

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENANGANAN
PRAKTIK PROSTITUSI DI KALANGAN
GENERASI MUDA
(Studi pada Kepolisian Daerah Sumatera Utara)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**M. Rizky Prayoga SM
NPM. 1506200137**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2019**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtiar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Selasa, Tanggal 19 Maret 2019 Jam 13.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : M.RIZKY PRAYOGA SM
NPM : 1506200137
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENANGANAN PRAKTIK PROSTITUSI DI KALANGAN GENERASI MUDA (STUDI KEPOLISIAN DAERAH SUMATERA UTARA)

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Pidana

PANITIA UJIAN

Ketua

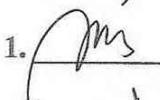
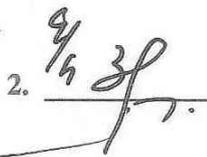
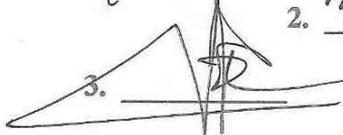

Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIP: 196003031986012001

Sekretaris


FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. MIRSA ASTUTI, S.H., M.H
2. FAISAL, S.H., M.Hum
3. Dr.T.Erwin Syahbana, S.H., M.Hum

1. 
2. 
3. 



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : M.RIZKY PRAYOGA SM
NPM : 1506200137
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENANGANAN PRAKTIK PROSTITUSI DI KALANGAN GENERASI MUDA (STUDI KEPOLISIAN DAERAH SUMATERA UTARA)

PENDAFTARAN : 13 Maret 2019

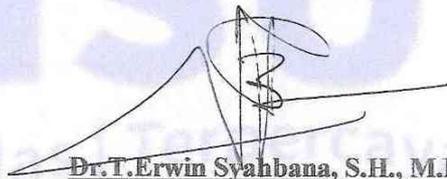
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001

PEMBIMBING


Dr. T. Erwin Syahbana, S.H., M.Hum
NIP : 196807061994031004



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : M.RIZKY PRAYOGA SM
NPM : 1506200137
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM
PENANGANAN PRAKTIK PROSTITUSI DI
KALANGAN GENERASI MUDA (STUDI
KEPOLISIAN DAERAH SUMATERA UTARA)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 13 Maret 2019

DOSEN PEMBIMBING

Dr.T.Erwin Syahbana, S.H., M.Hum

NIP : 196807061994031004

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : M. RIZKY PRAYOGA SM

NPM : 1506200137

Fakultas : Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Bagian : Hukum Pidana

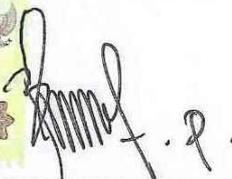
Judul Skripsi : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENANGANAN PRAKTIK PROSTITUSI DI KALANGAN GENERASI MUDA (Studi Kepolisian Daerah Sumatera Utara)

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku

Medan, 6 Maret 2019

Saya yang menyatakan,




M. RIZKY PRAYOGA SM
NPM: 1506200137



KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DAERAH SUMATERA UTARA
DIREKTORAT RESERSE KRIMINAL UMUM
Jalan. Sisingamangaraja Km. 10,5 No 60 Medan 20148

Medan, 24 Februari 2019

Nomor. : B / 195 / III / RES. 1.24 / 2019 / Ditreskrim
Klasifikasi : BIASA
Lampiran : -
Perihal : Pengambilan Data dan Riset

Kepada

Yth. DEKAN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH
SUMATERA UTARA

di

Medan

1. Rujukan Surat dari Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Nomor: 695/II.3-AU/UMSU-06/F/2019 perihal Mohon Izin Riset
2. Sehubungan dengan rujukan tersebut diatas, bersama ini diberitahukan kepada Dekan bahwa nama tersebut dibawah ini:

Nama : M.RIZKY PRAYOGA SM
NPM : 1506200137
Judul Skripsi : *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanganan Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda*
3. Telah melaksanakan Pengambilan data dan Riset pada Direktorat Reserse Kriminal Umum Polda Sumut dengan fokus kajian sebagaimana surat tersebut diatas, dan terhadap penerbitan surat kami hanya menerangkan bahwa data yang diperoleh untuk melengkapi laporan yang bersangkutan.
4. Demikian untuk menjadi maklum.

DIREKTUR RESERSE KRIMINAL UMUM POLDA SUMUT


ANDI RIAN DJAJADI, S.I.K., M.H.
KOMISARIS BESAR POLISI NRP 68080523

Tembusan

1. Kapaolda Sumut
2. Irwasda Polda Sumut



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : M. RIZKY PRAYOGA SM
NPM : 1506200137
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/Hukum Pidana
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENANGANAN PRAKTIK PROSTITUSI DI KALANGAN GENERASI MUDA
Pembimbing : Dr. T. Erwin Syahbana, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
10/2/2019	Judul skripsi	[Signature]
14/2/2019	Kelembagaan	[Signature]
21/2/2019	Tinjauan pustaka	[Signature]
28/2/2019	Penelitian awal	[Signature]
6/3/2019	Penyusunan dan penyempurnaan	[Signature]
9/3/2019	Kelembagaan	[Signature]

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. Ida Hanifah, SH., MH)

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. T. Erwin Syahbana, S.H., M.Hum)

ABSTRAK

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENANGANAN PRAKTIK PROSTITUSI DI KALANGAN GENERASI MUDA (Studi pada Kepolisian Daerah Sumatera Utara)

M. Rizky Prayoga SM

Prostitusi merupakan gejala sosial yang tumbuh dan berkembang sejak lama di Indonesia, terutama di kalangan generasi muda dan ironisnya dalam KUHP, tidak ada aturan hukum secara tegas yang melarangnya, oleh sebab itu perlu dilakukan kajian yuridis, yang bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya praktik prostitusi di kalangan generasi muda, mengetahui kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda, dan mengetahui faktor-faktor penghambat penerapan kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan asas dan pendekatan perundang-undangan, sedangkan sifatnya deskriptif. Data penelitian ini adalah data kewahyuan dan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier, oleh sebab itu alat pengumpul data menggunakan metode studi dokumen dan wawancara, yang selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap rumusan masalah yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa praktik prostitusi di kalangan generasi muda pada umumnya karena adanya faktor ekonomi, faktor kemajuan teknologi, faktor pendidikan, faktor keluarga dan faktor terjadinya akulturasi antara budaya barat dan budaya timur di Indonesia. Sampai saat ini belum ada kebijakan yang dapat menanggulangi praktik prostitusi, sehingga hanya dapat dijerat hukuman dengan kejahatan asusila. Beberapa faktor yang menghambat kepolisian dalam mengatasi praktik prostitusi di kalangan generasi muda karena belum ada undang-undang yang mengatur secara jelas tentang praktik prostitusi. Perlu disarankan adanya pendidikan terhadap masyarakat khususnya orang tua dan sekolah dalam mengawasi kegiatan anak remaja dalam menjalankan aktivitas sehari-hari, sehingga anak muda jauh terhindar dari praktik prostitusi yang meresahkan orangtua, perlu dilakukan pembentukan peraturan yang lebih spesifik untuk mengawasi praktik prostitusi yang ada di kalangan generasi muda, dan perlu dilakukan kerjasama antar penegak hukum khususnya kepolisian dengan masyarakat untuk mengurangi terjadinya angka praktik prostitusi yang ada di generasi muda.

Kata Kunci: Generasi Muda, Kebijakan Hukum Pidana, Prostitusi

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, di susun skripsi yang berjudul "Kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda" (Studi kepolisian daerah sumatera utara)".

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Dr. T Erwinsyahbana, S.H., M.Hum selaku Pembimbing, dan Ibu Mirza Astuti, S.H., M.H. selaku pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Penghargaan dan terima kasih disampaikan kepada Aiptu ginting dan Ipda yanti dan seluruh Staf Biro Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas bantuan dan dorongan hingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada ayahanda dan ibunda : Bapak Ronny Sembiring dan Ibu Rita Kusnady, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada Aderay Mi'raj SM, Rafiif Ghaalii SM, Ahmad Raziq Faizi SM , dan juga kepada keluarga bapak sulasno dan ibu nyak ainul mardiyah beserta anak yang bernama abgda m.rangga indra S.E., kakanda syahrani noor putri A.Md, kakanda noor asifa aini S.E., dan noor adinda ramadina selaku pacar saya yang telah memberi bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini dan selalu memberikan semangat kepada saya agar terselesaikan nya skripsi ini secara tuntas.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan ini diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, Anjasmara Rambe, Guruh Lazuardi Rambe, M.Dzaki Sukani, Haris Mutuali sarawi, Deni Rinanda, Dian S.Bayu, M. Irfan, M.Azahari Butar-butar, Dedi Wahyudi, Minal Fauzi Lubis, Toha Satria Negara, Kesuma Putra, Reyhan Ramle, M.Rafli Andri, Bima Sholy Taroji, Supriadi, Rahmat Satria Kurniawan

Sitorus, M.Syarfi, Fahmi Ardiansyah, Donny Ginola, Ramadhanil Syahputra, M.Audi Ramadhan, Bripda Fadlan, M.Syahrul Ramadhan, Tommy Aulia Tarigan, Era Husni Thamrin, Rahmat Riyal Faldi, M.Fauzi Hadibroto, Muhammad Lutfi Chan, Dwiki Nugraha Wijaya S.H., Fiqri Siregar S.H., Mhd.Agung Prabowo, Sylvi Syahputri, Dara Azdena, dan masih banyak lagi sahabat-sahabatku yang lainnya, terimakasih atas semua kebaikannya, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang tak terak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih atas semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 7 Maret 2019.

**Hormat Saya
Penulis,**

**M.RIZKY PRAYOGA SM
NPM: 1506200137**

DAFTAR ISI

	Halaman
PENDAFTARAN UJIAN	i
BERITA ACARA UJIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan masalah	5
2. Faedah penelitian	6
B. Tujuan Penelitian	6
C. Definisi Operasional	6
D. Keaslian Penelitian	7
E. Metode Penelitian	8
1. Jenis dan pendekatan penelitian	8
2. Sifat penelitian	9
3. Sumber data.....	9
4. Alat pengumpul data	10
5. Analisis data	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Perspektif Kebijakan Hukum Pidana	13
B. Konsep Penegakan Hukum	18
C. Pelacuran dan Prostitusi di Indonesia	25
D. Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda	32
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	36
A. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda	36
B. Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanganan Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda	48
C. Faktor-faktor Penghambat Penerapan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanganan Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda	56
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	75

A. Kesimpulan	75
B. Saran	75
DAFTAR PUSTAKA	77

LAMPIRAN :

1. Daftar Wawancara
2. Surat Keterangan Riset

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Moderenisasi dan globalisasi telah mewarnai kehidupan sosial masyarakat pada negara maju, maupun negara berkembang, baik di daerah metropolitan, maupun di daerah pedesaan. Moderenisasi dan globalisasi yang diikuti dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi memberikan banyak kemudahan, tetapi jika manusia tidak beradaptasi dengan kemajuan tersebut, maka terjadi anom¹, pada diri manusia dan seseorang yang tidak mampu menguasai teknologi, dapat mengalami *cultural lag*,² bahkan eksistensinya juga dapat terancam,³ padahal tujuan teknologi informasi dan komunikasi adalah mendorong percepatan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan.⁴

Salah satu dampak negatif kemajuan teknologi informasi dan komunikasi adalah semakin berkembangnya praktik prostitusi dengan berbagai modus, bahkan

¹ Anomi diartikan sebagai perilaku tanpa arah dan apatis, atau keadaan masyarakat yang ditandai oleh pandangan sinis (negatif) terhadap sistem norma, hilangnya kewibawaan hukum, dan disorganisasi hubungan antara manusia, atau gejala ketidakseimbangan psikologis yang dapat melahirkan perilaku menyimpang dalam berbagai manifestasi. Lihat Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. Halaman 55.

² *Cultural lag* merupakan kondisi dimana kebudayaan material mengalami perubahan, sementara kebudayaan non-material lebih lambat dalam proses penyesuaian. *Cultural lag* terjadi jika unsur-unsur kehidupan masyarakat tertinggal jauh dengan berbagai pembangunan sarana dan fasilitas fisik yang berkembang semakin pesat. Lihat Aulia Nursyifa. 2018. "Kajian Cultural Lag dalam Kehidupan Masyarakat Perkampungan Budaya Betawi Setu Babakan pada Era Globalisasi". *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*. Volume 5 Nomor 1. Halaman 6.

³ Muhamad Ngafifi. 2014. "Kemajuan Teknologi dan Pola Hidup Manusia dalam Perspektif Sosial Budaya". *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*. Volume 2 Nomor 1. Halaman 46.

⁴ Oktia Elfriza Batubara. 2019. "Optimalisasi Pengawasan Rumah Kos dalam Upaya Pencegahan Prostitusi di Kalangan Mahasiswi (Gagasan dalam Menghadapi Tantangan di Era Perubahan Sosial)". *Artikel*. disampaikan dalam acara Fun Day With Art "The Kingdom of Dakwah" Ke-III dan MD Expo. Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau. Halaman 1.

dengan menggunakan teknologi informasi komunikasi yang semakin canggih, praktik prostitusi ini telah semakin berkembang, tidak hanya pada kalangan orang dewasa, tetapi sudah merambah di kalangan remaja,⁵ hal ini terbukti dari terbongkarnya kasus prostitusi *online* yang modusnya memiliki kesamaan, baik dengan menggunakan *website*, maupun jejaring sosial, seperti: *facebook*, *twitter*, *blackberry messenger*, *whatsapp*, *wechat* dan lain-lain.⁶

Prostitusi lazim disebut sebagai perbuatan seorang wanita yang menyerahkan diri atau menjual (melayani) jasa seksual kepada seorang pria dengan harapan mendapatkan upah atau imbalan dari orang yang memakai jasa seksual tersebut. Prostitusi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan atau moral yang melawan hukum atau merupakan salah satu bentuk penyimpangan sosial dalam pandangan masyarakat sejak zaman dahulu sampai sekarang. Ironisnya praktik prostitusi tetap tersebar luas, bahkan ditoleransi dan diatur di tempat pelacuran yang dikenal dengan istilah “lokalisasi”, dan dapat ditemukan pada beberapa daerah di Indonesia, dan dalam pandangan masyarakat umum istilah “lokalisasi” dipahami hanya sekedar sebagai tempat mangkal resmi para “pelacur” yang dalam istilah sekarang disebut sebagai “pekerja seks komersial” (selanjutnya disingkat PSK).⁶

Praktik yang dilakukan di tempat (lokalisasi) biasanya berada jauh dari pemukiman warga, dengan pertimbangan agar tidak mudah diakses, pada umumnya warga masyarakat keberatan jika ada lokalisasi prostitusi yang didirikan di

⁵ *Ibid.* Lihat juga Tim Blusukan Ilmiah BPPK ILMPI Wilayah IV. “Prostitusi di Lingkungan Mahasiswa di Yogyakarta, <https://wilayah4ilmpi.wordpress.com/2015/08/24/prostitusi-di-lingkungan-mahasiswa-di-yogyakarta>. Diakses tanggal 16 Februari 2019. Pukul 13.45 WIB.

⁶ Melinda Arsanti. 2017. “Penggunaan Media Sosial Sebagai Sarana Prostitusi Online”. *Jurnal Ilmu Komunikasi*. Volume 5 Nomor 3. Halaman 51.

lingkungannya. Kecenderungan ini didasarkan pada kuatnya rasa malu dan kemungkinan timbulnya dampak negatif terhadap perkembangan jiwa anak-anak di sekitar lingkungan lokalisasi.

