

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia merupakan negara yang kepadatan penduduknya cukup tinggi dengan tingkat permasalahan yang kompleks. Praktek prostitusi merupakan salah satu permasalahan sosial yang ada dalam masyarakat khususnya di Kota Yogyakarta. Permasalahan tersebut dapat mempengaruhi tingkat ketidaknyamanan, keamanan dan hal yang paling penting yaitu mempengaruhi kemerosotan moral masyarakat Yogyakarta. Salah satu tempat yang menjadi sorotan dari masyarakat Yogyakarta adalah kampung Sosrowijayan. Kampung Sosrowijayan merupakan salah satu tempat terjadinya praktek prostitusi yang menjadi perhatian dari Pemerintah Daerah dan pihak Kepolisian dalam hal penertibannya.

Pada praktek prostitusi yang terjadi di wilayah kampung Sosrowijayan, pelaku seks komersial bisa beroperasi dengan menggunakan jasa penghubung yang memperkenalkan orang dengan pelaku-pelaku seks komersial yang biasa disebut dengan germo. Keterlibatan warga masyarakat setempat berpengaruh besar dengan ikut andil dalam menyewakan sebagian dari rumah mereka untuk dijadikan sebagai transaksi seks dan aktifitas seks tersebut oleh orang lain sebagai pengguna atau pemakai pekerja seks komersial.

Dari prapenelitian yang dilakukan penulis tentang praktek prostitusi yang terjadi di wilayah Kampung Sosrowijayan, pelaku praktek prostitusi atau sering disebut PSK, menjadikan hal tersebut sebagai suatu pekerjaan dengan

alasan kebutuhan ekonomi yang semakin mendesak, untuk mencukupi kebutuhan keluarga mereka, dan terutama alasan mereka sulit untuk mendapatkan pekerjaan karena lapangan pekerjaan yang sulit dan tidak terlepas dari tingkat pendidikan yang rendah. Praktek prostitusi yang terjadi tidak terlepas dari orang-orang yang ikut terlibat antara lain dilakukan oleh geromo, tukang becak, tukang andong. Pelaku komersial itu sendiri yang ikut mangkal di Kampung Sosrowijayan dan tidak terlepas dari oknum-oknum anggota keamanan yang berjaga di kampung Sosrowijayan.

Berbagai cara telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta dan polisi dalam upaya penertibannya, tetapi sampai sekarang ini masih saja terjadi praktek prostitusi di wilayah tersebut. Polisi dalam tugas dan wewenangnya sebagai penegak hukum yang melakukan penertiban praktek prostitusi sering kali hanya dianggap angin lalu bagi para pelaku prostitusi sehingga tidak dapat menimbulkan efek jera pada para pelaku praktek prostitusi. Terkait dengan fungsi polisi yang terdapat dalam Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002, khususnya Pasal 2 yang menyatakan fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Sesuai dengan fungsi polisi yang ada tersebut, polisi mempunyai kewajiban dalam memenuhi tuntutan masyarakat yang menginginkan untuk dilakukannya penertiban terhadap praktek prostitusi yang menimbulkan keresahan masyarakat dengan praktek prostitusi yang terjadi. Bila dikaitkan dengan tuntutan masyarakat

untuk penertiban praktek prostitusi di Kota Yogyakarta, polisi haruslah dapat memenuhi tuntutan tersebut dengan tidak terlepas dari tugas dan wewenang polisi. Pada Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 pada Pasal 13 yang menyatakan tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
- b. Menegakkan hukum.
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat<sup>1</sup>.

Dalam pelaksanaan penertiban praktek prostitusi yang merupakan hasil laporan atau pengaduan dari masyarakat Yogyakarta, polisi dalam melaksanakan tugasnya mendasarkan pada Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat-tempat umum. Polisi sebagai penyidik dalam pelaksanaan penertiban praktek prostitusi dibantu pihak satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil untuk menangkap, melakukan penyidikan terhadap pelaku prostitusi.

Dari langkah-langkah penertiban yang dilakukan oleh polisi, Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil tidak akan berjalan dengan baik tanpa ada dukungan dari masyarakat Yogyakarta sebagai upaya dalam menciptakan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum.

---

<sup>1</sup> Lima Undang-Undang Penegak Hukum dan Keadilan, UU No. 2 Tahun 2002. Penerbit Fokus Media, Juni 2004

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulisan hukum ini hendak mengkaji peranan polisi sebagai penyidik dan alat penegak hukum, dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta?
2. Apa yang menjadi hambatan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan pada rumusan permasalahan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memperoleh data tentang peranan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta.
2. Untuk memperoleh data tentang hambatan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum pidana dikaitkan dengan peranan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di Kota Yogyakarta.

2. Memberikan masukan, kritik dan saran kepada pihak pemerintah Kota Yogyakarta terhadap penertiban praktek prostitusi di Kota Yogyakarta.

