BAB III

DESKRIPSI PERDA NOMOR 7 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN MENGGUNAKAN BANGUNAN ATAU TEMPAT UNTUK MELAKUKAN PERBUATAN ASUSILA DI KOTA SURABAYA

A. Gambaran Umum Lokalisasi Dolly

1. Letak Geografis

Kompleks lokalisasi Dolly berada di kawasan kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, Kotamadya Surabaya. Kawasan Dolly yang mencakup RW 12 dan RT 6 hanya sepanjang sekitar 150 meter. Gang Dolly terletak di pinggiran kota sekitar 100 meer dari perbatasan kota. Gang Dolly terletak tidak jauh dari terminal bis yang berfungsi sebagai pusat transportasi dan lalu lintas penumpang antar kota, selanjutnya sebagai pemukiman penduduk pinggir kota.

Terdapat beberapa batas-batas wilayah kelurahan Putat Jaya, yang mana sebelah utara berbatasan dengan Kelurahan Banyu Urip, sedangkan sebelah Timur berbatasan dengan Kelurahan Darmo, dan sebelah Selatan berbatasan dengan Kelurahan Pakis, serta sebelah Barat berbatasan dengan kelurahan Dukuh Kupang. Menurut batasan wilayah tersebut, posisi Lokalisasi Dolly terletak pada kelurahan Putat Jaya yang selama ini dikenal dengan lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

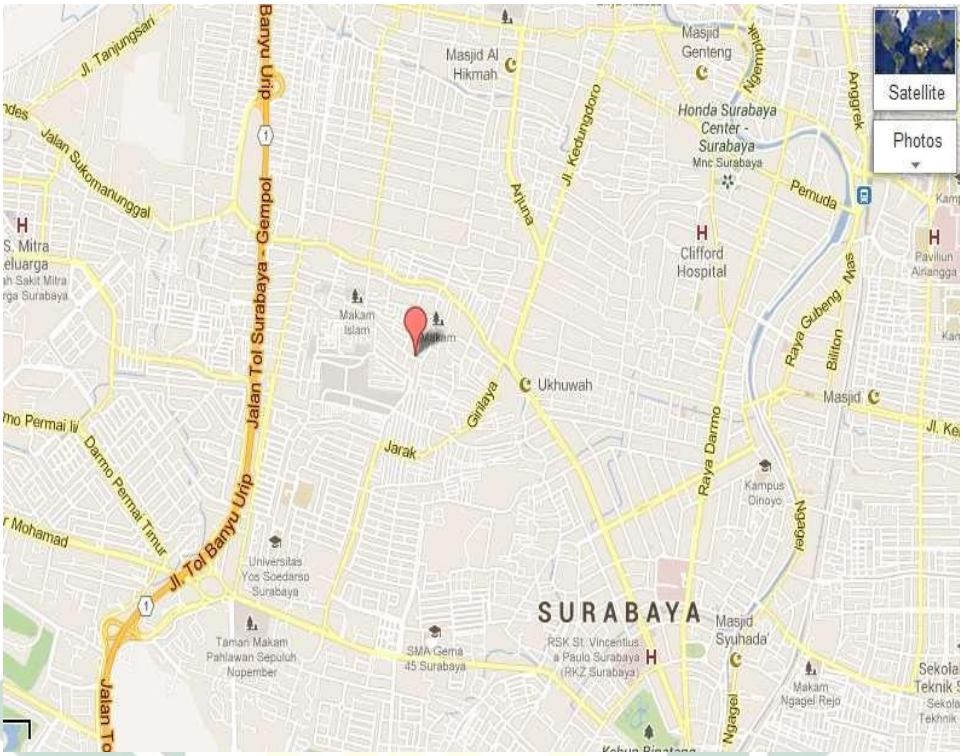
Kelurahan Putat Jaya merupakan salah satu daerah yang berada di Kota Surabaya yang memiliki lokasi seluas 136 Ha. Jarak kelurahan pusat pemerintah kecamatan 0,30 km, jarak dari pusat pemerintahan pusat 5 km, dari ke pusat pemerintahan provinsi 9 km, dan jarak dari ibu kota Negara 762 km. Sarana dan prasarana di Kelurahan Putat Jaya ini juga cukup memadai di antaranya, sarana keagamaan, sarana kesehatan, sarana pendidikan formal, sarana pendidikan non formal, sarana olahraga, sarana kebudayaan, sarana panti sosial, prasarana perhubungan, sarana komunikasi, alat transportasi, sarana dan prasarana pengairan, dan penyebaran industri.[1]