Prostitusi atau pelacuran ini merupakan penyakit masyarakat yang sulit dihilangkan, karena diasumsikan banyak faktor pendukung untuk terjadinya praktik prostitusi, mulai dari faktor lingkungan, kegagalan keluarga dalam mendidik dan mengawasi anak, tekanan ekonomi (kemiskinan), rendahnya tingkat pendidikan, rendahnya tingkat kepedulian pemerintah dan masyarakat, dan lain-lain. Tidak dapat pula disangkal bahwa sesungguhnya prostitusi atau pelacuran semakin berkembang akibat rendahnya keimanan dan ketakwaan, padahal dalam ajaran agama Islam, prostitusi atau pelacuran (disebut dengan istilah zina), merupakan perbuatan yang sangat dilarang oleh Allah S.W.T., bahkan perbuatan yang akan dilipatgandakan azabnya di hari kiamat, serta akan kekal dalam azab itu, sebagaimana yang tertuang pada Surat Al-Furqan ayat 68-69, sebagai berikut:

وَالَّذِينَ لَا يَدْعُونَ مَعَ اللَّهِ إِلَهًا آخَرَ وَلَا يَقْتُلُونَ النَّفْسَ الَّتِي حَرَّمَ اللَّهُ إِلَّا بِالْحَقِّ وَلَا يَزْنُونَ وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ يَلْقَ أَثَامًا ۖ ٦٨ يُضَاعَفْ لَهُ الْعَذَابُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَيَخْلُدْ فِيهِ مُهَانًا ٦٩

Artinya: Dan mereka itu, tidak menyembah tuhan yang lain selain Allah dan tidak membunuh jiwa yang dilarang Allah, kecuali dengan alasan yang benar, dan tidak berzina, barang siapa yang melakukan yang demikian itu, niscaya akan mendapat pembalasan, yakni akan dilipat gandakan azab untuknya pada hari kiamat dan dia akan kekal dalam azab itu, dalam keadaan terhina.⁷

Dasar keharaman perzinaan ataupun prostitusi dalam syari'at Islam dapat pula dilihat dalam Surat Al-Isra ayat 32, sebagai berikut:

⁷ Zainuddin Hamidy dan Fachruddin Hs. 1986. *Tafsir Qur'an*. Cetakan Keduabelas. Jakarta: Widjaya. Halaman 526.

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّانِيَةَ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً □ وَسَاءَ سَبِيلٌ □ ۱ ۳۲

Artinya: Dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk.⁸

Selain itu, ditegaskan pula bahwa perempuan dan laki-laki yang berzina, akan mendapatkan hukuman dera (cambuk) sebanyak 100 (seratus) kali dera, sebagaimana yang tertulis dalam Surat An-Nur ayat 2, sebagai berikut:

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ □ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ □ وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ □ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ □ وَلَيْشْتَهَدَ عَدَايَهُمَا طَائِفَةٌ □ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ ۲

Artinya: Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.⁹

Laki-laki yang beriman juga diperintahkan untuk menahan pandangan dan memelihara kehormatannya, sebagaimana yang tertulis dalam Surat An-Nur ayat 30, sebagai berikut:

قُلْ لِّلْمُؤْمِنِينَ يَغُضُّوا مِنْ أَبْصَارِهِمْ وَيَحْفَظُوا فُرُوجَهُمْ ذَلِكَ أَزْكَىٰ لَهُمْ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا يَصْنَعُونَ

Artinya: Katakanlah kepada orang laki-laki yang beriman, hendaklah mereka menahan pandangannya dan memelihara kehormatannya; yang demikian itu adalah lebih suci bagi mereka, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang mereka perbuat.¹⁰

⁸ *Ibid.* Halaman 398.

⁹ *Ibid.* Halaman 502.

¹⁰ *Ibid.* Halaman 508.

Berdasarkan ayat-ayat Al-Qur'an yang dijelaskan di atas, dapat diketahui keharaman praktik prostitusi, bahkan untuk mendekatinya saja sudah diharamkan, tetapi perbuatan zina (prostitusi) masih saja tetap terjadi. Prostitusi memerlukan penanganan yang lebih serius, karena dapat menimbulkan berbagai akibat yang membahayakan kehidupan masyarakat, seperti timbulnya berbagai kriminalitas dan penyakit kelamin yang dapat dengan mudah ditularkan kepada anak dan istri.

Prostitusi merupakan gejala sosial yang tumbuh dan berkembang sejak lama dan di Indonesia prostitusi sudah dikenal di semua kota besar seiring dengan perkembangan masyarakat, terutama di kalangan generasi muda dan ironisnya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), tidak ada aturan hukum secara tegas yang melarangnya, oleh sebab itu perlu dilakukan kajian yuridis terhadap permasalahan ini melalui penelitian dengan judul: "Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanganan Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda (Studi pada Kepolisian Daerah Sumatera Utara)."

1. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka diambil rumusan masalah yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya praktik prostitusi di kalangan generasi muda?
- b. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda?
- c. Apa faktor-faktor penghambat penerapan kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda?

2. Faedah penelitian

Faedah atau manfaat penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini, sebagaiberikut:

- a. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan di dalam bidang hukum, khususnya hukum pidana.
- b. Secara praktis, diharapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dan aparat kepolisian terhadap upaya penyusunan dan penerapan kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda.

B. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ditetapkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya praktik prostitusi di kalangan generasi muda.
2. mengetahui kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda.
3. mengetahui faktor-faktor penghambat penerapan kebijakan hukum pidana dalam penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda.

C. Defenisi Operasional

Defenisi operasional merupakan kerangka konsep yang menggambarkan hubungan antara defenisi/variabel yang akan diteliti, yaitu:

1. Kebijakan hukum pidana adalah prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan yang terkait dengan praktik prostitusi di kalangan generasi muda.
2. Penanganan adalah proses, cara, perbuatan, menangani atau penggarapan terhadap praktik prostitusi di wilayah hukum Kepolisian Daerah Sumatera Utara.
3. Prostitusi adalah pertukaran hubungan seksual dengan uang atau hadiah sebagai suatu transaksi perdagangan pelacuran di kalangan generasi muda.
4. Generasi muda adalah populasi remaja yang melakukan praktik prostitusi.

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan studi literatur yang diperoleh di perpustakaan, terdapat penelitian yang hampir sama dengan penelitian ini, tetapi pokok pembahasan permasalahan yang dianalisis, serta lokasinya ada perbedaan, sehingga penelitian ini masih orisinal (asli). Adapun penelitian yang hampir sama tersebut, yaitu:

1. Penelitian Dewa Hadi Khalifah, yang telah disusun dalam bentuk skripsi di Fakultas Hukum Universitas Hassanudin, Makassar pada tahun 2011, dengan judul "Tinjauan Kriminologis terhadap Praktik Prostitusi di Kabupaten Maros. Pokok permasalahan yang dianalisis terkait dengan faktor penyebab

terjadinya praktik prostitusi di Kabupaten Maros dan upaya penanggulangannya.

2. Penelitian Andika Dwi Hadi, yang telah disusun dalam bentuk skripsi di Fakultas Hukum Universitas Hassanudin, Makassar pada tahun 2014, dengan judul “Tinjauan Kriminologis terhadap Kejahatan Prostitusi Melalui Media Elektronik”. Pokok permasalahan yang dianalisis terkait dengan faktor penyebab terjadinya kejahatan prostitusi melalui media elektronik dan upaya penanganan yang dilakukan kepolisian dalam mengatasi masalah kejahatan prostitusi melalui media elektronik

E. Metode Penelitian

Agar tujuan penelitian ini dapat lebih terarah dan mampu dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka metode penelitian yang digunakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹¹ Penelitian yuridis mengandung arti bahwa dalam meninjau dan menganalisis masalah digunakan data sekunder dibidang hukum, yaitu meliputi berbagai macam peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah,

¹¹ Amiruddin dan Zainal Askin. 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 118.

hasil-hasil penelitian dan literatur-literatur ilmu hukum,¹² sedangkan pada kata normatif mengandung arti dalam meninjau dan menganalisis masalahnya dilakukan dengan pendekatan asas dan perundang-undangan.¹³

2. Sifat penelitian

Menurut Soerjono Soekanto dikatakan bahwa dari sudut sifatnya, maka penelitian dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis yaitu: (a) penelitian eksploratif; (b) penelitian deskriptif; dan (c) penelitian eksplanatoris.¹⁴ Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, dan bertujuan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian,¹⁵ sehingga penelitian ini bertujuan untuk memberikan data yang dapat dilihat seteliti mungkin, mengenai praktik prostusi yang terjadi dikalangan generasi muda, sehingga sifat penelitian ini adalah deskriptif.

3. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data kewahyuan, data primer dan data sekunder yang dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- a. Data kewahyuan, yaitu data yang bersumber dari hukum Islam; yakni Al-Quran dan Hadist (Sunah Rasul).

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Soerjono Soekanto (1). 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press. Halaman 50.

¹⁵ Bambang Sunggono, mengatakan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang analisis datanya bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya. Lihat dalam Bambang Sunggono Nomor 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 38.

- b. Data primer, yakni data yang diambil dan diperoleh secara langsung dari lapangan pada objek penelitian.
- c. Data sekunder, yakni data yang telah didokumentasikan oleh pihak yang pernah melakukan penelitian, yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini seperti: Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku atau karya ilmiah lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, internet dan lain sebagainya.

4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data dalam penelitian hukum lazimnya menggunakan studi dokumen, pengamatan atau observasi, dan wawancara. Ketiga jenis alat pengumpul data ini dapat dipergunakan masing-masing, maupun secara bergabung untuk mendapatkan hasil semaksimal mungkin,¹⁶ dan oleh sebab itu, penelitian ini menggunakan 2 (dua) alat sekaligus, yaitu studi dokumen dan wawancara.

¹⁶ Soerjono Soekanto. 2012. *Op. Cit.* Halaman 66.

Studi dokumen diperlukan untuk mendapatkan data kewahyuan dan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, melalui pengumpulan, pengklasifikasian dan analisis bahan pustaka yang berhubungan dengan topik pembahasan, sedangkan wawancara diperlukan untuk memperoleh data primer dari orang-orang yang memiliki pengetahuan/pengalaman yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti di wilayah hukum Kepolisian Daerah Sumatera Utara.

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur yang telah direncanakan dan disusun sesuai dengan kebutuhan penelitian. Selain itu, terbuka pula kemungkinan untuk menanyakan hal-hal yang kebetulan tidak tersusun dalam daftar pertanyaan (wawancara tidak terstruktur). Melalui penggabungan kedua teknik ini, maka informan akan lebih leluasa memberikan penjelasan atas pokok permasalahan yang diteliti, sehingga data yang terkumpul akan lebih objektif.

5. Analisis data

Analisis data dapat digolongkan menjadi 2 (dua) macam, yang meliputi analisis kuantitatif dan analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata atas temuan-temuan, dan oleh karena itu lebih mengutamakan mutu (kualitas) dari data, bukan kuantitas, dan dalam penelitian hukum normatif analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif.¹⁷ Berhubung penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka analisis data yang

¹⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 18.

digunakan adalah analisis kualitatif atau lebih tepatnya disebut analisis yuridis kualitatif, karena yang dianalisis adalah informasi yang didapat dari peraturan perundang-undang, serta tulisan-tulisan ilmiah dalam bidang hukum (yuridis), maupun informasi dari Kepolisian Daerah Sumatera Utara, khususnya mengenai praktik prostusi yang terjadi di kalangan generasi muda.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perspektif Kebijakan Hukum Pidana

Hukum selalu berkembang mengikuti gerak perubahan yang sering kali disesuaikan dengan zaman, budaya, sosial, politik bahkan berkembangnya suatu lingkungan dalam masyarakat. Hukum selalu mengalami perubahan-perubahan dan pembaharuan yang digunakan untuk menjawab segala tantangan dan tuntutan pada masa moderen kini. Pembaharuan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk membentuk dan menciptakan hukum yang lebih baik, sehingga kesejahteraan masyarakat, ketertiban, keamanan dan kedamaian dapat tercapai. Pembaharuan hukum pidana juga dilatarbelakangi oleh berbagai aspek kebijakan, khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum. Hakikat dari pembaharuan hukum pidana merupakan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach*) dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value-oriented approach*). Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) merupakan bagian dari kebijakan politik hukum pidana (*penal policy*).¹⁸ Kebijakan hukum pidana juga disebut sebagai hukum pidana material yang memiliki arti memuat norma-norma (kaidah-kaidah), yaitu aturan-aturan sebagai pedoman untuk bersikap atau bertindak dalam masyarakat. Norma-norma ini bersifat perintah ataupun larangan.¹⁹

¹⁸ Barda Nawawi Arief (1). 2010. *Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Prenada Media Group. Halaman 29.

¹⁹ Frans Maramis. 2016. *Hukum pidana umum dan tertulis di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 7-8.

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan, sehingga kebijakan atau politik hukum pidana atau *penal policy* merupakan bagian dari politik kriminal. Dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan pidana.²⁰ Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana, oleh sebab itu sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement*)).²¹ Ada 3 (tiga) arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu:²²

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, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Kebijakan untuk menanggulangi kriminalitas/kejahatan (*criminal policy*) harus merupakan bagian integral (tidak terpisahkan) dari kebijakan yang berorientasi untuk memberikan perlindungan masyarakat (*social defence policy*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare policy*). Dijelaskan pula

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Barda Nawawi Arief (2). 2005. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 1.

bahwa politik kriminal merupakan “suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”. Definisi ini diambil dari definisi Marc Ancel yang merumuskan sebagai “*The Rational Organization of the Control of Crime by Society*”.²³

Tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah “perlindungan masyarakat dan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”, dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (*social policy*), yaitu kebijakan atau upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan sosial dan berorientasi untuk memenuhi hak-hak masyarakat. Politik kriminal (*criminal policy*) adalah usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Politik kriminal ini merupakan bagian dari politik penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*) dan merupakan bagian dari politik sosial (*social policy*) yang dilakukan oleh masyarakat dan negara dengan berusaha untuk mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta mencakup ruang lingkup yang luas, sehingga politik kriminal dapat juga dirumuskan sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam penanggulangan tindak pidana. Adapun hukum dibuat atau diciptakan tentu saja mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Itulah yang merupakan tujuan dari hukum, yaitu pada intinya untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, aman, tentram dan adanya keseimbangan dalam kehidupan bermasyarakat.²⁴

²³ *Ibid.*

²⁴ Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman. 2016. *Pengantar ilmu hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo. Halaman 116.

Menurut Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan 3(tiga) cara, yaitu:²⁵

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

Berdasarkan pendapat Hoefnagels tersebut, maka kebijakan penanggulangan tindak pidana dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:²⁶

1. Kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana hukum pidana (*penal policy*). Kebijakan ini lebih menitik beratkan pada tindakan represif (pemberantasan/pembalasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi. Kebijakan ini memberikan pedoman agar dapat merumuskan hukum pidana yang baik bagi kepada pembuat undang-undang.
2. Kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana (*non-penal policy*).

Marc Ancel mengemukakan bahwa kebijakan pidana (*penal policy*) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada si pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga para penyelenggara

²⁵ Barda Nawawi Arief (2). *Op. Cit.* Halaman 42.

²⁶ *Ibid.*

atau pelaksana putusan pengadilan.²⁷ Pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana selain menggunakan pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga harus menggunakan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif, dan bahkan memerlukan pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu lainnya, serta pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional. Dengan kata lain masalah kebijakan hukum pidana termasuk salah satu bidang yang seyogyanya menjadi pusat perhatian kriminologi, karena kriminologi sebagai studi yang bertujuan mencari dan menentukan faktor-faktor yang membawa timbulnya kejahatan-kejahatan dan penjahat. Kajian mengenai kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang termasuk salah satu bagian dari ilmu hukum pidana, erat kaitannya dengan pembahasan hukum pidana nasional yang merupakan salah satu masalah besar yang dihadapi bangsa Indonesia.²⁸ Di dalam undang-undang nomor 13 tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban dalam memberikan keterangan pada setiap proses peradilan pidana. Rasa aman disini dapat diartikan bebas dari ancaman, sehingga tidak merasa terancam atau terintimidasi haknya, jiwanya, raga, harta, serta keluarganya.²⁹

Penetapan kriminalisasi berarti melaksanakan kebijakan hukum pidana, yaitu usaha mewujudkan peraturan perundangan-undangan hukum pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang

²⁷ Barda Nawawi Arief (3). 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*. Jakarta: Prenada Media Group. Halaman 23.