### **E. Batasan Konsep**

Pengertian peranan adalah bagian yang dimainkan seorang pemain, ia berusaha bermain baik disemua yang dibebankannya. Selain itu peranan adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.<sup>2</sup>

Pengertian Polisi adalah petugas yang terus menerus memberikan perhatian terhadap pemecahan soal-soal kejahatan dan memberi layanan publik dalam penanganan kejahatan<sup>3</sup>

Pengertian Poltabes adalah struktur organisasi lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berada pada daerah Kabupaten atau kota besar. Poltabes di pimpin oleh Kapoltabes ( Kepala Polisi Kota Besar ).<sup>4</sup>

Pengertian penertiban adalah proses, cara perbuatan menertibkan; dulu; tindakan<sup>5</sup>

Pengertian praktek adalah pelaksanaan secara nyata apa yang disebut teorinya mudah tetapi sukar atau praktek adalah pelaksanaan pekerjaan atau perbuatan menerapkan teori pelaksanaan penerapan aturan itu menemui kesukaran<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Departemen P dan K, KBBI, Balai Pustaka edisi III, hlm 770

<sup>3</sup> Jendral (Pol) Drs. Banurusman, *Polisi Masyarakat dan Negara*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1995, hlm 1.

<sup>4</sup> Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia, dalam <http://www.Indonesia.co.id>, 10/03/2008, 16,25,41

<sup>5</sup> Departemen P dan K, KBBI, Balai Pustaka edisi III, hlm 754

<sup>6</sup> Departemen P dan K, KBBI, Balai Pustaka edisi III, hlm 874

Pengertian prostitusi adalah suatu perbuatan dimana seseorang menyerahkan dirinya berhubungan kelamin dengan mengharapkan imbalan berupa uang atau bentuk lainnya<sup>7</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut maka peranan Polisi terhadap penertiban praktek prostitusi adalah tindakan yang dilakukan oleh Polisi melalui proses atau cara untuk menertibkan terhadap pelaksanaan pekerjaan dilakukan seseorang yang menyerahkan dirinya untuk berhubungan kelamin dengan mengharapkan imbalan berupa uang atau bentuk lainnya. Prostitusi merupakan salah satu permasalahan sosial yang terdapat dalam masyarakat sehingga sangat diperlukan tindakan Polisi untuk menertibkan.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penulisan hukum ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris, yang mengacu pada norma-norma hukum positif berupa perundang-undangan dan disertai dengan pengumpulan data baik secara kepustakaan dan atau studi lapangan dengan menganalisa peristiwa secara nyata mengenai peranan Polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta.

### **2. Metode Pengumpulan Data**

Penulisan hukum ini menggunakan metode pengumpulan data hukum empiris sehingga penulisan ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer berupa :

---

<sup>7</sup> A. S. Alam, *Pelacuran dan Pemerasan; Studi Sosiologis tentang Eksploitasi Manusia oleh Manusia*, Bandung, Alumni, 1984, hlm 14.

a. Lokasi penelitian.

Lokasi penelitian dari penulisan hukum ini adalah Kampung Sosrowijayan, Yogyakarta dan Kepolisian Resort Kota Besar Yogyakarta.

b. Responden.

Responden dari penulisan hukum ini adalah PSK (Pekerja Seks Komersial) Kampung Sosrowijayan yang berada di Jalan Pasar Kembang Yogyakarta dan Aparat Kepolisian Resort Kota Besar Yogyakarta AIPTU Jito dan AIPTU. Eko Wahyudi SE., SH, Polisi Sektor jalan Jlagran no.1 Yogyakarta AIPTU. Kardi, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta penyidik pegawai negeri sipil Bapak Widodo.

Data sekunder berupa :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang terkait dengan permasalahan yang diteliti antara lain :

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
2. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran
3. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat-tempat umum.

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder berupa pendapat-pendapat hukum dari bahan-bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya : buku-buku, koran, artikel, *website*.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berupa :

1. Kamus-kamus tentang bahasa Hukum
2. Kamus-kamus tentang bahasa Indonesia.

Bahan hukum tersier digunakan untuk melengkapi analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3. Metode Analisis Data

Analisis pengumpulan data hukum empiris ini dengan mempelajari

1. Diskripsi Hukum Positif

Hukum positif yang berupa peraturan perundang-undangan tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 merumuskan tugas dan fungsi pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, didiskripsikan mengenai aturan hukum positif peranan Polisi terhadap penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta.



## 2. Sistematisasi Hukum Positif

- a. Sistematisasi yang dilakukan secara vertikal yaitu mengurutkan peraturan perundang-undangan dari peraturan yang tertinggi sampai peraturan yang terendah, yaitu: Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Indonesia, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat-tempat umum, dan peraturan perundang-undang lainnya yang terkait.
- b. Secara horizontal, terdapat konflik antara peraturan perundang-undangan, yaitu antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan praktek peranan Kepolisian dalam hal penertiban prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta.