Secara demografi, Dolly berada di satu gang di tengah jalan Jarak. Di situlah ada 53 lebih wisma lokalisasi prostitusi yang letaknya berjajar. Sementara itu, di Jarak, wisma lokalisasi prostitusi tersebar hampir di pinggir jalan Jarak serta di gang-gang yang mengitarinya. Dengan demikian, Dolly terletak tidak jauh dari pusat Kota Surabaya. Kawasan ini baru hidup sat malam hari sementara itu, kondisinya saat siang hari tidak begitu menarik.

[1]Rumianto. (Kasib Pemerintahan dan Ketertiban Umum*) Wawancara*, Surabaya, 14 Maret 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. **Batas Wilayah Kelurahan**



Sumber Gambar : maps.Google.com

Sebelah Utara : Kelurahan Banyu Urip

Sebelah Timur : Kelurahan Darmo

Sebelah Selatan : Kelurahan Pakis

Sebelah Barat : Kelurahan Dukuh Kupang

B. Latar Belakang Dikeluarkannya Perda Nomor 7 Tahun 1999

Tentang Surabaya sebagai kota terbesar kedua setelah Jakarta tentunya tidak ada seorang pun yang membantah. Baik Jakarta maupun Surabaya merupakan kota perdagangan, pendidikan, dan industri. Tingkat kepadatan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penduduk, kemacetan, kesemrawutan, dan kebisingan kedua kota tersebut juga hampir sama.[2]Sebagai salah satu kota besar di Indonesia pastinya Surabaya tidak terlepas dari adanya prostitusi, dengan tujuan untuk meminimalisir tindakan asusila supaya Surabaya bersih dari tempat perbuatan asusila maka dibuatlah sebuah Peraturan Daerah yang berisi larangan untuk berbuat asusila dan pemikatan untuk berbuat asusila di Kotamadya daerah tingkat II Surabaya. Berangkat dari hal inilah Perda Nomor 7 tahun 1999 ini di buat.[3]

Di Surabaya, perkembangan kegiatan yang bertentangan dengan norma-norma agama dan kesusilaan dewasa ini sudah sangat memprihatinkan, oleh karena itu perlu segera diatasi dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik khususnya warga masyarakat di Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya, dan dalam rangka mencapai maksud tersebut, maka Peraturan Daerah Kota besar Surabaya Nomor 92/DPRDS Tahun 1953 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran dalam Kota besar Surabaya dengan Nomor 17/DPRDS Tahun 1954 tentang pencegahan pemikatan untuk melakukan perbuatan cabul perlu disempurnakan. Sehubungan dengan hal di atas maka perlu juga mengatur ketentuan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila dengan suatu Peraturan Daerah. Sehingga dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya maka menetapkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah

[2] Nur Syam, *Agama Pelacur*, (Yogyakarta:LKis, 2010), 80.
[3]Maskur, (Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya) *Wawancara,* Surabaya, 31 Desember 2015.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tingkat II Surabaya tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila di Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya dibuat dan diberlakukan di Surabaya.[4]

C. Peran Pemerintah Kota Surabaya dalam Menerapkan Perda Nomor 7 Tahun 1999

Dalam lingkup kehidupan masyarakat Surabaya, prostitusi telah menjadi bagian dari gaya hidup dan bagian dari isi kota. Pada kasus Surabaya, para germo dan pekerja seks komersial (PSK) sangat berperan untuk membuka kawasan baru dan mengembangkannya menjadi suatu wilayah kawasan bisnis prostitusi. Di Surabaya, sedikitnya ada 6 tempat lokalisasi, di antaranya adalah lokalisasi Bangunsari dan lokalisasi Tambak Asri yang keduanya ada di kecamatan Krembangan, lalu lokalisasi Dolly dan lokalisasi jarak yang keduanya ada di kecamatan Sawahan, serta lokalisasi Klakah Rejo dan lokalisasi Moro Seneng yang keduanya ada di kecamatan Benowo. Keenam lokalisasi tersebut sudah diberantas oleh Pemerintah Kota Surabaya termasuk lokalisasi yang besar seperti lokalisasi Dolly, lokalisasi Sememi (Moro seneng), dan lokalisasi Krembangan.