²⁸ Barda Nawawi Arief (2). *Op. Cit.* Halaman 22.

²⁹ Bambang waluyo. 2016. *Penegakan hukum di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 23.

akan datang.³⁰ Istilah kebijakan dalam pengertian ini diambil dari istilah “*Policy*”(Inggris) atau “*Politie*” (Belanda). Atas dasar dari kedua istilah asing ini, maka istilah “Kebijakan Hukum Pidana” dapat pula disebut dengan istilah “Politik Hukum Pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah Politik Hukum Pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah antara lain “*Penal Policy*”, “*Criminal Law Policy*” atau “*Strafrechtspolitiek*”. Istilah ini juga diterjemahkan dengan politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana.³¹ Dengan demikian istilah “*penal policy*” menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah “kebijakan atau politik hukum pidana”.³² Dalam hal ini Mulder mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana ialah garis kebijakan untuk menentukan:³³

1. mengapa ketentuan-ketentuan hukum pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbaharui;
2. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana; dan
3. bagaimana cara penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

B. Konsep Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan salah satu bagian persoalan di Indonesia yang disebut sebagai negara hukum yang mencita-citakan untuk menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan termasuk pula dalam upaya mewujudkan pemenuhan dan perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat

³⁰ Teguh Sulistia dan Aria Zurnetti. 2011. *Hukum Pidana: Horizon Baru Pasca Reformasi*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 20.

³¹ Barda Nawawi Arief (2). *Op. Cit.* Halaman 24.

³² *Ibid.* Halaman 25.

³³ *Ibid.* Halaman 26.

Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan, jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu atau yang lahir dan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan karena didasarkan pada kepentingan kelompok tertentu atau karena desakan pihak luar/asing yang sama sekali tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Penegakan hukum dalam arti sempit adalah pemberian sanksi (pidana) oleh aparat penegak hukum pada setiap pelaku tindak pidana, sedangkan penegakan hukum dalam arti luas merupakan perhatian dan penggarapan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in adu*), maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*). Dengan demikian, penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan dan keinginan-keinginan hukum yang dimaksud tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu.

Secara lebih sistematis, menurut Barda Nawawi Arief, dikatakan bahwa kebijakan penegakan hukum merupakan serangkaian proses yang terdiri dari 3 (tiga) tahap kebijakan yaitu: tahap kebijakan legislatif/formulatif, yudikatif/aplikatif dan eksekutif/administratif. Dari ketiga tahap kebijakan penegakan hukum terkandung kekuasaan/kewenangan yaitu kekuasaan legislatif/formulatif untuk menetapkan ataupun merumuskan perbuatan apa yang dapat dihukum dan sanksi apa yang dapat dikenakan, sedangkan kekuasaan

yudikatif/aplikatif adalah untuk penerapan hukum dan kekuasaan eksekutif/administratif adalah dalam hal pelaksanaan hukum.³⁴ Satjipto Raharjo seperti dikutip Nyoman Serikat Putrajaya, mengatakan, bahwa proses penegakan hukum itu menjangkau pula sampai pada tahapan pembuatan hukum/undang-undang dan perumusan pikiran pembuat undang-undang yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan akan turut menentukan penegakan hukum itu dijalankan.³⁵

Berdasarkan pendapat yang dipaparkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa proses penegakan hukum sebenarnya sudah dimulai pada saat perumusan suatu perundang-undangan (legislasi/formulasi). Tahap legislasi ini mempunyai posisi yang paling strategis dibandingkan dengan tahap-tahap yang lain (aplikasi dan eksekusi). Pemberian sanksi kepada pelaku tindak pidana hanyalah merupakan puncak dari proses penegakan hukum. Barda Nawawi Arief selanjutnya mengatakan bahwa kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).³⁶

Ada beberapa unsur yang patut diperhatikan dalam proses penegakan hukum. Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip Satya Arinantomenyatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum terdiri dari 3 (tiga) sub-sistem yang saling

³⁴ Barda Nawawi Arif (4). 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 136.

³⁵ Nyoman Serikat Putra Jaya. 2005. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP. Halaman 23.

³⁶ Barda Nawawi Arief (5). 2002. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Cetakan Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 73.

terkait dalam penegakannya. Sub sistem ini terdiri dari *legal substance* (substansi/perundang-undangan), *legal structure* (struktur hukum) dan *legal culture* (budaya hukum). Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan, serta hubungan-hubungan hukum, struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formal, sedangkan budaya hukum merupakan keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat. Ketiga sub sistem hukum tersebut sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum. Substansi hukum yang memadai dan aparat hukum yang baik, tidak dapat berjalan dengan sempurna tanpa dukungan budaya hukum dari masyarakat.³⁷ Hukum adalah manifestasi eksternal keadilan dan keadilan adalah internal autentik dan esensi roh wujud hukum. Sehingga supremasi hukum adalah supremasi keadilan begitu pula sebaliknya, keduanya adalah hal yang komutatif. Hukum tidak berada dalam dimensi kemutlakan undang-undang, namun hukum berada dalam dimensi kemutlakan keadilan.³⁸

Soerjono Soekanto, mengembangkan pendapat Friedman, yang mengatakan ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:³⁹

1. Faktor undang-undang

³⁷ Satya Arinanto. 2006. *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*. Jakarta: Universitas Indonesia. Halaman 11.

³⁸ Sukarno Aburaera dkk. 2015. *Filsafat hukum teori dan praktik*. Jakarta: Prenadamedia Group. Halaman 179-180.

³⁹ Soerjono Soekanto (2). 2005. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman. 8-10

Undang-undang (dalam arti materiil) yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah. Faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum dari sisi undang-undang antara lain:

- a. tidak diikutinya dengan benar asas-asas berlakunya undang-undang yang bersangkutan;
- b. belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang yang bersangkutan; dan
- c. ketidakjelasan arti kata-kata dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Faktor penegak hukum

Penegak hukum mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Ada beberapa faktor yang menghambat pelaksanaan penegakan hukum pada unsur penegak hukum. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari diri penegak hukum itu sendiri ataupun dari lingkungan luar, antara lain:

- a. keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan fihak lain dengan siapa dia berinteraksi;
- b. tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi;
- c. kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali membuat suatu proyeksi;
- d. belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materil; dan
- e. daya inovatif masih kurang yang merupakan pasangan konservatisme.

3. Faktor sarana atau fasilitas

Sarana atau fasilitas yang dimaksud antara lain mencakup sumberdaya manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain-lain. Sarana atau fasilitas ini mempunyai peranan penting dalam proses penegakan hukum, karena tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, penegak hukum tidak mungkin dapat menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang senyatanya.

4. Faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum. Kompetensi hukum itu tidak mungkin ada, apabila masyarakatnya:

- a. tidak mengetahui atau tidak menyadari, bahwa hak-hak mereka telah dilanggar atau diganggu;
- b. tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingannya;
- c. tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor keuangan, psikis, sosial atau politik;
- d. tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingan-kepentingannya;
- e. mempunyai pengalaman-pengalaman yang kurang baik dalam proses interaksi dengan pelbagai unsur kalangan hukum formal.

5. Faktor kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai tersebut merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (diikuti) dan apa yang dianggap buruk (dihindari).

Kelima faktor ini mempengaruhi apakah penegakan hukum akan berjalan lancar atau mengalami hambatan-hambatan tertentu. Akibat adanya berbagai faktor yang mengganggu, maka penegakan hukum sulit terwujud dalam bentuknya yang total. Penegakan hukum secara penuh (*full enforcement*) merupakan harapan yang tidak realistis (*non a realistic expectation*), karena terdapat kendala-kendala dalam pelaksanaannya, seperti karena keterbatasan waktu, personil, peralatan maupun sarana prasarana, sehingga mengharuskan adanya diskresi. Dengan demikian, yang tersisa hanyalah apa yang disebut dengan *actual enforcement* (penegakan hukum yang senyatanya) yaitu sebagai hasil dari *total enforcement* dikurangi *area of no enforcement* dikurangi lagi dengan adanya diskresi.⁴⁰ Hakikat dari penegakan hukum tidak hanya menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah (hukum dalam arti formil), tetapi dalam pengertian lebih luas merupakan pelaksanaan hukum secara serasi dan selaras dengan nilai-nilai (*value*) dan cita-cita hukum (*rechts idee*), demi terwujudnya keadilan, kepastian hukum, serta kedamaian dalam hidup bermasyarakat.

C. Pelacuran dan Praktik Prostitusi di Indonesia

⁴⁰ *Ibid.*

Sebelum membahas lebih jauh tentang prostitusi, terlebih dahulu harus dipahami pengertian dari pelacur. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah pelacur berkata dasar “lacur” yang berarti malang, celaka, gagal, sial, atau tidak jadi.⁴¹ Kata lacur bahkan juga memiliki arti buruk, pelacur melacur di tempat-tempat pelacuran.⁴² Pelacuran sering disebut sebagai prostitusi (dari Bahasa Latin yaitu “*prostituere*” atau “*prostauree*”), misalnya membiarkan diri berbuat zinah, melakukan persundalan pencabulan dan pengendakan. Sejalan dengan itu pula, Iwan Bloch sebagaimana dikutip Yesmil Anwar dan Andang berpendapat bahwa pelacuran adalah suatu bentuk perhubungan kelamin di luar pernikahan dengan pola tertentu, yakni kepada siapapun secara terbuka dan hampir selalu dengan bayaran baik untuk persebadanan, maupun kegiatan seks lainnya yang memberi kepuasan yang diinginkan oleh yang bersangkutan.⁴³ Commenge sebagaimana dikutip Soedjono mengatakan bahwa prostitusi atau pelacuran adalah suatu perbuatan seorang wanita memperdagangkan atau menjual tubuhnya yang dilakukan untuk memperoleh bayaran dari laki-laki yang datang, dan wanita tersebut tidak ada pencarian nafkah lainnya kecuali yang diperolehnya dari perhubungan sebentar-sebentar dengan orang banyak.⁴⁴

Prostitusi dapat didefenisikan sebagai praktik hubungan seksual dengan pengabaian emosional yang dilakukan dengan siapa saja dan berbayar. Di

⁴¹ Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III. Cetakan Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka. Halaman 623.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Yesmil Anwar dan Andang. 2010. *Kriminologi*. Bandung: Refleksi Aditama. Halaman 361-362.

⁴⁴ Soedjono D. 1977. *Pelacuran Ditinjau dari segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: Karya Nusantara. Halaman 17.

beberapa Negara dan di sebagian besar Negara AS, prostitusi itu sendiri bukanlah tindak kriminal, yang dilarang adalah tindakan mengumpulkan, menjual, atau mencari konsumen yang membayar. Prostitusi jelas sudah menyebar di masyarakat kuno maupun moderen, sebagaimana yang terkadang dinisbatkan dalam gurauan sebagai “profesi tertua didunia.” Di sebagian besar Negara Bagian AS, prostitusi dianggap pelanggaran hukum dan hukum yang melarang tindakan tersebut karena biasanya publik bersikukuh akan hal tersebut. Pada umumnya prostitusi berkumpul, di-*booking*, atau diharuskan membayar tagihan kecil atau denda, dan kemudian mereka dikembalikan ke jalanan.⁴⁵

Dalam KUHP Indonesia yang berlaku saat ini mengenai istilah pelacur ini tidak diatur secara jelas, selain hanya mengenai mereka yang mencari keuntungan dari orang lain yang menjalankan dirinya sebagai pemuas nafsu laki-laki dengan upah, dikenal dengan istilah “germo” dan diatur dalam Pasal 296 KUHP⁴⁶ dan Pasal 506 KUHP.⁴⁷ Berdasarkan beberapa perumusan tentang pelacuran di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan prostitusi, pelacuran, penjaja seks, pekerja seks komersial atau persundalan adalah peristiwa penyerahan tubuh oleh wanita kepada banyak laki-laki (lebih dari satu) dengan imbalan pembayaran guna disetubuhi dan sebagai pemuas nafsu seksi pembayar, yang dilakukan di luar pernikahan.

⁴⁵ Frank E. Hagan. 2018. *Pengantar Kriminologi Teori, Metode dan Perilaku Kriminal*. Jakarta: Kecana Prenadamedia Group. Halaman 619.

⁴⁶ Pasal 296 KUHP menentukan bahwa barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan 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.

⁴⁷ Pasal 506 menentukan bahwa barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.

Perkembangan prostitusi di Indonesia terbagi (3) tiga tahap, yaitu:(1) prostitusi pada masa kerajaan; (2)prostitusi pada zaman penjajahan; dan (3)prostitusi setelah Indonesia merdeka.Asal mula prostitusi di Indonesia dapat ditelusuri kembali hingga ke masa kerajaan Jawa dimana perdagangan pada saat itu merupakan bagian pelengkap dari sistem pemerintah feodal. Dua kerajaan yang sangat lama berkuasa di Jawa berdiri pada tahun 1755 ketika kerajaan Mataram terbagi dua menjadi Kesultanan Surakarta dan Kesultanan Jogjakarta. Mataram merupakan kerajaan Islam Jawa yang terletak di sebelah selatan Jawa Tengah. Pada masa konsep kekuasaan seorang raja digambarkan sebagai kekuasaan yang sifatnya agung san mulia (bintara). Kekuasaan Raja Mataram sangat besar, mereka dianggap menguasai segalanya, tidak hanya tanah dan harta benda, tetapi juga nyawa hamba sahaja mereka. Anggapan ini apabila dikaitkan dengan eksistensi perempuan saat itu mempunyai arti tersendiri.⁴⁸

Kekuasaan raja yang tidak terbatas ini terlihat dari banyaknya selir yang dimilikinya. Beberapa orang dari selir tersebut adalah putri bangsawan yang diserahkan kepada raja sebagai tanda kesetiaan. Sebagian lagi persembahan dari kerajaan lain dan ada juga selir yang berada di lingkungan luar kerajaan dengan maksud agar keluarga tersebut mempunyai keterkaitan dengan keluarga istana. Sebagai selir raja ini dapat meningkatkan statusnya karena anak-anak raja. Perempuan yang menjadi selir tersebut berasal dari daerah tertentu yang terkenal banyak mempunyai perempuan cantik dan memikat. Dari hasil penelitian Koentjoro mengidentifikasi ada 11 (sebelas) kabupaten di Jawa yang dalam

⁴⁸ Hull T., Sulistyarningsih E., dan Jones G.W. 1997. *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Ford Foundation. Halaman 1-3.

sejarah terkenal sebagai pemasok perempuan untuk kerajaan, dan sekarang daerah tersebut masih terkenal sebagai sumber wanita pelacur untuk daerah kota. Daerah-daerah tersebut adalah Kabupaten Indramayu, Karawang dan Kuningan di Jawa Barat, Pati, Jepara, Grobogan dan Wonogiri di Jawa Tengah, serta Blitar, Malang, Banyuwangi dan Lamongan di Jawa Timur. Kecamatan Gabus Wetan di Indramayu terkenal sebagai sumber pelacur dan menurut sejarah daerah ini merupakan salah satu sumber perempuan muda untuk dikirim ke istana Cirebon sebagai selir.⁴⁹ Makin banyak selir yang dipelihara bertambah kuat posisi raja di mata masyarakat. Dari sisi ketangguhan fisik mengambil banyak selir berarti mempercepat proses reproduksi kekuasaan para raja dan kaum bangsawan dalam masyarakat yang mempunyai selir. Oleh karena itu, status perempuan pada zaman kerajaan Mataram adalah sebagai upeti (barang hantaran) dan sebagai selir.⁵⁰

Perkembangan prostitusi pada masa penjajahan Belanda dilakukan melalui industri yang terorganisir. Kondisi tersebut terlihat dengan adanya sistem perbudakan tradisional dan perseliran yang dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan pemuas seks masyarakat Eropa. Umumnya aktivitas ini berkembang di daerah sekitar pelabuhan nusantara. Pemuas seks untuk para serdadu, pedagang dan para utusan menjadi isu utama dalam pembentukan budaya asing yang masuk ke Nusantara. Situasi pada masa kolonial tersebut membuat sakit hati perempuan Indonesia, karena telah menempatkan mereka pada posisi yang tidak meng-

⁴⁹ *Ibid.* Halaman 7.

