

SKRIPSI

**PERAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PENATAAN LOKALISASI DI KAWASAN PASAR KEMBANG
BERDASARKAN PERDA DIY NO. 18 TAHUN 1954**

Naskah Publikasi



Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Disusun Oleh:

NAMA : LUKLUK AZIZA TURAHMI

NIM : 20140610308

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

2018

Naskah Publikasi

**PERAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PENATAAN LOKALISASI DI KAWASAN PASAR KEMBANG
BERDASARKAN PERDA DIY NO. 18 TAHUN 1954**

Disusun Oleh :

Nama: Lukluk Aziza Turahmi

Nim: 20140610308

Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal 24 Mei 2018

Menyetujui

Dosen Pembimbing

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.
NIP. 196808211993031003

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum
NIK. 19710409199702153028

**PERAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PENATAAN LOKALISASI DI KAWASAN PASAR KEMBANG
BERDASARKAN PERDA DIY NO. 18 TAHUN 1954**

Luluk Aziza Turahmi

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Email : Lulukazizah939@gmail.com

ABSTRAK

Prostitusi merupakan penyakit masyarakat yang dimana perilaku menyimpang tersebut masuk dalam kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Dalam kegiatan prostitusi biasanya dilakukan secara terorganisir yang terdiri dari mucikari, para Wanita Tuna Susila (WTS) yang berprofesi sebagai Pekerja Seks Komersial (PSK), dan Laki-laki yang menjadi pelanggan dari para PSK. Aturan hukum pidana dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) hanya mengatur tentang mucikarinya saja, dan belum ada aturan mengenai PSK dan laki-laki yang menjadi pelanggan dari PSK di dalam hukum positif Indonesia, mengakibatkan praktek prostitusi di Indonesia masih tetap ada ditengah-tengah kehidupan masyarakat dan berdampak buruk seperti merusak moral seseorang, mengakibatkan buruknya lingkungan masyarakat dan juga dalam hal kesehatan. Akan tetapi di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri mempunyai Peraturan Daerah No 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran ditempat-tempat umum dalam menangani permasalahan prostitusi yang ada di DIY. Tujuan penulis dari penulisan ilmiah ini yaitu mengetahui bagaimana peran pemerintah dalam upaya melakukan penataan permasalahan lokalisasi prostitusi di DIY dengan mengambil salah satu sampel lokasi yang dirasa sangat berpengaruh yakni di Kawasan Pasar Kembang yang merupakan wewenang wilayah Provinsi DIY dan Kabupaten/Kota Yogyakarta berdasarkan Perda DIY No 18 tahun 1954.

Penulisan ilmiah ini menggunakan metode penelitian empiris yang mana melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat serta diambil melalui fakta-fakta selain dari lingkungan masyarakat juga di lihat dari badan hukum atau pemerintah dengan cara mencari data-data faktual yang ada, sehingga dengan metode tersebut dapat membantu penulis dalam memperoleh hasil dalam melakukan analisis.

Kata kunci: Prostitusi, Lokalisasi, Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Dewasa ini sumber daya manusia di Indonesia yang tidak diimbangi dengan lahan pekerjaan yang memadai mengakibatkan banyak sekali permasalahan di kalangan masyarakat. Mulai dari perubahan gaya hidup, dunia teknik yang menguasai manusia, serta dunia ekonomi yang tidak menunjukkan keseimbangan antara produksi dan konsumsi sangat berpengaruh dalam keadaan sosial masyarakat. Dampak dari permasalahan ini mengakibatkan munculnya kegiatan yang mengarah pada hal negatif dan melanggar hukum. Kegiatan praktek prostitusi di kalangan masyarakat yang dianggap mudah dan cepat dalam memperoleh pendapatan sebagai strategi kelangsungan hidup merupakan salah satunya.

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya, tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya. Pelacuran berasal dari bahasa Latin, yaitu *prostituere* atau *pro-stauree* yang berarti membiarkan diri berbuat zinah, melakukan persundalan, percabulan, pergendakan.¹ Terdapat beberapa definisi pelacuran atau prostitusi di antaranya sebagai berikut:

1. Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual dengan pola-pola organisasi impuls/dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi
2. dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (promiskuitas) disertai eksploitasi dan komersialisasi seks yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.
3. Pelacuran merupakan peristiwa penjualan diri (persundalan) dengan jalan menjualbelikan badan, kehormatan, dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu seks dengan imbalan pembayaran.
4. Pelacuran adalah perbuatan perempuan atau laki-laki yang menyerahkan badannya untuk berbuat cabul, dengan mendapatkan upah.²

Komisi Nasional Anak mempunyai data sekitar 300.000 Pekerja Seks Komersial (PSK) wanita di seluruh Indonesia, sekitar 70.000 diantaranya adalah anak dibawah usia 18 tahun. Jumlah PSK wanita yang banyak selain menimbulkan masalah sosial juga menimbulkan banyak masalah kesehatan. Masalah kesehatan yang utama terjadi pada PSK adalah penyakit menular seksual (PMS), yaitu penyakit yang penularannya terutama melalui hubungan seksual. PSK wanita dapat menjadi sumber penularan kepada masyarakat melalui laki-laki konsumennya.³

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang perkembangan pariwisatanya sangat cepat dari tahun ke tahun, selain ditunjang dengan pertumbuhan sektor pariwisata yang pesat, Yogyakarta juga dikenal sebagai kota pelajar. Hal ini menjadikan Yogyakarta

¹ Ardy Al-Maqassary, "Pengertian Pelacuran", diakses dari <http://www.e-jurnal.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html>, pada tanggal 19 maret 2018 pukul 14.24.

² Abdi Sitepu, "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja Di Sekitarnya", (September, 2009), hal 2.

³ Alex Yayan S et al, "Dampak Sosial Ekonomi Penutupan Lokalisasi Terhadap Masyarakat Puger Tahun 2007- 2014", 2015, hal 3-4.

dipadati penduduk yang berasal dari berbagai macam daerah. Dan sebagai konsekuensi dari hasil pengembangan pariwisata dengan penduduk yang padat, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak kejahatan atau perbuatan melawan hukum yang terjadi dan sulit untuk diatasi, salah satunya prostitusi.

Permasalahan prostitusi sebenarnya sejak lama sudah menjadi perhatian oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Perda No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum. Keputusan ini sangat disayangkan tidak diikuti oleh tindakan tegas, terbukti sampai sekarang kegiatan prostitusi masih dijalankan dan lokasinya berada ditempat umum yang mudah terlihat dan mudah didatangi. Hal itu tentu saja sangat bertentangan dengan Perda DIY No. 18 tahun 1954.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menangani penataan lokalisasi di kawasan Pasar Kembang Yogyakarta berdasarkan Perda Nomor 18 tahun 1954?
2. Faktor apa yang menghambat upaya pemerintah dalam melakukan penataan lokalisasi di kawasan Pasar Kembang Yogyakarta?

