

**TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN NON PENAL TERHADAP  
PEREMPUAN DALAM PRAKTIK PROSTITUSI  
DI KOTA MEDAN  
(STUDI DI POLRESTABES MEDAN)**

**SKRIPSI**

**OLEH :**

**MEGA KARTIKA ZEBUA  
NPM: 17.840.0230**

**BIDANG HUKUM KEPIDANAAN**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
FAKULTAS HUKUM  
MEDAN  
2021**

**TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN NON PENAL TERHADAP  
PEREMPUAN DALAM PRAKTIK PROSTITUSI  
DI KOTA MEDAN  
(STUDI DI POLRESTABES MEDAN)**

**SKRIPSI**

**OLEH :**

**MEGA KARTIKA ZEBUA  
NPM: 17.840.0230**

**BIDANG HUKUM KEPIDANAAN**

**Diajukan Untuk Melengkapi Persyaratan Mmeperoleh  
Gelar Sarjana Hukum Pada Fakultas Hukum  
Universitas Medan Area**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
FAKULTAS HUKUM  
MEDAN  
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN NON PENAL  
TERHADAP PEREMPUAN DALAM PRAKTIK  
PROSTITUSI DI KOTA MEDAN (STUDI DI  
POLRESTABES MEDAN).  
NAMA MAHASISWA : MEGA KARTIKA ZEBUA  
NPM : 17.840.0230  
BIDANG : HUKUM PIDANA

Disetujui Oleh:

Komisi Pembimbing

DOSEN PEMBIMBING I

DOSEN PEMBIMBING II

(Dr. Taufik Siregar, SH., M.Hum)

(Arie Kartika, SH., MH)

DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. Rizkam Zulyadi, SH., MH)

Tanggal Lulus: 08 Juni 2021

### LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

NAMA : MEGA KARTIKA ZEBUA  
NPM : 17.840.0230  
JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN NON PENAL TERHADAP PEREMPUAN DALAM PRAKTIK PROSTITUSI DI KOTA MEDAN (STUDI DI POLRESTABES MEDAN).

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi ini merupakan hasil penelitian, pemikiran, dan pemaparan asli saya sendiri. Saya tidak mencantumkan tanpa pengakuan bahan-bahan yang telah dipublikasikan sebelumnya atau ditulis oleh orang lain, atau sebagai bahan yang pernah diajukan untuk gelar atau ijazah pada Universitas Medan Area atau perguruan tinggi lainnya.

Apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan saya ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Medan Area.

Demikian pernyataan ini saya buat.

Medan, 08 Juni 2021  
Saya buat Pernyataan



METERAN  
TEMPEL  
10000  
EBDAJK201355847

Mega Kartika Zebua  
17.840.0230

### LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Mega Kartika Zebua

NPM : 178400230

Program Studi : Hukum Kepidanaan

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Skripsi

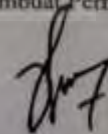
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah yang berjudul:

"Tinjauan Yuridis Kebijakan Non Penal Terhadap Perempuan Dalam Praktik Prostitusi Di Kota Medan (Studi Di Polrestabes Medan)"

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan) Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dengan bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan skripsi saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Medan  
Pada Tanggal: 08 Juni 2021  
Yang Membuat Pernyataan



(Mega Kartika Zebua)

**ABSTRAK**  
**TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN NON PENAL TERHADAP**  
**PEREMPUAN DALAM PRAKTIK PROSTITUSI**  
**DI KOTA MEDAN**  
**(STUDI DI POLRESTABES MEDAN)**

**OLEH :**  
**MEGA KARTIKA ZEBUA**  
**NPM: 17.840.0230**  
**BIDANG HUKUM PIDANA**

Kebijakan non penal terhadap perempuan dalam praktik prostitusi di kota Medan sangat diperlukan sebagai upaya preventif meningkatnya praktik prostitusi di Kota Medan. Praktik prostitusi yang melibatkan masyarakat khususnya perempuan tidak dapat dipidana karena belum ada sanksi pidananya, sehingga kebijakan non penal atau pencegahan sebelum terjadinya kejahatan sangat diperlukan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana penerapan kebijakan non penal terhadap perempuan dalam praktik prostitusi di kota Medan?, Apakah kendala-kendala dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan?. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan deskriptif analisis yang mengarah kepada penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, pertama penelitian kepustakaan (*library research*), dan kedua penelitian lapangan (*field research*). Penelitian ini menggunakan analisa data secara deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, Kota Medan sudah mempunyai peraturan daerah yang mengatur terkait prostitusi yang jika ada perempuan yang melakukan prostitusi, maka akan dibina pada sebuah panti sosial. Kebijakan non penal yang dilakukan pihak Polrestabes dalam hal mengurangi maraknya praktik prostitusi yaitu dengan melakukan operasi penyakit masyarakat (PEKAT). Dalam menerapkan kebijakan non penal ini ditemukan beberapa kendala antara lain: Peraturan Daerah Kota Medan yang mengatur tentang wanita tuna susila masih bersifat multitafsir; bocornya informasi akan dilakukan operasi PEKAT; prostitusi mulai dianggap sebagai gaya hidup masyarakat; faktor ekonomi; permisivisme masyarakat terhadap praktik prostitusi; rendahnya pendidikan; perkembangan teknologi; dan minat kerja masyarakat yang tinggi tetapi daya kerja masyarakat rendah. Kesimpulan dari penelitian ini yakni kebijakan non penal yang dilakukan kepolisian resor kota besar Medan yaitu dilakukannya operasi penyakit masyarakat (PEKAT), yang dalam operasi ini dilakukan pembinaan kepada para perempuan yang terjaring, dan dalam penerapan kebijakan non penal ditemui beberapa kendala.

**Kata Kunci : Kebijakan, Non Penal, Prostitusi, Kota Medan.**

## ABSTRACT

### JURIDICAL REVIEW OF NON-PENAL POLICY ON WOMEN IN PROSTITUTIONAL PRACTICE IN MEDAN CITY (STUDY IN POLRESTABES MEDAN)

**BY:**  
**MEGA KARTIKA ZEBUA**  
**NPM: 17.840.0230**  
**CRIMINAL LAW**

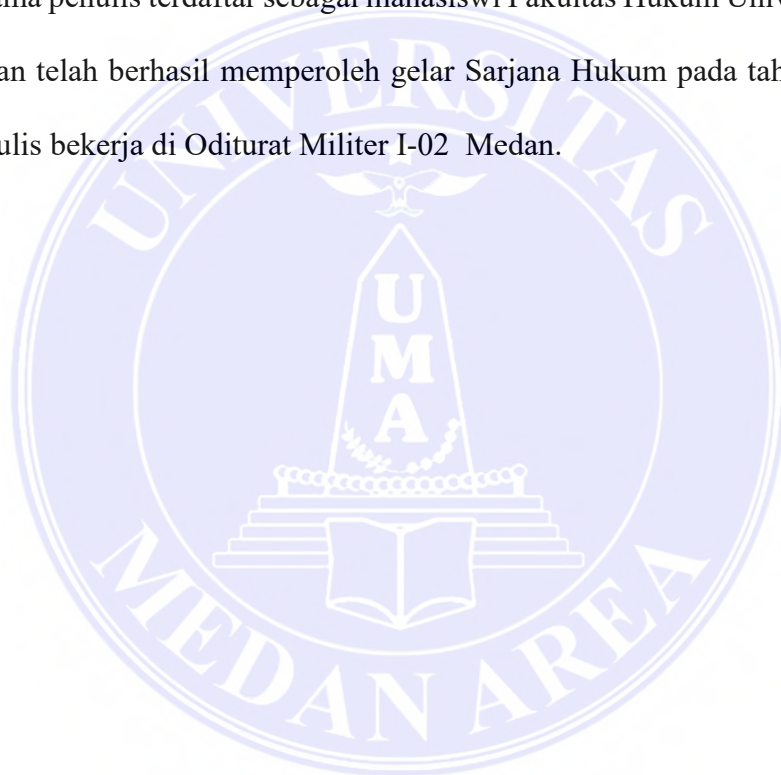
The non-penal policy towards women in the practice of prostitution in the city of Medan is very much needed as a preventive effort to increase the practice of prostitution in the city of Medan. The practice of prostitution that involves the community, especially women, cannot be convicted because there has not been a criminal sanction, so a non-penal or preventive policy before the occurrence of a crime is needed. The problem in this research is How is the application of non-penal policies towards women in prostitution in Medan? What are the obstacles in overcoming prostitution practice in Medan city? The method used in this research is normative juridical research. The approach taken in this research uses descriptive analysis that leads to normative legal research. The data collection technique is carried out in two ways, firstly, library research, and secondly, field research. This research uses descriptive data analysis. Based on the results of the research obtained, Medan City already has a regional regulation that regulates prostitution, which if a woman does prostitution, she will be fostered in a social institution. The non-penal policy carried out by the Polrestabes in terms of reducing the prevalence of prostitution is by conducting community disease operations (PEKAT). In implementing this non-penal policy, several obstacles were found, among others: the Regional Regulation of the City of Medan which regulates prostitutes still has multiple interpretations; leaking of information will be carried out by PEKAT operations; prostitution is starting to be seen as a way of life in society; economic factors; public permissiveness to the practice of prostitution; low education; technological development; and high interest in community work but low community work power. The conclusion of this research is that the non-penal policy carried out by the resort police of the big city of Medan is the operation of community disease (PEKAT), which in this operation is carried out by coaching the netted women, and in implementing the non-penal policy there are several obstacles.

**Keywords : Policy, Non Penal, Prostitution, Medan City.**

## **RIWAYAT HIDUP**

Penulis sendiri bernama Mega Kartika Zebua, lahir di Medan pada tanggal 07 Mei 1999 dari Bapak Fatiatulo Zebua, S.H. dan Mintariang Harefa, S.E. Penulis merupakan anak ke-2 (dua) dari 4 (empat) bersaudara.

Penulis telah menyelesaikan pendidikan sekolah terakhir di Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 1 Tanjung Morawa pada tahun 2017. Pada tahun yang sama penulis terdaftar sebagai mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Medan Area dan telah berhasil memperoleh gelar Sarjana Hukum pada tahun 2021. Saat ini penulis bekerja di Oditurat Militer I-02 Medan.





## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis ucapkan kepada TUHAN YESUS KRISTUS, karena atas kasih dan anugerahNya yang telah memberikan hikmat dan pengetahuan kepada penulis untuk menyelesaikan tugas akhir penulis dalam mencapai gelar di jenjang pendidikan Strata-1.

Penyelesaian tugas akhir penulis ini menjadi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, pada bidang Hukum Pidana, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area. Penulis membuat skripsi dengan judul TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN NON PENAL TERHADAP PEREMPUAN DALAM PRAKTIK PROSTITUSI DI KOTA MEDAN (STUDI DI POLRESTABES MEDAN).

Penulis menyadari akan keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis, sehingga dalam menyelesaikan seluruh proses pendidikan dan penulisan skripsi ini, banyak pihak yang telah turut memberi kontribusi yang sangat berarti bagi penulis. Karena itu, inilah kesempatan dan tempat yang tepat bagi penulis untuk menyampaikan ucapan terimakasih yang setulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Bapak Dr. Rizkan Zulyadi Amri, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
3. Kepala Kepolisian Resor Kota Besar Medan (Kapolrestabes Medan) beserta jajarannya, yang sudah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian di Polrestabes Medan.

4. Ibu Arie Kartika, S.H., M.H selaku ketua bidang hukum pidana Fakultas Hukum Universitas Medan Area, dan juga selaku pembimbing II penulis yang telah memberikan ilmu, arahan, dan saran dalam penulisan skripsi penulis, serta juga motivasi yang membangun penulis untuk tetap semangat menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Taufik Siregar, S.H., M.Hum selaku pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, arahan, dan saran serta perbaikan penulisan skripsi ini sehingga dapat selesai.
6. Bapak Darji Safutra, S.H., M.Kn selaku sekretaris seminar yang memberikan saran dan perbaikan penulisan kepada penulis.
7. Bapak, ibu dosen, serta seluruh jajaran staf administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area yang telah mendukung penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
8. Bapak dan Ibu guru penulis yang telah mendidik dan mengajari penulis dari TK, SD, SMP, hingga SMA.
9. Kedua orangtua penulis, yang penulis sangat cintai. Untuk segala hal yang sudah dilakukan dan diberikan kepada penulis, termasuk doa yang sangat penulis butuhkan. Kiranya kemurahan Tuhan kita YESUS KRISTUS selalu mengikuti tiap langkah bapak dan mama.
10. Ketiga saudara penulis, yang penulis sayangi dan banggakan, Ga`aSa`a, Ga`a Sakhi, Bebek. Terimakasih sudah menjadi saudara yang selalu mendukung satu sama lain, dan ikut andil dalam penulisan skripsi ini.

