

### **BAB III**

#### **PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II SURABAYA NOMOR 7 TAHUN 1999 SERTA LOKALISASI DOLLY**

##### **A. Perda Nomor 7 Tahun 1999**

Prostitusi adalah suatu masalah sosial yang sulit untuk diatasi sampai sekarang ini. Berbagai macam alasan diajukan untuk menjawab kesulitan untuk memberantasnya. Kesulitan ekonomi dan tuntutan perut menjadi alasan utama para Pekerja Seks Komersial dan orang-orang yang mendapat keuntungan dalam “industri seks” ini untuk membela diri. Kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan kerasnya persaingan bisnis yang terkadang antara halal dan haramnya tidak tampak batasan yang jelas juga menjadi alasan pendukung.

Di samping itu, faktor kemalasan dari psikis Pekerja Seks Komersial dan solusi yang ditawarkan oleh pemerintah belum cukup memadai untuk menekan praktik asusila, menjadi faktor yang harus diutamakan dalam usaha pemberantasan prostitusi. Prostitusi tidak bisa hanya dilihat dari satu aspek, akan tetapi harus dilihat dari beberapa aspek sehingga masalah asusila ini menjadi jelas. Aspek moral menjadi penekanan dalam pemberantasannya,

karena jika aspek sosial selalu menjadi penekanan, sampai kiamat pun masalah asusila ini tidak akan selesai.<sup>1</sup>

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan ditetapkan pada tanggal 11 Mei 1999 merupakan peraturan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Surabaya.

Sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut seperti yang tertera dalam Ketentuan umum pasal 1, yaitu:

- a. Bangunan atau Tempat adalah bangunan permanen, semi permanen maupun tidak permanen serta tempat lain baik terbuka maupun tertutup.
- b. Perbuatan Asusila, adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma-normakesusilaan, moral dan norma-norma agama, khususnya perbuatan seperti hubungan suami istri untuk memuaskan nafsu syahwatnya, tetapi tidak terikat dalam status pernikahan.
- c. Pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila, adalah segala perbuatan yang mengarah kepada perbuatan asusila yang dilakukan di tempat umum dengan maksud untuk menyuruh/mempengaruhi/mengajak atau menganjurkan orang lain untuk melakukan perbuatan asusila dengan yang bersangkutan, baik yang secara langsung maupun terselubung.

---

<sup>1</sup> Maria Theresia (Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, 10 Juni 2014.

- d. Pekerja Seks Komersial, adalah wanita yang melayani laki-laki yang bukan suaminya untuk memuaskan nafsu syahwatnya dengan memperoleh imbalan atau pembayaran.
- e. Mucikari, adalah setiap orang yang mata pencahariannya baik sambilan atau sepenuhnya, menyediakan dan atau mengelola tempat untuk praktik Pekerja Seks Komersial.
- f. Tempat Umum, adalah jalan, dan tempat-tempat lain yang dapat secara bebas dikunjungi setiap orang.<sup>2</sup>

Dari pengertian tersebut di atas, Pemerintah Daerah Kotamadya Surabaya melarang semua kegiatan maupun praktik asusila, baik yang dilakukan di jalan-jalan yang secara bebas dapat dikunjungi oleh semua orang maupun di tempat atau bangunan yang permanen, semi permanen maupun tidak permanen, terbuka atau terselubung.

Dalam BAB II PERDA Nomor 7 Tahun 1999 pasal 2 menyatakan dengan tegas larangan menggunakan bangunan atau tempat serta perbuatan asusila, yaitu:

Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, setiap orang dilarang:

- a. Menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila.
- b. Melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, *PERDA No. 7 Tahun 1999*, 2-3.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 3.

Bagi pelanggaran terhadap ketentuan PERDA Nomor 7 Tahun 1999 ini dikenakan sanksi Administratif dan dapat diancam pidana denda. Hal ini disebutkan dalam BAB IV pasal 5 dan BAB V pasal 6, yaitu:

#### Pasal 5

Pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

- (1) Selain sanksi administratif tersebut dalam pasal 5 Peraturan Daerah ini, pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, dapat pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000,00 (LimaPuluh Ribu Rupiah).
- (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.<sup>4</sup>

### **B. Alasan Dikeluarkannya Perda Nomor 7 Tahun 1999**

Apabila melihat kepada konsideran-konsideran Perda Nomor 7 Tahun 1999 ini, sebenarnya Peraturan Daerah yang mengatur masalah asusila terutama tentang rumah-rumah prostitusi sudah dikeluarkan, yaitu: Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 92/DPRDS Tahun 1953 tentang Penutupan Rumah-rumah Prostitusi dalam Kota Besar Surabaya. Peraturan Daerah ini pun dirasa belum cukup untuk menghentikan lajunya perkembangan prostitusi di Surabaya sehingga pada tahun 1954, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 17/DPRDS

---

<sup>4</sup> Ibid., 4-5.