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah berarti organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negara. Sedangkan pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi terwujudnya tujuan negara.⁴ Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah di dalam UUD 1945 adalah didalam pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Akan tetapi ketentuan Pasal 18 ini tentu saja sangat erat kaitannya dengan ketentuan pasal 1 UUD 1945, yang mengandung 3 nilai, yaitu: (1) negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik; (2) kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh rakyat menurut undang-undang dasar; dan (3) negara Indonesia adalah negara hukum.⁵

Menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di

⁴ Yusnani Hasyimzoem et al, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hal. 93-94.

⁵ Anang Sya'roni, "Otonomi Desa Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14 No.2, Desember 2007, hal 219.

masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.⁶

2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Tugas pemerintah dalam suatu negara *welfare state* adalah *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum (menurut Lemaire dan E.Utrecht). Dalam menjalankan kesejahteraan umum, pemerintahan atau administrasi negara melakukan berbagai perbuatan dalam bentuk peraturan-peraturan yang disebut dengan keputusan (*beschikking*).⁷ Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.

3. Pengertian lokalisasi

Lokalisasi adalah istilah yang berkonotasi sebagai tempat penampungan wanita penghibur dan Wanita Tuna Susila (WTS).⁸ Perlu diketahui misalnya dalam perspektif masyarakat pada lazimnya bahwa kejahatan seksual itu bermacam-macam, seperti perzinahan, homo seksual, samen leven (kumpul kebo), lesbian, prostitusi (pelacuran), pencabulan, perkosaan promiskuitas (hubungan seksual yang dilakukan di luar ikatan perkawinan dengan cara berganti-ganti pasangan). Namun demikian di antara kejahatan seksual ada di antaranya yang tidak berbentuk atau dilakukan dengan cara-cara kekerasan. Ada di antara kejahatan seksual (*sexsual crime*) atau kejahatan kesusilaan itu yang dilakukan dengan suka sama suka dan melalui transaksi (imbalan uang atau barang untuk melayani kebutuhan seksual seseorang atas dasar perjanjian) seperti pelacuran.⁹

4. Tujuan Lokalisasi

Tujuan Pemerintah dengan memberi izin lokalisasi diantaranya adalah:¹⁰

- a. Untuk menjauhkan masyarakat umum dari pengaruh-pengaruh immoral dari praktik pelacuran;
- b. Memudahkan pengawasan para PSK, terutama mengenai kesehatan dan keamanannya. Memudahkan tindakan preventif dan kuratif terhadap penyakit kelamin;
- c. Mencegah pemerasaran yang keterlaluan terhadap para PSK;

⁶ Anonim, *UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah*, <http://jdih.bssn.go.id/arsip-hukum/uu-nomor-9-tahun-2015-tentang-pemerintahan-daerah>. Diunduh pada hari Rabu, 9 Mei 2018, pukul 13.19.

⁷ Ibid. Hal. 269

⁸ Riyan Qinthara Putra, *Pengertian Lokalisasi*, <https://www.scribd.com/doc/44887375/Pengertian-Lokalisasi-Copy>, diunduh pada hari kamis 22 februari 2018 pukul 23.32.

⁹ Abdul Wahid, Muhammad Irfan, 2011, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual (Advokasi atas Hak Asasi Perempuan)*, Bandung, PT Refika Aditama, hal. 25-26.

¹⁰ Nardi, *Prostitusi sebagai Pionir Pengembangan Kota*, Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Gadjah Mada, 2013, hal. 254.

- d. Memudahkan bimbingan mental bagi para pelacur, dalam usaha rehabilitasi dan resosialisasi. Khususnya diberikan pelajaran agama guna memperkuat iman agar bisa tabah dalam penderitaan;
- e. Kalau mungkin diusahakan pasangan hidup bagi para wanita tuna susila yang benar-benar bertanggung jawab, dan mampu membawanya ke jalan benar. Usaha ini bisa mendukung program pemerataan penduduk dan memperluas kesempatan kerja di daerah baru.

5. Pengertian Prostitusi

Prostitusi dapat didefinisikan sebagai praktik hubungan seksual dengan pengabaian emosional yang dilakukan dengan siapa saja dan berbayar. Di beberapa negara dan di sebagian besar negara bagian AS, prostitusi itu sendiri bukanlah tindak kriminal; yang dilarang tindakan mengumpulkan, menjual, atau mencari konsumen yang membayar. Prostitusi jelas sudah menyebar di masyarakat kuno maupun modern, sebagaimana yang terkadang dinisbatkan dalam gurauan sebagai “profesi tertua di dunia.” Sampai masa reformasi Protestan di masyarakat Barat, prostitusi menyebar di segala tempat dan di toleransi sebagai “kejahatan yang di butuhkan.” Kegiatan tersebut bahkan sering ditarik pajak oleh gereja dan merupakan sumber besar pemasukan masyarakat di Abad Pertengahan. Perhatian kesehatan publik yang muncul bersamaan dengan penemuan sifilis dan kemunculan etika protestan dengan penekanannya yang kuat pada moralitas individual merupakan hal yang instrumental bagi pelajaran prostitusi.¹¹

6. Ciri-Ciri Prostitusi

Dari pendapat beberapa ahli melalui hasil penelitiannya dapat disimpulkan di dalam praktek prostitusi terdapat unsur-unsur atau ciri-ciri sebagai berikut:¹²

- a. Para pelaku atau subyek prostitusi adalah orang laki-laki dan orang perempuan di luar hubungan pernikahan.
- b. Peristiwa yang dilakukan adalah hubungan seksual atau hubungan persetubuhan, yang dilakukan atas kesepakatan bersama antara kedua pihak, atau bukan karena paksaan.
- c. Tujuannya adalah pemenuhan kebutuhan biologis (bagi-laki-laki), dan kebutuhan uang (bagi perempuan).

7. Jenis Prostitusi

Jenis prostitusi dapat dibagi menurut aktivitasnya yaitu terdaftar dan terorganisasi, dan yang tidak terdaftar:¹³

¹¹ Hagan E. Frank, 2013, *Pengantar Kriminologi: Teori, Metode, Dan Perilaku Kriminal*, Edisi Ketujuh, Jakarta, Kencana, hal 619.

¹² Nardi, *Prostitusi sebagai Pionir Pengembangan Kota*, Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Gadjah Mada, 2013, hal. 11.

a. Prostitusi yang terdaftar

Pelakunya diawali oleh bagian Vice Control dari Kepolisian, yang dibantu dan bekerjasama dengan Jawatan Sosial dan Jawatan Kesehatan. Pada umumnya mereka dilokalisasi dalam suatu daerah tertentu.

b. Prostitusi yang tidak terdaftar

Termasuk dalam kelompok ini ialah mereka yang melakukan prostitusi secara gelap-gelapan dan liar, baik secara perorangan maupun dalam kelompok. Perbuatannya tidak terorganisasi, tempatnyapun tidak tertentu. Mereka tidak mencatatkan dirinya kepada yang berwajib.