11. Teman bertumbuh dalam iman penulis di Cell Group Miracle GPdI Maranatha Medan, yang selalu memberikan motivasi rohani dan doa yang tak pernah putus untuk penulis.
12. Sahabat-sahabat terkasih penulis, Cintami, Erna, Melvi, Putri Devi, Regina, Nia, Putri Megawati, Cucu Nenek Komplek, dan Yasama. Terimakasih atas semua dukungan, tawa, dan doa yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
13. Dan terimakasih juga untuk seluruh orang yang menjadi perpanjangan tangan Tuhan untuk membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Untuk kebaikan dan kontribusi yang sudah diberikan kepada penulis, penulis hanya bisa menyampaikan, “Allahku akan memenuhi segala keperluanmu menurut kekayaan dan kemuliaan-Nya dalam Kristus Yesus”.

Pada akhirnya, skripsi ini dapat penulis sajikan kepada seluruh pembaca, semoga dapat bermanfaat untuk menambah wawasan pengetahuan kita semua, amin.

Medan, 08 Juni 2021

Mega Kartika Zebua

17.840.0230

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>Halaman Judul</b>	
<b>Pengesahan Skripsi</b>	
<b>Pernyataan</b>	
<b>Pernyataan Persetujuan Publikasi Skripsi</b>	
<b>ABSTRAK</b>	
<b>ABSTRACT</b>	
<b>Riwayat Hidup</b>	
<b>Kata Pengantar.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Hipotesis.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Hukum Pidana .....	13
1. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana .....	13
2. Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana.....	18
3. Penal dan Non Penal .....	20
B. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang .....	25
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tindak Pidana Perdagangan Orang .....	25
2. Aspek-aspek Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Perdagangan Orang.....	28
3. Pengertian Prostitusi.....	34
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>39</b>
A. Waktu dan Tempat Penelitian.....	39
1. Waktu Penelitian .....	39
2. Tempat Penelitian.....	39
B. Metodologi Penelitian .....	40
1. Jenis Penelitian.....	40
2. Sifat Penelitian. ....	40
3. Teknik Pengumpulan Data.....	41
4. Analisis Data. ....	41
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>42</b>
A. Penerapan Kebijakan Non Penal Terhadap Perempuan Dalam Praktik Prostitusi Di Kota Medan .....	42
B. Kendala-Kendala Dalam Menanggulangi Praktik Prostitusi Di Kota Medan.....	58

<b>BAB V Kesimpulan dan Saran .....</b>	<b>61</b>
A. Kesimpulan .....	61
B. Saran.....	62
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>63</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>67</b>
Lampiran 1 .....	67
Lampiran 2 .....	72
Lampiran 3 .....	73



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Istilah Hukum Indonesia sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari untuk menunjukkan pada sistem norma yang berlaku dan atau diberlakukan di Indonesia. Hukum Indonesia adalah hukum, sistem norma atau sistem aturan yang berlaku di Indonesia. Dengan kata lain yang juga populer digunakan, Hukum Indonesia adalah hukum positif Indonesia, semua hukum yang dipositifkan atau yang sedang berlaku di Indonesia.<sup>1</sup>

Hukum merupakan aturan memaksa berisikan perintah dan larangan dan dipergunakan untuk memberikan batasan atas diperbolehkan atau tidaknya tindakan warga negaranya. Lebih sempit lagi, hukum dibuat untuk mewujudkan ketertiban. Pada dasarnya, hukum dibuat untuk mempersempit ruang gerak warga negaranya baik berstatus pejabat atau rakyat, keduanya punya batas melakukan tindakannya agar dapat terwujud suatu harapan yang dinamakan kepentingan bersama yaitu keadilan dan kesejahteraan.<sup>2</sup>

Ukuran keadilan sebagaimana penulis sebutkan diatas, sebenarnya menjangkau wilayah cita, dikarenakan berbicara masalah keadilan, berarti sudah dalam wilayah makna yang masuk dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam, bahkan Kelsen menekankan pada filsafat hukum Plato, bahwa keadilan didasarkan pada pengetahuan perihal

---

<sup>1</sup> Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia : Prinsip-prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pt. Rajagrafindo Persada, 2004), hal 5.

<sup>2</sup> Kif Aminanto, *Bunga Rampai Hukum* (Kupang: Jeber Katamedia, 2018), hal 27.

sesuatu yang baik.<sup>3</sup> Pengetahuan akan hal yang baik secara fundamental merupakan persoalan di luar dunia. Hal tersebut dapat diperoleh dengan kebijaksanaan .

Faktanya, hukum yang tujuannya untuk mewujudkan keadilan, tak lebih hanya sebatas prosedural belaka bukan keadilan yang sesungguhnya, keadilan yang seharusnya substansial seperti tujuan atas negara hukum yang didirikan. Indonesia, misalnya, keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, yang merupakan salah satu faktor tujuan negara hukum didirikan, masih sebatas tertera di butir Pancasila dan Undang-Undang Dasar saja. Selebihnya, hukum yang harusnya dapat menegakkan keadilan, masih dimiliki perorangan atau kelompok. Sungguh ironis, bila hukum tidak bisa menegakkan keadilan, maka tak mungkin kesejahteraan dapat diharapkan.

Bila mengacu keadilan prosedural, memang Indonesia sudah menjalankan persyaratan sebagai negara hukum. Akan tetapi, hanya sebatas di retorika dan peraturan tertulis semata. Realitanya, masih sangat jauh bila dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Sebab, tujuan negara hukum bukan menegakkan keadilan dalam hal prosedural semata, tetapi adanya bukti nyata atas tujuan dilahirkan hukum yang merupakan alat berdirinya keadilan yang dapat dirasakan oleh segenap warga negara.

Seperti yang diketahui bersama, Indonesia bukanlah negara miskin. Indonesia merupakan negara yang subur akan tanah dan makmur akan kekayaan alamnya. *Gemah ripah loh jinawi*, begitu melekat di negara yang telah merdeka

---

<sup>3</sup> W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum* (Jakarta: Pt.Rajawali Press), hal. 118.

pada tanggal 17 Agustus 1945. Namun demikian, rakyat Indonesia masih banyak yang menderita kemiskinan dan kelaparan.<sup>4</sup>

Kemiskinan merupakan masalah lama yang pada umumnya dihadapi hampir di semua negara-negara berkembang, terutama negara yang padat penduduknya seperti Indonesia. Kemiskinan seharusnya menjadi masalah bersama yang harus ditanggulangi secara serius, kemiskinan bukanlah masalah pribadi, golongan bahkan masalah pemerintah saja, akan tetapi hal ini merupakan masalah setiap kita warga negara Indonesia. Kepedulian dan kesadaran antar sesama warga diharapkan dapat membantu menekan tingkat kemiskinan di Indonesia.<sup>5</sup>

Kota Medan yang merupakan ibu kota Provinsi Sumatera Utara memiliki presentasi penduduk miskin yang menurun di tahun 2019. Menurut data Badan Pusat Statistik Kota Medan (BPS Medan) jumlah penduduk miskin di kota Medan pada tahun 2019 sebanyak 183.79 ribu jiwa. Sebelumnya di tahun 2017, penduduk miskin di kota Medan mencapai 204.00 ribu jiwa.<sup>6</sup> Meskipun jumlah penduduk miskin di kota Medan mengalami penurunan, namun kita harus tetap meningkatkan pertumbuhan ekonomi kota Medan agar terwujudnya kota Medan yang bermartabat, sejahtera dan berkeadilan.

Kemiskinan berpotensi menciptakan permasalahan sosial yang rumit, seperti menurunnya kualitas sumber daya manusia, munculnya ketimpangan dan

---

<sup>4</sup> Kif Aminanto, *op.cit.*, hal. 28.

<sup>5</sup> Endeng, "Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin Dalam Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Karawang" *Jurnal Hukum Postitum*. Vol. 3. No. 2, 2018, hal. 82.

<sup>6</sup> Badan Pusat Stastiki Kota Medan, dari medankota.bps.go.id.



kecumburuan sosial, terganggunya stabilitas sosial politik, meningkatnya angka kriminalitas, dan dampak-dampak lainnya. Tingkat ekonomi yang lemah atau kemiskinan inilah yang menjadi sejarah berkembangnya perdagangan orang yang melanggar hak asasi manusia.<sup>7</sup>

Perdagangan orang telah berlangsung lama yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia. Ini adalah pelanggaran hak asasi manusia, yang seharusnya manusia dilindungi di bawah Pancasila dan UUD 1945. Perdagangan orang adalah kejahatan yang terorganisasi dengan baik, dari metode konvensional hingga modern. Dalam kejahatan terorganisir ini, membangun jaringan dari Nasional ke Internasional.<sup>8</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Pasal 1 ayat 1<sup>9</sup>, disebutkan bahwa perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara

---

<sup>7</sup> Ari Riska Satriani dkk, “Studi Tentang Perdagangan Manusia (Human Trafficking) Pada Remaja Putri Jenjang Sekolah Menengah di Kota Surabaya” Jurnal BK Unesa. Vol. 4. No. 1, 2013, hal. 67.

<sup>8</sup> Abdul Rahman Prakoso dkk, “Kebijakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang” Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang. Vol. 4. No. 1, 2018, hal. 1.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang Pasal 1 angka 1.

maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dengan pertimbangan bahwa setiap orang sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa memiliki hak-hak asasi sesuai dengan kemuliaan harkat dan martabatnya serta dilindungi secara hukum oleh Undang-Undang Dasar RI 1945 sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 28A bahwa:<sup>10</sup> “ Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Praktek perdagangan orang telah menjadi kejahatan yang mengancam kehidupan masyarakat umum, terutama orang-orang yang rentan, berpenghasilan rendah dan berpendidikan rendah. Dalam Buku Putih Pertahanan RI 2015<sup>11</sup>, dinyatakan bahwa salah satu ancaman nyata adalah pelanggaran wilayah perbatasan. Beberapa pelanggaran di wilayah perbatasan termasuk perdagangan manusia (narkoba, senjata, manusia).

Apabila ditelaah meningkatnya perdagangan manusia beberapa tahun terakhir ini terjadi akibat krisis ekonomi. Selain faktor ekonomi, ada juga dengan modus penjeratan utang dan rendahnya tingkat pendidikan.<sup>12</sup> Dengan rendahnya pendidikan seseorang maka akan semakin mudah seseorang itu untuk ditipu

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28A.

<sup>11</sup> Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015, hal. 23.

<sup>12</sup> Henny Nuraeny, *Tindak Pidana Perdagangan Orang “Kebijakan Hukum Pidana dan Peerapannya” Cet ke-2* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 324.

sehingga hal inilah yang menyuburkan *trafficking* / perdagangan manusia akhir-akhir ini.

Berbagai kasus perdagangan manusia yang terjadi saat ini berdasarkan pemberitaan di media cetak dan elektronik serta beberapa hasil penelitian menunjukkan betapa kasus perdagangan manusia khususnya yang terjadi pada perempuan dan anak membutuhkan perhatian yang serius. Perdagangan perempuan dan anak yang terjadi di Indonesia biasanya untuk prostitusi, pornografi, pengemis dan pembantu rumah tangga.<sup>13</sup>

Berbicara mengenai prostitusi, prostitusi itu sendiri berasal dari kata “Prostitute” atau Pro-stauree” yang berarti membiarkan diri berbuat zinah, melakukan persundalan, pencabulan, pergendakan. Sedangkan prostitute adalah pelacur atau sundal atau lebih dikenal dengan istilah WTS (Wanita Tuna Susila) yang sekarang ini lebih dikenal dengan PSK (Pekerja Seks Komersial).<sup>14</sup>

Permasalahan PSK tidak hanya dilatarbelakangi oleh masyarakat pedesaan yang masih polos sehingga mudah terbuju rayu calo prostitusi. Zaman yang semakin canggih ini dan bekal ilmu agama yang rendah serta keluarga yang rapuh ikut mendorong berkembangnya praktik prostitusi ini.<sup>15</sup>

Prostitusi bisa terjadi pada siapa saja tidak memandang jenis kelamin. Prostitusi bisa terjadi pada kaum lelaki dan perempuan. Selama ini yang menjadi

---

<sup>13</sup> Cahya Wulandari, “Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Terhadap Perempuan dan Anak: Suatu Permasalahan dan Penanganannya di Kota Semarang” Yustisia Jurnal Hukum. Vol. 3. No. 3, 2014, hal. 15-16.

<sup>14</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), hal. 177.

<sup>15</sup> Juli Ardila dkk, “Upaya Penanggulangan Prostitusi (Studi di Polresta Bandar Lampung)” Jurnal Bagian Hukum Pidana. Vol. 4. No. 1, 2017, hal. 4.

persoalan dan menjadi sorotan perdebatan adalah prostitusi yang terjadi pada kaum perempuan. Perbedaan dalam memandang prostitusi yang terjadi pada kaum wanita tidak terlepas adanya cara pandang yang salah dari sistem sosial yang di dominasi oleh kaum laki-laki. Budaya patriarki membawa dampak yang buruk terhadap wanita yang bekerja sebagai wanita pekerja seks.<sup>16</sup>

Kebanyakan kaum wanita yang bekerja sebagai wanita pekerja seks karena terdesak keharusan berbuat demikian. Bahkan Edlund dan Korn<sup>17</sup> menyebutkan bahwa prostitusi adalah sebuah pekerjaan yang dilakukan oleh wanita yang memiliki keterampilan rendah untuk mendapat gaji yang tinggi. Banyak wanita juga didorong bekerja karena keadaan ekonomi akibat perceraian. Makin banyak perkawinan yang gagal, sehingga para istri menjadi pencari nafkah bagi keluarga.<sup>18</sup>

Untuk menangkal permasalahan PSK yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, diperlukan sebuah penanggulangan kejahatan. Dalam sistem peradilan pidana, pemidaan itu bukanlah merupakan tujuan akhir dan bukan pula merupakan satu - satunya cara untuk mencapai tujuan pidana atau tujuan sistem peradilan pidana. Banyak cara dapat ditempuh, dapat menggunakan hukum pidana maupun dengan cara diluar hukum pidana atau diluar pengadilan.

