

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Beberapa abad yang lalu, orang sering menyebut suatu peristiwa yang terjadi dalam masyarakat sebagai penyakit sosial murni dengan ukuran moralistik, maka kemiskinan, kejahatan, pelacuran, alkoholisme, perjudian dan tingkah laku yang berkaitan dengan semua peristiwa tadi bisa dikatakan sebagai gejala penyakit sosial yang terjadi di masyarakat dan harus dihilangkan atau diberantas dari muka bumi ini. Semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat dan hukum formal yang dapat dikatakan masalah sosial adat-istiadat masyarakat dan adat-istiadat tersebut diperlukan untuk menjamin kesejahteraan hidup bersama dan situasi sosial yang dianggap oleh sebagian besar dari warga masyarakat sebagai mengganggu, tidak dikehendaki, berbahaya, atau merugikan orang lain.

Berdasarkan uraian diatas jelaslah bahwa adat-istiadat dan kebudayaan itu mempunyai nilai pengontrol terhadap tingkah laku anggota masyarakatnya. Maka tingkah laku yang dianggap sebagai tingkah laku yang melenceng atau tidak cocok, melanggar norma-norma, adat-istiadat, atau tidak terintegrasi dengan tingkah laku umum dianggap sebagai masalah sosial. Dan masalah sosial yang telah terjadi dari dahulu sampai saat ini, yang sering menjadi perhatian penting adalah masalah prostitusi. Prostitusi merupakan salah satu bentuk dari penyakit masyarakat, yang harus dihentikan penyebarannya tanpa mengabaikan segala upaya pencegahan dan perbaikannya.

Pelacuran merupakan profesi yang sangat tua usianya, setara umur kehidupan manusia di dunia itu sendiri yaitu berupa tingkah laku bebas lepas tanpa kecuali, karena adanya pelampiasan nafsu seks dengan lawan jenisnya tanpa mengenal batas-batas kesopanan dan pelacuran itu selalu ada pada setiap negara yang berbudaya sejak zaman dahulu sampai saat ini, dan senantiasa menjadi masalah sosial yang paling utama atau menjadi objek urusan hukum dan tradisi. Selanjutnya dengan berkembangnya teknologi, industri dan kebudayaan manusia, maka berkembang pula pelacuran dalam berbagai bentuk dan tingkatannya.

Di beberapa negara di dunia ini menentang adanya pelacuran bahkan dikenakan hukuman bagi siapa saja yang melakukan kegiatan pelacuran tersebut. Dan juga dianggap sebagai perbuatan hina oleh segenap anggota masyarakat.¹ Akan tetapi sejak adanya manusia yang pertama hingga dunia akan kiamat nanti, mata pencaharian pelacuran ini akan tetap ada dan sukar, bahkan hampir-hampir tidak mungkin untuk dihilangkan atau diberantas dari muka bumi ini, selama masih adanya nafsu-nafsu seks yang lepas dari kendali kemauan dan hati nurani. Maka timbulnya masalah pelacuran sebagai gejala patologis ialah : sejak adanya penataan relasi seks dan diberlakukannya norma-norma perkawinan.

Masalah pelacuran khususnya di wilayah Kota Tangerang ini sangat memperhatikan seakan-akan pelacuran tersebut menjadi suatu mata pencaharian utama, dan dari kebanyakan pelaku pelacuran mayoritas pada umur yang sangat muda dan apabila hal tersebut terus-menerus dilakukan, maka tidak hanya generasi muda yang ada di wilayah Kota Tangerang ini saja yang terkena

¹ Soekarno, *sania*, Panitia Penerbitan Buku-buku Karangan Presiden Soekarno, Jakarta: 1926, hlm. 39.