8. Penyebab Timbulnya Prostitusi

Berlangsungkan proses globalisasi yang sangat cepat, dan perkembangan yang tidak sama dengan nilai kebudayaan mengakibatkan ketidakmampuan individu untuk dapat menyesuaikan diri terhadap lingkungan. Hal tersebut berdampak pada konflik-konflik internal dan eksternal dalam masyarakat. Peristiwa tersebut dapat memudahkan individu untuk berbuat menyimpang dari pola perilaku masyarakat normal pada umumnya. Pola yang dimaksud penulis dalam hal ini ialah pola prostitusi. Demi untuk mempertahankan hidup ditengah-tengah sulitnya permasalahan ekonomi. Beberapa peristiwa penyebab prostitusi menurut Kartini Kartono antara lain sebagai berikut:

- a. Tidak adanya undang-undang yang melarang pelacuran. Juga tidak ada larangan terhadap orang-orang yang melakukan relasi seks sebelum pernikahan atau diluar pernikahan;
- b. Adanya keinginan dan dorongan manusia untuk menyalurkan kebutuhan seks, khususnya di luar ikatan perkawinan;
- c. Komersialisasi dari seks, baik di pihak wanita maupun mucikari dan oknum-oknum tertentu yang memanfaatkan pelayanan seks;
- d. Dekadensi moral, merosotnya norma-norma susila dan keagamaan pada saat-saat orang mengenyam kesejahteraan hidup dan adanya pemutar balikan nilai-nilai pernikahan sejati;
- e. Semakin besarnya penghinaan orang terhadap kaum wanita dan harkat martabat manusia;
- f. Kebudayaan eksploitasi pada zaman modern ini, khususnya mengeksploitasi kaum lemah (wanita) untuk tujuan-tujuan komersil;
- g. Ekonomi *laissez-faire* (ekonomi pasar bebas) menyebabkan timbulnya sistem harga berdasarkan hukum “jual dan permintaan”, yang diterapkan pula dalam relasi seks;
- h. Peperangan dan masa-masa kacau (dikacau oleh gerombolan-gerombolan pemberontak) di dalam negeri meningkatkan jumlah prostitusi;

- i. Adanya proyek-proyek pembangunan dan pembukaan daerah-daerah pertambangan dengan konsekuensi kaum pria, sehingga mengakibatkan adanya ketidak seimbangan rasio pria dan wanita;
- j. Bertemunya macam-macam kebudayaan asing an kebudayaan masyarakat setempat.

9. Akibat Prostitusi

Prostitusi ditinjau dari sudut pandang maupun merupakan suatu kegiatan yang berdampak tidak baik. Dampak tersebut antara lain:¹⁴

- a. Secara sosiologis, prostitusi merupakan perbuatan amoral yang bertentangan dengan norma dan etika yang ada dalam masyarakat;
- b. Secara aspek pendidikan, prostitusi merupakan kegiatan yang demoralisasi yang berarti penurunan moral bangsa;
- c. Secara aspek kewanitaan, prostitusi merupakan kegiatan merendahkan martabat wanita;
- d. Secara aspek ekonomi, prostitusi dalam prakteknya sering terjadi pemerasan tenaga kerja;
- e. Secara aspek kesehatan, praktek prostitusi merupakan media yang paling efektif untuk menularnya penyakit kelamin;
- f. Secara aspek kamtibmas, praktek prostitusi dapat menimbulkan kegiatan-kegiatan kriminal.
- g. Secara aspek penataan kota, prostitusi dapat menurunkan kualitas dan estetika lingkungan perkotaan.

10. Aturan Mengenai Prostitusi

- a. Kebijakan Hukum Pidana tentang Prostitusi dalam KUHP

Dalam kasus prostitusi di Indonesia belum ada larangan khusus yang secara tegas mengaturnya, hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara ilegal dan memperdagangkan wanita dan anak-anak di bawah umur seperti yang tertera dalam pasal 296, 297 dan 506 KUHP, seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang diatas. Dewasa ini pengaturan tentang pelacuran diatur dalam peraturan daerah (yang selanjutnya disebut sebagai Perda) setempat, akan tetapi tidak setiap daerah memiliki peraturan daerah tentang pelacuran.

- b. Prostitusi dalam Perspektif Hukum Pidana Islam

Prostitusi merupakan permasalahan yang sangat kompleks karena menyangkut berbagai aspek kehidupan masyarakat. Kegiatan prostitusi menyangkut aspek sosial, gender, hukum, kesehatan, moral, dan etika, agama, pendidikan, psikologis, ekonomi dan industrialisasi, dan juga

¹⁴ Mudjijono, *Sarkem "Reproduksi Sosial Pelacur"*, Yogyakarta, UGM (Gadjah University Press), 2005, hal. 94.

masalah politik.¹⁵ Permasalahan yang diakibatkan oleh prostitusi, diantara lain:¹⁶

- 1) Ditinjau dari segi pendidikan, prostitusi berarti demoralisasi;
- 2) Ditinjau dari segi sosial, prostitusi dianggap kanker masyarakat;
- 3) Ditinjau dari sudut agama, prostitusi adalah haram;
- 4) Ditinjau dari sudut kesehatan, prostitusi membahayakan keturunan.

Pada hal yang ketiga adalah mengenai pandangan prostitusi dari sudut agama, khususnya Islam sebagai agama mayoritas di Indonesia. Sebagaimana diketahui secara umum bahwa prostitusi itu sangat dekat dengan tindakan persetubuhan diluar nikah, yang mana dalam pandangan Islam tindakan tersebut dapat dikatakan sebagai zina.¹⁷

Al-Quran sendiri menyebutkan bahwa perbuatan zina itu tergolong sebagai perbuatan yang haram. Disebutkan antara lain dalam surah Al-Isra ayat 32.¹⁸

c. Peraturan Daerah DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran Ditempat-tempat Umum

Penegakan hukum terhadap pelacuran melalui peraturan daerah hanya bersifat teritorial karena pengaturannya berada pada peraturan daerah masing-masing sehingga menimbulkan diskriminasi, ketidakadilan dan ketidakpastian hukum karena setiap daerah memiliki budaya hukum yang berbeda-beda baik dalam pengertian pelacuran, pertanggungjawaban pidana pelacuran dan pemidanaan pelaku pelacuran.¹⁹ Sedangkan prostitusi pada Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor. 18 tahun 1954 Tentang Larangan Pelacuran Ditempat-tempat Umum. Permasalahan prostitusi sebenarnya sejak lama sudah menjadi perhatian oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Perda No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum, dengan beberapa pasal diantaranya pasal 1, 2, 3, 4, 5 dan pasal 6. Keenam pasal tersebut menyebutkan bahwa:

Pasal 1:

Yang dimaksud dengan pelacuran ialah: tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapatkan upah.