---

<sup>16</sup> Suhar Nanik, "Fenomena Keberadaan Prostitusi dalam Pandangan Feminisme" Jurnal Sosial dan Humaniora. Vol. 15. No. 4, 2012, hal. 25.

<sup>17</sup> Edlund L dan Korn E, "A Theory of Prostitution" Jurnal of Political Economy, 2002.

<sup>18</sup> Brunetta R. Wolfman, *Peran Kaum Wanita* (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hal. 16.

Menurut G.P Hoefnegels,<sup>19</sup> upaya penanggulangan yang merupakan bagian dari kebijakan sosial pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat yang dapat ditempuh dengan 2 jalur, yaitu:

1. Jalur penal, yaitu dengan menerapkan hukum pidana.
2. Jalur nonpenal, yaitu dengan cara :
  - a. Pencegahan tanpa pidana, termasuk di dalamnya penerapan sanksi administratif dan sanksi perdata.
  - b. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembinaan lewat media massa.

Penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana merupakan kegiatan yang didahului dengan penentuan tindak pidana (kriminalisasi). Menurut Sudarto,<sup>20</sup> bahwa secara kasar dapat dibedakan bahwa:

“Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat *repressive* (penindasan/ pemberantasan/ penumpasan) sesudah kejahatan terjadi sedangkan jalur non penal lebih menitikberatkan pada sifat preventif (pencegahan/ penangkalan/ pengendalian) sebelum kejahatan terjadi, sehingga dapat dikatakan secara kasar bahwa tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas”.

Mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah mengenai faktor-faktor kondusif penyebab kejahatan. Faktor-faktor

---

<sup>19</sup> Luh Nila Winarni, “Kebijakan Hukum Pidana Non Penal Dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme” Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 12. No. 23, 2016, hal. 61.

<sup>20</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum*, (Bandung, Alumni, 1986).

kondusif itu antara lain kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan kejahatan.<sup>21</sup>

Dalam hal perempuan sebagai pekerja seks komersial, dalam hukum positif secara keseluruhan di Indonesia tidak bisa dikenakan kebijakan penanggulangan kejahatan melalui pendekatan penal (penerapan hukum pidana). Karena seperti kita tahu bersama dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 296<sup>22</sup> yang berbunyi: “*barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan 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*”, hanya diatur sanksi bagi seorang mucikari begitupun juga dengan Pasal 506 KUHP. Alasan lain tidak dapatnya perempuan pekerja seks komersial tidak dapat dipidana karena adanya adagium ilmu hukum pidana “*nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*” yang berarti tiada delik, tiada pidana tanpa peraturan yang mengancam pidana lebih dahulu,<sup>23</sup> yang terdapat dalam Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Namun terkhusus pada kota Medan sendiri sudah membuat suatu peraturan daerah yang mengatur hal mengenai pekerja seks komersial, yaitu Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila di Kota Medan. Ketentuan peraturan daerah ini memberikan pengawasan, pembinaan, dan ketentuan pidana

---

<sup>21</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2002).

<sup>22</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 296 Unndang-undang Nomor 1 Tahun 1946.

<sup>23</sup> Bambang Purnomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Balai Aksara, 1982), hal. 68.

bagi orang yang melakukan penggelandangan, pengemisan, dan beberapa perbuatan lainnya yang dilarang dalam peraturan daerah ini.

Menurut penulis, dalam mencegah meningkatnya pertumbuhan tingkat prostitusi yang melibatkan banyak perempuan diperlukan kebijakan penanggulangan kejahatan melalui pendekatan non penal (pendekatan di luar hukum pidana) yakni upaya pencegahan terhadap perempuan yang terjerat prostitusi di kota Medan.

Berdasarkan kondisi sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian tentang **“Tinjauan Yuridis Kebijakan Non Penal Terhadap Perempuan Dalam Prostitusi Di Kota Medan (Studi di Polrestabes Medan)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian tersebut di atas, maka permasalahan yang timbul dalam Tinjauan Yuridis Kebijakan Non Penal Terhadap Perempuan Dalam Prostitusi Di Kota Medan (Studi Polrestabes Medan) dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan kebijakan non penal terhadap perempuan dalam praktik prostitusi di kota Medan?
2. Apakah kendala-kendala dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dan penulisan skripsi yang penulis lakukan adalah:

1. Untuk mengetahui penerapan kebijakan non penal terhadap perempuan dalam praktik prostitusi di kota Medan.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan.

### D. Manfaat Penelitian

Selain ada tujuan penulisan proposal skripsi ini, penulis juga mengambil manfaat dalam penulisan proposal skripsi ini. Ada beberapa manfaat dari penulisan proposal skripsi ini ialah sebagai berikut:

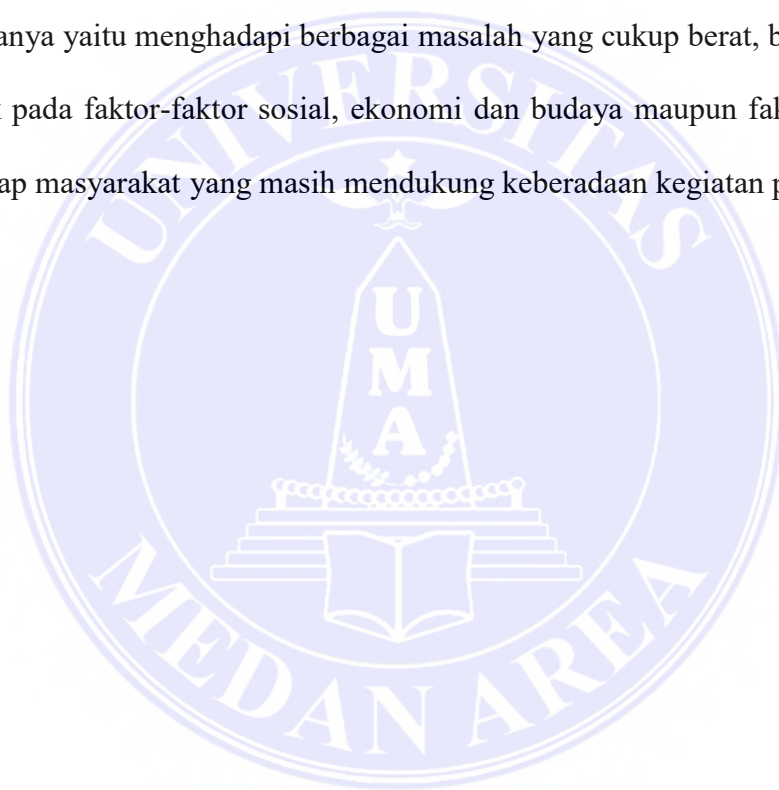
1. Secara Teoritis  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam penerapan kebijakan non penal terhadap perempuan dalam prostitusi.
2. Secara Praktis
  - a. Bagi penulis, diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dengan lebih mendalam mengenai penerapan kebijakan non penal terhadap perempuan dalam prostitusi dan mengetahui kendala-kendala dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan.
  - b. Diharapkan bagi pihak lain dapat menjadi sumber informasi dan bermanfaat bagi pihak khususnya para praktisi hukum.



## E. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara atau dugaan yang di anggap benar, tetapi masih perlu dibuktikan. Hipotesis pada dasarnya adalah dugaan peneliti tentang hasil yang akan dicapai. Adapun hipotesis dalam penelitian ini adalah:

Dalam menanggulangi meningkatnya praktik prostitusi di kota Medan diadakannya sosialisasi dan adanya razia yang dilakukan Kepolisian Resor Kota Besar Medan. Ada beberapa kendala dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan diantaranya yaitu menghadapi berbagai masalah yang cukup berat, baik yang terletak pada faktor-faktor sosial, ekonomi dan budaya maupun faktor pola pikir dan sikap masyarakat yang masih mendukung keberadaan kegiatan prostitusi.



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Hukum Pidana

#### 1. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana

Munculnya kejahatan-kejahatan dengan dimensi baru (*new dimension of crime*) yang merupakan dampak negatif dari perkembangan masyarakat dan perkembangan Iptek dewasa ini, perlu pula ditanggulangi dengan berbagai upaya penanggulangan kejahatan yang lebih efektif. Singkatnya, semakin kompleks, permasalahan yang dihadapi masyarakat dan aparat penegak hukum dalam menanggulangi kejahatan modern perlu diimbangi dengan pembenahan dan pembangunan sistem hukum pidana secara menyeluruh yang meliputi pembangunan kultur, struktur, dan substansi hukum pidana. Jelaslah bahwa kebijakan hukum pidana (*penal policy*) menduduki posisi yang sangat strategis dalam pengembangan hukum pidana modern.<sup>24</sup>

Sebagai pengantar mengenai kebijakan hukum pidana (*penal policy*), kiranya perlu disimak pernyataan dari Barda Nawawi Arief mengenai kebijakan atau politik hukum pidana, bahwa: “Kajian menyangkut politik hukum pidana sangat penting, hal ini untuk melengkapi ilmu hukum pidana positif. Ilmu hukum pidana positif lebih merupakan ilmu untuk „menerapkan hukum positif“; sedangkan

---

<sup>24</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*, (Bandung: Kencana, 2016), hal. 113.

politik hukum pidana lebih menerapkan ilmu untuk membuat atau merumuskan atau memperbarui hukum positif.<sup>25</sup>

Menurut Marc Ancel, pengertian kebijakan hukum pidana atau “*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 pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>26</sup>

Berkaitan dengan istilah yang digunakan, menurut Barda Nawawi Arief<sup>27</sup>, istilah “kebijakan” sendiri diambil dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Dari kedua istilah asing ini, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam bahasa Inggris, istilah politik hukum pidana sering dikenal dengan istilah: *penal policy* atau *criminal law policy*. Kata *penal policy* dan *criminal law* dalam istilah tersebut berarti hukum pidana, sedangkan kata *policy* berarti kebijakan. Jadi istilah *penal policy* dan *criminal law policy* sepadan dengan istilah “kebijakan hukum pidana”.

Perlu juga dikemukakan bahwa dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” atau “kebijakan hukum pidana” ini sering disebutkan dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*”, atau “*strafrechtspolitiek*”. Hal tersebut dikarenakan pengertian kebijakan atau politik

---

<sup>25</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994, hal. 5.

<sup>26</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 116.

<sup>27</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998), hal. 27.

hukum pidana juga dapat dilihat dari sisi politik hukum maupun dari sisi politik kriminal atau kebijakan kriminal.<sup>28</sup>

Menurut Wisnubroto<sup>29</sup>, kebijakan hukum pidana atau *penal policy* merupakan tindakan yang berhubungan dengan hal-hal, sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya pemerintah untuk menanggulangi kejahatan dengan hukum pidana.
2. Bagaimana merumuskan hukum pidana agar sesuai dengan kondisi masyarakat.
3. Bagaimana kebijakan pemerintah untuk mengatur masyarakat dengan hukum pidana.
4. Bagaimana menggunakan hukum pidana untuk mengatur masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana (*penal policy*) bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan bersifat sistematis dogmatik. Di samping itu pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, dan komparatif; bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif<sup>30</sup> dari berbagai disiplin sosial lainnya

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 28.

<sup>29</sup> Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2004), hal. 12.

<sup>30</sup> Robert R. Meyer dan Ernest Greenwood, *Rancangan Kebijakan Sosial (The Design of Social Policy Research)*, ahli bahasa oleh: Sutan Santi Arbi, (Jakarta: Rajawali, 1984), hal. 24.

dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.<sup>31</sup>

Widiada Gunakaya<sup>32</sup>, berpendapat bahwa kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dapat dibuat pengertiannya dengan bertitik tolak dari makna kebijakan dan politik hukum. Bertitik tolak dari makna kebijakan, pengertian kebijakan hukum pidana (*penal policy*) adalah suatu perencanaan dari pembuat kebijakan mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problema yang dimiliki oleh hukum pidana, dan dengan cara bagaimana melakukan sesuatu yang telah direncanakan itu, sehingga tercipta hukum pidana yang baik sebagai sarana *penal* dalam penanggulangan kejahatan, hal tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat. Bertitik tolak dari makna politik hukum, pengertian politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana (*penal policy*) adalah kebijakan dalam penciptaan hukum untuk menentukan isi dan arah hukum serta hal-hal apa yang dijadikan kriteria untuk merumuskan hukum pidana yang baik.<sup>33</sup>

Selanjutnya, Lilik Mulyadi<sup>34</sup> menyatakan bahwa bertitik tolak dari makna politik hukum, kebijakan hukum pidana adalah suatu tindakan sebagai bagian dari kebijakan / politik hukum nasional yang digunakan untuk mewujudkan pembentukan peraturan dalam sistem peradilan pidana yang sesuai dengan keadaan

---

<sup>31</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 119.

