
- 3) Dalam arti paling luas (yang beliau ambil dari Jorgen Jepsen), ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan

¹⁷ <http://www.pengertianahli.com/2014/08/pengertian-kebijakan-menurut-para-ahli.html> pada tanggal 13 September 2016; pukul 15.35 WIB

badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Dalam kesempatan lain, beliau mengemukakan definisi singkat, bahwa politik kriminal merupakan “suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”. Definisi ini diambil dari definisi Marc Ancelyang merumuskan sebagai “*the rational organization of the control of crime by society*”.¹⁸

c. Teori Absolute, Relatif, dan Gabungan

1) Teori Absolute atau Teori Pembalasan (*Vergeldingstheorie*)

Menurut teori ini, hukuman dijatuhkan sebagai pembalasan terhadap para pelaku karena telah melakukan kejahatan yang mengakibatkan kesengsaraan terhadap orang lain atau anggota masyarakat.¹⁹

2) Teori Relatif atau Teori Tujuan (*Doeltheorie*)

Teori ini dilandasi oleh tujuan (*doel*) sebagai berikut:

a. Menjerakan

Dengan menjatuhkan hukuman, diharapkan si pelaku atau terpidana menjadi jera dan tidak mengulangi lagi perbuatannya (*speciale preventie*) serta masyarakat umum mengetahui bahwa jika melakukan perbuatan sebagaimana dilakukan terpidana, mereka akan mengalami hukuman yang serupa (*general preventie*).

b. Memperbaiki pribadi terpidana

Berdasarkan perlakuan dan pendidikan yang diberikan selama

¹⁸Barda Nawawi Arief, *op.cit.* hlm. 1

¹⁹Leden Marpaung, 2005, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.

menjalankan hukuman, terpidana merasa menyesal sehingga ia tidak akan mengulangi perbuatannya dan kembali kepada masyarakat sebagai orang yang baik dan berguna.

c. Membinasakan atau membuat terpidana tidak berdaya

Membinasakan berarti menjatuhkan hukuman mati, sedangkan membuat terpidana tidak berdaya dilakukan dengan menjatuhkan hukuman seumur hidup.

3) Teori Gabungan (*Vernegings Theorien*)

Teori ini merupakan gabungan antara teori mutlak dengan teori relatif. Menurut teori ini, hukum sebaiknya didasarkan pada tujuan pembalasan dan mempertahankan ketertiban masyarakat, yang diterapkan secara kombinasi dengan menitikberatkan pada salah satu unsur tanpa menghilangkan unsur lainnya atau semua unsur yang ada.

Schravendijk menggolongkan teori gabungan ini ke dalam dua golongan, yaitu :

- a. Teori gabungan yang mengutamakan pembalasan, tetapi pembalasan itu tidak boleh melampaui batas dari apa yang perlu dan cukup untuk mendapatkan tata tertib masyarakat.
- b. Teori gabungan yang mengutamakan perlindungan tata tertib masyarakat, tetapi penderitaan atas dijatuhinya pidana tidak boleh lebih berat daripada perbuatan yang dilakukan terpidana.²⁰

²⁰Muhammad Al Asyhari, "Penerapan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2007 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2004 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Dalam Penanganan Tindak Pidana Prostitusi di Kota Padang", Skripsi S-1 Kearsipan Fakultas Hukum, UNAND, 2010, hlm. 12-13.

2. Kerangka Konseptual

Beberapa pengertian yang digunakan dalam penulisan ini adalah ;

a. Pelaksanaan

Menurut Westra adalah sebagai usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakannya dan kapan waktu dimulainya.

Menurut Bintoro Tjokro Admudjoyo adalah sebagai proses dalam bentuk rangkaian kegiatan, yaitu berawal dari kebijakan guna mencapai suatu tujuan maka kebijakan itu diturunkan dalam suatu program dan proyek.²¹

b. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalulintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²²

Secara konsepsional menurut Soekanto Soerjono, inti dan arti penegakan hukum adalah: “kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup”.