Pasal 2:

¹⁵ Syafrudin, *Prostitusi Sebagai Penyakit Sosial dan Problematika Penegakan Hukum*, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/1550/pidana-syafruddin5.pdf>, diunduh pada hari rabu 9 Mei 2018, pukul 17. 49.

¹⁶ Soedjono D., *Pelacuran Ditinjau Dari Segi Hukum Dan Kenyataan Dalam Masyarakat*, Bandung, Karya Nusantara, 1997, hal. 109.

¹⁷ Ahmad Mardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta, Sinar Grafika, 2005, hal. 3.

¹⁸ H.B. Jassin, *Al-Quran Bacaan Mulia*, Jakarta, Djambatan, 1978.hlm. 429.

¹⁹ Lucky Elza Aditya, "Urgensi Kriminalisasi Pelacuran Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Di Indonesia", 2016, hal. 4.

Yang dimaksud dengan tempat umum ialah jalan-jalan, tanah-tanah lapang, ruangan-ruangan dan lain sebagainya yang oleh umum mudah dilihat atau didatangi.

Pasal 3:

Barang siapa yang ada ditempat umum, dilarang membujuk orang lain, baik dengan perkataan-perkataan, perbuatan-perbuatan, isyarat-isyarat maupun dengan cara-cara lain yang bermaksud untuk melakukan perbuatan mesum (pelanjahan).

Pasal 4:

Barang siapa yang karena tingkah lakunya bagi pejabat-pejabat polisi menimbulkan dugaan bahwa mereka itu tergolong orang yang akan melakukan perbuatan mesum, sudah mendapat peringatan untuk pergi, maka mereka dilarang berada ditempat umum itu.

Pasal 5:

Pelanggaran pada pasal 3 dan 4 dikenakan hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah.

Pasal 6:

Peraturan ini mulai berlaku pada hari diumumkan.²⁰

Demikian apabila terdapat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat sudah seharusnya aparat penegak hukum melaksanakan tugasnya sesuai koridor hukumnya.

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.²¹ Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.

B. Jenis Data

Data yang akan diperoleh dalam penelitian ini, berupa data primer dan data sekunder.

1 Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat, badan hukum, atau badan pemerintahan dengan cara observasi atau pengamatan, *interview* atau wawancara, *questionere* atau angket.

²⁰ Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954.

²¹ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007, Hal. 34.

Dalam penulisan data primer ini, data yang diperoleh oleh penulis merupakan data yang dilakukan dengan cara *interview* atau wawancara maupun observasi lapangan terkait dengan kepentingan penelitian untuk mendapatkan data yang akurat dari narasumber pejabat instansi terkait mengenai permasalahan yang dibahas dalam penelitian. Wawancara merupakan bagian penting dalam suatu penelitian hukum empiris. Di mana didalamnya ada tanya jawab dengan menggunakan daftar pertanyaan yang sebelumnya telah dibuat oleh peneliti. Tujuan adanya wawancara sendiri adalah untuk memperoleh informasi-informasi penting bagi peneliti.

2 Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*), dengan menelaah buku-buku literature, Undang-Undang, Peraturan perundang-undangan, serta bahan-bahan tulisan yang dapat diperoleh untuk mendukung hasil penelitian yang dilakukan. Penelitian pustaka adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari serta menganalisis dari sejumlah bahan pelajaran yang relevan dan berkaitan dengan penelitian ini. Dengan demikian data yang digunakan untuk menunjang penelitian ini diantaranya:

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan kepustakaan yang berisikan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) TAP MPR Nomor IV/MPR/1999.
 - 3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
 - 4) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
 - 5) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - 6) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954.
 - 7) Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas dan Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Sosial.
 - 8) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2015 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tatakerja Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Sosial.
 - 9) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2015 mengenai Kewenangan Satpol PP DIY.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu proses analisis, yaitu:
 - 1) Buku-buku yang berkaitan dengan Prostitusi dan Lokalisasi.
 - 2) Jurnal-jurnal dan literatur yang berkaitan dengan Prostitusi dan Lokalisasi.
 - 3) Makalah-makalah yang berkaitan dengan Prostitusi dan Lokalisasi.

- 4) Doktrin, pendapat dan kesaksian dari ahli hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang berkaitan dengan Prostitusi dan Lokalisasi.
 - 5) Media massa baik media cetak maupun media elektronik.
- c. Bahan hukum tersier
- 1) Kamus.
 - 2) Ensiklopedia.

C. Teknik Penelitian

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan Teknik Empiris Kualitatif, yaitu salah satu teknik pengumpulan data yang tidak hanya dengan mewawancarai narasumber dan menganalisis informasi dan data yang diperoleh melainkan juga dapat merekam berbagai fenomena yang terjadi (situasi, kondisi). Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dengan cara penelitian lapangan di instansi terkait yakni Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, Satuan Polisi Pamong Praja DIY, dan Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (Balai PRSW) Yogyakarta dengan mewawancarai responden berdasarkan pertanyaan yang telah disiapkan.

D. Lokasi Penelitian

Penelitian adalah menunjuk sebuah wilayah atau unit analisis yang merupakan tempat keberadaan populasi yang diteliti. Pemilihan lokasi penelitian dilaksanakan di Dinas Sosial DIY, Bidang Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial, Seksi Rehabilitasi Sosial Tuna Susila dan Korban Napza, Satuan Polisi Pamong Praja DIY dan Balai Perlindungan Yogyakarta dan Rehabilitasi Sosial Wanita (Balai PRSW), pemilihan lokasi tersebut yaitu Peneliti yakin bahwa kedua instansi tersebut memahami keadaan lokasi yang akan diteliti dan didukung akses yang terjangkau, sehingga memudahkan dalam pengumpulan data di lapangan.

E. Narasumber

Narasumber adalah seorang atau individu yang akan memberikan informasi maupun jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Narasumber ini merupakan orang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan. Narasumber dalam penelitian ini adalah Kasi Rehsos Tuna Susila dan Korban Napza Dinas Sosial DIY yakni Bapak Ir. Baried Wibawa, Kasi Penindakan dan Penyidikan Satpol PP DIY yakni Bapak Edhy Hartana. S.Pd., dan karyawan pekerja sosial Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita Ibu Widha Dessy A, SST,. Semuanya merupakan pihak yang berwenang pada instansi masing-masing.

F. Analisis Data

Analisis data di dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil dari hasil wawancara yang telah dilakukan yang

berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Sehingga dapat dijelaskan secara deskriptif dan kualitatif, yaitu menggambarkan kenyataan yang terjadi. Pengelolaan data akan dilakukan dengan cara seleksi sekunder dan menyusun data dari hasil penelitian tersebut secara sistematis, tentu dilakukan secara logis.