⁵⁰ *Ibid.* Halaman 4.

untungkan secara hukum, tidak diterima secara baik dalam masyarakat, dan dirugikan dari segi kesejahteraan sosial.⁵¹

Menurut Endang Sulistyaningsih dinyatakan bahwa sekitar tahun 1600-an pemerintah mengeluarkan peraturan yang melarang keluarga memeluk agama Kristen mempekerjakan wanita pribumi sebagai pembantu rumah tangga dan melarang setiap orang mengundang perempuan baik-baik untuk berzinah. Pada aturan tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksud perempuan baik-baik.⁵² Tahun 1853 pemerintah mengeluarkan peraturan baru yang menyetujui komersialisasi industri seks, tetapi dengan serangkaian aturan untuk menghindari tindakan kejahatan yang timbul akibat aktivitas prostitusi ini. Kerangka hukum tersebut masih berlaku hingga sekarang, dan walaupun istilah yang digunakan berbeda, tetapi telah memberikan kontribusi bagi penelaah industri seks yang berkaitan dengan karakteristik dan dialek yang digunakan saat ini. Istilah yang digunakan sebagai wanita tuna susila sekarang ini, pada waktu itu disebut sebagai wanita publik menurut aturan yang dikeluarkan tahun 1852.⁵³

Dua dekade kemudian, tanggung jawab pengawasan rumah bordil dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah setempat. Berkaitan dengan aktivitas industri seks ini, penyakit kelamin merupakan persoalan yang serius dan paling mengkhawatirkan pemerintah daerah, tetapi karena terbatasnya tenaga medis dan terbatasnya alternatif cara pencegahan, membuat upaya mengurangi

⁵¹ *Ibid.* Halaman 3.

⁵² Endang Sulistyaningsih. 1997. *Sejarah dan Perkembangan Prostitusi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Halaman 3.

⁵³ *Ibid.* Halaman 5.

penyebaran penyakit tersebut menjadi sia-sia.⁵⁴ Pada tahun 1875, Pemerintah Batavia (sekarang Jakarta) mengeluarkan peraturan berkenaan dengan pemeliharaan kesehatan. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa petugas kesehatan bertanggungjawab untuk memelihara kesehatan para wanita publik. Para petugas kesehatan ini pada Peringkat III (setara dengan Eselon III zaman sekarang, yaitu kepala Biro pada Organisasi Pemerintah) mempunyai kewajiban untuk mengunjungi dan memeriksa wanita publik pada setiap hari Sabtu pagi, sedangkan para petugas pada peringkat lebih tinggi (Peringkat II) bertanggungjawab untuk mengatur wadah yang diperuntukkan bagi wanita, umumnya yang sakit dan perawatan lebih lanjut.⁵⁵

Berdasarkan laporan pada umumnya, meskipun telah banyak dikeluarkan peraturan, aktivitas prostitusi tetap saja meningkat secara drastis pada abad ke-19, terutama setelah diadakannya pembenahan hukum agrarian pada tahun 1870, dimana pada saat itu perekonomian negara jajahan terbuka bagi para penanam modal asing. Pertumbuhan gula di Jawa Timur dan Jawa Tengah, pendirian perkebunan-perkebunan di Sumatera dan pembangunan jalan raya dan jalur kereta api, telah merangsang terjadinya migrasi tenaga kerja laki-laki secara besar-besaran. Sebagian dari pekerja tersebut adalah bujangan yang menciptakan pemerintah terhadap aktivitas prostitusi.

Ingleson menyatakan bahwa selama pembangunan kereta api yang menghubungkan kota-kota di Jawa, seperti Batavia, Bogor, Cianjur, Bandung, Cilacap, Yogyakarta dan Surabaya pada tahun 1884, juga mempengaruhi perkembangan,

⁵⁴ *Ibid.* Halaman 7.

⁵⁵ Hull T., Sulistyaningsih E., dan Jones G.W. *Op. Cit.* Halaman 13.

jadi aktivitas prostitusi tidak hanya timbul untuk melayani para pekerja bangunan di setiap tempat-tempat penginapan dan fasilitas lainnya.⁵⁶ Oleh karena itu, dapat dimengerti banyaknya kompleks prostitusi yang tumbuh di stasiun kereta api hampir di setiap kota. Dari sekian banyaknya aktivitas prostitusi yang terbesar adalah aktivitas prostitusi di Surabaya.

Perkembangan prostitusi setelah Indonesia merdeka terkonsentrasi di Pulau Jawa dan sebagian besar tinggal di daerah pedesaan. Pada tahun 1950-an situasi perekonomian Indonesia ditandai dengan banyaknya pengangguran dan kemiskinan. Umumnya rumah tangga di pedesaan mengandalkan kehidupan dari berbagai sumber pendapatan. Strategi untuk dapat bertahan hidup bagi rumah tangga di pedesaan terutama bagi keluarga untuk bekerja di luar sektor pertanian, paling tidak sebagai pekerja paruh waktu, dan karena terbatasnya kesempatan kerja dan persaingan yang ketat di daerah pedesaan, maka banyak perempuan muda dari keluarga miskin yang bermigrasi ke kota.

Pada tahun 1960-an dan di awal 1970-an, besarnya arus perpindahan penduduk dari desa ke kota meningkatkan jumlah tenaga kerja wanita yang mencari pekerjaan sebagai pekerjaan upahan di sektor formal. Peningkatan jumlah pendudukan wanita yang bermigrasi ke kota-kota besar menyebabkan persaingan di antara mereka, dan persaingan dengan tenaga laki-laki. Kebanyakan para wanita yang melakukan migrasi itu masih muda, tidak berpengalaman, tingkat pendidikan rendah dan keterampilan yang terbatas. Oleh sebab itu, kesempatan bagi mereka untuk mendapatkan pekerjaan rendah dan penghasilan yang rendah

⁵⁶ Endang Sulistyarningsih. *Op. Cit.* Halaman 7.

pula. Jenis pekerjaan yang dikerjakan oleh kelompok ini adalah pekerja sektor informal, sebagai pedagang kecil, pembantu rumah tangga dan sebagai pelacur, sedangkan faktor lain yang mendorong para wanita muda masuk ke dunia prostitusi adalah tingginya angka tingkat perceraian terutama dikalangan keluarga Jawa.

Pada tahun 1950-an, tingkat perceraian di Jawa Barat mencapai angka tertinggi di dunia, Jawa Timur dan Jawa Tengah lebih rendah. Industri seks di Indonesia menjadi semakin rumit bersamaan dengan meningkatnya mobilitas penduduk, gaya hidup, pendapatan masyarakat dan tantangan yang dihadapi, hingga kini lokasi tempat kerja industri seks, yaitu kompleks prostitusi, tempat perempuan panggilannya, panti pijat, semakin berkembang dan banyak ditemukan di kota-kota di Indonesia.⁵⁷

D. Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda

Perkembangan zaman, kemajuan teknologi dan terjadinya krisis ekonomi turut serta mempengaruhi pola pikir masyarakat akan segala hal. Pengaruh perkembangan tersebut dapat bersifat positif dan negatif. Misalnya muncul berbagai masalah yang bertentangan dengan norma sosial, seperti tawuran antar pelajar, korupsi, prostitusi dan lain-lain. Prostitusi atau pelacuran merupakan penyakit masyarakat yang semakin marak belakangan ini dan mempunyai sejarah panjang dan hingga kini masih terus berjalan. Saat ini prostitusi semakin meluas, tidak hanya di kota-kota besar saja melainkan telah menyebar ke desa-desa yang

⁵⁷ Hull, T., Sulistyarningsih, E., dan Jones, G.W. *Op. Cit.* Halaman 20.

terpencil sekalipun. Praktik prostitusi tidak hanya dilakukan oleh orang-orang dewasa, tetapi juga mulai menyentuh kalangan remaja, bahkan yang dibawah umur, padahal norma-norma sosial maupun hukum yang berlaku jelas mengharamkan keberadaan prostitusi. Perkembangan internet kini juga dimanfaatkan sebagai media promosi bagi para pelacur, biasanya mereka memanfaatkan jejaring sosial, seperti *facebook*, *twitter*, *blog*, dan lain-lain, sebagai media untuk memperluas praktik prostitusi yang dijalani. Kemajuan teknologi informasi ini membuat praktik prostitusi semakin mudah dan tersusun secara rapi membentuk sebuah organisasi yang terorganisir dengan baik.⁵⁸

Pekerja prostitusi saat ini tidak hanya wanita/pria dewasa, tetapi juga anak-anak dibawah usia 18 tahun. Berbagai istilah muncul untuk menyebut mereka seperti cabe-cabean, kimcil (kimpoi cilik), ciblek (cilik-cilik betah meleak atau cilik-cilik isa digemblek) dan sebagainya. Menurut hasil riset ada 214.000 orang pelacur di berbagai daerah di Indonesia. Jumlah itu dikunjungi oleh lebih dari 3.000.000 laki-laki. Dari 214.000, sekitar 150.000 adalah pelacur di bawah usia 18 tahun, sedangkan 50.000 diantaranya belum mencapai usia 16 tahun.

Faktor penyebab pelacuran anak sangat beragam tetapi dapat digolongkan menjadi 4 (empat) yaitu: terjerat sindikat germo, karena tidak perawan lagi, ingin mendapatkan uang yang lebih besar dan kecanduan obat-obatan. Untuk faktor pendorong meliputi, kondisi ekonomi khususnya pedesaan yang terjadi pengrusakan di sektor pertanian, urbanisasi dan tumbuhnya industri di perkotaan, masalah keluarga, pertumbuhan jumlah anak gelandangan, tidak ada kesempatan

⁵⁸ Ideavolutioners. "Maraknya Prostitusi Anak dan Remaja di Indonesia". <https://www.kaskus.co.id/thread/550fc8f7bdc17014a8b456d/maraknya-prostitusi-anak-amp-remaja-di-indonesia>. Diakses tanggal 3 Maret 2019. Pukul 18.24 WIB.

pendidikan dan meninggalnya pencari nafkah keluarga, sehingga anak terpaksa masuk keperdagangan seks, sedangkan faktor yang membuat prostiusi anak semakin berkembang, meliputi perkembangan jaringan kriminal yang mengorganisasi industri seks dan merekrut anak-anak, pihak berwenang yang korup sehingga terlibat perdagangan seks anak, permintaan dari wisatawan seks dan fedofil, ketakutan terhadap *AIDS*, sehingga membuat pelanggan menginginkan pelacur yang lebih muda.

Prostitusi *online* juga menjadi permasalahan yang berkembang pada saat ini. Maraknya prostitusi online yang saat ini terjadi di dukung oleh kemajuan teknologi yang berkembang pesat di lingkungan masyarakat sekitar, sehingga memudahkan para penyedia jasa seks untuk menawarkan para PSK melalui jejaring sosial. Para penyedia jasa seks biasanya menawarkan PSK melalui jejaring sosial, sehingga memudahkan mereka untuk berkomunikasi dengan para pelanggan, dan seiring berjalannya waktu perkembangan teknologi yang semakin tahun terus berkembang pesat semakin memudahkan para penyedia jasa seks untuk menawarkan para PSK melalui sosial media. Fenomena ini tidak hanya terjadi di kota-kota besar seperti Jakarta, tetapi sudah mulai merambat ke daerah-daerah, seperti Bandung, Jember dan Sulawesi Utara.⁵⁹

Maraknya prostitusi *online* saat ini sebenarnya tidak hanya di dasari oleh faktor ekonomi, tetapi berbagai faktor lain yang mendasari para remaja untuk menggeluti pekerjaan ini, antara lain karena *lifestyle* (gaya hidup) dan kesenangan yang dicari oleh para remaja, ataupun karena kurangnya perhatian dari keluarga.

⁵⁹Helmi Winda Sari. "Prostitusi Online di Kalangan Remaja". <https://www.kompasiana.com/helmiwinda/56e7a18864afbd3e0ca39592/prostitusi-online-di-kalangan-remaja>. Diakses tanggal 21 Pebruari 2019. Pukul 21.30 WIB.

Para remaja yang menggeluti pekerjaan ini mengatakan kalau dalam satu minggu biasanya mendapatkan dua kali panggilan dari mucikari untuk bekerja sedangkan upah yang didapat di bagi 20% untuk mucikari dan 80% untuk mereka dan hasil yang didapat dipergunakan untuk jajan dengan teman-teman sebayanya (pekan.⁶⁰

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda

Fenomena praktik Prostitusi merupakan masalah sosial yang sangat menarik dan tidak ada habisnya untuk diperbincangkan dan diperdebatkan. Mulai dari dahulu sampai sekarang masalah prostitusi adalah masalah sosial yang sangat sensitif yang menyangkut peraturan sosial, moral, etika, bahkan agama. Terjadinya sebuah tindak pidana yang dilakukan oleh subjek hukum khususnya manusia, tentu ada faktor yang melatarbelakanginya. Praktik prostitusi sangat marak terjadi di Indonesia khususnya di kalangan generasi muda, dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, sebagai berikut.⁶¹

1. Kurang pengertian penduduk, pendidikan, dan buta huruf sehingga menghalalkan pelacuran untuk menghindarkan diri dari kesulitan hidup dan mendapatkan kemewahan dengan jalan singkat;

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹ Abdi Sitepu. 2004. "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja di Sekitarnya". *Jurnal Pemberdayaan Komunitas*. Volume 3 Nomor 3. Halaman 174.

2. Adanya nafsu-nafsu seks yang abnormal, tidak terintegrasi dalam kepribadian, keroyalisan seks, histeris dan hiperseks, sehingga merasa tidak puas dengan relasi seks dengan satu pria atau suami;
3. Kompensasi terhadap perasaan-perasaan inferior, sehingga ada *adjustment* negatifyang terutama terjadi pada masa puber dan *adoleses*;
4. Rasa ingin tahu gadis-gadis cilik dan anak-anak puber pada masalah yang kemudian tercebur ke dalam dunia pelacuran oleh bujukan bandit-bandit seks;
5. Pada masa kanak-kanak pernah melakukan relasi seks atau suka melakukan hubungan seks sebelum perkawinan sehingga ketagihan, atau terbiasa melakukan banyak relasi seks secara bebas;
6. Gadis-gadis dari daerah *slum* dengan lingkungan yang inmoril yang sejak kecilnya selalu melihat persenggamaan orang-orang dewasa secara kasar dan terbuka, sehingga terkondisionir mentalnya dengan tindakan-tindakan asusila;
7. Banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk film-film porno, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktikan relasi seks.
8. Aspirasi materi yang tinggi dari pada wanita dan kesenangan, ketamakan terhadap pakaian-pakaian yang indah dan perhiasan mewah, ingin hidup bermewah-mewah tetapi malas bekerja;
9. Disorganisasi dan 34 disintegrasi dari kehidupan keluarga, *broken home*,ayah atau ibu kawin lagi atau hidup bersama dengan partner lain,sehingga anak gadis merasa sangat sengsara batinnya, tidak bahagia, memberontak lalu menghibur diri dengan terjun ke dunia pelacuran; dan
10. Anak-anak gadis dan wanita-wanita muda yang kecanduan narkotika dan minuman dengan kadar alkohol tinggi, banyak yang menjadi pelacur untuk membeli obat-obat tersebut dan lain-lain.