dampaknya, tetapi juga seluruh generasi bangsa yang akan melanjutkan pembangunan dan cita-cita bangsa Indonesia. Timbulnya penyakit sosial atau yang disebut juga prostitusi atau pelacuran di karenakan faktor tertentu misalnya faktor ekonomi, dimana apabila taraf hidup seseorang yang dirasa kurang, maka orang tersebut akan menempuh jalan lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Mungkin bagi mereka yang melakukan profesi ini merupakan satu-satunya mata pencaharian yang utama karena mereka tidak mungkin mendapat pekerjaan yang layak selain menjalani pekerjaan yang menyimpang dari masalah sosial seperti ini. Dampak yang timbul dari adanya praktek prostitusi atau pelacuran ini tidak hanya mengganggu di sekitar wilayah Kota Tangerang ini saja, tetapi juga dapat menghambat suatu pembangunan yang modern di wilayah Kota Tangerang ini.

Tidak hanya aparat penegak hukum saja yang sudah dipusingkan oleh masalah praktek prostitusi atau pelacuran ini, tetapi juga Pemerintah Kota Tangerang sudah sangat di pusingkan oleh masalah praktek prostitusi atau pelacuran ini, salah satu cara untuk menghilangkan atau memberantas praktek prostitusi atau pelacuran tersebut, maka pada tanggal 23 November 2005 Pemerintah Kota Tangerang telah menetapkan Peraturan Daerah (Perda) No. 8 Tahun 2005, Perda tersebut berisi tentang pelarangan pelacuran, dengan demikian Perda tersebut telah mengikat secara langsung terhadap seluruh warga Kota Tangerang.

Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu dasar bagi pembangunan sistem hukum nasional. Perda yang baik tersebut dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan

standar yang tepat, sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatur statu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda. Ketentuan tersebut secara garis besar terbagi menjadi beberapa tahapan, seperti perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Harus dipahami juga bahwa pembentukan Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur penting di dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional. Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda adalah merupakan statu proses yang dinamis yang terus menerus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat. Dinamika tersebut berubah semakin cepat di era globalisasi dewasa ini yang dipacu oleh kemajuan teknologi informasi yang menjadikan dunia sebagai satu kesatuan global. Oleh karena itu idealnya upaya pembentukan statu peraturan daerah secara komprehensif paling tidak harus memerhatikan 3 (tiga) dimensi utama, yaitu masa lalu yang terkait dengan eksistensi daerah itu, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada Semarang dengan lingkungan *strategisnya dan dengan memandang ke masa depan yang dicita-citakan.*

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis mengambil judul dalam skripsi ini yaitu : “Efektifitas Peraturan Daerah Kota Tangerang No 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran”

B. Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah.

1. Identifikasi Masalah

Adegium menyatakan bahwa umur pelacuran seumur dengan keberadaan umur manusia di muka bumi. Upaya penegakan hukum atas tindak pidana pelacuran yang melanggar norma-norma yang berlaku dimasyarakat dinilai masih mengalami kendala, khususnya dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang masalah maka penulis mencoba untuk meneliti dan mengkaji Peraturan Daerah (Perda) Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Untuk itu penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

- A. Bagaimanakah implementasi Perda No. 8 Tahun 2005 oleh pemerintah Kota Tangerang dalam menanggulangi masalah pelacuran di Kota Tangerang?
- B. Bagaimanakah prosedur penegakan Peraturan Daerah Pemerintahan Kota Tangerang ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui seberapa efektif Pemerintah Kota Tangerang dalam menjalankan Perda No. 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran.
- b. Untuk mengetahui seberapa efektifkah Perda No.8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran dalam menekan angka pelacuran di Kota Tangerang.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan memberikan manfaat di bidang akademik maupun di bidang praktis, beberapa manfaat tersebut antara lain:

a. Manfaat Praktis

Penulis berharap agar hasil penelitian ini dapat di mengerti dan di pahami oleh semua pihak yang berkenaan membaca skripsi ini dalam memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan pelanggaran Perda Kota Tangerang No.8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran.

b. Manfaat Teoritis

Penulis berharap agar hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan ilmu hukum terhadap permasalahan hukum yang terus berkembang dengan cepat di lingkungan masyarakat.