Tahun 1954 tentang Pencegahan Pemikatan untuk Melakukan Perbuatan Cabul.<sup>5</sup>

Melihat dan menimbang bahwa perkembangan kegiatan yang bertentangan dengan norma-norma agama dan kesusilaan, yaitu Prostitusi di Kota Surabaya dewasa ini sudah sangat memprihatinkan dan perlu segera diatasi dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik, khususnya warga masyarakat di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Adapun untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya No. 92/DPRDS Tahun 1953 tentang Penutupan Rumah-rumah Prostitusi dalam Kota Besar Surabaya dan Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 17/DPRDS Tahun 1954 tentang Pencegahan Pemikatan untuk Melakukan Perbuatan Cabul perlu disempurnakan dengan suatu Peraturan Daerah yang mengatur ketentuan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila.

Dengan diterapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya diharapkan dapat menghilangkan atau setidaknya mengurangi praktik-praktik prostitusi maupun kegiatan yang bertentangan

---

<sup>5</sup> Muhammad Rizal (Bagian Pembuat Produk Hukum Kota Surabaya) , *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

dengan norma-norma agama maupun kesusilaan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik.<sup>6</sup>

### **C. Fungsi dan Peranan Perda Nomor 7 Tahun 1999 dalam Penanganan Prostitusi di Surabaya**

Dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Pemerintah Kotamadya dengan keputusan walikota tentang pelaksanaan penertiban dan pembinaan pelanggaran asusila.

#### **1. Penertiban**

Dalam surat keputusan Walikota tersebut, diputuskan untuk menunjuk Kepala Dinas Polisi Pamong Praja Kota Surabaya sebagai pejabat yang berwenang untuk melakukan tindakan penertiban, secara bertahap yang meliputi

- a) Pendataan, penelitian dan menetapkan bahwa suatu tempat atau bangunan digunakan sebagai tempat untuk melakukan perbuatan asusila.

---

<sup>6</sup> Muhammad Rizal (Bagian Pembuat Produk Hukum Kota Surabaya) , *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

- b) Menyatakan suatu bangunan atau tempat tidak digunakan sebagai tempat untuk melakukan perbuatan asusila.
- c) Teguran dan atau peringatan kepada penghuni/pemilik yang bertanggung jawab atas bangunan/tempat tersebut untuk menghentikan penggunaan bangunan untuk melakukan perbuatan asusila

Menurut keterangan Bambang Hartono selaku Lurah Putat Jaya Sawahan bahwa pihak Dinas Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, sudah berupaya untuk menertibkan para PSK yang beroperasi di jalan-jalanan dan diskotik-diskotik, bar-bar ataupun panti pijat. Untuk daerah lokalisasi, mereka tidak menjamahnya dikarenakan hal itu bisa menjadi upaya antisipasi agar para PSK tidak melakukan operasinya di jalanan yang tentunya itu akan lebih berbahaya karena bisa mengganggu ketertiban dan menyebarkan penyakit HIV. Para PSK yang berada di lokalisasi diserahkan kepada Muspika yang bekerjasama dengan RT/RW dan Lurah setempat.<sup>7</sup>

## 2. Pembinaan

Lokalisasi PSK yang sering diasumsikan sebagai upaya pelegalisasian merupakan suatu upaya rehabilitasi atau pembinaan yang merupakan tindak lanjut dari upaya penertiban atau tindak lanjut dari pengenaan sanksi administratif.

---

<sup>7</sup> Bambang Hartono (Lurah Putat Jaya Sawahan), *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

Dalam upaya pembinaan ini, Pemerintah Kota Madya Surabaya menunjuk Kepala Bagian Sosial Sekretariat Daerah Kota Surabaya yang sekarang menjadi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya untuk melakukan pembinaan terhadap mucikari, PSK maupun orang lain yang terlibat baik dalam hubungan usaha/komersial maupun tidak.