Disinilah, peran Pemerintah Kota Surabaya dalam menerapkan Perda Nomor 7 Tahun 1999 ini benar-benar ditegakkan. Pemerintah Kota Surabaya tetap mengacu dan komitmen melaksanakan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan

[4] Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Perda Nomor 7 Tahun 1999.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya. Sudah terbukti Pemerintah Kota Surabaya bisa menghilangkan 6 tempat lokalisasi di Surabaya.Meski ternyata melakukan hal tersebut tidaklah mudah, selalu muncul adanya pro dan kontra, termasuk ketika Pemerintah Kota Surabaya berjuang menutup lokalisasi Dolly yang merupakan tempat prostitusi terbesar se-Asia Tenggara. Karena masalah prostitusi di Dolly memiliki keterkaitan secara ekonomi, dan sosial.

Untuk mengimplementasikan Perda 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 Kota Surabaya terus melakukan penertiban agar Kota Surabaya bisa bebas dari prostitusi. Sebagaimana dalam Pasal 3 Perda Nomor 7 Tahun 1999 yang menyatakan:

1) Walikotamadya, Kepala Daerah, atau Pejabat, berwenang secara bertahap melakukan tindakan,
    a. Pendataan, penelitian dan menetapkan bahwa suatu bangunan/tempat yang digunakan untuk perbuatan asusila
    b. Menyatakan suatu bangunan/tempat tidak digunakan untuk melakukan perbuatan asusila
    c. Teguran dan atau peringatan kepada penghuni/pemilik/yang bertanggung jawab atas bangunan/tempat untuk menghentikan penggunaan bangunan untuk melakukan perbuatan asusila

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Penutupan/penyegelan terhadap banguan/tempat yang digunakan untuk melakukan perbuatan asusila setelah diberikan teguran dan atau peringatan secara wajar dan ternyata masih tetap menggunakan bangunan/tempat dimaksud untuk melakukan perbuatan asusila.

2) Walikotamadya, Kepala Daerah, dapat menunjuk Pejabat atau Tim yang terdiri atas Pejabat Instansi terkait untuk melakukan tindakan sebagaimana tersebut pada ayat (1) pasal ini

3) Penutupan/penyegelan dimaksud apada ayat (1) huruf a dapat diakhiri oleh Walikotamadya, Kepala Daerah, atau Pejabat Tim apabila penghuni/pemilik yang bertanggung jawab atas bangunan/tempat tersebut pada Pasal 2 huruf a Peraturan Daerah ini.

Penerapan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tidak hanya dengan menutup tempat lokalisasi tetapi juga terus melakukan pemantauan secara bertahap. Pemerintah Kota Surabaya juga harus memperhatikan warga terdampak akibat penutupan lokalisasi ini, Pemerintah Kota Surabaya harus tetap memberikan pembinaan kepada para mucikari, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 Perda Nomor 7 Tahun 1999 yakni, Walikotamadya Kepala Daerah atau Pejabat, berwenang melakukan pembinaan terhadap setiap orang yang terlibat dalam perbuatan asusila baik mucikari, wanita tuna susila maupun orang lain yang terlibat baik dalam hubungan usaha atau komersial maupun tidak. Pembinaan yang dimaksud dapat berupa:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Pembinaan bidang mental, rohani, atau keagamaan