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Upaya-upaya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Melakukan Penataan Lokalisasi Prostitusi Di Kawasan Pasar Kembang Yogyakarta

1. Peran Pemerintah Dinas Sosial DIY dalam Permasalahan Prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas dan Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Sosial, di Bab III Pasal 3 , Tugas dan Fungsi Dinas yaitu: Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang sosial dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

Hasil wawancara penulis dengan Bapak Ir. Baried Wibawa selaku Kasi Rehsos Tuna Susila dan Korban Napza Dinas Sosial DIY memberikan keterangan bahwa praktek prostitusi yang ada di Kawasan Pasar Kembang sendiri merupakan lokasi pemukiman para Wanita Tuna Susila yang berbaur dengan rumah penduduk. Kebanyakan para Wanita Tuna Susila berasal dari luar Yogyakarta. Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri permasalahan prostitusi sukar untuk dibasmi, untuk itu upaya dari Pemerintah DIY sendiri adalah mengurangi jumlah para Wanita Tuna Susila agar tidak semakin luas penyebaran di Provinsi Yogyakarta dengan berpegang pada Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran Di Tempat-Tempat Umum. Sehingga Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengupayakan kegiatan prostitusi yang ada di Provinsi DIY khususnya Kawasan Pasar Kembang Kota Yogyakarta sebagai titik terawan karena kawasan tersebut merupakan pusat wisata di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk di pindahkan ke kawasan Lokalisasi yang ada di Pantai Samas, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan pertimbangan bahwa kawasan tersebut jauh dari pusat keramaian dan tidak bercampur dengan rumah-rumah penduduk. Namun terburutnya aturan hukum yang dimiliki Kabupaten Bantul, yakni Perda No. 5 Tahun 2007 tentang larangan pelacuran di Kabupaten Bantul menjadikan upaya penataan lokalisasi tersebut diganti dengan upaya rehabilitasi yang menjadi wewenang Dinas Sosial melalui UPTD Dinas Sosial DIY yakni Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW). Dalam kurun waktu lima tahun terakhir jumlah Tuna Susila di Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami jumlah yang tidak stabil, bahkan dapat dikatakan mengalami peningkatan pada dua tahun terakhir yakni

pada tahun 2016 dan 2017. Permasalahan ini yang sampai saat ini menjadi tugas dari Dinas Sosial DIY.²²

Berdasarkan hasil penelitian penulis yang dilakukan di Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memperoleh data sebagai berikut:²³

Tabel 4.1

Persebaran Tuna Susila di DIY Menurut Kabupaten/Kota

No	Tahun	Jumlah & Presentase Tuna Susila di Kab/Kota										Jumlah
		KP	%	BTL	%	GK	%	SLM	%	YK	%	
1	2013	11	6.69	51	32.28	13	8.23	9	5.70	74	46.84	158
2	2014	9	6.25	39	27.08	11	7.64	8	5.56	77	53.47	144
3	2015	6	12.77	15	31.91	9	19.15	7	14.89	10	21.28	47
4	2016	84	21.82	150	38.96	46	11.95	70	18.18	35	9.09	385
5	2017	83	20.44	156	38.42	47	11.58	89	21.92	31	7.64	406

Sumber: data Bidang Program dan Tata Usaha Dinas Sosial DIY

Permasalahan ekonomi, permasalahan sosial serta permasalahan keluarga menjadi faktor utama yang menyebabkan adanya kegiatan prostitusi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Keberadaan para Tuna Susila berdasarkan data dari Dinas Sosial DIY yang paling tinggi adalah pada Tahun 2017 dengan angka mencapai 406 orang. Jumlah tersebut merupakan jumlah tertinggi pada kurun waktu lima tahun terakhir, dari lima kabupaten/kota di DIY yang tertinggi jumlah para Tuna Susila adalah di kabupaten/kota Bantul. Namun, yang menjadi sorotan adalah Kota Yogyakarta, terutama daerah Pasar Kembang.

Tabel 4.2

Persebaran Tuna Susila di Kawasan Pasar Kembang Yogyakarta

Persebaran Tuna Susila di Kawasan Pasar Kembang Kecamatan Gedong Tengen				
2013	2014	2015	2016	2017
39	39	9	13	2

Sumber: data Bidang Program dan Tata Usaha Dinas Sosial DIY

²² Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa selaku Kasi Rehsos Tuna Susila dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, pada hari kamis 26 April 2018.

²³ Sumber: data Bidang Bina Program dan Tata Usaha Dinas Sosial DIY

Berdasarkan keterangan diatas yang penulis dapatkan dari sumber data Dinas Sosial DIY, untuk jumlah Tuna Susila di kawasan Pasar Kembang yang masuk dalam kecamatan Gedong Tengen Kabupaten/Kota Yogyakarta menunjukkan penurunan. Dengan demikian upaya Pemerintah Daerah Provinsi Yogyakarta beserta Kabupaten/Kota Yogyakarta cukup berhasil dalam mengurangi jumlah Tuna Susila di Kawasan Pasar Kembang. Namun sampai sekarang, dalam upaya penataan para Tuna Susila ke tempat lokalisasi yang ada di daerah Pantai Samas Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta masih sangat sulit. Meskipun pemerintah Daerah Yogyakarta khususnya Dinas Sosial DIY sudah memiliki program kerja di dalam maupun luar panti, untuk mengupayakan para Tuna Susila mampu memahami tempat dan kondisi, bahkan upaya untuk berhenti dalam kegiatan prostitusi dan berpindah pada mata pencaharian yang lebih baik dan halal, baik secara langsung dan tidak langsung para Tuna Susila melakukan penolakan.²⁴

Upaya pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menangani permasalahan prostitusi dilakukan dengan beberapa cara, baik dengan cara yang ada di dalam maupun luar panti. Bimbingan sosial seperti sosialisasi, memberikan motivasi merupakan salah satu cara pemerintah melakukan upaya dalam menangani masalah prostitusi yang ada di luar panti. Untuk bimbingan di dalam panti yakni dengan cara para Tuna Susila harus dalam pengawasan yang ada dilingkungan panti. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri mempunyai Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW) sebagai UPTD Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, terhadap pengentasan masalah sosial yang mana dibawah naungan balai tersebut terdapat para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial salah satunya Tuna Susila.²⁵

Hasil wawancara oleh Bapak Ir. Baried Wibawa selaku Kasi Rehsos Tuna Susila dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, menyatakan sejauh ini dalam upaya mengurangi jumlah Tuna Susila di DIY masih dengan dua cara diatas.

2. Peran Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BRPSW) Yogyakarta dalam Permasalahan Prostitusi

Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW) sebagai UPTD Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, menyelenggarakan pelayanan perlindungan dan rehabilitasi sosial berbasis intitusi untuk sejak tahun 1981. Lembaga tersebut merupakan salah satu bentuk upaya dan tanggung jawab pemerintah terhadap pengentasan masalah sosial. Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW) diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2015

²⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa selaku Kasi Rehsos Tuna Susila dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, pada hari kamis 26 April 2018.

²⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa selaku Kasi Rehsos Tuna Susila dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, pada hari kamis 26 April 2018.

Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tatakerja Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Sosial. Dengan Peraturan Gubernur ini dibentuk UPT pada Dinas Sosial, yang terdiri dari tujuh Balai diantaranya sebagai berikut:

- a. Balai Rehabilitasi Terpadu Penyandang Disabilitas;
- b. Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita;
- c. Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras;
- d. Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Remaja;
- e. Balai Rehabilitasi Sosial Tresna Werdha; dan
- f. Balai Rehabilitasi Sosial Pamardi Putra.

Satu diantara tujuh Balai pada UPTD Dinas Sosial yang menangani urusan Tuna Susila adalah Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW). Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ibu Widha Dessy A,SST, selaku karyawan pekerja sosial Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita. Pelayanan perlindungan dan rehabilitasi sosial tersebut mencakup bimbingan fisik, mental dan sosial serta bimbingan keterampilan, dan kegiatan pendukung lain. Para Tuna Susila yang akan di rehabilitasi didalam panti harus melewati tahap seleksi sesuai kriteria, sekiranya Tuna Susila yang masih dapat dikatakan layak untuk dilepaskan maka akan dibiarkan kembali kelingkungannya. Para Tuna Susila yang bukan warga Daerah Istimewa Yogyakarta, apabila terdapat para Tuna Susila yang berasal dari luar Yogyakarta maka akan langsung dikembalikan pada wilayah tempat asalnya.²⁶

Segala kegiatan yang telah diberikan oleh Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW) yang meliputi beberpa kegiatan seperti yang telah di sebutkan diatas, bagi para Tuna Susila khususnya bertujuan untuk berusaha memberdayakan kembali para wanita binaan yang tinggal dipanti agar dapat berkualitas dan mengaktualisasikan dirinya secara utuh, sehingga pada saat menjalani kehidupan yang penuh dengan tantangan ini, nantinya mereka akan lebih percaya diri dan tidak tergantung pada orang lain, sehingga dapat mencari lapangan pekerjaan lain yang lebih baik dantidak kembali lagi ke hal-hal buruk yang dapat merugikan mereka sendiri.

3. Peran Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Penanganan Prostitusi di DIY

Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2015 mengenai Kewenangan Satpol PP DIY dalam Penegakan Perda dan Penyelenggaraan Tibumtranmas dan linmas. Dalam tugasnya bersinergi dengan aktor lain misalnya Satpol PP Kabupaten/Kota mendesak menangani kriminalitas, premanisme, napza, pelanggaran perda dan perkara. Satpol PP DIY mempunyai tujuan meningkatkan ketertiban

²⁶ Hasil wawancara dengan Ibu Widha Dessy A,SST, selaku karyawan pekerja sosial Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita, pada hari Rabu, 2 Mei 2018.

umum dan ketentraman masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Satpol PP DIY mempunyai program kerja diantaranya sebagai berikut:

- a. Program pelayanan administrasi perkantoran;
- b. Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur;
- c. Program pengembangan kapasitas sumberdaya aparatur;
- d. Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan;
- e. Program penegakan perda dan perkada; dan
- f. Program pemeliharaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Pada program kerja Satpol PP DIY salah satunya adalah program penegakan perda dan perkada, diantaranya seperti operasi yustisi dan non yustisi, pembinaan PPNS, fasilitasi pembinaan, pengawasan, dan penyuluhan, pembentukan dan pengembangan kader penegak perda dan perkada, serta pengembangan budaya sadar Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Dalam kinerja Satpol PP DIY dalam penanganan Perda di bidang penanganan penyakit masyarakat, diantaranya terdapat tiga Perda yaitu:

- a. Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran ditempat-tempat umum;
- b. Perda Provinsi DIY Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Pengedaran Gelap Narkotika, dan Zat Adiktif;
- c. Perda DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol Serta Pelarangan Minuman Oplosan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Edhy Hartana. S.Pd. selaku Kasi Penindakan dan Penyidikan Satpol PP DIY mengenai masalah Prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta pada kenyataannya berdasarkan azas-azas hukum yang pada masa ini berlaku, praktis masih sukar untuk dibasmi, oleh karena itu usaha-usaha Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pembasmian pelacuran dijalankan selangkah demi selangkah berdasarkan Peraturan Daerah DIY Nomor 18 tahun 1954 yang sampai saat ini menjadi pedoman dalam penanganan penyakit masyarakat khususnya prostitusi. Para pelaku prostitusi baik warga Daerah Istimewa Yogyakarta maupun luar DIY akan mendapat perlakuan sama.²⁷

Bekerjasama dengan Dinas Sosial DIY, Kepolisian DIY, Polda DIY, *Intelligent*, serta Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten/Kota, Satpol PP DIY melakukan kegiatan operasi gabungan. Satpol PP DIY tidak dapat Sebelum melakukan operasi terlebih dahulu mendapatkan informasi dari *intelligent* dan juga informasi dari masyarakat, selain itu juga setiap bulannya Satpol PP DIY mempunyai kegiatan operasi meskipun tanpa ada keluhan atau informasi dari masyarakat, setelah itu Satpol PP DIY terlebih

²⁷ Hasil wawancara Bapak Edhy Hartana. S.Pd., selaku Kasi Penindakan dan Penyidikan Satpol PP DIY, pada hari Jumat 4 Mei 2018.

dahulu memenuhi surat kemudian mendapat izin untuk melakukan operasi. Setelah menemukan para pelaku prostitusi Satpol PP DIY kemudian melakukan pemberkasan dan mengirim para pelaku prostitusi ke Korwas (Koordinator Pengawas) Polda DIY dan kemudian berlanjut di pengadilan untuk dilakukan sidang Tindak Pidana Ringan (TIPIRING).²⁸

Berdasarkan keterangan Bapak Edhy Hartana. S.Pd., selaku Kasi Penindakan dan Penyidikan Satpol PP DIY, penulis dapat menyimpulkan bahwa pada setiap kegiatan operasi Satuan Polisi Pamong Praja DIY tidak boleh gegabah, butuh kerjasama tidak hanya dari Satuan Polisi Pamong Praja DIY maupun Kabupaten/Kota melainkan juga kerjasama dari instansi lain yang terkait dalam penanganan permasalahan prostitusi ini. Dalam pemecahan soal prostitusi pada dasarnya tiap-tiap Negara mengalami kesulitan yang sama sebab tidak hanya pelaku prostitusi saja yang ikut campur dalam permasalahan penyakit masyarakat ini melainkan premanisme yang semakin hari semakin marak berkembang. Tentunya akan ada upaya-upaya dari Satpol PP DIY dalam penegakan Perda DIY Nomor 18 tahun 1954. Upaya-upaya itu pada pokoknya apat dibagi menjadi beberapa bagian diantaranya:

- a. Membuat peraturan-peraturan larangan dengan ancaman hukuman;
- b. Berusaha dengan bermacam-macam jalan untuk mengembalikan para pelacur kemasyarakat sebagai orang-orang yang terhormat;
- c. Memberikan kesempatan kepada mereka yang berminat dengan surat tugas tertentu dari instansi Pemerintahan yang berhak, untuk turut serta menjalankan usaha pemberantasan pelacuran;
- d. Mengatur dan mengadakan pengawasan terhadap orang-orang pelacuran yang ternyata karena sesuatu hal telah tidak dapat dikembalikan dalam masyarakat sebagai orang-orang yang terhormat.