Kemudian faktor lain yang menyebabkan banyaknya terjadi tindakan pelacuran atau prostitusi yang diteliti oleh para ahli berbagai ragam. Menurut Weisberg dalam buku Koencoro (2004), sebagaimana dikutip Khairul Fadli, dijelaskan bahwa ada 3 motif utama yang dilakukan perempuan terhadap tindakan prostitusi, yaitu:⁶²

1. motif psikoanalisis, motif ini menekankan aspek neorosis pelacuran atau bertindak sebagaimana konflik *oedipus* dan kebutuhan untuk menentang standar orang tua dan sosial;

⁶² Khairul Fadli. "Jurnal Hasil Riset, Faktor-faktor Penyebab Pelacuran". <https://www.e-jurnal.com/2013/09/faktor-faktor-penyebab-pelacuran.html>. Diakses tanggal 21 Pebruari 2019. Pukul 18.12 WIB.

2. motif ekonomi, motif ini dilakukan secara sadar menjadi faktor yang memotivasi, dan lebih condong pada masalah *financial* atau keuangan; serta
3. motif situasional, motif ini terjadi karena di dalamnya ada penyalahgunaan kekuasaan orang tua, penyalahgunaan fisik, merendahkan dan buruknya hubungan dengan orang tua. Hal ini terjadi juga karena adanya pengalaman diawal kehidupan, seperti pengalaman seksual diri dan peristiwa tromatik sebagai bagian dari motivasi situasional. Berdasarkan banyaknya kasus yang telah ditemukan bahwa perempuan menjadi pelacur karena telah kehilangan perawanan atau hamil sebelum menikah.

Banyak faktor lain yang juga dapat memicu atau melatarbelakangi wanita menjadi pelacur atau melakukan praktik prostitusi, antara lain karena faktor kepribadian, ketidakbahagiaan, pola hidup, pemenuhan kebutuhan untuk membuktikan tubuh yang menarik melalui kontak seksual dengan bermacam-macam pria dan sejarah perkembangan cenderung mempengaruhi perempuan menjadi pelacur.⁶³ Selain itu, motif yang melatarbelakangi pelacuran atau praktik prostitusi yang dilakukan oleh wanita, yaitu:⁶⁴

1. 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;

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

2. ada nafsu-nafsu seks yang abnormal, tidak terintegrasi dalam kepribadian, dan keroyaluan seks. *hysteris* dan *hyperseks*, sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks dengan satu pria/suami;
3. tekanan ekonomi, faktor kemiskinan, dan pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik;
4. aspirasi materiil yang tinggi pada diri wanita dan kesenangan ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah. ingin hidup bermewah-mewah, tetapi malas bekerja;
5. kompensasi terhadap perasaan-perasaan inferior, sehingga ada *adjustment* yang negati, terutama sekali terjadi pada masa puber dan *adolesens*. ada keinginan untuk melebihi kakak, ibu sendiri, teman putri, tante-tante atau wanita-wanita *mondain* lainnya;
6. rasa ingin tahu gadis-gadis cilik dan anak-anak puber pada masalah seks, yang kemudian tercebur dalam dunia pelacuran oleh bujukan;
7. anak-anak gadis memberontak terhadap otoritas orang tua yang menekankan banyak tabu dan peraturan seks, memberontak terhadap masyarakat dan norma-norma susila yang dianggap terlalu mengekang diri anak-anak remaja, mereka lebih menyukai pola seks bebas;
8. pada masa kanak-kanak pernah malakukan relasi seks atau suka melakukan hubungan seks sebelum perkawinan (ada *premarital sexrelation*) untuk sekedar iseng atau untuk menikmati “masa indah” di kala muda;

9. gadis-gadis dari daerah *slum* (perkampungan-perkampungan melarat dan kotor dengan lingkungan yang immoral yang sejak kecilnya selalu melihat persenggamaan orang-orang dewasa secara kasar dan terbuka, sehingga terkondisikan mentalnya dengan tindak-tindak asusila), lalu menggunakan mekanisme promiskuitas/pelacuran untuk mempertahankan hidupnya;
10. bujuk rayu kaum laki-laki dan para calo, terutama yang menjajikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi;
11. banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk: film-film porno, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktikkan seks dan lain-lain;
12. gadis-gadis pelayan toko dan pembantu rumah tangga tunduk dan patuh melayani kebutuhan-kebutuhan seks dari majikannya untuk tetap mempertahankan pekerjaannya;
13. penundaan perkawinan, jauh sesudah kematangan biologis, disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan standar hidup yang tinggi. lebih suka melacurkan diri daripada kawin;
14. 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;
15. mobilitas dari jabatan atau pekerjaan kaum laki-laki dan tidak sempat membawa keluarganya;

16. adanya ambisi-ambisi besar pada diri wanita untuk mendapatkan status sosial yang tinggi, dengan jalan yang mudah tanpa kerja berat, tanpa suatu skill atau ketrampilan khusus;
17. adanya anggapan bahwa wanita memang dibutuhkan dalam bermacam-macam permainan cinta, baik sebagai iseng belaka, maupun sebagai tujuan-tujuan dagang;
18. pekerjaan sebagai pelacur tidak membutuhkan keterampilan/skill, tidak memerlukan inteligensi tinggi, mudah dikerjakan asal orang yang bersangkutan memiliki kecantikan, kemudaan dan keberanian;
19. anak-anak gadis dan wanita-wanita muda yang kecanduan obat bius (*hash-hish*, ganja, morfin, heroin, candu, *likeur*/minuman dengan kadar alkohol tinggi, dan lain-lain) banyak menjadi pelacur untuk mendapatkan uang pembeli obat-obatan tersebut;
20. 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;
21. ajakan teman-teman sekampung/sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia pelacuran; serta
22. ada kebutuhan seks yang normal, tetapi tidak dipuaskan oleh pihak suami.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa faktor-faktor yang melatarbelakangi seseorang memasuki dunia pelacuran dapat dibagi menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berupa rendahnya standar moral dan nafsu seksual yang dimiliki orang tersebut, sedangkan faktor eksternal

berupa kesulitan ekonomi, korban penipuan, korban kekerasan seksual dan keinginan untuk memperoleh status sosial yang lebih tinggi.

Komisioner Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) Bidang Pendidikan, mengatakan bahwa isu prostitusi memang meresahkan. Prostitusi berdampak negatif bagi anak dan generasi, karena perilaku mereka berpotensi ditiru oleh anak. Hal tersebut sangat berbahaya, karena dapat memicu prostitusi terus bertumbuh, sehingga semua pihak harus membantu mencegah prostitusi dan menyelamatkan korbannya. Menurut KPAI, ada 6 (enam) penyebab maraknya prostitusi, yaitu:⁶⁵

1. Eksploitasi mucikari. Para mucikari dapat melakukan berbagai tipu daya dan rayuan kepada perempuan, bahkan anak-anak di bawah umur untuk dijadikan pekerja seks.
2. Berpikir instan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Karakter berpikir instan seperti ini dapat mendorong seseorang terjun ke prostitusi.
3. Keterpaksaan. Tidak sedikit pekerja seks yang terjun di dunia itu karena dipaksa atau diperbudak oleh seseorang atau pihak tertentu.
4. Pengaruh lingkungan atau teman sebaya. Lingkungan memiliki pengaruh yang besar terhadap diri seseorang, tidak sedikit yang terjerumus ke prostitusi karena pengaruh lingkungannya.
5. Pengaruh gaya hidup. Gaya hidup seperti itu cenderung menafikkan nilai agama, kepatutan, dan kesusilaan, hal ini terdorong karena gaya hidup hedonis.
6. Frustrasi. Kondisi seperti ini dapat memicu orang jatuh ke prostitusi, dan mereka berupaya lari dari masalah yang dihadapinya.

Menurut pendapat Suci Marlina, dikatakan bahwa faktor-faktor penyebab remaja melakukan prostitusi, yaitu: moral atau akhlak, ekonomi, sosiologis,

⁶⁵Tempo.com. "6 Penyebab Prostitusi Versi Komisi Perlindungan Anak", <https://gaya.tempo.co/read/666267/6-penyebab-prostitusi-versi-komisi-perlindungan-anak>. Diakses tanggal 22 Februari 2019. Pukul 21.12 WIB.

psikologis, kemalasan, biologis, yuridis, dan faktor pendukung lainnya, dan beberapa peristiwa sosial penyebab timbulnya pelacuran, yaitu:⁶⁶

1. tidak adanya undang-undang yang melarang pelacuran dan tidak ada larangan terhadap orang-orang yang melakukan relasi seks sebelum menikah atau diluar pernikahan;
2. keinginan dan dorongan manusia untuk menyalurkan kebutuhan seks, khususnya di luar ikatan perkawinan;
3. komersialisasi dari seks, baik di pihak wanita maupun geromo dan oknum tertentu memanfaatkan pelayanan seks;
4. dekadensi moral, merosotnya norma susila dan keagamaan saat orang lain mengeyam kesejahteraan hidup dan ada pemutarbalikan nilai-nilai pernikahan sejati;
5. besarnya penghinaan orang terhadap martabat kaum wanita dan harkat manusia;
6. eksploitasi kaum lemah/wanita untuk tujuan-tujuan komersial;
7. ekonomi *laissez-faire* menyebabkan timbulnya sistem harga berdasarkan hukum “jual dan permintaan”, yang diterapkan pula dalam relasi seks;
8. peperangan dan masa-masa kacau oleh gerombolan pemberontak yang melakukan pemerkosaan di dalam negeri meningkatkan jumlah pelacuran;
9. adanya proyek-proyek pembangunan dan pembukaan daerah-daerah pertambangan dengan konsentrasi kaum pria sehingga mengakibatkan ketidakseimbangan rasio dan wanita di daerah-daerah tersebut;
10. perkembangan kota, daerah-daerah pelabuhan dan industri yang sangat cepat dan menyerap banyak tenaga buruh serta pegawai pria; dan
11. bertemunya kebudayaan asing dan kebudayaan setempat.

Menurut pakar psikologi Universitas Airlangga Surabaya, prostitusi adalah sebuah perbuatan yang berbentuk tindak kejahatan, walaupun disisi lain dianggap sebagai pelanggaran.⁶⁷ Berbicara tentang kejahatan, artinya setiap perbuatan yang mengandung unsur kejahatan tentu ada subjek hukum yang melakukannya yakni disebut sebagai penjahat. Apabila melihat dari aspek sosial, menurut Elliot dikatakan bahwa penjahat adalah orang yang gagal menyesuaikan diri dengan

⁶⁶ Suci Marlina, Arri Handayani, dan Siti Fitriana. 2018. “Faktor-Faktor Penyebab Remaja Melakukan Prostitusi di Gal Panas Desa Jatijajar Kabupaten Semarang”. *Jurnal Bimbingan dan Konseling-EMPATI*. Volume 5 Nomor 1. Halaman 58.

⁶⁷ Tribun Jatim. “Prostitusi adalah Kejahatan atau Pelanggaran yang Abu-abu”. <http://jatim.tribunnews.com/2019/01/09/dosen-psikologi-unair-surabaya-prostitusi-adalah-kejahatan-atau-pelanggaran-yang-abu-abu>. Diakses tanggal 22 Desember 2018 Pukul 16.41 WIB.

norma dan masyarakat, sehingga tingkah lakunya tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat. Kemudian jika dilihat dari aspek ekonomi menurut Parson dikatakan bahwapenjahat adalah orang yang mengancam kehidupan dan kebahagiaan orang lain, serta membebankan perekonomiannya pada masyarakat sekelilingnya, sedangkan apabila dilihat dari aspek religious, menurut Sahetapy dikatakan bahwapenjahat adalah orang berlakuan anti sosial dan bertentangan dengan norma-norma kemasyarakatan dan agama serta merugikan ketertiban umum.⁶⁸

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Oksidelfa Yanto, dikatakan bahwa faktor yang mempengaruhi terjadinya tindakan prostitusi karena perkembangan teknologi, sehingga banyak kalangan muda mengakses hal-hal yang berbau pornografi dengan mudah. Termasuk kegiatan prostitusi yang dilakukan melalui media *online*, salah satunya wadah untuk menemukan para pekerja seks komersial melalui *website* yang ada pada jaringan internet. Tidak jarang para pelaku banyak melakukan kegiatan prostitusi *online* sebagai ladang bisnis untuk mendapatkan penghasilan oleh para pihak yang berkepentingan. Dalam melakukan penawaran terhadap jasa prostitusi melalui media *online*, penawaran tersebut dilakukan melalui penetapan tarif-tarif para pekerja seks komersial yang ada dalam situs tersebut.⁶⁹ Selain faktor internet, ada faktor lain penyebab terjadinya praktik prostitusi yang dikalangan remaja, yakni:⁷⁰

⁶⁸ Nursariani Simatupang dan Faisal. 2017. *Kriminologi, Suatu Pengantar*. Medan: Pustaka Prima. Halaman 96.

⁶⁹ Oksidelfa Yanto. 2016. "Prostitusi Online sebagai Kejahatan Kemanusiaan terhadap Anak: Telaah Hukum Islam dan Hukum Positif". *Jurnal Ahkam*. Volume XVI Nomor 2. Halaman 190.

⁷⁰ *Ibid.* Halaman 194.

1. Lemahnya tingkat keimanan. Pada dasarnya, keimanan adalah landasan seorang dalam menjalani kehidupan ini. Tiap-tiap agama mempunyai aturan sendiri-sendiri mengenai perintah dan larangan-Nya. Tidak ada satu pun agama yang memperbolehkan pelacuran. Dengan dilandasi keimanan yang baik, diharapkan seseorang akan kuat menjalani kehidupan ini. Oleh karena itu pengaruh agama juga berpengaruh terhadap tingginya tindakan prostitusi yang dilakukan oleh para remaja.
2. Kemiskinan yang memaksa banyak orang menjual moralnya. Pada dasarnya, penyebab utama terjadinya pelacuran adalah keterpurukan kondisi ekonomi Indonesia. Banyak orang yang kehilangan pekerjaan. Peluang kerja yang ada tidak sebanding dengan jumlah orang yang mencari pekerjaan. Keadaan ini membuat orang berupaya keras mencari pekerjaan hingga ke negara lain. Di sisi lain, dilihat dalam konteks keluarga, wanita dipandang “pekerja alternatif” untuk menjamin kelangsungan hidup satu keluarga untuk memenuhi kebutuhannya.
3. Keinginan cepat kaya atau materialistis. Keinginan untuk memiliki materi dan standar hidup yang lebih tinggi juga merupakan faktor yang menjadi alasan terjadinya kegiatan prostitusi. Aktivitas ini sudah masuk pada lingkungan pendidikan. Pelajar dan mahasiswa banyak yang terjun dalam dunia ini karena keinginan untuk dapat segera memenuhi kebutuhan gaya hidup yang mewah.
4. Faktor budaya. Budaya *cyberporn* di internet dengan memasang foto-foto porno tanpa rasa malu dan secara terang-terangan menawarkan dirinya dengan

tarif tertentu. Situs prostitusi *online* menjadi media bisnis yang memberikan keuntungan lebih besar dibandingkan bentuk prostitusi pada umumnya.