D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Didalam suatu penelitian landasan teori merupakan landasan agar penelitian dapat dilakukan sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan³. kerangka teoritis merupakan gambaran atau batas-batas tentang teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan.

a. Hukum Pidana.

Hukum Pidana adalah kumpulan peraturan yang mengatur tingkah laku masyarakat dan bila ada yang melanggar akan mendapatkan hukuman berupa pidana, yaitu berupa suatu hukuman yang memberikan rasa tidak enak pada si pelanggar.

Sementara yang dimaksud dengan perbuatan pidana adalah suatu perbuatan yang dilarang atau dilalaikan maka orang yang melakukan atau yang melalaikan itu diancam dengan pidana tertentu.

Kejahatan adalah perbuatan yang sangat antisosial, yang memperoleh tantangan dengan sadar dari negara berupa pemberian penderitaan (hukuman atau tindakan).⁴ Dari defenisi yang imoral ini sudah dapat terlihat bahwa tantangan yang dilakukan oleh negara itu dilakukan dengan berupa hukuman.

³ Koenjoronigrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994, hlm 9.

⁴ Abdulsyani, *Sosiologi Kriminalitas*, (Bandung : Remadja Karya, 1987), hlm 12.

b. Hak Asasi Manusia

Pengakuan bahwa setiap orang, dimana saja ia hidup di dunia ini, memiliki martabat kodrati dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia adalah landasan bagi kebebasan, keadilan dan perdamaian di dunia.

Bahwa hukum dan hak adalah dua fenomena yang berbeda, hukum (Law) dan hak (rights) dan tidak dimaksudkan untuk dimasukan kedalam satu istilah. Sementara itu hak sendiri dibedakan menjadi hak obyektif dan hak subyektif. Hak obyektif atau hukum itu sendiri dipandang sebagai peraturan atau norma, sedangkan hak subyektif atau hak itu sendiri didefinisikan sebagai kepentingan atau kehendak.

Suatu sistem hukum, termasuk hukum tertulis pertama di dunia yang bernama Code Hamurabi yang ditulis beberapa ribu tahun sebelum masehi, menyimpulkan adanya hak-hak (rights) yang dipunyai anggota masyarakat, yaitu seperangkat aturan yang memberikan kekuasaan kepada manusia untuk dapat berbuat tanpa boleh dilarang.

Hak Asasi Manusia adalah merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun.⁵

⁵ Irsan, Koesparmono, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta, 2007.

c. Hak Perempuan

Semua hak dapat dinalar melalui penalaran tentang Hak Asasi Manusia, namun ada Hak Asasi Manusia yang mempunyai kekhususan yaitu hak perempuan.

Perempuan dan anak perempuan sangat rentan terhadap kekerasan yang dilakukan oleh orang-orang disekitarnya. Kekerasan terhadap perempuan ini menjadi pusat perhatian internasional pada tahun 1975.

Hukum di Republik Indonesia tidak secara jelas memberikan arti terhadap kekerasan, seperti yang tertuang dalam KUHP pasal 351 dan pasal 89.⁶

Marzuki Darusman SH dalam makalahnya mengatakan bahwa pada dasarnya kekerasan itu adalah suatu gejala anti politik. Politik dalam hubungan ini diartikan sebagai keseluruhan cara penyelesaian masalah kemasyarakatan yang mempertemukan dan mendamaikan berbagai kepentingan-kepentingan yang bersilang sesuai dengan nilai pentingnya masing-masing kepentingan itu.⁷

Manakala kita melihat berbagai konvensi internasional yang sudah ditanda tangani dan diratifikasi oleh negara Republik

⁶ Hamzah, Andi SH, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Cet 2, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 1992.