<sup>32</sup> Widiada Gunakaya, *Politik Kriminal (Criminal Policy)*, (Bandung: Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1997), hal. 42.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 43.

<sup>34</sup> Lilik Mulyadi, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Kriminologi dan Victimolog*, (Jakarta: Djambatan, 2004), hal. 27.

pada waktu tertentu (*ius constitutum*) dan masa mendatang (*ius contituendum*). Konsekuensi logisnya, kebijakan hukum pidana identik dengan pembaruan hukum pidana atau *penal reform* dalam arti sempit, karena sebagai suatu sistem hukum pidana terdiri dari struktur (*structural*), substansi (*substansive*), dan budaya (*culture*) hukum. Karena undang-undang merupakan bagian substansi hukum, pembaruan hukum pidana, di samping harus memperbarui perundang-undangan, juga mencakup pembaruan ide dasar dan ilmu hukum pidana.<sup>35</sup> Lebih lanjut dikatakan oleh Lilik Mulyadi<sup>36</sup> bahwa pembentukan hukum pidana haruslah diarahkan untuk untuk membangun suatu substansi hukum yang bersifat responsif yang mampu menjadi saran pembaruan dan pembangunan bagi kepentingan nasional untuk mewujudkan ketertiban, legitimasi, dan keadilan dalam masyarakat.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu, sering pula dikatakan bahwa politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana (*penal policy*) merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana Perspektif, Teoritis dan Praktik*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hal. 390.

<sup>36</sup> Lilik Mulyadi, *Op. cit.*, hal. 27.

<sup>37</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 130.

## 2. Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana

Kebijakan hukum pidana (penal policy) pada hakikatnya juga merupakan kebijakan penegakan hukum pidana. Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan. Pertama, tahap kebijakan formulatif atau tahap kebijakan legislatif, yaitu tahap pembuatan undang-undang. Tahap kedua, tahap kebijakan yudikatif/aplikatif, yaitu tahap kebijakan penerapan hukum pidana. Tahap ketiga, tahap kebijakan administrasi/eksekutif yaitu tahap pelaksanaan/eksekusi hukum pidana.<sup>38</sup>

### a) Tahap Formulasi (Kebijakan Legislatif [*Legislative Policy*] atau Kebijakan Formulasi)

Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut tahap atau kebijakan legislatif. Kebijakan legislatif atau kebijakan legislasi adalah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu.<sup>39</sup>

H.L. Packer<sup>40</sup> memberikan pendapat bahwa kebijakan legislatif dalam bidang hukum *penitensier* sangat penting bagi suatu kebijakan pemidanaan (*sentencing policy*). Kebijakan pemidanaan ini merupakan salah satu masalah kontroversial saat ini dalam hukum pidana.

<sup>38</sup> Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 2.

<sup>39</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 147.

<sup>40</sup> H.L.Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, (California: Stanford University Press, 1968), hal. 13.

- b) Tahap Aplikasi (Kebijakan Yudikatif atau Kebijakan Yudisial atau disebut juga *Yudicial Policy*)

Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif. Bagian ini sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari sistem peradilan pidana atau “*criminal justice system*” yang terintegrasi.<sup>41</sup>

- c) Tahap Eksekusi (Kebijakan Eksekutif atau Kebijakan Administratif atau *Executive Policy*)

Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut sebagai kebijakan eksekutif atau kebijakan administratif. Dengan adanya tahap “formulasi”, maka upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak hukum atau aparat penerap hukum, tetapi juga merupakan tugas dari aparat pembuat hukum (aparat legislatif), bahkan kebijakan legislatif merupakan tahap paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana atau “*penal policy*”. Oleh karena itu, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, kesalahan atau kelemahan pada kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 156.

<sup>42</sup> Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, (Bandung: Utomo, 2004), hal. 143-144.



### 3. Penal dan Non Penal

Kebijakan penetapan jenis sanksi dalam hukum pidana tidak terlepas dari tujuan yang ingin dicapai dalam pemidanaan. Dengan kata lain, rumusan tujuan pemidanaan diarahkan untuk dapat membedakan dan sekaligus mengukur sejauh mana jenis sanksi, baik yang berupa *penal* maupun *nonpenal* yang telah ditetapkan pada tahap kebijakan legislasi itu dapat mencapai tujuannya yakni memberikan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat secara efektif.<sup>43</sup>

Meskipun jenis sanksi untuk setiap bentuk kejahatan berbeda-beda, namun yang jelas, semua penetapan sanksi penal harus tetap berorientasi pada tujuan pemidanaan itu sendiri. Sementara di lain pihak, tujuan pemidanaan hingga dewasa ini masih menjadi pusat perhatian di berbagai negara (seperti Belanda) dan merupakan subjek dari banyak diskusi diantara para pakar hukum.<sup>44</sup>

Kebijakan penal yang dapat diartikan sebagai usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan sudah barang tentu tidak hanya dengan menggunakan sarana *penal* (sarana hukum pidana), tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana-saran *nonpenal* (sarana di luar hukum pidana).<sup>45</sup>

Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat represif (penindasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur non

---

<sup>43</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 214.

<sup>44</sup> Peter J. P. Tak, *Sentencing in The Netherlands*, Makalah Seminar Perbandingan Hukum Pidana, Universitas Bhayangkara, Surabaya, Oktober, 1997.

<sup>45</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 215.

penal lebih menitikberatkan pada sifat preventif (pencegahan) sebelum kejahatan terjadi.<sup>46</sup>

Herbert L. Packer<sup>47</sup> menyatakan bahwa hukum pidana merupakan suatu hal yang penting dan tidak bisa dihapuskan. H.L. Packer menyatakan bahwa:

- 1) Sanksi pidana sangat diperlukan, kita tidak dapat hidup, sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana.
- 2) Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia dan dimiliki untuk menghadapi kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.
- 3) Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin yang utama dan suatu ketika merupakan pengancam utama dari kebebasan manusia, hukum pidana merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat, cermat dan secara manusiawi, serta merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.

Pentingnya eksistensi hukum pidana dan ppidanaan dewasa ini dikemukakan pula oleh Barda Nawawi Arief yang menyatakan bahwa terdapat setidaknya tiga alasan mengenai perlunya pidana dan hukum pidana, sebagai berikut:<sup>48</sup>

- 1) Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk

---

<sup>46</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 3.

<sup>47</sup> H. L. Packer, *Op. cit.*, hal. 344.

<sup>48</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: PT. Alumni, 1992), hal. 152.

mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.

2) Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; 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 warga masyarakat yang menaati norma-norma yang ada dalam masyarakat.

Roeslan Saleh mempunyai pendapat yang senada dengan Barda Nawawi Arief dengan tetap mempertahankan adanya pidana dan hukum pidana dilihat dari sudut politik kriminal dan dari sudut tujuan, fungsi dan pengaruh dari hukum pidana itu sendiri. Roeslan Saleh memberikan istilah “masih adanya dasar susila dari hukum pidana”.<sup>49</sup>

Kebijakan kriminal (kebijakan penanggulangan kejahatan) seyogianya ditempuh dengan pendekatan / kebijakan yang integral, baik dengan saran *penal* maupun dengan sarana *nonpenal* baik dengan melakukan pembinaan atau penyembuhan terpidana atau pelanggar hukum (*treatment of offenders*) maupun dengan pembinaan atau penyembuhan masyarakat (*treatment of society*). Pengertian *treatment of society* di sini dapat dilihat dalam arti sebagai upaya pembinaan / penyembuhan masyarakat dari kondisi-kondisi yang menyebabkan

---

<sup>49</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, (Semarang: Ananta, 1992), hal. 20.

timbulnya kejahatan, antara lain ialah faktor kesenjangan sosial-ekonomi, pengangguran, kebodohan, rendahnya standar hidup yang layak, kemiskinan, diskriminasi rasial, diskriminasi sosial.<sup>50</sup>

Penyelenggaraan peradilan pidana dalam menanggulangi kejahatan masyarakat selain menggunakan sarana hukum pidana (penal), di samping itu masih dikenal usaha masyarakat menanggulangi kejahatan melalui sarana non hukum pidana (non penal). Usaha-usaha non hukum pidana ini sangat menunjang penyelenggaraan peradilan pidana dalam mencapai tujuannya.

G. Peter Hoefnagels menyebut usaha-usaha non penal dengan istilah “*Perfention Without Punishment*”. Menurutnya usaha-usaha yang termasuk dalam istilah tersebut ialah Kebijakan Sosial (*Social Policy*), Perencanaan Masyarakat (*Community Planning*), dan Kesejahteraan Anak-anak (*Child Welfare*), serta penerapan hukum administrasi dan hukum perdata.<sup>51</sup>

Upaya penanggulangan kejahatan dengan pendekatan *nonpenal* dapat dilaksanakan dengan melaksanakan penyuluhan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat, penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, budi pekerti dan agama, meningkatkan usaha-usaha keejahatan anak dan remaja, kegiatan patroli dan pengawasan lainnya secara berkesinambungan oleh aparat penegak hukum dan masyarakat itu sendiri.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 220-221.

<sup>51</sup> Jacob Hattu, “*Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Keahatan Anak*” *Jurnal Sasi*. Vol. 20. No. 2, 2014, hal. 48-49.

<sup>52</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 221.

Menurut G.P. Hoefnagels dalam judul buku *The Other Slide of Criminology*<sup>53</sup>, upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan beberapa cara berikut ini:

1. Penerapan hukum pidana (*Kriminal Law Application*)
2. Pencegahan tanpa pidana (*Frequentation Without Punishment*)
3. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan dalam mass media (*Influencing Views of Society on Crime and Punishment*).

Dalam pembagian di atas, upaya-upaya yang di sebut dalam butir (2) dan (3) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya “*non penal*”.

Mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur *nonpenal* lebih bersifat tindakan pencegahan sebelum terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan kejahatan.<sup>54</sup>

Dengan demikian, jika dilihat dari sudut politik kriminal atau kebijakan kriminal secara global, maka upaya-upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana *nonpenal* menduduki posisi strategis dari keseluruhan upaya penanggulangan kejahatan.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, (Deventer, Holland: Kluwer, 1973), hal. 56-57

<sup>54</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan.....*, *Op. cit.*, hal. 156.

<sup>55</sup> Dey Ravena dan Kristian, *Op. cit.*, hal. 222-223.

## B. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang

### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tindak Pidana Perdagangan Orang

Pada masa yang lalu, perdagangan orang merupakan suatu simbol / status sosial, dimana orang yang mempunyai status sosial tinggi (ekonomi dan kekuasaan / politik) dipastikan akan mempunyai budak / budak belian. Adapun yang dimaksud dengan budak adalah orang yang dibeli dan dijadikan budak, hamba, jongos.<sup>56</sup>

Dalam sejarah perdagangan orang, pada awalnya yang menjadi objek perdagangan orang adalah perempuan. Pada masyarakat Yunani kuno, perempuan dijadikan transaksi jual beli di pasar-pasar, layaknya seperti dagangan binatang atau barang-barang lainnya. Hal ini dibuktikan dengan legenda terkenal di Yunani, yaitu tentang kisah Dewi Aphrodite. Legenda ini sangat merendahkan martabat dan moral perempuan, karena merupakan penghinaan moral.<sup>57</sup>

Demikian juga dengan di Romawi Kuno dan Mesir, posisi kaum perempuan tidak jauh berbeda dengan Yunani Kuno. Kaum pria lebih berkuasa dalam keluarga, sedangkan perempuan sama sekali tidak berdaya. Kaum pria menganggap perempuan adalah sebagai anak asuh dari roh-roh jahat. Perdagangan orang yang dimulai dengan adanya pandangan merendahkan derajat perempuan berlangsung hingga abad pertengahan.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Anton M. Moeliono (ed), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hal. 130.

<sup>57</sup> Ahsin Sakho Muhammad dkk (ed), *Tematis Ensiklopedi Al-Quran*, (Jakarta: Kharisma Ilmu, 2005), hal. 103.

<sup>58</sup> Henny Nuraeny, *Tindak Pidana Perdagangan Orang Kebijakan Hukum Pidana dan Pencegahannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 91.