²¹ www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-pengelolaan-perencanaan-dan.html pada tanggal 27 Maret 2017; pukul 09.48 WIB

²² http://www.jimly.com/makalah/namafile_/56/Penegakan_Hukum.pdf pada tanggal 26 Desember 2016; pukul 23.48 WIB

Menurut Moh Hatta, penegakan hukum dalam arti formal adalah penegakan hukum yang berpedoman mutlak pada undang-undang meskipun tidak selalu menimbulkan ketidakadilan karena bisa dimanipulasi. Sesungguhnya penegakan hukum itu berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian serta ketentraman masyarakat itu sendiri.²³

c. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

Istilah Pamong Praja berasal dari dua kata yaitu "pamong" dan "praja". Pamong mempunyai arti pengurus, pengasuh atau pendidik. Sedangkan Praja memiliki arti kota, negeri atau kerajaan. Sehingga secara harfiah Pamong Praja dapat diartikan sebagai pengurus kota.²⁴

Dalam Pasal 1 ayat (8) dan (9) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja memberikan definisi Polisi Pamong Praja yang tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu aparat pemerintah daerah yang melaksanakan tugas kepala daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakan peraturan daerah dan keputusan daerah.²⁵

²³ <http://www.suduthukum.com/2016/10/pengertian-penegakan-hukum.html> pada tanggal 26 Desember 2016; pukul 23.57 WIB

²⁴ <https://lifeblogid.com/2015/09/03/pengertian-fungsi-dan-wewenang-pamong-praja/> pada tanggal 30 Desember 2016; pukul 15.04 WIB

²⁵ <http://www.referensi.makalah.com/2012/10/pengertian-fungsi-dan-wewenang-pamong-praja.html> pada tanggal 06 Desember 2016; pukul 23.02 WIB

d. Pelacuran

Menurut Koentjoro Pelacuran adalah para pekerja yang bertugas melayani aktivitas seksual dengan tujuan untuk mendapatkan upah atau imbalan dari yang telah memakai jasa mereka tersebut.²⁶

Sedangkan menurut para ahli memberikan beberapa pengertian mengenai pelacuran. Pelacuran berasal dari bahasa latin *pro-stituere* atau *pro-stauree* yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan, percabulan dan pergendakan. Menurut Perkins dan Bennet memberikan pengertian pelacuran sebagai transaksi bisnis yang disepakati oleh pihak yang terlibat sebagai sesuatu yang bersifat kontrak jangka pendek yang memungkinkan satu orang atau lebih mendapatkan kepuasan seks dengan metode yang beraneka ragam. Senada dengan hal tersebut, Supratiknya menyatakan bahwa prostitusi atau pelacuran adalah memberikan layanan hubungan seksual demi imbalan uang.

Selain pengertian pelacuran di atas, dengan rumusan kalimat yang berbeda, Kartini Kartono menjabarkankan definisi dan istilah lain dari pelacuran sebagai berikut:

- 1) Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual, dengan pola-pola organisasi impuls/dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (*prosmiskuitas*), disertai eksploitasi dan komersialisasi seks yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.

²⁶ <http://www.google.co.id/amp/s/dewasastra.wordpress.com/2012/03/12/pekerja-seks-komersial-psk/amp/> diakses pada tanggal 18 April 2017; pukul 12.43 WIB

- 2) Pelacuran merupakan peristiwa penjualan diri (persundalan) dengan jalan memperjualbelikan badan, kehormatan dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu-nafsu seks dengan imbalan pembayaran.
- 3) Pelacuran ialah perbuatan perempuan atau laki-laki yang menyerahkan badannya untuk berbuat cabul secara seksual dengan mendapatkan upah.

Pelaku pelacuran disebut dengan prostitue atau yang lebih kita kenal dengan palacur atau sundal. Pelacur dapat berasal dari kalangan wanita yang lebih dikenal dengan wanita tuna susila (WTS) dan dari kalangan laki-laki yang lebih dikenal dengan sebutan gigolo. Koentjoro mendefinisikan wanita tuna susila (WTS) sebagai perempuan yang tidak menuruti aturan susila yang berlaku di masyarakat dan dianggap tidak memiliki adab dan sopan santu dalam berhubungan seks. Sedangkan gigolo dijelaskan secara singkat yang dipahami sebagai laki-laki bayaran yang dipelihara atau disewa oleh seorang perempuan sebagai kekasih atau pasangan seksual.

Sedikit berbeda dengan pendapat di atas, Lindinalva Laurindo da Silva menyatakan pengertian pelacuran dengan istilah gigolo yang merupakan sebuah istilah yang menunjukkan bahwa untuk bayaran mereka akan melakukan hubungan seks atau menghabiskan waktu mereka baik dengan wanita ataupun pria. Dalam pengetahuan ini, gigolo tidak hanya akan melayani seorang dari lawan jenis tapi juga mampu melayani orang dari sesama jenis.