5. Lemahnya penegakan hukum dalam mengawasi beredarnya *cyberporn*.

Kegiatan prostitusi dan pornografi *online* dianggap “bahaya laten” yang selalu ada dan berkembang meskipun terus diberantas, sehingga dituntut ketegasan aparat penegak hukum dalam memberikan “*shock therapy*” pada pemuat situs porno. Pendidikan juga merupakan suatu transformasi warisan budaya seperti pengetahuan, nilai-nilai dan keterampilan-keterampilan yang salah satunya disalurkan melalui lembaga-lembaga pendidikan. Peranan pendidikan dalam drama kehidupan dan kemajuan umat manusia semakin penting. Ini dikarenakan semakin berkembangnya peradaban manusia yang secara otomatis berkembang pula permasalahan hidup yang dihadapi manusia.⁷¹

Faktor-faktor yang menyebabkan banyaknya prostitusi dikalangan pemuda memiliki perbedaan dalam setiap penelitian. Berdasarkan penelitian di Kepolisian Daerah Sumatera Utara, prostitusi di terjadi karena faktor ekonomi, yang merupakan faktor paling dominan. Adanya keinginan yang tinggi dan gaya hidup yang serba mewah, tetapi ekonomi tidak memadai itulah yang menjadi alasan bahwa banyak wanita yang rela menjual dirinya demi mendapatkan hal-hal yang dia inginkan, dan dapat pula hal tersebut dilakukan untuk menghidupi keluarga ataupun dirinya sendiri.⁷²

Penyebab terjadinya prostitusi di kalangan generasi muda juga terjadi dikarenakan adanya akulturasi ataupun pencampuran antara budaya timur dan

⁷¹ Siti Munawaroh. 2010. “Pekerja Seks Komersial (PSK) di Wilayah Prambanan, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah”. *Jurnal Dimensia*. Volume 4 Nomor 2. Halaman 76.

⁷² Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Pebruari 2019.

barat yang dimana seks bebas merupakan salah satu bagian dari budaya barat yang menjadi hal biasa bagi remaja-remaja budaya barat. Sehingga ketika terjadinya pencampuran budaya tersebut, kebiasaan-kebiasan yang negatif dari budaya barat masuk ke dalam budaya timur karena adanya akulturasi tersebut. Oleh karena itu, terjadi candu terhadap praktik prostitusi untuk memenuhi kepentingan seks yang dilakukan kalangan generasi muda.⁷³

Kehadiran budaya Barat seakan mendominasi dan selalu menjadi *trend-centre* masyarakat. Kebiasaan dan pola hidup orang barat seakan menjadi cermin moderen. Hal ini jelas mengikis perilaku dan tindakan seseorang dan terjadinya krisis moral yang terjadi di kalangan generasi muda. Hembusan pengaruh Barat, di anggap sebagai ciri khas kemajuan dalam ekspresi kebudayaan kekinian. Padahal belum tentu sesuai dengan kebutuhan situasi dan kondisi masyarakat sendiri. Keadaan ini terus mengikis budaya dan kearifan lokal yang menjadi warisan terjadi kebudayaan masyarakat nusantara.⁷⁴

B. Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanganan Praktik Prostitusidi Kalangan Generasi Muda

Kebijakan penanggulangan dengan hukum pidana adalah merupakan usaha yang rasional dalam rangka menanggulangi kejahatan. Sebagai kebijakan yang rasional maka kebijakan tersebut harus berhubungan dengan kebijakan aplikatif yaitu kebijakan untuk bagaimana mengoperasionalisasikan peraturan

⁷³ Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Pebruari 2019.

⁷⁴ Putu Sadhvi Sita. 2013. "Pengaruh Kebudayaan Asing terhadap Kebudayaan Indonesia di Kalangan Remaja". *Artikel*. Surabaya: Institut Teknologi Sepuluh Nopember. Halaman 8.

perUndang - undangan hukum pidana yang berlaku pada saat ini.⁷⁵ Menurut Sudarto kebijakan hukum pidana tidak lepas dari kaitan politik hukum pidana, yang dimana pengertian dari kebijakan hukum pidana yakni kebijakan dari Negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa dipergunakan untuk mengekspresikan isi yang terkandung dalam hidup masyarakat serta untuk mencapai apa yang dicita-citakan dan usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada satu waktu.⁷⁶

Menurut Marc Ancel, dalam konsep kebijakan hukum pidana, dikenal suatu konsep dengan nama *modern criminal science* terdiri dari tiga komponen, yaitu: *criminology, criminal law, dan penal policy*. A. Mulder berpendapat bahwa politik hukum pidana (*strafrechtpolitiek*) ialah garis kebijakan untuk menentukan:

1. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui.
2. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana.
3. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan

⁷⁵ Muhammad Zainuddin. 2007. “Kebijakan Hukum Pidana dalam Rangka Penanggulangan Kejahatan Pedofilia” *Thesis*. Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Halaman 21.

⁷⁶ M. Hamdan. 1997. *Politik Hukum Pidana*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 19

penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”. Digunakannya ehukum pidana di Indonesia sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan tampak nya tidak menjadi persoalan. Hal ini terlihat dari praktik perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia. Penggunaan hukum pidana dianggap sebagai hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan.⁷⁷

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Disamping itu karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itupun termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan hukum pidana sebenarnya tidak merupakan satu keharusan. Tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan,karena pada hakekatnya dalam masalah kebijakan orang di hadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif.

Masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan problem sosial seperti yang dikemukakan oleh Herbert L. Packer yang mengatakan bahwa usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan mengenakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana merupakan suatu problem sosial yang mempunyai

⁷⁷ *Ibid.* Halaman 21.

dimensi hukum yang penting. Tetapi juga merupakan masalah kebijakan (*the problem of policy*). Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Adapula yang menyebutnya sebagai “older philosophy of crime control”. Dilihat sebagai satu masalah kebijakan, maka ada yang mempermasalahkan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan, dengan menggunakan sanksi pidana.⁷⁸

Kebijakan hukum pidana mengarah pada kepentingan sosial yang dimana tujuan utama dari hukum perlindungan sosial adalah mengintegrasikan individu kedalam tertib sosial dan bukan pembedaan terhadap perbuatannya. Hukum perlindungan sosial memasyarakatkan penghapusan pertanggungjawaban pidana (kesalahan) dan digantikan tempatnya oleh pandangan tentang perbuatan anti sosial. Jadi pada prinsipnya ajaran gramatica menolak konsepsi-konsepsi mengenai tindak pidana, penjahat dan pidana. Pandangan atau alam pikiran untuk menghapuskan pidana dan hukum pidana seperti dikemukakan diatas menurut Roeslan Saleh adalah keliru. Roeslan saleh mengemukakan tiga alasan mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana, yaitu:⁷⁹

1. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan, persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dan hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.

⁷⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni. Halaman 149.

⁷⁹ *Ibid.* Halaman 152-153.

2. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi siterhukum dan disamping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
3. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan kepada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu wara masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Kemudian kebijakan menggunakan hukum pidana yang digunakan hukum pidana Indonesia sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan nampaknya tidak menjadi persoalan. Hal ini terlihat dari praktik perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia. Penggunaan hukum pidana dianggap hal wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan.⁸⁰

Politik kriminal adalah pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat. Tujuan akhir dari kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah misalnya, kebahagiaan warga masyarakat atau penduduk, kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan, kesejahteraan masyarakat dan atau untuk mencapai keseimbangan. Dengan memperhatikan tujuan-tujuan tersebut, maka wajarlah apabila dikatakan bahwa politik kriminal

⁸⁰ *Ibid.* Halaman 157.

merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional. Berdasarkan kensepsi pemikiran diatas timbul (2) dua pokok permasalahan, yaitu:⁸¹

1. Pendekatan integral antara kebijakan penal dan non penal. Usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) sudah barang tentu tidak hanya dengan menggunakan sarana “penal” (hukum pidana) tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana-sarana yang “non penal”. Usaha-usaha non penal ini misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggungjawab sosial warga masyarakat, penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya. Usaha-usaha non penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas diseluruh sektor kebijakan sosial. Tujuan utama dari usaha-usaha non penal itu adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, tetapi secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang non penal itu sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis, memegang posisi kunci yang harus diintensifkan dan diefektifkan. Kegagalan dalam menggarap posisi strategis ini justru akan berakibat sangat fatal bagi usaha penanggulangan kejahatan. Oleh karena itu suatu kebijakan kriminal harus dapat mengintegrasikan dan mengharmonisasikan seluruh kegiatan preventif yang non penal itu ke dalam suatu sistem kegiatan Negara yang teratur dan terpadu.

⁸¹ *Ibid.* Halaman 158-161.

2. Pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai dalam penggunaan hukum pidana. Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sentral penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan:
 - a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
 - b. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Penganalisaan terhadap dua masalah sentral ini tidak dapat dilepaskan dari kensepsi bahwa kebijakan kriminal merupakan bagian integral dari kebijakan sosial. Ini berarti pemecahan masalah-masalah tersebut diatas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial yang telah ditetapkan.⁸² Dengan demikian kebijakan hukum pidana, termasuk pula kebijakan dalam menangani dua masalah sentral diatas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*). Prostitusi adalah salah satu bentuk kejahatan seksual yang dilakukan dengan atau tanpa kekerasan. Kejahatan ini dilakukan dengan kekerasan apabila prostitusi dilakukan dengan perdagangan orang dan pemaksaan.

Kebijakan hukum terkait dengan penegakan kasus prostitusi di kalangan remaja atau generasi muda saat ini dinilai belum memiliki arah yang pasti. Menurut Pompe, kebijakan hukum dalam menanggulangi praktik prostitusi hanya bisa dilaksanakan diluar dari KUHPidana yakni melalui UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2016. Masalahnya, UU ITE tidak menyebut kata prostitusi dalam semua pasalnya. Kecuali norma Pasal 27 yang berisikan

⁸² Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Pebruari 2019.

perbuatan yang dilarang yaitu mendistribusikan atau membuat diaksesnya informasi elektronik yang melanggar kesusilaan. Pasal 27 UU ITE tidak dapat digunakan untuk menjerat pelaku prostitusi *online* yaitu termasuk juga mucikarinya karena tidak berhubungan dengan kejahatan "mendistribusikan atau membuat diaksesnya informasi elektronik yang melanggar kesusilaan", tetapi berhubungan dengan perbuatan penyedia jasa pelacuran yang dipesan melalui layanan *online* yang tidak diatur sanksi pidananya dalam UU ITE.⁸³

Berdasarkan hasil wawancara dinyatakan bahwa saat ini kebijakan hukum terkait penegakan prostitusi tidak memiliki dasar hukum secara spesifik dalam undang-undang. Sehingga hal itu yang menjadi alasan utama pihak kepolisian tidak bisa bekerja lebih optimal terkait pemberantasan praktik prostitusi yang ada dikalangan generasi remaja atau generasi muda. Tidak ada undang-undang yang secara jelas melarang tentang terjadinya praktik prostitusi yang dilakukan antara wanita pekerja seks komersial dan lelaki hidung belang, meskipun didalam norma masyarakat perbuatan tersebut merupakan suatu hal yang tidak sesuai kaidah. Namun polisi hanya bisa melakukan penegakan hukum secara tertulis terkait kebijakan yang dilakukan untuk menanggulangi kasus prostitusi dikalangan remaja atau generasi muda.⁸⁴

Kemudian tidak ada ketentuan yang berbentuk pasal tentang pelarangan praktik prostitusi yang dilakukan antara pekerja seks komersial dengan pengguna jasa seks komersial, membuat kebijakan hukum terhadap praktik prostitusi belum memiliki dasar hukum yang tepat. Namun, apabila praktik prostitusi tersebut

⁸³ Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Pebruari 2019.

⁸⁴ Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Pebruari 2019.

terjadi karena adanya pihak ketiga yang biasa disebut dengan sebutan “germo” polisi dapat menindak lanjuti hal tersebut dengan delik atau kebijakan dalam penegakan hukum perdagangan orang atau *human trafficking*. Sehingga dapat disimpulkan bahwa praktik prostitusi masih dianggap semi legal karena kebijakan hukum atau aturan hukum yang mengatur hal tersebut tidak mengatur secara jelas, tetapi apabila dilihat secara detail, kemungkinan besar bahwa prostitusi bisa dikenakan dengan delik perzinahan atau delik kesusilaan. Hukum yang mengatur tentang delik perzinahan bisa dipergunakan apabila secara kebetulan kedua belah pihak tersebut melakukan hubungan seksual telah memiliki status telah menikah, disini terjadi hambatan terhadap orang-orang yang belum menikah untuk melakukan praktik prostitusi dikenakan pasal perzinahan dan delikjuga kesusilaan dalam KUHP yang berlaku saat ini masih mempunyai kelemahan secara moral mengingat bahwa pembentukan delik kesusilaan tidak menggunakan nilai dasar atau “*the living law*” dari masyarakat Indonesia.⁸⁵

C. Faktor-faktor Penghambat Penerapan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanganan Praktik Prostitusi di Kalangan Generasi Muda.

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penegakan hukum terdapat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi dan mempunyai arti sehingga penegakan hukum dapat berdampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor tersebut. Terjadinya gangguan terhadap penegakan hukum terjadi apabila ada ketidak-serasian antara nilai, kaidah, dan pola perilaku (tritunggal). Dalam hal terjadi ketidakserasian

⁸⁵Lucky Elza Aditya. 2016. “Urgensi Kriminalisasi terhadap Pelacuran dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia”. *Jurnal Hukum*. Malang: Universitas Brawijaya. Halaman 19.

antara nilai-nilai yang berpasangan dan menjelma dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang akan dapat mengganggu kedamaian pergaulan hidup, maka penegakan hukum menjadi tidaklah dapat diwujudkan.⁸⁶

Masa remaja yaitu masa peralihan dari fase anak-anak menuju dewasa merupakan fase yang rentan terhadap pengaruh-pengaruh dari lingkungan sekitarnya. Perkembangan yang terjadi dalam diri remaja seperti perkembangan fisik, psikis, kognitif maupun perkembangan seksual memiliki konsekuensi tersendiri pada diri remaja. Konsekuensi dari perkembangan seksual yang terjadi kerap kali berkembang ke arah yang negatif berupa perilaku seksual atau bahkan perilaku prostitusi. Berbicara mengenai kinerja Polri, tentunya tidak terlepas dari peran individu yang dilakukan setiap polisi. Pada dasarnya perilaku kerja itu diawali dari adanya motivasi disertai dengan sikap kerja yang positif, persepsi, nilai-nilai yang dianut, serta kemampuan atau kompetensi yang dimiliki para anggota Polri. Tanpa aspek tersebut (tentunya yang termasuk kategori baik), mustahil akan dihasilkan kinerja yang baik yang sesuai dengan tujuan dan sasaran pekerjaan/tugas. Eksistensi Kepolisian adalah lakon yang harus dijalankan sehubungan dengan atribut yang melekat pada individu maupun instansi, dalam hal ini diberikan oleh Polri didasarkan atas asas Legalitas Undang-Undang yang karenanya merupakan kewajiban untuk dipatuhi oleh masyarakat. Agar peran ini bisa dijalankan dengan benar, pemahaman yang tepat atas peran yang diberikan harus diperoleh. Hukum yang mengatur tentang prostitusi atau pelacuran

⁸⁶ Agus Riyanto. "Penegakan Hukum, Masalahnya Apa". <http://business-law.binus.ac.id>. Diakses tanggal 27 Februari 2018. Pukul 21.27 WIB.

khususnya di Indonesia memang secara jelas tidak ada tetapi disini dapat dilihat pengertian mucikari secara yuridis yaitu seorang lelaki atau perempuan yang melakukan perbuatan menyediakan fasilitas dan menjadikan dirinya perantara cabul sebagai kebiasaan atau mata pencaharian, juga mengambil untung dari bisnis prostitusi.⁸⁷

Perbuatan yang dilakukan oleh mucikari tersebut adalah perbuatan yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Adapun pasal yang dapat dikenakan kepada seorang mucikari adalah Pasal 296 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pada Pasal 296 KUHP berhubungan dengan orang yang menyediakan tempat untuk berbuat cabul. Mucikari adalah sebagai orang yang memudahkan perbuatan cabul dan melakukannya sebagai mata pencaharian tetap. Sehingga memenuhi unsur-unsur yang disebutkan dalam Pasal 296 KUHP dan dapat dihukum. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang juga berkaitan erat dengan masalah praktik prostitusi karena dalam hal tersebut timbul suatu praktik jual beli orang sebagai objek yang diperdagangkan sebagai pemuas nafsu para lelaki hidung belang. Penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan dari integral perlindungan masyarakat. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal), dengan tujuan ahir adalah perlindungan masyarakat untuk

⁸⁷ Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Februari 2019.

mencapai kesejahteraan. Dengan demikian penegakan hukum pidana berupa penyempurnaan peraturan perundang-undangan dengan penerapan dan pelaksanaan hukum pidana dan meningkatkan peran serta masyarakat untuk berpartisipasi dalam menanggulangi tindak pidana.