Di Indonesia, Perdagangan Orang sudah merupakan perbuatan pidana dan diatur secara eksplisit dalam Pasal 297 KUHP, tetapi tidak ada definisi secara resmi dan jelas tentang perdagangan orang dalam pasal tersebut sehingga tidak dapat dirumuskan unsur-unsur tindak pidana yang dapat digunakan oleh penegak hukum untuk melakukan penuntutan dan pembuktian adanya tindak pidana perdagangan wanita dan anak laki-laki di bawah umur.<sup>59</sup>

Pasal 297 tidak menjelaskan tentang eksploitasi sebagai unsur tujuan atau maksud dari perdagangan wanita dan anak laki-laki di bawah umur, tetapi dalam penjelasan KUHP yang disusun oleh R. Sugandhi<sup>60</sup> bahwa perdagangan wanita dan anak laki-laki di bawah umur ke luar negeri hanya terbatas pada eksploitasi pelacuran atau pelacuran paksa. Hampir sama dengan penjelasan Pasal 297 KUHP menurut R. Soesilo<sup>61</sup> bahwa yang dimaksud dengan perdagangan perempuan adalah melakukan perbuatan-perbuatan dengan maksud untuk menyerahkan perempuan guna pelacuran. Masuk pula disini mereka yang biasanya mencari perempuan-perempuan muda untuk dikirim ke luar negeri yang maksudnya akan digunakan untuk pelacuran.

Pengertian Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) menurut Pasal 1 ayat 2 UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan

---

<sup>59</sup> Farhana, *Aspek Hukum Perdagangan Orang di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 114.

<sup>60</sup> R. Sugandhi, *KUHP Dengan Penjelasannya*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1980), hal. 314.

<sup>61</sup> R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bogor: Politea, 1976), hal. 180.

Orang<sup>62</sup> ialah setiap tindakan atau serangkaian tindakan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Undang-undang No. 21 Tahun 2007 juga merumuskan mengenai ruang lingkup Tindak Pidana Perdagangan Orang yaitu:<sup>63</sup>

- 1) Setiap tindakan atau serangkaian tindakan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang ditentukan dalam undang-undang ini (UU No. 21 Tahun 2007). Selain itu, UU No. 21 Tahun 2007 juga melarang setiap orang yang memasukan orang ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk eksploitasi;
- 2) Membawa Warga Negara Indonesia (WNI) ke luar wilayah NKRI untuk tujuan eksploitasi;
- 3) Mengangkat anak dengan menjanjikan sesuatu untuk memberikan sesuatu untuk maksud eksploitasi;
- 4) Mengirimkan anak ke dalam atau ke luar negeri dengan cara apa pun, dan setiap orang yang menggunakan atau memanfaatkan korban TPPO dengan cara melakukan persetujuan atau pencabulan, mempekerjakan korban untuk tujuan eksploitasi atau mengambil keuntungan;
- 5) Setiap orang yang memberikan atau memasukan keterangan palsu pada dokumen negara atau dokumen lain untuk mempermudah TPPO;
- 6) Setiap orang yang memberikan kesaksian palsu, menyampaikan bukti palsu atau barang bukti palsu, atau mempengaruhi saksi secara melawan hukum;

---

<sup>62</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Pasal 2.



- 7) Setiap orang yang menyerang fisik terhadap saksi atau petugas dipersidangan perkara TPPO; setiap orang yang mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan persidangan di sidang Pengadilan terhadap tersangka, terdakwa, atau saksi dalam perkara TPPO; setiap orang yang membantu pelarian;
- 8) Setiap orang yang memberikan identitas saksi atau korban padahal seharusnya harus dirahasiakan.

## 2. Aspek-aspek Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Perdagangan Orang

Secara umum mempelajari aspek-aspek hukum pidana dalam perdagangan orang, meliputi aspek hukum pidana materiil (*substantial criminal law*), aspek hukum pidana formal / hukum acara pidana (*criminal prosedur / criminal liability*), dan aspek pelaksanaan hukum pidana. Lebih jelasnya ketiga aspek hukum pidana dalam tindak pidana perdagangan orang tersebut, adalah: <sup>64</sup>

- 1) Aspek Hukum Pidana Materiil dalam Tindak Pidana Perdagangan Orang (*Substantive Criminal Law*)

Menurut Simons<sup>65</sup>, hukum pidana materiil mengandung petunjuk-petunjuk dan uraian-uraian tentang delik, peraturan-peraturan tentang syarat-syarat hal dapat dipidananya seseorang (*strafbaarheid*), penunjukan orang yang dapat dipidana dan ketentuan tentang pidananya, serta

---

<sup>64</sup> Henny Nuraeny, *Op.cit.*, hal. 120.

<sup>65</sup> Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana, edisi Revisi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hal.

3.

menetapkan siapa dan bagaimana orang itu dapat dipidana. Sedangkan hukum pidana formil adalah mengatur cara negara dengan perantara para pejabatnya menggunakan haknya untuk memidana.

Dilihat dari segi substansinya, hukum pidana dibagi dalam hukum pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), sedangkan hukum pidana khusus diatur di luar KUHP berupa peraturan/undang-undang khusus. KUHP mengatur tindak pidana yang bersifat umum, sedangkan hukum pidana khusus hanya yang mengatur salah satu tindak pidana saja. Salah satu jenis hukum pidana khusus adalah undang-undang tentang tindak pidana perdagangan orang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 selain mengatur hukum pidana materiil juga mengatur hukum pidana formil, walaupun secara prinsipil tata cara beracara dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Dewasa ini pengaturan tentang perdagangan orang dalam sistem hukum pidana Indonesia sudah diatur sesuai dengan nilai-nilai yang diambil dari Pancasila, yang merupakan groundnorm bangsa Indonesia. Jadi tidaklah benar seluruhnya, bahwa konsep HAM berasal dari produk nilai-nilai bangsa Barat (Eropa dan Amerika Serikat).<sup>66</sup>

Demikian juga dengan UUD 1945 yang merupakan hukum dasar (groundnorm) di Indonesia, mengatur mengenai hukum HAM dalam

---

<sup>66</sup> Henny Nuraeny, *Op.cit.*, hal. 122.

Pembukaan dan Batang Tubuh. Dalam Pembukaan UUD 1945 berisi semangat dan jiwa yang sesuai dengan Deklarasi HAM yang dicetuskan oleh PBB pada tahun 1948 yaitu *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR).<sup>67</sup>

Salah satu bentuk dari pelanggaran HAM yang dewasa ini marak terjadi adalah perbuatan serupa atau mirip perbudakan. Perbudakan yang merupakan pelanggaran terhadap harkat dan martabat manusia, beragam bentuk dan modusnya. Dalam perkembangannya bentuk perbudakan yang dewasa ini banyak terjadi adalah "perdagangan orang", yang merupakan kejahatan yang sudah meluas, sehingga menimbulkan ancaman terhadap masyarakat, bangsa dan negara, serta terhadap norma-norma kehidupan yang dilandasi penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Oleh karena itu, perlu semangat untuk mencegah, menanggulangi, dan bahkan memberantas perdagangan orang yang dilandasi nilai-nilai luhur, komitmen nasional, dan bahkan internasional untuk melakukan upaya pencegahan sejak dini, penindakan terhadap pelaku, perlindungan korban, dan peningkatan kerja sama. Atas dasar semangat itulah Pemerintah Indonesia mengundang Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO).<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hal. 124.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal. 130.

## 2) Aspek Hukum Pidana Formal / Hukum Acara Pidana Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang

Hal yang terpenting dari pengaturan perdagangan orang ini adalah proses penegakan hukum yang menekankan perlindungan kepada korban dan saksi sebagai akibat dari adanya perdagangan orang, disamping menghukum pelaku/trafficker. Selain itu pencegahan dan penanganan perdagangan orang adalah kewajiban seluruh masyarakat dan pemerintah, sebagai upaya penegakan hukum yang komprehensif dan integral.<sup>69</sup>

Upaya penegakan hukum HAM menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, di atur dalam Bab IX mengenai "Pengadilan Hak Asasi Manusia", yang diatur dalam Pasal 104, yang berbunyi<sup>70</sup>:

- (1) Untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang berat dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan Peradilan Umum.
- (2) Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan undang-undang dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun.
- (3) Sebelum terbentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dalam ayat (1) diadili oleh pengadilan yang berwenang.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hal. 136.

<sup>70</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 104.

### 3) Aspek Pelaksanaan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang

Lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 merupakan suatu kriminalisasi/pembaruan hukum dalam hukum pidana, yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam realita tujuan ini tidak langsung dapat terwujud, karena dalam pelaksanaannya sering mendapat tantangan, hambatan, kendala dan masalah yang berdampak pada proses penegakan hukum. Karena itu kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) harus menyeluruh, dimulai dari sistem, peranan, dan fungsi hukum/bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 merupakan upaya dari pemerintah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare state*), yang pada akhirnya bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat (*social defence policy*), yang dapat dilakukan dalam berbagai strategi, yaitu melalui tahapan-tahapan yang ada menurut sistem hukum yang berlaku, yaitu tataran formulasi/legislasi, aplikasi/yudikasi, dan eksekusi, ataupun yang bersifat umum adalah kesadaran hukum masyarakat.<sup>71</sup>

Landasan dari kebijakan hukum pidana dalam tataran formulasi terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007, tidak hanya untuk melindungi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat dan tekad untuk melindungi HAM saja, tetapi yang lebih utama adalah untuk

---

<sup>71</sup> Henny Nuraeny, *Op.cit.*, hal. 141-142.

menciptakan keadilan sebagai sarana dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. Karena itu sistem pelaksanaan pidana yang sebaiknya diterapkan mengacu pada sistem pemidanaan humanistik (manusiawi), dengan memperhatikan fleksibilitas/elastisitas pemidanaan dan modifikasi perubahan/penyesuaian pemidanaan. Dalam sistem ini diberikan kebebasan kepada hakim untuk memilih pidana yang paling sesuai dengan karakteristik/kondisi pelaku dan dimungkinkan adanya perubahan pelaksanaan pidana yang disesuaikan dengan perkembangan/kemajuan si terpidana, dengan kata lain sistem ini tidak mengandung prinsip pemidanaan yang bersifat absolut.

Pada tataran formulasi/legislasi, pengaturan tindak pidana perdagangan orang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 ini merupakan kriminalisasi dalam upaya perlindungan HAM. Selain diundangkannya peraturan khusus mengatur perdagangan orang, pemerintah Indonesia yang sudah mengeluarkan beberapa peraturan yang berhubungan dengan TPPO, seperti peraturan pelaksana dari perdagangan orang, berupa peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan beberapa peraturan lainnya, bahkan di beberapa daerah Kabupaten/Kota ada yang sudah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda).<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hal. 142-143.

### 3. Pengertian Prostitusi

Secara etimologi kata prostitusi berasal dari bahasa latin yaitu “*prostituere*” artinya membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundalan, pencabulan, dan pergendakan. Sedangkan kata “*prostitute*” merujuk pada kata keterangan yang berarti WTS atau sundal dikenal pula dengan istilah Wanita Tuna Susila (WTS). Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) WTS adalah orang celaka atau perihal menjual diri (persundalan) atau orang sundal. Prostitusi juga dapat diartikan sebagai suatu pekerjaan yang bersifat menyerahkan diri atau menjual jasa kepada umum untuk melakukan perbuatan-perbuatan seksual dengan mendapatkan imbalan sesuai dengan apa yang diperjanjikan sebelumnya. Seseorang yang menjual jasa seksual disebut WTS, yang kini kerap disebut dengan istilah Pekerja Seks Komersial (PSK).<sup>73</sup>

Prostitusi (pelacuran) secara umum adalah praktik hubungan seksual sesaat, yang kurang lebih dilakukan dengan siapa saja, untuk imbalan berupa uang. Tiga unsur utama dalam praktik pelacuran adalah: pembayaran, promiskuitas dan ketidakacuhan emosional.<sup>74</sup>

Para wanita yang melakukan pelacuran sekarang ini dikenal dengan istilah PSK (Pekerja Seks Komersial) yang diartikan sebagai wanita yang melakukan hubungan seksual dengan lawan jenisnya secara berulang-ulang, diluar perkawinan yang sah dan mendapatkan uang, materi atau jasa.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Kondar Siregar, *Model Pengaturan Hukum Tentang Pencegahan Tindak Prostitusi Berbasis Masyarakat Adat Dalihan Na Tolu*, (Medan: Perdana Mitra Handalan, 2015), hal. 1-3.

<sup>74</sup> Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hal. 159-160.

<sup>75</sup> B. Simanjuntak, *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*, (Bandung: Tarsito, 1982), hal. 25.

Beberapa definisi prostitusi menurut para ahli:

Koentjoro<sup>76</sup>: “yang menjelaskan bahwa Pekerja Seks Komersial merupakan bagian dari kegiatan seks di luar nikah yang ditandai oleh kepuasan dari bermacam-macam orang yang melibatkan beberapa pria dilakukan demi uang dan dijadikan sebagai sumber pendapatan.”

Paul Moedikdo Moeliono<sup>77</sup>: “prostitusi adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran, guna pemuasan nafsu seksual orang-orang itu.”

Prof W.A Bonger<sup>78</sup>: “Prostitusi ialah gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan perbuatan-perbuatan seksual sebagai mata pencaharian.”

Sarjana P.J de Bruine van Amstel<sup>79</sup>: “prostitusi adalah penyerahan diri dari wanita kepada banyak laki-laki dengan pembayaran.”

Kartini Kartono<sup>80</sup> mengemukakan definisi pelacuran sebagai berikut:

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

---

<sup>76</sup> Koentjoro, *On The Spot: Tutur Dari Sarang Peacur*, (Yogyakarta: Tinta, 2004), hal. 36.