Pembinaan terhadap setiap orang yang terlibat baik dalam perbuatan asusila, meliputi :

- a) Pembinaan bidang mental/rokhani/keagamaan, yang dalam hal ini bekerja sama dengan Departemen Agama.
- b) Pembinaan bidang kesehatan  
Dalam hal kesehatan, pemerintah kota surabaya bekerja sama dengan Dinas Kesehatan melalui penyuntikan HIV.
- c) Pembinaan bidang pendidikan/keterampilan/wirausaha yaitu latihan menjahit dan salon kecantikan.
- d) Pembinaan bidang sosial dan budaya.

Menurut Muhammad Rizal (Bagian Pembuat Produk Hukum) bahwa Langkah-langkah operasional yang ditempuh oleh Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya adalah :

- 1) Tahap Rehabilitasi sosial :
  - Pendekatan awal, meliputi: Orientasi, Konsultasi, Identifikasi, Motivasi dan Seleksi.



- Penerimaan, meliputi: Registrasi, penelaahan dan pengungkapan masalah, penempatan masalah dalam program pelayanan.
  - Bimbingan sosial dan keterampilan.
- 2) Tahap Resosialisasi
- Bimbingan kesiapan dan peran serta masyarakat.
  - Bimbingan sosial hidup di masyarakat.
  - Pemberian bantuan stimulan.
  - Bimbingan sosial ekonomi-produktif.
  - Penyaluran pada unit kerja-usaha.
- 3) Tahap Bimbingan Lanjut
- Bimbingan peningkatan usaha/kerja.
  - Bimbingan peningkatan bermasyarakat.
  - Pemberian bantuan pengembangan usaha.

Adapun proses rehabilitasi, dikenal ada dua sistem yaitu :

#### I. Sistem Non Panti

Dalam sistem Non Panti ini, para PSK maupun mucikari melalui tahap penyeleksian, yaitu: untuk yang berusia produktif dan tidak mempunyai kemampuan yang memadai tidak mengalami pengulangan dikenakan sanksi tindak pidana ringan. Adapun yang sudah berusia tua dan mengalami pengulangan penangkapan dikenakan sanksi tindak pidana ringan, berupa pidana denda Rp.

50.000.00. Akan tetapi. Hal ini tidak diberlakukan lagi karena tidak berpengaruh kepada para PSK sehingga diganti dengan kurungan.

Berhubung Kota Surabaya tidak mempunyai panti atau gedung rehabilitasi untuk para PSK, maka Pemerintah Kota Surabaya bekerja sama dengan Dinas Sosial Tingkat 1 Jawa Timur, yaitu para PSK yang tertangkap setelah melewati penyeleksian dikirim ke salah satu panti rehabilitasi di Situbondo, Kediri, dan Madiun. Proses rehabilitasi ini memakan waktu sampai enam bulan.

## II. Sistem Panti

Dalam sistem panti ini para PSK melalui beberapa tahap, yaitu :

### a. Tahap penyeleksian

Dalam tahap ini para PSK diseleksi dan diidentifikasi untuk mengikuti tahap bimbingan sesuai dengan minat, bakat dan identifikasi permasalahannya.

### b. Tahap Bimbingan

Para PSK diberikan bimbingan dan motivasi untuk meninggalkan “pekerjaan” prostitusi.

### c. Tahap Pelatihan

Bagi PSK yang bertekad ingin meninggalkan dunia prostitusi akan diberikan latihan keterampilan yaitu menjahit dan salon kecantikan.

### d. Bantuan Stimulan

PSK yang sudah diberikan latihan keterampilan menjahit dan salon kecantikan diberikan bantuan seperti mesin jahit untuk digunakan sebagai modal usaha.

### III. Bimbingan Lanjut

Tahap ini adalah upaya peninjauan terhadap para PSK yang mendapatkan bantuan stimulan dan sudah melalui tahap palatihan. Namun, menurut pihak Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, tahap bimbingan lanjut ini belum berjalan sehingga tidak diketahui tingkat keberhasilan dari sistem panti tersebut.<sup>8</sup>

Pada bulan Ramadhan, Pemerintah Kota Surabaya dengan Surat keputusan Walikota Surabaya Nomor 74 Tahun 2001 pernah menghentikan kegiatan lokalisasi di Surabaya. Namun, Perda No.7 Tahun 1999 tidak dimasukkan dalam daftar landasan hukumnya. Pemerintah Kota Surabaya merencanakan menutup lokalisasi yang konon terbesar di Asia Tenggara itu pada tanggal 18 Juni 2014 sebelum memasuki bulan Ramadhan. Setiap bulan puasa, lokalisasi Dolly ditutup total, dan diharapkan usai lebaran tidak ada lagi PSK dan mucikari yang beroperasi lagi.