Usaha dalam menanggulangi praktik prostitusi dengan semacam (razia) masih menghadapi berbagai masalah yang cukup berat, baik yang terletak pada faktor- faktor sosial, ekonomi dan budaya maupun faktor sikap masyarakat yang masih mendukung keberadaan pelacuran. Penangkapan dan penghukuman belum tentu dapat menangkal karena mungkin akan diterima, sebaliknya sebagai dukungan mengidentifikasi diri sebagai pelacur. Sekali lagi untuk keperluan ini, diperlukan tenaga- tenaga kepolisian yang khusus terdidik dan dapat bekerja pula sebagai pekerja- pekerja sosial di bidang penanggulangan praktik prostitusi. Peraturan perundang- undangan pidana yang dapat menunjang peraturan- peraturan hukum pidana yang telah ada perlu difikirkan, tujuannya bukan semata- mata penghukuman, tetapi juga usaha- usaha rehabilitasi bagi pelaku praktik prostitusi (PSK) dan menjadi tempat rekrutmen anggota-anggota kelompok kejahatan terorganisasi.

Masyarakat urban adalah dimana kebanyakan penyebaran kejahatan praktik-praktik prostitusi ini bergerak, khususnya ditempat- tempat umum seperti mall, pusat-pusat pembelanjaan, tempat-tempat hiburan malam dan lain sebagainya, maka sering sukar bagi polisi untuk memastikan bahwa telah terjadi transaksi yang dilakukan oleh pelacur dengan pria-pria hidung belang yang membutuhkan relasi seks. Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk

melaporkan kegiatan para PSK. Peran serta masyarakat terutama masyarakat yang berada disekitar lokasi pelacuran tersebut juga sangat diperlukan di dalam pemberantasan prostitusi, Namun pada kenyataannya ada anggota masyarakat yang mencari keuntungan dari pelacuran tersebut seperti dengan cara memberikan perlindungan terhadap pelacur. Perlindungan yang diberikan adalah melindungi atau menyembunyikan bahwa di wilayahnya tidak ada pelacuran. Adapula masyarakat dengan sengaja menyewakan rumah baik rumah maupun tanahnya sebagai tempat pelacuran.

Aiptu Ginting menyatakan bahwa hambatan hambatan atau faktor penghambat utama dalam menanggulangi masalah pelacuran bila kita lihat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak ada satu pasal pun yang mengatur secara khusus tentang PSK nya, sehingga secara kriminologis sangat sulit untuk mengatakan bahwa pelacuran itu sebagai suatu kejahatan, sebab tidak menimbulkan korban malahan menguntungkan bagi mereka si PSK maupun pria Hidung Belangnya. Solusi untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam penanggulangan prostitusi khususnya di daerah sumatera utara adalah dengan menyempurnakan atau memperbaiki peraturan perundang- undangan hukum pidana atau KUHP yang baru, karena tidak sesuai lagi dengan perubahan zaman, sehingga masalah prostitusi yang kita hadapi ini tidak menentu, tidak hanya di dunia nyata saja melainkan di dunia maya (internet) pun bertambah banyak.⁸⁸

⁸⁸ Aiptu Ginting. Wawancara pada tanggal 25 Pebruari 2019.

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden di atas maka dapat penulis analisis bahwa faktor-faktor penghambat kepolisian daerah Sumatera Utara dalam menanggulangi praktik-praktik Prostitusi banyak diakibatkan sebagai berikut:

1. Faktor hukum (undang-undang)

Hukum merupakan suatu aturan yang berlaku dalam masyarakat, baik itu masyarakat yang masih bersifat tradisional maupun masyarakat modern. Secara kodrati ketenangan dan ketenteraman kehidupan dicapai apabila masyarakat menyediakan kontrol, pengawasansosial, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁸⁹Faktor hukum berkaitan dengan undang-undang KUHP tersebut tidak diatur secara langsung mengenai pemidanaan terhadap prostitusi sebagai bentuk kejahatan sehingga kepolisian daerah Sumatera Utara tidak dapat menjalankan kewenangannya secara luas terhadap praktik-praktik prostitusi, karena dalam melaksanakan penegakan hukum yang dilakukan polisi harus memiliki aspek yuridis dalam pelaksanaannya. Pentingnya dasar hukum yang mengatur tentang prostitusi menjadi acuan untuk melakukan penegakan hukum terhadap praktik tersebut menjadi hambatan yang paling besar untuk menangani segala praktik yang terjadi dikalangan generasi muda.

Asas noela poena sine praevia lege(asas legalitas) sangat penting dalam hukum pidana materiil. Asas legalitas dalam hukum pidana materiil dirumuskan sebagai *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*(tiada perbuatan pidana tanpa undang-undang pidana sebelumnya). Asas legalitas ini kemudian

⁸⁹ Ellya Rosana. 2013. "Hukum dan Perkembangan Masyarakat". *Jurnal Tapis*. Volume 9 Nomor 1. Halaman 1.

juga dapat ditafsirkan memuat syarat: larangan retroaktif, ketentuan pidana harus dirumuskan dalam wujud peraturan tertulis (*lex scripta*); dirumuskan secara jelas (*lex certa*) dan harus ditafsirkan secara ketat, termasuk ke dalamnya larangan penafsiran analogi (*lex stricta*).⁹⁰ Salah satu ciri dari *Civil Law System* yang sangat terkenal adalah asas legalitas, asas legalitas dapat diartikan tidak ada hukuman tanpa didasari peraturan yang berlaku sebelumnya.

Asas legalitas menegaskan bahwa dapat dilaksanakannya penjatuhan hukuman kepada seseorang harus ada aturan hukum yang berlaku sebelumnya dan mengatur tentang hal-hal yang dapat dipersalahkan tersebut sehingga dalam penegakan hukum para hakim tidak boleh menjatuhkan hukuman yang tidak ada aturannya, hakim tidak secara bebas untuk melakukan analogi sehingga hakim menjadi corong undangundang, karena itu keputusan yang diambil oleh hakim dirasa jauh dari rasa keadilan masyarakat karena hakim hanya melihat apa yang sudah diatur tanpa melihat unsur-unsur lain. Kemudian asas legalitas formil dan asas legalitas materil yang tidak sinkron juga menyebabkan penindaklanjutan terhadap praktik prostitusi yang ada dikalangan muda sangat sulit untuk di tindak lanjuti.

Pertentangan asas legalitas formil dan materil dapat dikaji dari dua hal, pertama, secara teoritis, kedua, secara *Ius Constituendum*. Secara teoritis, berdasarkan makna asas legalitas bahwa dasar menentukan suatu perbuatan pidana harus berdasarkan pada suatu peraturan perundangundangan yang sudah ada sebelumnya, dan dilarangnya pembedaan terhadap hukum yang tidak tertulis atau

⁹⁰ Tristam P. Moeliono dan Widati Wulandari. 2015. "Asas Legalitas dalam Hukum Acara Pidana: Kritikan terhadap Putusan MK tentang Praperadilan". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Nomor 4. Halaman 598.

hukum kebiasaan. Pasal 1 ayat (1) RUU KUHP yang merupakan asas legalitas formil, yang menghendaki suatu perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai perbuatan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan tersebut dilakukan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) merupakan asas legalitas materiel, yang menghendaki bahwa meskipun suatu perbuatan tidak diatur dalam peraturan perundangan-undangan, tetapi berdasarkan hukum yang hidup bahwa perbuatan tersebut adalah perbuatan yang terlarang menurut hukum yang hidup dalam masyarakat itu, maka perbuatan tersebut patut dipidana.

Secara *Ius Constituendum* atau hukum yang dicita-citakan yang akan datang, masih terdapat pertentangan. Meskipun asas legalitas formil disimpangi atau ada pengecualian dengan memasukan asas legalitas materiel yang tertuang pada Pasal 2 ayat (1) KUHP sebagai penyeimbang asas legalitas formil, namun dengan pembedaan terhadap hukum pidana adat yang menjadi wewenang mutlak dari negara, dengan memperhatikan sifat dari hukum pidana adat itu, maka secara implisit akan membawa pandangan dan pemikiran orang Indonesia yang tidak terlalu formalistik menuju pada pemikiran yang formalistik dan serba kaku. Selain itu, pembedaan terhadap hukum yang hidup atau hukum yang tidak tertulis dalam masyarakat seyogyanya diberikan kewenangan terlebih dahulu terhadap lembaga adat, tokoh adat, dan masyarakat adat dan pembedaan yang dilakukan oleh lembaga negara hanya bersifat *ultimum remedium* atau sebagai sarana terakhir.⁹¹

Faktor hukum atau undang-undang yang kerap menjadi masalah dalam menangani

⁹¹ Ramadan Tabiu dan Eddy O.S. Hiariej. 2015. "Pertentangan Asas Legalitas Formil dan Materiel dalam Rancangan Undang-Undang KUHP". *Jurnal Penelitian Hukum*. Volume 2 Nomor 1. Halaman 35.

praktik prostitusi adalah karena asas legalitas formil. Oleh karena itu, faktor hukum salah satu bentuk faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap terjadinya prostitusi.

2. Faktor penegak hukum

Penegak hukum yakni pihak-pihak yang membantu maupun menerapkan hukum dalam hal ini diindikasikan sebaliknya diam-diam ikut terlibat dalam kegiatan prostitusi tersebut dengan cara memberikan bocoran bahwa akan diadakan operasi atau razia terhadap kegiatan prostitusi. Banyaknya oknum dari kalangan penegak hukum menjadi praktik prostitusi semakin marak di kalangan remaja. Penegakan hukum dapat diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk dapat menjamin dan memastikan bahwa aturan hukum itu berjalan sebagaimana yang telah diatur seharusnya oleh aturannya. Hal ini untuk memastikan tegaknya hukum, apabila diperlukan untuk itu, maka aparat penegak hukum diperbolehkan akan menggunakan upayadaya paksa. Di dalam sudut pandang objeknya, yaitu dari aspek hukumnya penegakan hukum itu adalah pengertiannya juga mencakup makna luas dan sempit. Dalam arti luas, maka penegakan hukum mencakup pula adanya nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam bunyi aturan formal atau nilai-nilai keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Hal yang berbeda di dalam arti yang sempit, maka penegakan hukum hanya terbatas kepada menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja dan dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan aturan tersebut. Namun di lapangan penegakan hukum itu tidak seindah yang digambarkan oleh teori-teori hukum dan peraturan yang telah mengaturnya.

Terdapat lebih dari satu masalah-masalah penegakan hukum dan untuk dapat membahas penegakan hukum lebih dalam dan dapat lebih jelas permasalahannya, maka dengan memperhatikan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi efektifitas dari penegakan hukum.⁹² Kemudian karena pada umumnya polisi menganggap bahwa setiap tindakan yang harus diselidiki harus adanya dasar hukum yang mengatur, ini yang membuat konsep hukum progresif di kalangan penegak hukum khususnya polisi menjadi penghambat pada penegakan hukum terhadap praktik prostitusi yang terjadi di masyarakat terutama dikalangan generasi muda. Kemudian Proses bekerjanya aparatur penegak hukum (anggota Polri) itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu:

- a. Institusi penegak hukum (Polri) beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- b. Budaya kerja yang terkait dengan anggota Polri, termasuk mengenai kesejahteraan anggota Polri, dan
- c. Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaan Polri maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja Polri, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

Penegak Hukum merupakan salah satu pelaksana keadilan dalam bentuk aturan formil, yang artinya penegak hukum akan bertindak sesuai aturan ataupun undang-undang yang telah ada dalam menangani kasus prostitusi. Oleh karena itu, hambatan yang terjadi terhadap penegak hukum juga terkait dengan hambatan terhadap aspek yuridis yang mengatur suatu tindakan pelanggaran ataupun

⁹² Agus Riyanto. *Op.Cit*

kejahatan yang telah dilaksanakan para pelaku. Berbicara aspek yurdis, bukan hanya kepolisian yang mengalami hambatan, namun jaksa dan hakim juga akan mengalami kendala dalam melakukan penegakan hukum terhadap praktik prostitusi. Hambatan dalam menangani kasus prostitusi juga dari sektor penegak hukum juga berkaitan dengan hambatan terhadap undang-undang yang mengatur kegiatan prostitusi tersebut. Karena pada umumnya penegak hukum akan bertindak apabila ada legalitas atau undang-undang yang telah mengaturnya terkait praktik prostitusi yang marak yang dikalangan generasi muda yang ada di Indonesia.

3. Faktor masyarakat

Masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, tetapi dalam kasus yang terjadi di wilayah hukum kepolisian daerah sumatera utara masyarakat tersebut kurang memiliki kesadaran dan sedikit yang mau untuk diajak andil. Kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap norma-norma hukum juga menjadi faktor penghambat terjadinya praktik prostitusi. Menurut pendapat Satjipto Raharjo, yang mengatakan bahwa dalam usaha untuk membenahi hukum di Indonesia diperlukan perhatian yang serius dan seksama terhadap masalah perilaku bangsa, kehidupan hukum tidak hanya menyangkut urusan hukum teknis, seperti pendidikan hukum tetapi menyangkut pendidikan pembinaan perilaku individu dan sosial yang lebih luas.⁹³ Oleh karena itu pengetahuan dan kualitas serta kepekaan masyarakat juga menjadi hal yang

⁹³ Zainab Ompu Jainah. 2011. "Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika (Studi tentang Lahirnya Badan Narkotika Nasional)". *Jurnal Keadilan Progresif*. Volume 2 Nomor 2. Halaman 126.

penting dalam penegakan hukum terhadap praktik prostitusi yang ada di setiap lingkungan kalangan remaja.

Sistem hukum Indonesia yang dibangun dan yang akan ditegakkan juga harus memperhatikan tingkat kesadaran hukum masyarakat, harus responsif terhadap kepentingan masyarakat dan memang dibutuhkan oleh masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan hidup, pada gilirannya nanti dapat dinilai-sistem hukum yang mempengaruhi hukum Indonesia telah memenuhi nilai-nilai kebiasaan masyarakat.

Landasan bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah peran orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah padaakhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat. Sedangkan menurut pendapat Esmi Warassih kesadaran untuk bertindak sesuai dengan hukum, seseorang menggunakan hukum atau tidak menggunakan hukum, patuh atau tidak terhadap hukum sangat bergantung pada budaya hukumnya.

Pelaksanaan hukum di dalam masyarakat selain tergantung pada kesadaran hukum masyarakat juga sangat banyak ditentukan oleh aparat penegak hukum, oleh karena itu sering terjadi beberapa peraturan hukum tidak dapat terlaksana dengan baik oleh karena ada beberapa oknum penegak hukum yang tidak melaksanakan suatu ketentuan hukum sebagai mana mestinya. Hal tersebut disebabkan pelaksanaan oleh penegak hukum itu sendiri yang tidak sesuai dan

merupakan contoh buruk dan dapat menurunkan citra .Selain itu teladan baik dan integritas dan moralitas aparat penegak hukum mutlak harus baik, karena mereka sangat rentan dan terbuka peluang bagi praktik suap dan penyalahgunaan wewenang.