<sup>77</sup> Yesmil Anwar & Andang, *Kriminologi*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2013), hal. 363.

<sup>78</sup> Kartono Kartini, *Patologi Sosial*, (Jakarta: Raja Grafindo Press, 2005), hal. 214.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hal. 214.

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal. 216.



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

Berdasarkan uraian di atas, dapat di simpulkan bahwa paling tidak terdapat empat elemen utama dalam definisi pelacuran yang dapat ditegaskan yaitu, (1) bayaran, (2) perselingkuhan, (3) ketidakacuhan emosional, dan (4) mata pencaharian. Dari keempat elemen utama tersebut, pembayaran uang sebagai sumber pendapatan dianggap sebagai faktor yang paling umum dalam dunia pelacuran.

Prostitusi hadir di masyarakat sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan biologis manusia, tetapi caranya yang tidak mengikuti norma agama dan etika moral serta norma hukum yang ada. Bahwa secara psikologis kebutuhan seks menjadi salah satu kebutuhan yang perlu dipenuhi oleh seorang individu, kiranya memang dapat dipahami; tetapi ketika yang dipilih sebagai jalan keluarnya adalah prostitusi, inilah bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh para pelaku prostitusi terhadap norma yang ada.

Demikian juga bagi individu yang memerlukan pemenuhan kebutuhan ekonomi, atau mungkin kebutuhan pemuas hati akibat perasaan yang frustrasi menghadapi kesulitan hidup; jika akhirnya mereka memilih jalan yang ia anggap mudah, yakni jalan hidup di dunia prostitusi, itu karena individu tersebut merelakan diri untuk menentang norma-norma, baik norma agama maupun etika sosial yang berlaku dalam masyarakat.

Dalam disiplin ilmu sosial, prostitusi dikatakan sebagai penyakit sosial atau patologi sosial. Penyakit sosial yang satu ini sulit disembuhkan. Bahkan ada yang mengatakan mustahil memberantas prostitusi selama manusia itu masih memiliki hajat seksual, nafsu syahwati, dan membutuhkan sarana penyaluran terhadap lawan jenisnya. Ada kalanya, pelaku prostitusi bukan dari keinginannya sendiri. Akan tetapi, merupakan pengaruh luar faktor lingkungan yang mendorong seseorang menerjunkan diri sebagai PSK.

Dalam dunia prostitusi, seorang wanita yang masuk ke dalamnya hanya karena kebodohan, kemiskinan, penipuan, dan frustrasi. Orang yang dipersalahkan dan dianggap rendah dan dijatuhi sanksi oleh masyarakat adalah wanita saja. Keberadaan PSK di masyarakat sangat ironi karena terjadi dalam lingkungan masyarakat Indonesia yang menjunjung tinggi Ketuhanan Yang Maha Esa, peri kemanusiaan yang adil dan beradab, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prostitusi bertentangan dengan manusia yang berketuhanan, dimana Tuhan sangat dengan keras mengutuk tentang perzinaan, karena tidak sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab, dan juga karena pelacuran justru memperlakukan manusia sebagai benda yang diperdagangkan, tidak pula sesuai dengan keadilan sosial, karena itu pelacuran merupakan tempat eksploitasi manusia oleh manusia.

Dalam menanggapi prostitusi, hukum yang berlaku di berbagai negara berbeda-beda. Ada yang mengkategorikan sebagai tindak pidana, namun ada pula yang bersikap diam dengan beberapa pengecualian, Indonesia termasuk yang bersikap diam dengan pengecualian. Pangkal hukum pidana Indonesia adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang disebut hukum pidana umum. Di

samping itu, terdapat pula hukum pidana khusus sebagaimana yang tersebar di berbagai perundang-undangan lainnya.<sup>81</sup>

Berkaitan dengan prostitusi, KUHP mengaturnya dalam dua pasal, yaitu pasal 296 dan pasal 506<sup>82</sup>. “Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan 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” (Pasal 296 KUHP). “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seseorang wanita dan menjadikannya sebagai pelacur, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun” (Pasal 506 KUHP).

Dari situlah dapat diketahui bahwa hukum pidana Indonesia hanya mengkategorikan prostitusi sebagai suatu tindak pidana terhadap pihak perantaranya. Dalam hal ini, Kepolisian hanya mempunyai ruang gerak untuk melakukan tindakan hukum terhadap perantara atau mucikari, bilamana terdapat perantara. Sehingga kegiatan prostitusi akan tetap berjalan selama masih banyak pelanggan.

Ketentuan lain yang mungkin dapat digunakan dalam menjerat praktik prostitusi adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak juga dapat menjadi landasan hukum, yaitu manakala melibatkan anak, atau perundangan lain yang terkait dengan perundangan pidana.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Darsono Wisadirana, *Perlawanan Sosial Masyarakat Lokalisasi Atas Kebijakan Pemerintah*, (Malang: Kalimetro Intelegensia, 2015), hal. 20-22.

<sup>82</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

<sup>83</sup> Darsono Wisadirana, *Op. cit.*, hal. 23-24.

## BAB III METODE PENELITIAN

### A. Waktu dan Tempat Penelitian

#### 1. Waktu Penelitian

Waktu yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini mulai dari pengajuan judul hingga penyusunan proposal adalah dimulai dari bulan September 2020 sampai dengan bulan Februari 2021.

No.	Kegiatan	Bulan																		Ket.				
		September 2020				Desember 2020				Januari 2021				Februari-Maret 2021				April 2021				Juni 2021		
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2		3	4	1	2
1	Pengajuan Judul																							
2	Seminar Proposal																							
3	Penelitian																							
4	Penulisan & Bimbingan Skripsi																							
5	Seminar Hasil																							
6	Sidang Meja Hijau																							

#### 2. Tempat Penelitian

Tempat Penelitian dilakukan di Kepolisian Resor Kota Besar Medan Jalan HM. Said No. 2, Gaharu, Medan Timur, Kota Medan, Sumatera Utara 20235  
Telepon: (061)452 0348.

## B. Metodologi Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yang mencakup penelitian terhadap aplikasi kebijakan non penal terhadap perempuan dalam prostitusi di kota Medan (studi di Polrestabes Medan). Penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka.<sup>84</sup>

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>85</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini deskriptif analisis yang mengarah kepada penelitian hukum normatif, yaitu suatu bentuk penulisan hukum yang didasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang berdasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang normatif.<sup>86</sup>

Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Juridical Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Kencana, 2009).

<sup>85</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 35.

<sup>86</sup> Astri Wijayanti, *Strategi Penulisan Hukum*, (Bandung: Lubuk Agung, 2011), hal. 163.

<sup>87</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hal. 153.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Pada skripsi ini digunakan alat pengumpul data, yakni:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan sumber bacaan, yakni undang–undang, buku-buku, penelitian ilmiah, artikel ilmiah, media massa, dan jurnal hukum yang berhubungan dengan materi yang dibahas dalam proposal skripsi ini. Dalam penelitian ini mengandung data primer dan data sekunder.
- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*) yaitu dengan melakukan penelitian langsung kelapangan. Dalam hal ini peneliti langsung melakukan penelitian ke Polrestabes Medan dengan cara Wawancara.

### 4. Analisa Data

Bahan Hukum yang diperoleh Penulis, dianalisis dengan analisis kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan permasalahan serta penyelesaiannya yang berkaitan dengan rumusan masalah yang dibuat.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kebijakan non penal yang dilakukan pihak Kepolisian Resor Kota Besar Medan (Polrestabes Medan) terhadap perempuan dalam praktik prostitusi di kota Medan adalah melihat hasil dari analisa dan evaluasi (anev) gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) setiap bulannya, kemudian ditetapkan apa saja yang menjadi gangguan Kamtibnas. Apabila dari hasil ini didapatkan kegiatan prostitusi yang cukup tinggi dan mengganggu serta meresahkan masyarakat maka Polrestabes Medan akan melakukan kegiatan operasi yang dinamakan Operasi Penyakit Masyarakat (Pekat) yang termasuk di dalamnya adalah kegiatan pencegahan prostitusi.
2. Berdasarkan dari hasil penelitian terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan, kendala yang dimaksud yaitu: Pelaksanaan Operasi Penyakit Masyarakat (Pekat) yang dilakukan oleh Binmas Polrestabes Medan sering lebih dahulu ketahuan sebelum dilakukan operasi; faktor ekonomi; rendahnya pendidikan; Peraturan Daerah Kota Medan yang mengatur tentang wanita tuna susila masih multitafsir; minat kerja tinggi tetapi daya kerja rendah; dan perkembangan teknologi.

## B. Saran

1. Diharapkan kepada pihak Kepolisian Resor Kota Besar Medan (Polrestabes Medan) yang melakukan kegiatan operasi Pekat dalam hal ini dilaksanakan oleh Binmas Polrestabes Medan, untuk melakukan operasi pekat secara konsisten dan berkesinambungan, serta juga melakukan sosialisasi dan edukasi hukum mengenai urgensi praktik prostitusi kepada masyarakat Kota Medan untuk menjadikan Medan sebagai kota masa depan yang multikultural, berdaya saing, humanis, sejahtera dan religius.
2. Diharapkan kepada anggota Polrestabes Medan yang melaksanakan operasi Pekat untuk saling menjaga informasi kegiatan yang bersifat rahasia agar menjamin kerahasiaan, diharapkan juga untuk meningkatkan perekonomian kota Medan diperlukan adanya keseimbangan antara lowongan pekerjaan dengan pencari kerja, kita sebagai masyarakat harus mengetahui bahwa pendidikan yang utama bukan secara formal melainkan secara informal yang berasal dari keluarga, diharapkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan pembaharuan terhadap Peraturan Daerah Kota Medan yang mengatur tentang wanita susila agar tidak ada cela dalam menerapkan peraturan daerah ini, dan kepada kita seluruh masyarakat agar melakukan pekerjaan dengan maksimal dan penuh semangat, serta dalam pesatnya perkembangan teknologi kita harus bisa memilah pengaruh positif dan negatif yang ditimbulkan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Karya Ilmiah: Jurnal, Tesis dan Laporan Penelitian

- Ardila, J., & dkk. (2017). Upaya Penanggulangan Prostitusi (Studi di Polresta Bandar Lampung). *Jurnal Bagian Hukum Pidana*, 4.
- Arief, B. N. (1994). *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang.
- Endeng. (2018). Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin Dalam Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Karawang. *Jurnal Hukum Postitum*, 82.
- Hattu, J. (2014). Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Anak. *Jurnal Sasi*, 48-49.
- L., E., & E., K. (2002). A Theory of Prostitution. *Jurnal of Political Economy*.
- Nanik, S. (2012). Fenomena Keberadaan Prostitusi Dalam Pandangan Feminisme. *Jurnal Sosial dan Humaniora*, 25.
- Prakoso, A. R., & Ayu, P. (2018). Kebijakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang. *Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang*, 1.
- Satriani, A. R., & Muis, T. (2013). Studi Tentang Perdagangan Manusia (Human Trafficking) Pada Remaja Putri Jenjang Sekolah Menengah di Kota Surabaya. *Jurnal BK Unesa*, 67.
- Tak, P. J. (1997). *Sentencing in The Nteherlands, Makalah Seminar Perbandingan Hukum Pidana Universitas Bhayangkara*. Surabaya.
- Winarni, L. N. (2016). Kebijakan Hukum Pidana Non Penal Dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme. *Jurnal Ilmu Hukum*, 61.
- Wulandari, C., & Saptajie, S. (2014). Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Terhadap Perempuan dan Anak: Suatu Permasalahan dan Penanganannya di Kota Semarang. *Yustisia Jurnal Hukum*, 15-16.
- Khasanah, R. I. (2017). *Skripsi: Upaya Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Pekat) di Wilayah Polres Bantul Periode 2013-2015*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Ramadani. (2018). *Tesis: Penanganan Pekerja Seks Komersial Ditinjau dari Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan*. Medan: USU.

Sitompul, R. M. (2014). Kebijakan Non Penal Dalam Upaya Pencegahan dan Perlindungan Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (Trafiking) Studi Kasus Provinsi Sumatera Utara . *USU Law Journal*, 193.

Wahyudi, S. T. (2012). Problematika Penerapan Pidana Mati Dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 127.

## B. Ensiklopedi

Moeliono, A. M. (1994). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Sakho, A. M., Nasution, S. A., & Munif, A. (2005). *Tematis Ensiklopedi Al-Quran*. Jakarta: Kharisma Ilmu.

## C. Buku

Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Juridical Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*. Kencana.

Aminanto, K. (2018). *Bunga Rampai Hukum*. Kupang: Jeber Katamedia.

Anwar, Y., & Andang. (2013). *Kriminologi*. Bandung: PT. Refika Aditama.

Arief, B. N. (1992). *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: Ananta.

Arief, B. N. (1998). *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Arief, B. N. (2002). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Arief, B. N. (2008). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana.

Bisri, I. (2004). *Sistem Hukum Indonesia, Prinsip-prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Fajar, M., & Achmad, Y. (2015). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Farhana. (2010). *Aspek Hukum Perdagangan Orang di Indonesia* . Jakarta: Sinar Grafika.