b. Pembinaan bidang olahraga, dan kesehatan

c. Pembinaan bidang pendidikan, keterampilan, wirausaha

d. Pembinaan bidang sosial dan budaya

Dan dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya benar-benaar menerapkannya, terbukti paska penutupan Dolly Pemerintah Kota Surabaya memberikan bimbingan dan pelatihan kerja, pemulangan ke daerah asal, serta percepatan alih profesi. Dalam pelatihan kerja ini para mucikari, PSK, dan warga terdampak diajak untuk mengikuti pelatihan kerja di antaranya pelatihan membuat kue, menjahit pakaian dan membuat kerajianan-kerajinan lainnya, sampai pendistribusian dan pemasarannyapun dibantu oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian. Tidak berhenti sampai di situ, paska penutupan Dolly, Pemerintah Kota Surabaya akan berkoordinasi dengan kepolisian untuk menggelar razia rutin di lokalisasi dan kontrakan-kontrakan,dan setiap lurah yang ada akan mendata jumlah mucikari atau PSK yang keluar.[5]

Langkah Pemerintah Kota Surabaya dalam menciptakan kenyamanan dan keamanan warga terdampak masih tetap berlanjut hingga saat ini, terbukti sejak penutupan Lokalisasi Dolly pada pertengahan tahun 2014 lalu hingga kini warga terdampak itu masih menerima pelatihan kerja yang diadakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Bahkan Kasib Pemerintahan dan Ketertiban Umum sampai saat ini masih rutin mengadakan pemeriksaan

[5]Maskur, (Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya) *Wawancara,* Surabaya, 31 Desember 2015.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepada masyarakat Putat Jaya setiap dua minggu sekali, dan setiap warga baru yang ingin membuat KTP tidak boleh lagi diwakilkan oleh ketua RT nya tetapi harus langsung menghadap ke kantor Kelurahan sendiri.[6]

Harapan dari Pemerintah Kota Surabaya atas diterapkannya Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila di kota Surabaya adalah ingin Surabaya bersih dari tindakan asusila, meski tidak sepenuhnya tetapi setidaknya degan diberlakukannya Perda ini dapat mengurangi prostitusi yang ada di Kota Surabaya, sehingga perekonomiannya makin maju, dan masyarakatnya merasa aman dan nyaman.

D. Dampak Dari Impelementasi Perda Nomor 7 Tahun 1999

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat, yang harus dihentikan penyebarannya tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya.[7]Atas dasar inilah Pemerintah Kota Surabaya menghapus tuntas segala kegiatan prostitusi di Kota Surabaya khususnya di kawasan lokalisasi Dolly yang konon katanya merupakan lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara. Dengan berpegang teguh pada Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 1999 inilah sehingga kini lokalisasi Dolly yang berada di kawasan Putat Jaya itu resmi ditutup oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Penutupan lokalisasi Dolly ini memberikan pengaruh yang positif umumnya bagi warga Kota Surabaya, dan khususnya bagi warga terdekat

[6]Rumianto. (Kasib Pemerintahan dan Ketertiban) *Wawancara*, Surabaya, 14 Maret 2016.
[7]Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, cet. 5, 1997. 177.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lokalisasi. Dengan ditutupnya lokalisasi Dolly maka citra Kelurahan Putat Jaya Sawahan akan lebih baik. Jika dahulu masyarakat Kelurahan Putat Jaya dikenal dengan Lokalisasi Dolly yang penuh dengan prostitusi, pelacuran, dan seks, maka kini sudah tiada lagi.Sekarang, masyarakat Kelurahan Putat Jaya sudah berubah menjadi masyarakat yang baik, yang lebih agamis, dan terlihat seperti masyarakat pada umumnya. Semua ini terjadi paska Pemerintah Kota Surabaya berhasil menutup tuntas Lokalisasi Dolly. Bahkan bukan hanya dari segi nama baik, tetapi juga dari segi kesehatan, segi kebersihan, segi lingkungan,segi budaya, serta segi kenyamanan dan keamanan.

Dalam aspek kesehatan sangat terlihat positif dalam menurunkan tingkat penyebaran virus HIV/AIDS di Kota Surabaya. Dan dampak penutupan akan terasa lebih baik karena penyebaran virus HIV/AIDS akan menurun.