Lokalisasi Gang Dolly di daerah Jarak, Pasar Kembang, bakal ditutup pada 18 Juni 2014 nanti, tepatnya menjelang Ramadhan 2014. Eksekutor penutupan lokalisasi yang disebut-sebut terbesar di Asia Tenggara, itu adalah Pemkot Surabaya. Agar program penutupan Dolly lancar dan tepat waktu, Wali

---

<sup>8</sup> Muhammad Rizal (Bagian Pembuat Produk Hukum Kota Surabaya) , *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

Kota Surabaya berkoordinasi secara intens dengan Kementerian Sosial (Kemensos).<sup>9</sup>

#### **D. Lokalisasi Dolly**

##### **1. Letak dan Kondisi Geografis**

Kompleks Lokalisasi Dolly berada di kawasan Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, Kotamadya Surabaya. Hanya sebuah jalan sepanjang kurang lebih 150 meter dengan lebar sekitar 5 meter beraspal cukup halus, hasil Proyek Perbaikan Kampung (Kampung Improvement Project) tahun 1977. Tepatnya, kompleks pelacuran ini berlokasi di Jalan Kupang Gunung Timur V Raya. Kalau Jalan Tunjungan dianggap sebagai pusat atau jantung Kota Surabaya, kompleks pelacuran ini bisa dicapai dalam waktu kurang lebih 10 menit dengan kendaraan bermotor. Antara pusat kota dan kompleks pelacuran "Dolly" ini kurang lebih 1 1/2 kilometer." Dengan demikian, Dolly terletak tidak jauh dari pusat kota Surabaya.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Muhammad Rizal (Bagian Pembuat Produk Hukum Kota Surabaya) , *Wawancara*, Surabaya, 16 Juni 2014.

<sup>10</sup> Bambang Hartono (Lurah Putat Jaya Sawahan), *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

## 2. Batas Wilayah Kelurahan Putat Jaya



Suber Gambar: maps.google.com

Sebelah utara : Kecamatan Bubutan

Sebelah timur : kecamatan Tegal Sari dan Wonokromo

Sebelah selatan : kecamatan Wonokromo dan Dukuh Pakis

Sebelah barat : kecamatan Sukomanunggal dan Karang Pilang

## 3. Sejarah Berdirinya Dolly

Dolly atau Gang Dolly adalah nama sebuah kawasan lokalisasi pelacuran yang terletak di daerah Jarak, Pasar Kembang, Kota Surabaya, Jawa Timur, Indonesia. Di kawasan lokalisasi ini, wanita penghibur "dipajang" di dalam ruangan berdinding kaca. Konon lokalisasi ini adalah yang terbesar di Asia Tenggara lebih besar dari Patpong di Bangkok, Thailand dan Geylang di Singapura.

Menurut sejarah, Dolly berdiri sejak zaman penjajahan Belanda. Masih belum bisa ditentukan secara pasti sejak kapan Dolly berdiri. Dolly didirikan oleh Tante Dolly yang merupakan asli keturunan Nonik Belanda nama lengkapnya adalah Tante Dolly van der mart, turunan tante

Dolly masih ada hingga kini, tapi tidak ada yang mengurus Dolly lagi. Sebagai pencetus dan pendiri dolly, tante dolly terbilang sukses. Buktinya, dolly adalah salah satu prostitusi terbesar di Asia Tenggara mengalahkan Phat Pong di Bangkok, Thailand dan Geylang di Singapura, sungguh ironis memang.<sup>11</sup>