Friedmann, W. (t.thn.). *Teori dan Filsafat Hukum*. Jakarta: PT. Rajawali Press.

Gunakaya, W. (1997). *Politik Kriminal (Criminal Policy)*. Bandung: Sekolah Tinggi Hukum Bandung.

Hamzah, A. (1994). *Asas-asas Hukum Pidana, edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Hoefnagels, G. P. (1973). *The Other Side of Criminology*. Holland: Kluwer.

- Kartono, K. (1999). *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kartono, K. (2005). *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Press.
- Koentjoro. (2004). *On The Spot: Tutur Dari Sarang Pelacur*. Yogyakarta: Tinta.
- Marzuki, P. M. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Meyer, R. R., & Greenwood, E. (1984). *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial (The Design of Social Policy Research)*. Jakarta: Rajawali.
- Muladi, & Arief, B. N. (1992). *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: PT. Alumni.
- Mulyadi, L. (2004). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Jakarta: Djambatan.
- Mulyadi, L. (2008). *Bunga Rampai Hukum Pidana Perspektif, Teoritis, dan Praktik*. Bandung: PT. Alumni.
- Nuraeny, H. (2013). *Tindak Pidana Perdagangan Orang: Kebijakan Hukum Pidana dan Penerapannya, cetakan ke-2*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nuraeny, H. (2011). *Tindak Pidana Perdagangan Orang Kebijakan Hukum Pidana dan Pencegahannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Packer, H. L. (1968). *The Limits of Criminal Sanction*. California: Stanford University Press.
- Priyatno, D. (2004). *Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*. Bandung: Utomo.
- Purnomo, B. (1982). *Asas-asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Balai Aksara.
- Ravena, D., & Kristian. (2016). *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Bandung: Kencana.
- Simanjuntak, B. (1982). *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*. Bandung: Tarsito.
- Siregar, K. (2015). *Model Pengaturan Hukum Tentang Pencegahan Tindak Prostitusi Berbasis Masyarakat Adat Dalihan Na Tolu*. Medan: Perdana Mitra Handalan.
- Soesilo, R. (1976). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politea.
- Sudarto. (1986). *Kapita Selekta Hukum*. Bandung: Alumni.
- Sugandhi, R. (1980). *KUHP Dengan Penjelasannya*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Suyanto, B. (2010). *Masalah Sosial Anak*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Syamsuddin, A. (2011). *Tindak Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wijayanti, A. (2011). *Strategi Penulisan Hukum*. Bandung: Lubuk Agung.

Wisadirana, D. (2015). *Perlawanan Sosial Masyarakat Lokalisasi Atas Kebijakan Pemerintah*. Malang: Kalimetro Intelegensia.

Wisnubroto. (2004). *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.

Wolfman, B. R. (1988). *Peran Kaum Wanita*. Yogyakarta: Kanisius.

Hoefnagels, G. P. (1972). *The Other Side Of Criminology: An Inversion Of The Concept Of Crime*. Rotterdam.

Mulyadi, M. (2008). *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy Dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*. Medan: Pustaka Bangsa Press.

Zaidan, M. A. (2016). *Kebijakan Kriminal*. Jakarta: Sinar Grafika.

#### **D. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisian Serta Praktek Susila di Kota Medan.

#### **E. Website**

*medankota.bps.go.id*. (2020). Diambil kembali dari Badan Pusat Statistik Kota

Medan., diakses pada Minggu, 15 November 2020.

## DAFTAR LAMPIRAN

### Lampiran 1

Narasumber: AKP Khairuddin – Kepala Bagian Operasi Satbinmas Polrestabes Medan

Penulis : Bagaimana penerapan kebijakan non penal terhadap perempuan dalam prostitusi di kota Medan?

Narasumber : Dalam praktik prostitusi ini, kebijakan non penal yang kita lakukan adalah, pertama dari hasil anev (analisa dan evaluasi) gangguan kamtibmas setiap bulannya itu nanti akan ditetapkan apa-apa saja yang menjadi gangguan kamtibmas. Kemudian dari hasil itu satbinmas sebagai pembina masyarakat membuat suatu program kegiatan hal-hal yang berkaitan dengan gangguan tersebut. Apabila kegiatan prostitusi ini sudah benar-benar tinggi artinya mengganggu, meresahkan masyarakat maka kita melakukan kegiatan operasi, namanya operasi penyakit masyarakat (pekat) yang termasuk di dalamnya adalah kegiatan pencegahan prostitusi.

Kemudian sehubungan dengan kegiatan operasi pekat ini, kita mengacu pada bagian operasi (Bagop), apabila itu dilakukan maka kita lakukan kegiatan operasi, jadi bukan di binmas, binmas hanya pelaksana namun penentuan operasinya adalah di bagop.

Penulis : Apakah satbinmas bekerjasama juga dengan polsek sekitar kota Medan?

Narasumber : Iya, jadi bersama sesuai dengan perintah dari bagop bagaimana sistem operasinya, tapi yang jelas itu di bagian daripada penyakit masyarakat. Tergantung dari bagop kalau memang ada anggarannya disana, ditahun anggaran itu maka dilakukan serentak seluruh jajaran polrestabes Medan, 12 Polsek yang ada.

Penulis : Setelah dilakukan operasi yang dimaksud, apakah ada kendala-kendala dalam menanggulangi praktik prostitusi di kota Medan?

Narasumber : Kendala-kendala pasti ada. Yang pertama sering bocornya operasi ini, sudah ketahuan duluan. Karena kita kan bergerak berkelompok, sekarang juga sistem komunikasi sudah canggih. Jadi sasarannya ini kan banyak losmen-losmen, atau hotel kelas melati, nah begitu kita bergerak ini akan dihubungi ke tempat-tempat yang lain. Jadi biasanya kita lakukan ini kegiatan operasi selain dari bagop nanti yang namanya penyakit masyarakat ada juga dari Dinas Sosial dan

Satpol PP kita bekerja sama, sasarannya pun sama juga. Jadi di losmen-losmen itulah kita berindikasi bahwa itu adalah tempat prostitusi.

Kemudian kedua faktor ekonomi, itu jelas. Karena berdasarkan dari hasil operasi yang kita jaring itu pada umumnya semua menyatakan karena faktor ekonomi, tidak ada lapangan pekerjaan lagi, sehingga seperti itu.

Penulis : Apakah kepada mereka yang terjaring pada operasi diberikan pemahaman dari pihak satbinmas?

Narasumber : Jadi ada dua yang kita lakukan, pertama-tama pembinaan itu kalau indikasi memang orang itu dinyatakan bukan menjajakan diri atau juga bukan Wanita Tuna Susila (WTS), nah itu kita panggil, kita minta KTP yang bersangkutan, kalau dia belum berumah tangga kita panggil orangtuanya, kalau sudah berumah tangga kita panggil suaminya atau keluarganya untuk dibuat pernyataan tidak akan melakukan lagi. Kita lakukan pembinaan, dan setiap operasi juga kita memanggil Ustad bagi yang Muslim, Pendeta bagi yang Kristen, dan akan diberi pemahaman tentang kaidah keagamaan bagaimana orang itu bisa berubah.

Itu yang pertama, nah yang kedua, jika dia memang ada indikasi adalah wanita tuna susila (WTS) kita serahkan pada Dinas Sosial untuk melakukan pembinaan di panti-panti mereka, contoh Parawarsa yang berada di tanah Karo. Lamanya pembinaan tergantung kepada Dinas Sosial, intinya wanita yang ada indikasi WTS langsung kita serahkan kepada Dinsos.

Penulis : Dimana saja tempat di kota Medan yang biasa dijadikan sebagai tempat prostitusi?

Narasumber : Iya prostitusi pelakunya adalah WTS atau sekarang pun juga ada pria tuna susial (PTS). Jadi tempat-tempat lokasi prostitusi itu losmen-losmen atau disebut juga hotel kelas melati, wisma-wisma, tempat kost. Jadi sekarang tempat kost pun seperti itu. Banyak anak-anak yang masih remaja itu di kost-kostan mereka, itu polsek-polsek sering melakukan razia di tempat kost. Razia tempat kost itu biasa polsek-polsek yang melaksanakan berdasarkan pengamatan mereka, keluhan dari masyarakat.

Penulis : Polrestabes sendiri dalam waktu terakhir, kapan melakukan pembinaan mengenai prostitusi ini?

Narasumber : Jadi, karena Covid ini kita semua konsentrasi ke Covid. Dan anggaran pun banyak dihabiskan semua ke Pos Covid, instansi pemerintahan pun banyak seperti itu. Kita ada operasi Amanusa Dua

namanya untuk penanganan Covid ini sendiri, sehingga kegiatan-kegiatan untuk prostitusi ini tadi sangat kurang kita lakukan. Dan kita pun sudah melihat selama Covid, jarang ada kegiatan seperti itu, walaupun ada hanya sedikit.

Tapi sebelum Covid, pasti ada pembinaan seperti yang tadi dijelaskan. Kita lakukan pembinaan keagamaan, selain kita juga lakukan pembinaan hukum. Kita ada juga namanya BINREDAWAN (pembinaan remaja pemuda dan wanita). Kita sifatnya mendatangi ke tempat-tempat seperti tadi, panti-panti pijat juga kita lakukan pengarahan kepada pengelolanya, kalau orangnya pasti tersembunyi. Karena juga itu tempat-tempat panti pijat pun sering dilakukan praktik prostitusi, jadi kita lakukan pembinaan-pembinaan dengan menyentuh mereka untuk tidak lari daripada usahanya itu.

Penulis : Program Kerja Polrestabes khususnya di Satbinmas dalam praktik prostitusi bagaimana Pak?

Narasumber : Nah itu operasi penyakit masyarakat biasanya setahun ada sekali. Tapa di tahun 2020 ini belum ada karena Covid. Kemudian kalau di kita yang rutinitas ya itu tadi pembinaan ke tempat-tempat lokasi yang dimaksud tadi. Cuma kita menyentuh dan mengingatkan jangan dilakukan prostitusi. Itu kegiatan rutin kita namanya unit Bimtikmas.

Penulis : Ada pengulangan atau tidak Pak, setelah dibina di Dinas Sosial?

Narasumber : Ada, itu terbukti kita lakukan razia tahun ini, tahun depan ketemu lagi dengan orang yang bersangkutan, orang yang sama. Kemudian kita kembalikan lagi ke Dinas Sosial, mereka kan disana sudah diberi pembinaan rohani, diberi pelatihan kursus-kursus, tapi diulangi. Ya, itu lagi kembali pada faktor ekonomi tadi, dan mungkin karena sudah karakternya.

Penulis : Apakah Binmas dapat merazia hotel bintang 5?

Narasumber : Sebenarnya begini, dimana saja apabila ada laporan adanya indikasi tindak pidana, buktinya artis HH, itukan di hotel bintang 5 Grand Aston. Kalau ada memang indikasi disitu ya semua tempat bisa kita sentuh. Tidak ada itu Polisi hanya bisa razia di kelas melati saja, itukan karena berdasarkan hasil pengamatan kita yang sering di kelas melati. Jadi pasangan-pasangan selingkuh, pasangan yang apa, ada di kelas melati, jarang di hotel-hotel bintang 5. Karena disana kan terbuka, tapi kalau di bintang 5 kan agak susah kalau memesan kamarnya, jadi orang itu lebih nyaman disitu.

Penulis : Tapi, maaf begini Pak, kebanyakan pejabat atau yang punya kekuasaan kan mereka tidak mau memakai hotel kelas melati, bagaimana kebijakan dari kepolisian?

Narasumber : Tetap kita lakukan razia, kalau memang targetnya. Kita kan gini operasi itu berdasarkan target bukan berdasarkan kemauan kita, kalau target operasinya ditetapkan disitu ya kesitu. Jadi kalau ada indikasi, terbukti, banyak prostitusi yang dilakukan itu di hotel-hotel bintang 5 seperti artis VA juga itu semua kan di hotel bintang 5. Karena beda cara penerapan kita, begini Polisi itu menganalisa setiap kasus tindak pidana ataupun gangguan-gangguan dianalisa bagaimana cara untuk membongkar itu punya trik-trik tersendiri. Jadi kalau misal masuk aja ke hotel bintang 5, dan mengganggu kenyamanan kan tidak bisa juga. Tapi kalau memang seperti ini, oh itu rumah kost ini 50 % itu melakukan itu, ya berarti itu target kita. Jadi berdasarkan target.

Si HH itu sudah kita ikuti, tapi saat penangkapan kita tidak ikut. Berdasarkan hasil penyelidikan berada disitu, maka mereka langsung melakukan tindakan hukum dengan represif tidak lagi preventif.

Penulis : Apakah patroli di Jalan ada juga? Karena yang kita lihat juga banyak di atas jembatan layang bermesra-mesraan di pinggir jalan atau ada transaksi jual beli di pinggir jalan juga.