⁷ Marzuki Darusman, *Tindakan Kekerasan dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Makalah, Lokakarya Aspek Medis Korban Kejahatan Tindak Kekerasan, Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia, 2-4 Desember 1996, Jakarta, hlm. 2

Indonesia⁸ sebagai anggota PBB, maka disitu diwajibkan bagi *State Parties* untuk merubah dan menyesuaikan hukum yang tidak sesuai lagi atau membuat perundang-undangan baru yang lebih memberi keadilan kepada perempuan.

Dalam Deklarasi dan Program Aksi Wina⁹ bagian I ayat 18, menjelaskan bahwa hak asasi perempuan dan anak perempuan merupakan bagian yang melekat, menyatu dan tidak terpisahkan dari Hak Asasi Manusia Yang Universal.

d. Teori Relatif

Menurut teori ini, suatu kejahatan tidak mutlak harus diikuti dengan suatu pidana. Untuk ini, tidaklah cukup adanya suatu kejahatan, tetapi harus dipersoalkan perlu dan manfaatnya suatu pidana bagi masyarakat atau bagi si penjahat sendiri. Tidaklah saja dilihat pada masa lampau, tetapi juga pada masa depan.

Dengan demikian, harus ada tujuan lebih jauh daripada hanya menjatuhkan pidana saja. Teori ini juga dinamakan teori “tujuan” (*Doel-theorien*), tujuan ini harus diarahkan kepada upaya agar dikemudian hari kejahatan yang telah dilakukan itu tidak terulang lagi (*prevensi*).

Prevensi ini ada dua macam, yaitu prevensi khusus atau *special* dan prevensi umum atau *general*. Keduanya berdasar atas gagasan

⁸ Khususnya CEDAW, yang telah diratifikasi dengan UU No.7 Tahun 1984.

⁹ Ditetapkan oleh Konperensi Dunia Tentang Hak Asasi Manusia, Wina, 25 Juni 1993(A/CONF.157/34 Bagian I, BAB III).

bahwa mulai dengan ancaman akan dipidana dan kemudian dengan dijatuhkannya pidana orang akan takut menjalankan kejahatan.

Dalam prevensi khusus, hal yang membuat takut ini ditujukan kepada si penjahat, sedangkan prevensi umum diusahakan agar para oknum semua juga takut akan menjalankan kejahatan.

3. Kerangka Konseptual

- a. Efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosialis, filosofis.
- b. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota).
- c. Pelarangan adalah sesuatu yang tidak diperbolehkan atau tidak diperkenankan oleh suatu aturan atau norma-norma yang berlaku di masyarakat.
- d. Pelacuran adalah hubungan seksual di luar pernikahan yang dilakukan oleh pria atau wanita, baik ditempat berupa Hotel, Restoran, Tempat Hiburan atau lokasi pelacuran ataupun ditempat-tempat lain di Daerah dengan tujuan mendapatkan imbalan jasa.¹⁰

¹⁰ "Peraturan Daerah (Perda) Kota Tangerang No.8 Seri E Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran." <http://Perda Kota Tangerang. Com /2005/11/2312.htm>, 20 April 2008.

4. Kerangka Pemikiran



E. Metode Penelitian

Sebelum membahas tentang metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, penulis akan menjelaskan terlebih dahulu tentang istilah dan informasi mengenai “metode” dan “penelitian ” secara fundamental karena pada dasarnya penelitian merupakan suatu hal yang dibutuhkan dalam penulisan karya ilmiah seperti skripsi karena penelitian secara ilmiah dilakukan untuk menyalurkan hasrat ingin tahu yang telah mencapai taraf ilmiah yang disertai dengan suatu keyakinan bahwa setiap gejala akan dapat ditelaah dan dicari hubungan sebab-akibatnya atau kecendrungan-kecendrungan yang timbul.

Menurut Soerjono Soekanto¹¹, penelitian secara ilmiah artinya mempelajari satu atau beberapa gejala atau fakta dengan jalan menganalisisnya dan mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta tersebut, kemudian mengusahakan pemecahannya, atau dapat juga dikatakan bahwa penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.