Dari pengertian pelacuran di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelacuran merupakan sebuah usaha memperjual-belikan kegiatan seks di luar nikah dengan imbalan materi, sedangkan pelacur diartikan sebagai perempuan

atau laki-laki yang melakukan kegiatan seks di luar nikah dengan imbalan materi.²⁷

e. Peraturan Daerah (Perda)

Menurut Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yang berbunyi sebagai berikut, peraturan daerah, selanjutnya disingkat Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.²⁸

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja, juga berbunyi sebagai berikut, hal yang sama yaitu, peraturan daerah, yang selanjutnya disingkat Perda, adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.²⁹

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penyelesaian skripsi ini adalah:

1) Pendekatan dan Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan secara yuridis sosiologis (empiris) yaitu pendekatan terhadap masalah dengan melihat dan memperhatikan norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penelitian.³⁰

²⁷ <http://www.e-jurnal.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html> pada tanggal 7 Februari 2017; pukul 01.49 WIB

²⁸ Peraturan Pemerintah no.6 Tahun 2010, *Op. Cit.*, Pasal 1 ayat (5)

²⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011, *Op. Cit.*, Pasal 1 ayat (4)

³⁰ Bambang Suggono, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 72-79

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan pendekatan masalah yuridis empiris, yaitu dengan cara melakukan pendekatan terhadap gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Pendekatan konseptual dengan menggunakan ajaran, doktrin atau pendapat para ahli hukum pidana terhadap pelacuran sebagai bahan pijakan dan acuan dalam melakukan penelitian ini.

2) Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, penulis melanjutkan penelitian kepustakaan dan observasi. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data melalui studi terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulisan para Sarjana Hukum seperti makalah, jurnal, dan artikel yang hubungannya dengan penelitian ini, dan observasi. Data yang dikumpulkan berupa:

- a) Data primer terdiri atas norma hukum yaitu peraturan perundang-undangan yaitu :
 - i. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
 - ii. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
 - iii. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja
 - iv. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2001 Tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja
 - v. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

vi. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Perubahan Perda Nomor 11 Tahun 2005

b) Data sekunder, yaitu bahan-bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari :

i. Buku-buku yang ditulis oleh para ahli yang terkait dengan penulisan dan penelitian skripsi ini.

ii. Makalah, jurnal, artikel, dan data-data yang dengan penelitian ini.

c) Data tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :

i. Kamus hukum

ii. Esiklopedia.

Isu hukum mempunyai posisi yang sentral di dalam penelitian hukum sebagaimana kedudukan masalah di dalam penelitian lainnya karena isu hukum itulah yang harus dipecahkan di dalam penelitian hukum, sebagaimana permasalahan yang harus dijawab. Untuk memecahkan dan mencari jawaban atas isu tersebut, penulis menggunakan tiga macam pendekatan, yaitu:

a) Pendekatan undang-undang;

b) Pendekatan kasus atau fakta; dan

c) Pendekatan konseptual dengan teknik *editing*, *coding*, dan studi pustaka.

Untuk pendekatan undang-undang, penulis mencari undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum yang ditetapkan, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

(KUHAP), Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Provinsi Sumatera Barat, dan Peraturan Daerah Kota Padang (PerDa). Untuk pendekatan kasus dan fakta hukum, penulis meneliti dan mencari kasus serta fakta-fakta hukum yang berkaitan dengan upaya-upaya yang dilakukan oleh satuan polisi pamong praja dalam proses isu hukum dan fakta hukum yang diajukan, sehingga ditemui nilai-nilai kesopanan yang diatur dan dilindungi di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang diyakini dapat menjadi solusi untuk memberikan keadilan di tengah-tengah masyarakat. Sementara itu, untuk pendekatan konseptual, penulis melakukan penelusuran terhadap buku-buku hukum (*treatises*).

Metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara :

a. Studi Dokumen

Yaitu dengan mempelajari dan menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.³¹

b. Wawancara

Yaitu teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subyek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang diangkat.³² Dalam penelitian ini yang diwawancarai adalah kepala dan petugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara bebas, tanpa pedoman pertanyaan-pertanyaan.

³¹ Soedjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 21

³² Burhan Ashofa, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 95

3) Pengolahan dan analisis data

Pendekatan penelitian melalui undang-undang yang telah ditetapkan dalam penelitian ini belum dapat memecahkan isu hukum yang diajukan. Sehingga pendekatan yang dilakukan untuk memecahkan isu hukum tersebut ditambah dengan pendekatan konseptual yang menggunakan pandangan dan doktrin-doktrin dari para ahli hukum pidana.

Saat ini, isu hukum inilah yang penulis angkat menjadi fokus yang perlu segera dijawab. Jika dilihat aturan yang mengatur tentang permasalahan ini, masih terdapat kejanggalan dan kelemahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2007, untuk menguatkan dasar atau pijakan penelitian dalam mencari jawaban atas isu hukum yang diajukan, maka penulis juga melihat fakta-fakta hukum. Penulis juga berpijak pada buku-buku dan pandangan-pandangan para ahli, karena itu isu hukum yang diangkat sangat penting.