Narasumber : Jadi kita, jajaran kita termasuk binmas. Ini kita setiap hari melakukan patroli, ada 3 unit mobil yang terus melakukan patroli, namanya Bimtikmas yang mengunjungi tempat-tempat yang seperti itu tadi, ada Bimkamsa (keamanan swakarsa) pembinaan ke satpam, dan Bimpolmas ke tokoh-tokoh masyarakat. Nah apabila kita temukan ada pelanggaran mengganggu ketertiban umum pasti kita akan melakukan pencegahan yaitu dengan menyuruh mereka membubarkan diri, jadi patroli tetap ada ditambah lagi dengan polsek-polsek. Kalau itu mengganggu ketertiban umum kita bubarkan, kalau ada pidana ya kita lakukan penindakan.

Penulis : Menurut bapak apakah si WTS atau pun PTS ini yang terjerat prostitusi layak atau tidak dibuat aturan hukum untuk mereka? Apalagi bagi mereka yang melakukan pengulangan?

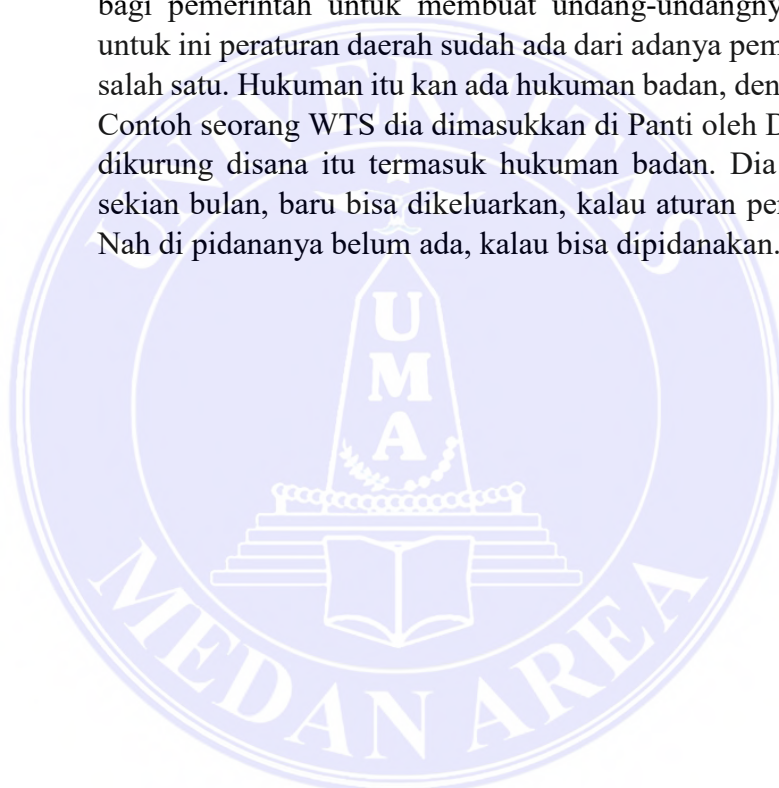
Narasumber : Pasti iya. Karena yang jelas itu membuat kersahan. Yang paling utama pekerjaan itu adalah pekerjaan yang tidak di sukai oleh Tuhan, melanggar aturan agama, melanggar aturan sosial. Sudah seharusnya dibuat aturan hukum untuk mereka, kami sangat mendukung kalau ada undang-undang yang lebih keras untuk ini kami siap membantu. Kalau sementara ini kan memang mucikarinya



aja yang kenak, memang undang-undangnya seperti itu perdagangan orang kan. Sementara pelakunya itu harus delik aduan. Jadikan ada cela disitu, makanya harusnya dirubah, gatau KUHP yang baru ini adakah draft yang sudah memperbaiki hal-hal seperti ini itupun belum kita tahu. Yang jelas kita ingin, semua pihak yang melawan hukum itu harus dihukum, karena hukum adalah panglima tertinggi.

Penulis : Closing Statement Pak untuk penulisan skripsi saya ini.

Narasumber : Jadi gini, ini sangat baik diangkat. Karena disini masih ada cela bagi para pelaku-pelaku ini yang seharusnya dihukum ternyata dia tidak bisa dihukum, karena hanya mucikari saja yang diatur hukumannya. Jadi mudah-mudahan dengan ini bisa menjadi acuan bagi pemerintah untuk membuat undang-undangnya. Yang jelas untuk ini peraturan daerah sudah ada dari adanya pembinaan, itukan salah satu. Hukuman itu kan ada hukuman badan, denda, itukan ada. Contoh seorang WTS dia dimasukkan di Panti oleh Dinsos, dia kan dikurung disana itu termasuk hukuman badan. Dia dibina disana sekian bulan, baru bisa dikeluarkan, kalau aturan perda seperti itu. Nah di pidananya belum ada, kalau bisa dipidanakan.



Lampiran 2

  
**KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA**  
**DAERAH SUMATERA UTARA**  
**RESOR KOTA BESAR MEDAN**  
Jalan H.M. Said No. 1 Medan 20235

Medan, 18 Januari 2021

Nomor : B / 561 / 1 / SIP 1.1 / 2021  
Klasifikasi : BIASA  
Lampiran : -  
Perihal : kegiatan penelitian

Kepada  
Yth. DEKAN FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
SUMATERA UTARA  
di  
Medan

1. Rujukan :

- Surat Direktur Universitas Medan Area nomor : 2239/FH/01.10/XII/2020 tanggal 11 Desember 2020 perihal melaksanakan riset.
- Nota Dinas Kabag Sumda Polrestabes Medan nomor : B/ND-8/1/SIP 1.1/2021/Bag Sumda tanggal 14 Januari 2021 perihal penghadapan mahasiswa program Sarjana Fakultas Hukum universitas Medan area a.n. Mega Kartika Zebua.

2. Sehubungan dengan rujukan tersebut di atas, bersama ini di beritahukan kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area Sumatera Utara bahwa Mahasiswa yang tersebut dibawah ini :

NO	NPM	N A M A	SEMESTER	KET
1	2	3	4	5
1.	178400230	MEGA KARTIKA ZEBUA	VII	HADIR

Benar Mahasiswa/i tersebut di atas telah selesai melaksanakan Magang / penelitian untuk pengambilan data, wawancara dan dokumentasi di Satuan Binmas Polrestabes Medan

3. Demikian untuk menjadi maklum.

a.n. KEPALA KEPOLISIAN RESOR KOTA BESAR MEDAN  
KASABINMAS

  
REZA RAHLEVI LUBIS, S.H  
AJUN KOMISARIS BESAR POLISI NRP 70050473

Tembusan :

- Kapolrestabes Medan
- Kabag Sumda Polrestabes Medan



### Lampiran 3

**PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN  
NOMOR : 6 TAHUN 2003**

**TENTANG**

**LARANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMISAN  
SERTA PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN**

**WALI KOTA MEDAN**

- Menimbang : a. Bahwa salah satu upaya Pemerintah Kota Medan mewujudkan tercapainya Kota Medan menjadi Kota Bestari, perlu meningkatkan pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila secara terpadu di Kota Medan.
- b. Bahwa dengan semakin meningkatnya dan perkembangan jumlah gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila, yang melakukan kegiatan pengemis di medan-medan jalan, traffic light, pelataran masjid-masjid dan jembatan-jembatan penyebrangan serta kegiatan tuna susila ditempat-tempat umum, taman-taman, pinggir sungai, bawah jembatan, hotel, losmen, dan tempat lainnya di kota medan.
- c. Bahwa kegiatan yang dilakukan dengan berbagai cara, untuk menimbulkan belas kasihan orang lain, ini merupakan penyakit mental atau pemalas yang tidak sejalan dengan ajaran agama, sedangkan tuna susila merupakan tindakan yang bertentangan dengan norma-norma sosial dan keagamaan dan sangat membahayakan kehidupan generasi muda serta dapat menyebabkan penyebaran virus AIDS / HIV dan virus penyakit lainnya yang semakin meluas.
- Mengingat : d. Bahwa untuk maksud tersebut diatas perlu untuk menerbitkan satu ketentuan tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota medan dan menetapkannya dalam satu Peraturan Daerah.
1. Undang-Undang Nomor 8 (Drt) Tahun 1956 tentang pembentukan Daerah Otonom kota-kota besar dalam lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Utara.
  2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.
  3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
  4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan
  5. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,
  6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis,
  8. Peraturan pemerintah nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom
  9. Keputusan presiden nomor 40 tahun 1983 tentang koordinasi penanggulangan gelandangan dan pengemis
  10. Keputusan presiden nomor 44 tahun 1999 tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, rancangan peraturan daerah dan

rancangan keputusan presiden  
11. Peraturan menteri kesehatan RI Nomor 86/Menkes/4/77 tentang minuman keras.

Dengan persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KOTA MEDAN

MEMUTUSKAN

Menetapkan: PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN TENTANG LARANGAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMISAN SERTA PRAKTEK TUNA SUSILA  
DI KOTA MEDAN

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam peraturan daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. Daerah adalah Kota Medan
- b. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Medan
- c. Kepala Daerah adalah Wali Kota Medan
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan.
- e. Kepala kantor adalah kepala sosial kota medan
- f. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat-tempat umum.
- g. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
- h. Tuna susila adalah seseorang yang melakukan hubungan kelamin tanpa ikatan perkawinan yang sah dengan mendapatkan imbalan jasa financial maupun materil bagi dirinya maupun pihak lain dan perbuatan tersebut bertentangan dengan norma sosial, agama dan kesusilaan (termasuk didalamnya wanita tuna susila, mucikari, gigo, dan waria tuna susila)
- i. Tempat tuna susila adalah tempat yang digunakan untuk melakukan atau menampung perbuatan praktek pelacuran baik yang bersifat tetap maupun bersifat sementara.

## BAB II LARANGAN

### Pasal 2

- (1) Dilarang melakukan penggelandangan dan pengemis berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain
- (2) Dilarang dengan sengaja memperajut orang lain seperti bayi, anak kecil dan atau mendatangkan seseorang/beberapa orang untuk maksud melakukan pengemis
- (3) Dilarang membujuk atau memikat orang lain dengan dengan perkataan-perkataan dan isyarat dan atau dengan perbuatan lainnya dengan maksud mengajak melakukan perbuatan pelacuran di jalan umum dan atau tempat yang diketahui/dikunjungi oleh orang lain baik perorangan atau beberapa orang.
- (4) Dilarang dengan sengaja memanggil/mendatangkan seseorang, beberapa orang untuk maksud melakukan perbuatan-perbuatan pelacuran / tuna susila
- (5) Barang siapa mengetahui, melihat, melanggar, ada perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1), (2), (3), dan (4) pasal ini berkewajiban melaporkan kepada pihak yang berwenang.

## BAB III PENGAWASAN DAN PEMBINAAN

### Pasal 3

- (1) Pengawasan terhadap peraturan daerah ini dilaksanakan secara terpadu di bawah koordinasi kepala daerah
- (2) Dalam hal-hal tertentu dan dipandang kepala daerah membentuk tim pengawasan terpadu
- (3) Teknis penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila akan diatur lebih lanjut dengan keputusan kepala daerah

### Pasal 4

Pemerintah daerah melakukan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis serta tuna susila berupa kegiatan yang berbentuk dan mencakup keterampilan-keterampilan serta keahlian lainnya

## BAB IV KETENTUAN PIDANA

### Pasal 5

- (1) Barang siapa yang melanggar ketentuan pasal 2 peraturan daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

## BAB V PENYIDIK

### Pasal 6

- (1) Pejabat pegawai negeri sipil tertentu dilingkungan pemerintah kota medan diberi wewenang sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana dibidang pelanggaran ketentuan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila di kota medan.
- (2) Wewenang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :
  - a. Mencrima, mencari mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana dibidang pelanggaran ketentuan tentang penanggulangan gelandangan pengemis serta tuna susila agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lebih lengkap dan jelas
  - b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang pelanggaran ketentuan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila
  - c. Meminta keterangan dan bahan bukti bagi orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana dibidang pelanggaran ketentuan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila
  - d. Melakukan pengeledahan unu mendapatkan bahan bukti pembukuan pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut
  - e. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka melaksanakan tugas penyidikan tindak pidana pelanggaran gelandangan dan pengemis serta tuna susila
  - f. Menyuruh berhenti seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan atau dokumen sebagaimana dimaksud pada huruf e.
  - g. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana pelanggaran ketentuan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila
  - h. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai saksi
  - i. Menghentikan penyidikan
  - j. Melakukan tindak lain untuk kelancaran penyidikan tindak pidana dibidang pelanggaran ketentuan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan penyampaian hasil penyidikan kepada penuntut umum, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

## BAB VI KETENTUAN PENUTUP

### Pasal 7

- (1) Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini akan diatur kemudian dengan keputusan Kepala Daerah dengan sepanjang mengenai pelaksanaannya.
- (2) Peraturan Daerah ini disebut Peraturan Daerah tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di Kota Medan
- (3) Peraturan Daerah ini dimulai berlakunya sejak tanggal diundangkan

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam lembaran daerah Kota Medan.

Disahkan di Medan  
pada tanggal 23 Desember 2003  
WALI KOTA MEDAN,

Dto

Drs.H. ABDILLAH, Ak., MBA.

Diundangkan dalam Lembaran Daerah Kota Medan  
Nomor : 22 Seri E Tanggal : 23 Desember 2003