Untuk dapat melakukan penelitian dengan baik maka harus memperhatikan mengenai metode. Metode penelitian atau metodologi berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”. Namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut :

1. Suatu tipe pemikiran yang digunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Penantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1981, hlm 2.

Dalam kaitannya dengan penelitian, metode berarti cara kerja untuk dapat memahami objek yang akan diteliti.

1. Lokasi Penelitian

a. Penelitian kepustakaan.

Yaitu metode penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri serta menganalisa bahan pustaka atau bahan dokumen. Jadi penelitian didasarkan pada data-data sekunder yakni data yang berasal dari buku pustaka.

b. Penelitian lapangan.

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan mengamatan langsung pada objek yang diteliti. Penelitian dengan metode ini memperoleh data langsung dari masyarakat yang biasanya disebut dengan data primer. Peneliti dapat melakukan berbagai macam kegiatan pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada para ahli yang berwenang dalam membahas masalah ini.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian sosiologis/ empiris, yang merupakan tipe penelitian hukum empiris dengan menjadikan hasil penelitian di lapangan sebagai data utama atau data primer. Pada penelitian hukum sosiologis, bahan pustaka merupakan data

dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data-data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis dan dibandingkan antara data yang diperoleh dilapangan dan data yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan.

Dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui studi kepustakaan (data sekunder) yang ditunjang oleh wawancara (data primer) dengan pihak-pihak terkait untuk mendapatkan data-data yang dibutuhkan.¹²

3 Bahan Hukum

a. Jenis bahan hukum dalam penulisan skripsi ini adalah :

1) **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian lapangan, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan pejabat, aparat atau instansi yang berwenang menangani masalah tersebut.

2) **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka atau data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari makalah, laporan pengkajian, artikel, surat kabar, majalah, buku-buku, data-data dari instansi terkait serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹² Sri Mamudji et al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta : Badan Penebit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

3) Bahan Hukum tersier

Bahan-bahan penunjang yang menjelaskan bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yang dalam hal ini akan digunakan kamus dan ensiklopedia hukum yang juga dianggap relevan dengan penelitian ini.

b. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data diusahakan sebanyak mungkin, data yang diperoleh atau dikumpulkan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini, penulis mempergunakan data-data primer dan sekunder. Bahan-bahan atau data tersebut diperoleh dengan cara wawancara, observasi serta penelusuran kepustakaan dan dokumen.

c. Teknik Pengolahan Data

Dalam pengolahan data penulis membandingkan teori-teori dengan apa yang didapat di lapangan yang menggambarkan keadaan dan gejala tertentu, selanjutnya dilakukan pembahasan yang menggambarkan keadaan yang sesungguhnya.

d. Analisis Data

Data yang telah terkumpul kemudian diseleksi dan diolah dengan sesuai dengan variabel yang akan dianalisa dan dilakukan analisa secara kuantitatif dan hasilnya dituangkan secara deskriptif guna memberikan gambaran sesungguhnya.

F. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Bab ini menguraikan latar belakang masalah penelitian,, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian serta sistematika pembahasan berupa uraian mengenai bab - bab skripsi.

Bab II : Tinjauan Kepustakaan

Dalam bab ini diuraikan tentang hukum pidana, kitab undang-undang hukum pidana, serta teori-teori mengenai permasalahan Peraturan Daerah Kota Tangerang.

Bab III : Hasil Penelitian

Pada bab ini akan membahas tentang upaya penerapan Peraturan Daerah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tangerang di wilayah Kota Tangerang.

Bab IV : Pembahasan dan Analisis Hasil Penelitian

Dalam ini menguraikan dan menjelaskan analisis terhadap permasalahan dan disertai dengan pembahasan dari hasil penelitian.

Bab V : Kesimpulan dan Saran

Pada bab ini akan menguraikan tentang kesimpulan dan saran-saran yang diperoleh dari hasil penelitian.