4. Faktor budaya hukum

Faktor budaya hukum yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan padakarsa manusia di dalam pergaulan hidup. Ketika masyarakat telah menganggap bahwa praktik prostitusi sudah menjadi budaya ataupun menjadi bagian dari mereka, hal itu yang membuat adanya hambatan penegak hukum dalam menangani kasus prostitusi tersebut.Keempat faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.Hasil penelitian menunjukkan bahwa:

- a. Upaya kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menangani Prostitusi oleh pekerja seks komersial (PSK) di provinsi sumatera utara bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum,dengan melarang semua unsur yang mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat, sesuai Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia Menurut Pasal 13 Undang-undang No.2 tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang isinya: Memelihara keamanan dan ketertiban, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat. upaya-upaya yang dilakukan Kepolisian berupa:usaha yang bersifat preventif yaitu mencegah terjadinya

prostitusi, usaha bersifat refresif yaitu usaha yang berupa menghilangkan dan menghapuskan prostitusi, penyuluhan dan memberikan ketrampilan sesuai keahlian yang dimiliki.

b. Hambatan-hambatan yang ditemui oleh kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugas-tugasnya dalam menangani prostitusi oleh pekerja seks komersial (PSK) yaitu terdapat 2 faktor:

- 1) faktor eksternal meliputi sempitnya lapangan pekerjaan, faktor ekonomi, sumber daya manusia dan rendahnya iman.
- 2) faktor internal meliputi terbatasnya anggota kepolisian daerah sumatera utara, terbatasnya sarana dan prasarana, anggaran yang tidak memadai dan pendidikan kepolisian yang kurang. Untuk mengatasi masalah prostitusi. Kurang personil dalam menangani prostitusi juga menjadi hambatan karena dalam setiap tahun praktik prostitusi marak terjadi setiap tahunnya.

Terkait dengan faktor-faktor pengaruh penegakan hukum tersebut, maka upaya penegakan hukum oleh kepolisian, secara sistematis haruslah memperhatikan kelima aspek ini secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dan eksternal dapat diwujudkan secara nyata. Selain kelima faktor di atas, ternyata keluhan yang berkenaan dengan kinerja penegakan hukum khususnya aparat Polri, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih mendalam.

Upaya penegakan hukum hanya merupakan salah satu elemen saja dari keseluruhan persoalan di Indonesia yang disebut sebagai negara hukum yang mencita-citakan menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia dan termasuk pula dalam upaya mewujudkan pemenuhan dan perlindungan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu atau yang lahir dan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan karena adanya kepentingan kelompok tertentu atau karena desakan pihak luar/asing yang sama sekali tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dalam konteks penanganan praktik prostitusi di kalangan generasi muda, secara substansial belum aturan hukum yang memadai guna menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat, tetapi masyarakat tetap memberikan harapan positif bagi setiap anggota kepolisian untuk menjalankan tugasnya secara profesional.

Satu persoalan dalam berbagai produk hukum antara lain yang terkait dengan dan kepolisian merupakan ujung tombak penyelenggara keamanan dalam negeri dan juga sebagai *the gatekeeper of the criminal justice system* memang tengah mengalami masa yang paling sulit pada saat ini. Bertumpuk persoalan, baik internal maupun eksternal, tengah membebani Polri. Masalah eksternal berkenaan dengan kondisi negara yang belum stabil dan sejumlah masyarakat yang masih berada dalam dunia mis-persepsi akan makna demokrasi (yang diterjemahkan sebagai kebebasan sebesar-besarnya dan kalau mungkin tanpa batas).

Sejumlah masalah internal yang tidak kalah pentingnya dalam kinerja kepolisian berkenaan dengan hal-hal dibawah ini, misalnya:

1. Sumber daya manusia yang masih belum seluruhnya profesional. Kondisi yang tidak terlepas dari manajemen rekrutmen, pendidikan, penempatan, promosi yang belum didasarkan semata-mata pada kualitas. Hal ini juga berkaitan erat dengan sistem pelatihan yang mereka peroleh ketika hendak menjadi polisi (terutama kurikulum dan alokasi waktu untuk pendalaman bahan yang masih belum memadai). Sebagai akibatnya, kemampuan mereka di lapangan seringkali belum sebagaimana yang diharapkan.
2. Sistem kompensasi atau penggajian yang jauh dari *sufficient*, dengan berbagai implikasinya pada pelaksanaan tugas mereka. Kecilnya gaji ini yang kemudian dijadikan *justification* untuk melakukan penyimpangan, walau kenyataannya tidak selalu kesulitan ekonomi yang mendorong perilaku macam ini.
3. Mekanisme pengawasan yang belum sempurna. Lemahnya pengawasan semacam ini, mudah diduga, telah menimbulkan tingginya tingkat penyimpangan di lembaga kepolisian.
4. Intervensi dari berbagai pihak terhadap kinerja kepolisian seringkali dikeluhkan (walau penyimpangan akibat intervensi ini tidak sebanyak penyimpangan untuk kepentingan jaksan sendiri).
5. Dukungan sarana dan prasarana yang belum memadai seringkali dijadikan *justification* atas kinerja yang kurang baik.
6. Ketentuan perundang-undangan yang masih rancu mengenai fungsi peny-

dikan dan penyelidikan tindak pidana tertentu. Masalah inipun harus segera mendapat penyelesaian agar tidak berlarut-larut, karena dapat menimbulkan friksi antar lembaga kepolisian dan kejaksaan.

7. Budaya hukum yang terbentuk akibat sistem yang telah merasuk dan juga kurangnya integritas personel, yang dikenal sebagai *police subculture*.

Masalah yang dialami kepolisian, sebenarnya pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan lembaga-lembaga hukum lainnya, baik kejaksaan, pengadilan maupun lembaga pemasyarakatan. Untuk menyikapi masalah-masalah tersebut, minimal ada sejumlah upaya dapat dilakukan yang mencakup, antara lain:

1. Dari segi manajemen, kepolisian sudah harus menerapkan pola proses rekrutmen, promosi dan *placement* yang transparan dan bersih, dengan menekankan pada kualifikasi dan merit individual untuk dapat menjadi pengayom masyarakat. *Reward and Punishment System* juga tidak kalah pentingnya untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas kinerja.
2. Dalam hal pelatihan calon anggotanya, kepolisian harus menata kembali proses pendidikannya agar dapat berkarakteristik profesional dan kurikulumnya sungguh-sungguh didesain untuk menambah wawasan dan memperluas pemahaman para calon polisi bagi pelaksanaan tugas mereka di lapangan kelak.
3. Lemahnya mekanisme pengawasan harus diperbaiki dengan menciptakan mekanisme pengawasan yang fair dan demokratis, terutama dengan melibatkan orang luar kejaksaan, yang merupakan cerminan partisipasi masyarakat menuju *civil society*. Pembentukan Komisi Pemantau POLRI yang

independen dan mempunyai integritas tinggi merupakan salah satu contoh yang signifikan dalam konteks ini.

4. Peningkatan kesejahteraan, baik gaji maupun kompensasi lainnya harus diterapkan. Mungkin perlu dipikirkan sistem kompensasi finansial bagi kesejahteraan anggota POLRI yang tidak sama dengan pegawai negeri biasa karena beratnya tugas mereka (dan banyaknya godaan yang menerpa), untuk memastikan pelaksanaan tugas yang profesional.
5. Penegasan yang *legitimate* mengenai pembagian fungsi penyelidikan dan penyidikan antara kepolisian dan kejaksaan harus mengacu pada *the integrated justice system* yang mencerminkan adanya Bhineka Tunggal Ika, tujuan yang sama melalui fungsi yang berbeda. Kesepakatan dalam tingkat legislasi harus dibentuk dan didasarkan demi terselenggaranya proses peradilan yang adil bagi rakyat.
6. Dalam rangka menuju penerapan otonomi daerah, agaknya layak dipikirkan penempatan putra daerah. Asumsinya, putra daerah lebih memahami *local culture* termasuk model interaksi daerahnya, sehingga adanya kedekatan emosional dan *sense of belonging* akan mempermudah tugas kepolisian.
7. Fasilitas bagi operasi kepolisian, terutama transportasi dan komunikasi sangat mempengaruhi hasil kerja mereka (dan sering dijadikan *justification* untuk menyeleweng) dan karenanya perlu diprioritaskan.

Dari sejumlah upaya tersebut, yang lebih penting lagi adalah sikap dan perilaku para polisi yang selama ini kurang kondusif pada penegakan hukum dan keadilan atau budaya hukum mereka, hanya dapat diubah dengan kerjasama

semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun kepolisian sendiri. Dapat dipastikan bahwa upaya inilah yang paling banyak memakan waktu, karena dapat mengubah *mindset* seseorang, apalagi institusi, tidak akan dapat terjadi dalam sekejap.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan, dapat disimpulkan, bahwa:

1. Penyebab terjadinya praktik prostitusi di kalangan generasi muda pada umumnya karena adanya faktor ekonomi, faktor kemajuan teknologi, faktor

pendidikan, faktor keluarga dan faktor terjadinya akulturasi antara budaya barat dan budaya timur di Indonesia.

2. Kebijakan hukum penanganan praktik prostitusi yang terjadi pada generasi muda tidak memadai, karena belum ada pengaturan hukum secara spesifik, sehingga pelaku prostitusi hanya dapat dijerat dengan tindak pidana (kejahatan) kesusilaan.
3. Beberapa faktor yang menghambat kepolisian dalam mengatasi praktik prostitusi di kalangan generasi muda adalah dari aspek peraturan perundang-undang yang tidak mengatur secara jelas tentang praktik prostitusi.

B. Saran

Sesuai dengan kesimpulan yang dijelaskan di atas, maka dalam upaya penanggulangan praktik prostitusi diperlukan:

1. Adanya pendidikan terhadap masyarakat, khususnya orang tua dan sekolah dalam mengawasi kegiatan anak-anak remaja dalam menjalankan aktivitas sehari-hari, sehingga generasi muda dapat terhindar dari praktik prostitusi yang meresahkan kehidupan di masyarakat.
2. Adanya pembentukan peraturan yang lebih spesifik untuk mengawasi praktik prostitusi yang terjadi di kalangan generasi muda, sehingga dengan adanya peraturan tersebut, setiap masyarakat akan menyadari bahwa kegiatan ini merupakan suatu bentuk kejahatan.

3. Adanya kerjasama antara penegak hukum, khususnya antara kepolisian dengan masyarakat untuk mengurangi terjadinya angka praktik prostitusi yang terjadi di kalangan generasi muda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Amiruddin dan Zainal Askin. 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Bambang Sunggono Nomor 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

- Bambang waluyo. 2016. *Penegakan hukum di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Barda Nawawi Arif. 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 2002. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Cetakan Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 2005. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*. Jakarta: Prenada Media Group.
- , 2010. *Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III. Cetakan Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.
- Endang Sulistyaningsih. 1997. *Sejarah dan Perkembangan Prostitusi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Frank E. Hagan. 2018. *Pengantar Kriminologi Teori, Metode dan Perilaku Kriminal*. Jakarta: Kecana Prenadamedia Group.
- Frans Maramis. 2016. *Hukum pidana umum dan tertulis di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hamdan, M. 1997. *Politik Hukum Pidana*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hull T., Sulistyaningsih E., dan Jones G.W. 1997. *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Ford Foundation.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni.
- Nyoman Serikat Putra Jaya. 2005. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. 9 Badan Penerbit UNDIP.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Satya Arinanto. 2006. *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Simatupang, Nursariani dan Faisal. 2017. *Kriminologi, Suatu Pengantar*. Medan: Pustaka Prima.
- Soedjono D. 1977. *Pelacuran Ditinjau dari segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: Karya Nusantara.
- Soerjono Soekanto. 2005. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press.

- Sukarno Aburaera dkk. 2015. *Filsafat hukum teori dan praktik*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Teguh Sulistia dan Aria Zurnetti. 2011. *Hukum Pidana: Horizon Baru Pasca Reformasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Yesmil Anwar dan Andang. 2010. *Kriminologi*. Bandung: Refleksi Aditama.
- Zainuddin Hamidy dan Fachruddin Hs. 1986. *Tafsir Qur'an*. Cetakan Keduabelas. Jakarta: Widjaya.
- Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman. 2016. *Pengantar ilmu hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo.

Laporan Penelitian/Jurnal/Artikel:

- Abdi Sitepu. 2004. "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja di Sekitarnya". *Jurnal Pemberdayaan Komunitas*. Volume 3 Nomor 3.
- Aulia Nursyifa. 2018. "Kajian Cultural Lag dalam Kehidupan Masyarakat Perkampungan Budaya Betawi Setu Babakan pada Era Globalisasi". *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*. Volume 5 Nomor 1.
- Ellya Rosana. 2013. "Hukum dan Perkembangan Masyarakat". *Jurnal Tapis*. Volume 9 Nomor 1.
- Lucky Elza Aditya. 2016. "Urgensi Kriminalisasi terhadap Pelacuran dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia". *Jurnal Hukum*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Melinda Arsanti. 2017. "Penggunaan Media Sosial Sebagai Sarana Prostitusi Online". *Jurnal Ilmu Komunikasi*. Volume 5 Nomor 3.
- Muhamad Ngafifi. 2014. "Kemajuan Teknologi dan Pola Hidup Manusia dalam Perspektif Sosial Budaya". *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*. Volume 2 Nomor 1.
- Muhammad Zainuddin. 2007. "Kebijakan Hukum Pidana dalam Rangka Penanggulangan Kejahatan Pedofilia". *Thesis*. Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
- Oksidelfa Yanto. 2016. "Prostitusi Online sebagai Kejahatan Kemanusiaan terhadap Anak: Telaah Hukum Islam dan Hukum Positif". *Jurnal Ahkam*. Volume XVI Nomor 2.
- Oktia Elfriza Batubara. 2019. "Optimalisasi Pengawasan Rumah Kos dalam Upaya Pencegahan Prostitusi di Kalangan Mahasiswi (Gagasan dalam Menghadapi Tantangan di Era Perubahan Sosial)". *Artikel*. disampaikan dalam acara Fun Day With Art "The Kingdom of Dakwah" Ke-III dan MD Expo. Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

- Putu Sadhvi Sita. 2013. "Pengaruh Kebudayaan Asing terhadap Kebudayaan Indonesia di Kalangan Remaja". *Artikel*. Surabaya: Institut Teknologi Sepuluh Nopember.
- Ramadan Tabiu dan Eddy O.S. Hiariej. 2015. "Pertentangan Asas Legalitas Formil dan Materiil dalam Rancangan Undang-Undang KUHP". *Jurnal Penelitian Hukum*. Volume 2 Nomor 1.
- Siti Munawaroh. 2010. "Pekerja Seks Komersial (PSK) di Wilayah Prambanan, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah". *Jurnal Dimensia*. Volume 4 Nomor 2. Halaman 76.
- Suci Marlina, Arri Handayani, dan Siti Fitriana. 2018. "Faktor-Faktor Penyebab Remaja Melakukan Prostitusi di Gal Panas Desa Jatijajar Kabupaten Semarang". *Jurnal Bimbingan dan Konseling-EMPATI*. Volume 5 Nomor 1.
- Tristam P. Moeliono dan Widati Wulandari. 2015. "Asas Legalitas dalam Hukum Acara Pidana: Kritikan terhadap Putusan MK tentang Praperadilan". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Nomor 4.
- Zainab Ompu Jainah. 2011. "Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika (Studi tentang Lahirnya Badan Narkotika Nasional)". *Jurnal Keadilan Progresif*. Volume 2 Nomor 2..

Internet:

- Agus Riyanto. "Penegakan Hukum, Masalahnya Apa". <http://business-law.binus.ac.id>. Diakses tanggal 27 Pebruari 2018. Pukul 21.27 WIB.
- Helmi Winda Sari. "Prostitusi Online di Kalangan Remaja". <https://www.kompasiana.com/helmiwinda/56e7a18864afbd3e0ca39592/prostitusi-online-di-kalangan-remaja>. Diakses tanggal 21 Pebruari 2019. Pukul 21.30 WIB.
- Tempo.com. "6 Penyebab Prostitusi Versi Komisi Perlindungan Anak", <https://gaya.tempo.co/read/666267/6-penyebab-prostitusi-versi-komisi-perlindungan-anak>. Diakses tanggal 22 Pebruari 2019. Pukul 21.12 WIB.