Dalam aspek kebersihan masyarakat setempat lebih memperhatikan lingkungannya, setiap pagi dan sore masyarakat setempat membersihkan bekas bekas wisma yang sudah tidak terawat agar tidak mengganggu pemandangan mata saat melintas.

Lalu dari aspek lingkungan, juga positif dikarenakan di sekitar area Gang Dolly akan terisolir dari lalu lalang PSK yang keluar masuk. Hal ini akan menyebabkan remaja dan anak-anak di sekitar daerah tersebut terhindar dari pemikiran yang tidak baik dikarenakan mereka tidak akan lagi dijelajahi tontonan para PSK keluar masuk daerah Gang Dolly.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jika dilihat dalam aspek budaya banyak sekali perubahannya seperti, sebelum lokalisasi Dolly ditutup banyak sekali wanita di sana yang berpakaian minim, bahkan tidak jarang di sana banyak ditemui seorang perempuan yang merokok, namun kini paska penutupan lokakisasi Dolly sudah jarang ditemui perempuan yang memakai pakaian minim. Mereka sudah terlihat malu untuk menggunakannya. Selain itu masayarakat setempat lebih rajin dalam menghadiri pengajian-pengajian. Bukan hanya dari segi berpakaian dan gaya hidup, tetapi sejak dialihfungsikan wisma wisma tersebut dengan tempat laundry dan lain sebagainya maka secara tidak langsung juga mengubah keadaan masyarakat sekitar.

Selanjutnya yang terakhir dari aspek kenyamanan dan keamanan. Saat lokalisasi Dolly masih aktif warga sekitar merasa kenyamanan dan keamanannya lingkungannya terganggu dikarenakan dengan adanya lokalisasi, lingkungan sekitar mereka sering terjadi kasus kejahatan, seperti pencopetan, dan tidak jarang dari mereka yang ditemui sedang meminum minuman keras hingga membuat mereka mabuk. Tetapi paska lokalisasi Dolly ditutup hal sedemikian rupa sudah tidak ditemui lagi. Bahkan sekarang lingkungan sekitar lokalisasi sudah terlihat aman dan nyaman.[8]

Nama gang Dolly memang sangat beken. Bahkan, orang-orang yang tak pernah mengunjungi Surabaya pun pasti pernah mendengar nama lokalisasi yang membentang di kawasan Dukuh Kupang itu.[9] Maka sudah pastilah ketika lokalisasi Dolly tersebut ditutup pasti akan memberikan banyak

[8]Rumianto. (Kasib Pemerintahan dan Ketertiban Umum*) Wawancara*, Surabaya, 14 Maret 2016
[9]Yuyung Abdi, "Ikon Dolly" *Potret Faktual Prostitusi 27 Kota Indonesia*, (23 Juni 2014), 39.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengaruh bagi warga di sekitarnya. Dampak dari diimplementasikan Perda Nomor 7 tahun 1999 ini tidak hanya pada segi yang positif, namun juga memberikan pengaruh yang negatif bagi para pedagang yang selama ini memperjuangkan hidupnya dengan bergantung pada Lokalisasi Dolly tersebut. Padahal upaya Pemerintah Kota Surabaya untuk mewujudkan kehidupan yang stabil paska penutupan gang Dolly ini sudah beragam namun tetap saja menuang banyak kontroversi, banyak munculnya masalah baru paska penutupan gang Dolly di antaranya, ekonomi masyarakat warga terdampak yang semakin melilit, banyak para pedagang di sekitar lingkungan lokalisasi yang gulung tikar, dan yang paling parah adalah munculnya prostitusi di tempat-tempat lain. Dalam hal ini, Pemerintah kota Surabaya harus terus meningkatkan kualitas dan kuantitas program-program yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat karena kondisi kesejahteraan yang baik akan mengurangi potensi terjadinya pelacuran. Sehingga diperlukan adanya peran dari Pemerintah Kota Surabaya untuk menata dan mengatur kehidupan berorganisasi kemasyarakatan yang lebih baik paska diimplementasikannya Perda Nomor 7 tahun 1999.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id