4. Faktor Penghambat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Melakukan Penataan Lokalisasi di Kawasan Pasar Kembang

Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW) untuk sejauh ini dalam melakukan penanganan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial khususnya para Wanita Tuna Susila yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam upaya penanganannya memang cukup sulit, didalam panti jumlahnya tidak banyak bahkan tidak ada dalam dua tahun terakhir. Dikarenakan para Tuna Susila sangat sulit untuk dijangkau bersama Dinas Sosial, kebanyakan mereka menolak untuk direhabilitasi. Penolakan mereka lakukan bukan berdasarkan pengaruh dari orang lain melainkan kemauan dari diri mereka sendiri. Penolakan dilakukan dengan cara seperti melarikan diri dari dalam panti, karena kebiasaan buruk dari diri mereka sendiri yang membuat mereka ingin kembali ke lingkungan mereka sebelumnya yakni lingkungan Prostitusi. Untuk pembinaan di dalam panti selama ini belum cukup memadai seperti dibutuhkan Sumber

²⁸ Hasil wawancara Bapak Edhy Hartana. S.Pd., selaku Kasi Penindakan dan Penyidikan Satpol PP DIY, pada hari Jumat 4 Mei 2018.

Daya Manusia (SDM) agar lebih mudah dan tepat dalam pengimplementasikan suatu kebijakan, karena dibutuhkan kejelasan suatu perintah, dan bagaimana penyampaian atau arahan informasi, kurangnya jumlah personil pelaksana, dukungan fasilitas menjadi sebab kurang efektifnya pelimpahan wewenang dalam melaksanakan tugas, juga sarana prasarana yang belum memadai, serta partisipasi masyarakat yang terkesan kurang menghimbauya atas suatu kebijakan mengenai prostitusi .²⁹

Faktor penghambat dari proses penataan serta penertiban oleh Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sulitnya membedakan para pelaku prostitusi dengan yang bukan, sulit membedakan tempat kegiatan prostitusi dengan para pembisnis disebabkan banyak pula para pelaku prostitusi yang saat ini berkedok bisnis, contohnya adalah salon kecantikan, panti pijat atau spa, tempat refleksi maupun penginapan. Di sisi lain penertiban dilapangan dipersulit dengan adanya oknum aparat tertentu yang memberikan perlindungan terhadap para pelaku prostitusi sehingga para pelaku prostitusi sangat sulit ditemukan. Tidak adanya anggaran khusus dalam melakukan penertiban, sehingga penertiban tidak berjalan optimal. Yang tak kalah penting adalah pasrtisipasi masyarakat DIY khususnya Kawasan Pasar Kembang yang kurang sadar terhadap aturan yang berlaku menjadi hambatan dalam menciptakan ketertiban umum yang aman dan nyaman.³⁰

KESIMPULAN

1. Upaya-upaya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Melakukan Penataan Lokalisasi Prostitusi Di Kawasan Pasar Kembang Yogyakarta

Pemerintah Daerah sudah melakukan berbagai macam upaya dalam mengurangi pelaku prostitusi di DIY dan upaya penataan lokasi prostitusi yang biasa disebut Lokalisasi. Kegiatan-kegiatan dalam upaya tersebut diantaranya adalah:

- a. kegiatan diluar maupun didalam panti yang dimiliki oleh Dinas Sosial DIY. Kegiatan diluar panti dilakukan dengan cara bimbingan sosial seperti sosialisasi yang dilakukan langsung oleh Dinas Sosial DIY. Sedangkan kegiatan yang ada di dalam panti dilakukan oleh Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita (BPRSW) yang merupakan UPTD Dinas Sosial DIY dalam menangani penyakit sosial di DIY termasuk salah satunya Wanita Tuna Susila yang melakukan kegiatan prostitusi, dengan melakukan pelayanan perlindungan dan

²⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Widha Dessy A,SST, selaku karyawan pekerja sosial Balai Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial Wanita, pada hari Rabu, 2 Mei 2018.

³⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Edhy Hartana. S.Pd., selaku Kasi Penindakan dan Penyidikan Satpol PP DIY, pada hari Jumat 4 Mei 2018.

rehabilitasi mencakup bimbingan fisik, mental dan sosial, keagamaan, serta bimbingan keterampilan dan kegiatan pendukung lainnya.

- b. Peran Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya pada Dinas Sosial DIY saja dalam hal ini Satpol PP DIY juga punya tanggung jawab besar bersama Satpol PP Kabupaten/Kota Yogyakarta dalam upaya penertiban Prostitusi di DIY khususnya kawasan pasar kembang. Kegiatan yang dilakukan Satpol PP DIY bersama Satpol PP Kabupaten/Kota Yogyakarta dalam menangani permasalahan prostitusi DIY adalah dengan kegiatan operasi.

2. Faktor Penghambat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Melakukan Penataan Lokalisasi di Kawasan Pasar Kembang

Kendala yang menjadi hambatan Pemerintah DIY dalam menangani permasalahan diantaranya, penataan lokalisasi di Kawasan Pasar Kembang Yogyakarta dalam upaya penertibannya menggunakan Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 namun materi yang terkandung dalam pasal demi pasal dalam Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tersebut sudah sangat tertinggal dan tidak cukup kuat untuk menghapus pelacuran sehingga hal tersebut yang menjadi hambatan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dikarenakan untuk Kota Yogyakarta belum mempunyai aturan sendiri mengenai permasalahan prostitusi sehingga masih menggunakan Perda tersebut. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai sumber hukum pidana belum mengatur mengenai pelaku prostitusi sehingga kegiatan prostitusi sukar dibasmi. Keberadaan para Tuna Susila yang sulit di data dan tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) juga menjadi salah satu hambatannya, dan kondisi hukum pidana yang saat ini hanya memungkinkan mucikari saja yang terjerat sanksi pidana, maka Pemerintah menyarankan direvisi atau dibuat Perda baru.