#### 4. Penutupan Lokalisasi Dolly di Kota Surabaya

Lokalisasi Gang Dolly di daerah Jarak, Pasar Kembang, resmi ditutup pada tanggal 18 Juni 2014. Eksekutor penutupan lokalisasi yang disebut-sebut terbesar di Asia Tenggara, itu adalah Pemerintah Kota Surabaya. Deklarasi penutupan lokalisasi Dolly berlangsung di Gedung Islamic Center Surabaya, pukul 19.00 WIB dan dihadiri banyak kalangan. Tamapak hadir, antara lain: sejumlah ulama, Menteri Sosial Salim Segaf Al-Jufri, Gubernur Jawa Timur Soekarwo, dan Wali Kota Surabaya Tri Rismaharani. Ada 107 warga Putat Jaya yang menandatangani deklarasi penutupan sentra prostitusi Dolly. Deklarasi itu memuat empat poin utama. Pertama, warga menyepakati kawasan Putat Jaya bebas prostitusi. Kedua, alih profesi dibidang lain yang sesuai dengan tuntunan agama dan peraturan. Ketiga, mendukung penindakan tegas terhadap pelaku *trafficking* atau perdagangan orang. Keempat, siap membangun kawasan Putat Jaya menjadi daerah yang lebih aman, maju, dan makin baik dengan bimbingan pemerintah.

Bahwa deklarasi yang berakhir sekitar pukul 21.00 WIB itu

---

<sup>11</sup> Bambang Hartono (Lurah Putat Jaya Sawahan), *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

berlangsung aman dan lancar. Pertugas keamanan yang dikerahkan mampu mampu mengendalikan massa di luar kompleks Islamic Center, yang diperbolehkan masuk hanya mereka yang mempunyai undangan resmi dari Pemkot Surabaya. Banyaknya orang yang ingin melihat deklarasi itu juga sempat memecahkan akses menuju lokasi acara, sehingga Polisi menerapkan buka tutup jalan untuk memperlancar arus lalu lintas.

Akan tetep sampai saat ini deklarasi penutupan Dolly oleh pemerintah, tampaknya tidak dibuktikan di lapangan, lokalisasi tertua yang masih eksis di Surabaya tersebut tetap buka seperti biasa. Hanya, penjagaan cukup ketat itu dilakukan untuk menghindari gerebekan aparat. Penjagaan cukup ketat itu memang dilakukan karena mereka masih beroperasi. Deklarasi penutupan lalu memeang membuat Dolly tidak buka 100 persen, akan tetapi sekitar 90 peresen. Di gang utama Dolly, di antara 56 wisma, tercatat hanya empat yang tutup, yakni: Wisma Sumber Rejeki, Wisma Lancar Jaya, dan dua wisma yang disebut-sebut terbesar di Dolly, yakni, Wisma Barbara dan Wisma New Barbara.

Setelah menutup lokalisasi Dolly, Pemerintah Kota tidak lantas mendiamkan warga yang terdampak, mereka sudah masuk data di Pemkot serta memenuhi syarat akan disalurkan ke instansi-instansi pemkot sebagai pegawai. Adapun para PSK yang menerima bantuan stimulan Rp. 5.050,000 yang penulis peroleh dari sumber koran, berjumlah 164 orang, dan mucikari 29 orang. Jumlah ini baru sebagian kecil dari total PSK 1.449 orang dan 311 mucikari. Akan tetapi satu demi satu PSK Dolly mulai

meninggalkan kompleks lokalisasi itu, mereka pulang kampung dan membuka usaha di kampung.

Pemerintah Kota Surabaya masih memberikan waktu bagi para PSK dan mucikari untuk mengambil dana kompensasi. Sebab, setelah itu Pemkot tidak akan segan-segan lagi menindak mereka yang masih nekat. Sudah tidak ada toleransi bagi mereka yang masih membuka bisnis prostitusi di lokalisasi yang masuk Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, tersebut.

Dari analisis yang penulis peroleh dari koran maupun berita bahwa, para PSK yang tidak mau meninggalkan tempat lokalisasi Dolly dikarenakan ada beberapa faktor, yakni yang pertama, para PSK rata-rata masih punya hutang pada pengelola di masing-masing wisma yang mereka tempati, seperti yang diketahui PSK yang baru, memang biasanya dibelikan pakaian, kosmetik, dan segala kebutuhannya seperti, kasur, seprai, bantal, dan uang pegangan, itulah salah satu faktor yang membuat para PSK terikat dengan wisma yang tidak tutup, kemudian faktor selanjutnya, yakni kebiasaan mendapatkan uang dengan jumlah yang banyak dalam sehari, para PSK maupun mucikari dalam sehari bisa mendapatkan uang sekitar 4 sampai 5 juta, sehingga dengan jumlah uang yang banyak tersebut para PSK dan mucikari tidak mau mengikuti aturan Pemerintah Kota Surabaya untuk meninggalkan bisnis haram itu.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Koran, *Jawa Pos*, 18-23 Juni 2014.