## 3. Analisis Hukum Positif

Secara horizontal prinsip penalaran yang digunakan adalah nonkontradiksi yaitu tidak boleh menyatakan ada tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan situasi yang sama, sehingga ditemukan asas keberlakuan yaitu asas hukum "*Lex Speciallis Derogat Legi Generale*" bahwa peraturan yang sifatnya lebih khusus mengalahkan peraturan yang sifatnya umum.

#### 4. Interpretasi Hukum Positif

Langkah selanjutnya dilakukan interpretasi gramatikal yaitu mengartikan suatu terminologi hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum.

#### 5. Menilai Hukum Positif

Menilai hukum positif sehingga dapat diketahui mengenai nilai-nilai yang terkandung di dalam peraturan-peraturan mengenai kinerja Kepolisian yaitu ditemukan nilai-nilai bahwa semua peraturan yang mengatur mengenai kinerja Kepolisian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran, dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 tentang larangan pelacuran di tempat-tempat umum.

Dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dapat diketahui bahwa ada kesenjangan antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam bahan hukum primer ditunjukkan bahwa peraturan-peraturan tentang kinerja Kepolisian sudah cukup memadai, selain itu dalam bahan hukum primer jelas terlihat bahwa pemerintah sudah serius di dalam melakukan penertiban terhadap kinerja lembaga Kepolisian dengan adanya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Dalam bahan hukum sekunder, masyarakat masih kecewa terhadap kinerja polisi. Kenyataan ini menimbulkan pertanyaan bagaimana mungkin polisi dapat memperbaiki citranya sebagai penegakan hukum khususnya dalam upaya penertiban praktek prostitusi, sedangkan Kepolisian sendiri masih menyimpan berbagai problem yang perlu dibenahi terlebih dahulu. Masyarakat menaruh kecurigaan yang sangat besar terhadap kemungkinan adanya rekayasa hukum terhadap penertiban praktek prostitusi yang dilakukan oleh aparat polisi. Masyarakat memberikan penilaian bahwa penegak hukum, dalam menjalankan tugasnya telah melakukan tindakan yang justru bertentangan dengan hukum dan etika sebagai penegak hukum.

Selanjutnya ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode berpikir secara deduktif, yaitu cara berpikir yang berangkat dari suatu pengetahuan yang sifatnya umum kemudian menilai suatu kejadian yang khusus, yaitu dari suatu isu mengenai penyimpangan peranan polisi kemudian dilihat mengenai peraturan perundang-undangan tentang kinerja polisi, maka dapat dinilai bahwa di dalam pelaksanaannya peraturan perundang-undangan mengenai penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta khususnya kampung Sosrowijayan jalan Pasar Kembang belum terlaksana dengan efektif.

#### **G. Sistematika Penulisan Skripsi**

Sistematika penulisan ini terdiri dari tiga bab yaitu bab I adalah pendahuluan, bab II mengenai pembahasan dan bab III tentang penutup.

Bab I : Berupa permasalahan bagaimana peranan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes

Yogyakarta, yang diolah menggunakan jenis penelitian hukum empiris, sehingga penelitian ini menggunakan data yang dapat ditarik kesimpulan dengan metode deduktif.

Bab II : Berisi uraian mengenai peranan Polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta dengan mencari kaitan variable yang satu dengan variable dua yang kemudian dapat menemukan fakta sosial yang dapat menimbulkan fakta hukum. Dalam konteks penelitian ini pembahasan terdiri dari :

- a. Tinjauan umum mengenai Kepolisian Republik Indonesia  
Sub-sub bab dalam sub bab ini antara lain: pengertian Kepolisian Republik Indonesia dan tugas dan wewenang polisi.
- b. Tinjauan terhadap praktek prostitusi yang terjadi di Kampung Sosrowijayan yang berada didalam wilayah hukum Kepolisian Kota Besar Yogyakarta. Sub-sub bab pembahasan ini antara lain : pengertian prostitusi, penyebab timbulnya prostitusi di kampung Sosrowijayan, dan pelaku yang terlibat dalam praktek prostitusi.
- c. Tinjauan umum peran polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta. Sub-sub bab dalam pembahasan ini antara lain: tindakan polisi untuk menertibkan praktek prostitusi di Yogyakarta, faktor-faktor yang menghambat dalam penertiban praktek prostitusi.

Bab III : Berisi penutup yang berupa kesimpulan hasil dari pengolahan data tentang bagaimana peranan polisi dalam upaya penertiban praktek prostitusi di wilayah hukum Poltabes Yogyakarta, dan saran yaitu masukan dari penulis untuk aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia.