A. Saran

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah diuraikan maka saran penulis sebagai berikut:

1. DPR RI segera membahas RUU KUHP mengenai prostitusi yang didalam Bab atau Pasalnya memuat hukuman bagi semua pelaku prostitusi tidak hanya bagi mucikari saja agar menimbulkan efek jera.
2. Perda DIY No. 18 Tahun 1954 sebaiknya segera direvisi atau dibuat Perda baru, dan perlu memperhatikan aspek kemanusiaannya secara sosiologis disamping aspek lainnya, sebab penyelesaian masalah prostitusi tidak hanya menyorot pada Wanita Tuna saja tetapi juga laki-laki yang terlibat.
3. Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 supaya lebih mengindahkan pemenuhan hak-hak dasar, khususnya hak dasar perempuan dan anak. Agar hukum dan kebijakan yang berpihak pada kaum perempuan akan lebih mampu memberikan perlindungan pada wanita agar tidak terjebak dalam pekerjaan seks yang memberikan dampak buruk bagi perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdul Wahid, Muhammad Irfan, 2011, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual (Advokasi atas Hak Asasi Perempuan)*, Bandung, PT Refika Aditama.
- Ahmad Mardi Muslich, 2005, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Arif Fakhrrulloh, Zudan 2014, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Hagan E. Frank, 2013, *Pengantar Kriminologi: Teori, Metode, Dan Perilaku Kriminal*, Edisi Ketujuh, Jakarta, Kencana.
- H.B. Jassin, 1978, *Al-Quran Bacaan Mulia*, Jakarta, Djambatan.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, 1993, Jakarta, Sinar Harapan.
- Kartini Kartono, 1981, *Patologi Sosial Jilid I*, Bandung, PT RajaGrafindo Persada.
- Mudjiono, 2005, *Sarkem "Reproduksi Sosial Pelacur"*, Yogyakarta, UGM (Gadjah Mada University Press).
- Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Nardi, 2013, *Prostitusi sebagai Pionir Pengembangan Kota*, Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Gadjah Mada.
- Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Ridwan Juniarso dan Sudrajad Achmad Sodik, 2014, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa Cendekia
- Said Umar Sugianto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Soedjono D., 1997, *Pelacuran Ditinjau Dari Segi Hukum Dan Kenyataan Dalam Masyarakat*, Bandung, Karya Nusantara.
- Yusnani Hasyimzoem et al, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers.

Jurnal :

Abdi Sitepu, "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja Di Sekitarnya", Vol. 3 No. 3 (September, 2009).

Alex Yayan S et al, "Dampak Sosial Ekonomi Penutupan Lokalisasi Terhadap Masyarakat Puger Tahun 2007- 2014", (2015).

Anang Sya'roni, "Otonomi Desa Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945", Jurnal Media Hukum, Vol. 14 No.2, (Desember 2007).

Devi Retno, 2014, "Dampak Lokalisasi Prostitusi Bagi Perkembangan Anak Usia 7-12 Tahun di Dusun Cakarayam Baru Kota Mojokerto".

Liska Rahayu, AJ Pitoyo, "Modal Sosial Sebagai Strategi Kelangsungan Hidup Perempuan Pekerja Seks (Studi Wilayah Transaksi Seksual Teluk Bintuni, Papua Barat Dan Pasar Kembang, Kota Yogyakarta)", Jurnal Bumi Indonesia, Vol. 3 No. 3, (2014).

Lucky Elza Aditya, "Urgensi Kriminalisasi Pelacuran Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Di Indonesia", (2016).

Mia Amalia, "TAHKIM, Jurnal Peradaban dan Hukum Islam", Vol.1 No.1 (Maret, 2018).

Yayan Sakti Suryandaru, "Hegemoni dan Reproduksi Kekuasaan dalam Perdagangan Perempuan (Trafficking) untuk Prostitusi", Manusia, Kebudayaan, dan Politik, Th XIV, No 2, April 2001.

Pitono, Andi. "Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." Jurnal Kebijakan Publik. Vol. 3, No.1 (2013).

Usman, Atang Hermawan. "Kesadaran Hukum masyarakat dan Pemerintah sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum di Indonesia." Jurnal Wawasan Yuridika. Vol. 30, No.1 (2015).

Nuraeny, Henny, and Tanti Kirana Utami. "The Victim Handling Model Of Human Trafficking Through Economic Independence." Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 16, No. 2 (2016): 120-124.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPR Nomor IV/MPR/1999.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954.

Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas dan Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Sosial.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2015 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tatakerja Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Sosial.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2015 mengenai Kewenangan Satpol PP DIY.

Internet :

Anonim, *Melongok Sarkem, Lokalisasi Tertua di Yogya yang Masih Eksis*, <https://news.detik.com/berita/2614292/melongok-sarkem-lokalisasi-tertua-di-yogya-yang-masih-eksis>, diunduh pada hari Minggu, 11 februari 2018.

Anonim, *Pasar Kembang (Sarkem)*, <https://gudeg.net/direktori/1864/pasar-kembang-sarkem.html>, diunduh pada hari Minggu, 11 Februari 2018, pukul 13.05 WIB.

Anonim, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, di akses dari website <https://id.wikipedia.org/wiki/PemerintahandaerahdiIndonesia>, pada hari Senin, 2 April 2018, jam 00.32 WIB.

Anonim, "Tugas dan Fungsi", di akses dari <http://dinsos.jogjapro.go.id/tugas-dan-fungsi/>, pada tanggal 4 Mei 2018 pukul 16:58.

Anonim, *UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah*, <http://jdih.bssn.go.id/arsip-hukum/uu-nomor-9-tahun-2015-tentang-pemerintahan-daerah>. Diunduh pada hari Rabu, 9 Mei 2018, pukul 13.19.

Ardy Al-Maqassary, *Pengertian Pelacuran*, diakses dari <http://www.e-jurnal.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html>, pada tanggal 19 maret 2018 pukul 14.24.

Fandi Sindo, *Mengintip Gang "III" Yogyakarta, Lokalisasi Melek Teknologi*, 26 Juni 2015, https://www.kompasiana.com/afsee/mengintip-gang-iii-yogyakarta-lokalisasi-melek-teknologi_550af0af8133110078b1e41b, diakses pada tanggal 3 november 2017 pukul 19:35 WIB.

Riyan Qinthara Putra, *Pengertian Lokalisasi*, di akses dari website <https://www.scribd.com/doc/44887375/Pengertian-Lokalisasi-Copy>, pada tanggal 19 maret 2018 pukul 14.24 WIB.

Syafrudin, *Prostitusi Sebagai Penyakit Sosial dan Problematika Penegakan Hukum*, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/1550/pidana-syafruddin5.pdf>, diunduh pada hari rabu 9 Mei 2018, pukul 17. 49.

Wikipedia, *Pelacuran dalam Pandangan Agama Islam*, https://id.wikipedia.org/wiki/Pelacuran_menurut_agama, diunduh pada hari Rabu, 9 Mei 2018, pukul 18.34.

