

# PENGALIHFUNGSIAN LAHAN BERPENGGHUNI OLEH PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA: STUDI KASUS PENGUSURAN KALIJODO

Oleh :

**Nurkholis Tepu Arny**

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Email: nurkholistepuarny@yahoo.com

## Abstrak

Pengusuran hampir selalu menjadi persoalan yang sangat rumit dan kontroversial. Terlebih lagi apabila pengusuran tersebut dilakukan atas tanah dengan para penghuni dari kelompok marjinal sebagaimana yang banyak terjadi selama ini. Begitu banyak studi atau penelitian yang harus dilakukan atas berbagai aspek untuk memastikan bahwa langkah tersebut memang sudah tepat. Pelaksanaannya pun harus tepat secara prosedur untuk menghindari problematika hukum di kemudian hari. Penelitian ini dilaksanakan berdasarkan atas metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Kesimpulan yang didapatkan bahwa langkah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk melakukan pengusuran sudah tepat, tetapi masih kurang lengkap mengingat pengusuran akan menghasilkan eksekusi yang cukup besar. Sedangkan di sisi lain pemerintah sebagai pelayan masyarakat dan regulator seharusnya mampu mencegah persoalan yang mungkin terjadi sebagai dampak pengusuran.

**Kata kunci:** Pengalihfungsian lahan, pengusuran.

## 1. PENDAHULUAN

Sebuah kawasan prostitusi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tepatnya di Jakarta Utara yang selama ini dikenal dengan sebutan Kalijodo. Awalnya Kalijodo bukanlah kawasan prostitusi, melainkan sebuah lokasi sentral ekonomi. Sekitar tahun 1600-an, Jakarta masih bernama Batavia dan saat itu berada di bawah penjajahan Belanda, Kalijodo ditempati oleh banyak etnis Tionghoa (IDN Times).

Jumlah etnis Tionghoa yang berdomisili di Kalijodo semakin bertambah. Ditambah lagi ketika awal 1900-an terjadi perang di Manchuria, banyak warga Manchuria yang melarikan diri ke Indonesia dan sebagian ke Batavia. Mereka yang melarikan diri tadi tidak membawa istri sehingga kemudian mencari pengganti istri. Seringkali para pasangan bertemu di bantaran sungai. Para muda-mudi pribumi pun ikut memanfaatkan tempat tersebut. Proses pencarian jodoh yang sering dilakukan tempat ini kemudian membuatnya dinamai "Kalijodo" yang dalam bahasa Jawa artinya sungai bertemunya jodoh (IDN Times).

Nama Kalijodo juga tidak lepas dari tradisi Peh Cun milik masyarakat Tionghoa. Sungai yang masih bersih pada masa itu membuat orang-orang betah melakukan pesta air sebagai salah satu tradisi Peh Cun. Tradisi tersebut dilakukan dengan membagi laki-laki dan perempuan ke perahu yang berbeda (National Geographic, 2016). Jika ada laki-laki yang menyukai perempuan yang berada di perahu lain, ia akan melemparkan kue *Tiong Cu Pia*. Si perempuan akan melakukan hal yang sama jika ia juga menyukai laki-laki tadi (Vivanews). Tradisi tersebut masih terus berlanjut sampai dengan keluarnya larangan untuk merayakan tradisi Tionghoa oleh Walikota Jakarta, Sudiro dalam

bentuk sebuah Surat Keputusan (SK) pada 1958. Sampai di saat ini, masih belum dikenal adanya prostitusi. Ketika itu hanya dikenal istilah *Cau Bau* yang berarti pekerja perempuan, tetapi bukan wanita tuna susila. Tugas mereka adalah menghibur dan kemudian mendapat uang.

Perkembangan pada masa berikutnya, Kalijodo menjadi tempat hiburan bagi para kuli dan anak buah kapal saat kapal bersandar di Pelabuhan Sunda Kelapa. Sampai lama kelamaan, Kalijodo kemudian berubah dan dikenal sebagai tempat prostitusi. Perkembangan Kalijodo dipengaruhi juga ditutupnya lokalisasi Kramat Tunggak pada 1999 (Rimanews, 2016). Sebagian orang yang dulunya menggantungkan hidup maupun berkunjung ke Kramat Tunggak tentu mencari tempat lain.

Kalijodo yang berubah menjadi tempat prostitusi mendorong para penguasa di kawasan tersebut untuk terus menambah pendapatannya. Mereka melihat peluang dengan kedatangan masyarakat dari berbagai lapisan, dari kelas ekonomi bawah hingga menengah ke atas dan akhirnya membuka lapak-lapak perjudian. Perkembangan bisnis ilegal tersebut yang kemudian memunculkan premanisme karena tentu membutuhkan sistem pengamanan agar terhindar dari aparat. Kebutuhan tersebut melahirkan kelompok-kelompok preman yang dalam perkembangannya mengakibatkan sering terjadi tindak kriminalitas di sekitar Kalijodo (Detiknews, 2016).

Dewasa ini, luas wilayah Kalijodo adalah sekitar 1,6 hektar. Wilayah Kalijodo masuk dalam dua wilayah administrasi, yaitu Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Wilayah Jakarta Barat, tepatnya Kelurahan Angke Kecamatan Tambora. Hanya

terdiri dari dua RT yaitu RT 007 dan 008 di RW 010. Terdapat 1 unit masjid dan 1 unit kafe. Sedangkan, Kalijodo yang masuk Jakarta Utara lebih luas yang terdiri dari sejumlah RT di RW 05 Kelurahan Pejagalan Kecamatan Penjaringan. Berdasarkan data Kecamatan Penjaringan, total ada 3.052 jiwa dengan jumlah Kepala Keluarga (KK) 1.340 yang menempati Kalijodo (Detiknews, 2016).

Problematika mulai lahir dan berkembang ketika banyak orang yang menyalahgunakan kawasan Kalijodo. Semakin tingginya frekuensi pengunjung di sekitar Kalijodo dilihat sebagai peluang bagi mereka yang tidak memiliki pekerjaan atau penghasilan tetap. Kondisi ekonomi yang sedang sulit pada sekitar tahun 1960 mendorong urbanisasi yang besar. Banyak warga dari berbagai daerah yang mencari pekerjaan di Jakarta. Hingga pada akhirnya pada 1963 mulai berkembang bisnis prostitusi dengan adanya wanita tuna susila di Kalijodo (Kompas, 2016).

Kawasan Kalijodo yang tidak jauh dari Pelabuhan Sunda Kelapa turut menjadi andil yang menyuburkan prostitusi. Para pelaut, kru kapal maupun orang-orang yang baru tiba dari perjalanan laut panjang berusaha menghibur diri dengan berkunjung ke Kalijodo. Perempuan-perempuan di Kalijodo kemudian menemani mereka yang berkunjung. Inilah yang membuat kawasan Kalijodo dikenal sebagai kawasan hiburan bagi kalangan kelas menengah ke bawah ketika itu (Detiknews, 2016).

Meningkat jumlah pengunjung yang terus meningkat, para pemilik tempat prostitusi semakin tergiur. Mereka berusaha mencari cara untuk bisa memperoleh pendapatan dalam jumlah besar dan instan. Akhirnya para pemilik tempat dan penguasa Kalijodo membuka lapak-lapak perjudian (Detiknews, 2016). Semakin terbarnya nama Kalijodo ke daerah-daerah lain membantu berkembangnya kawasan tersebut dengan pesat.

Untuk mengantisipasi hal-hal yang bisa mengganggu bisnisnya sekaligus menjaga keamanan bagi para pengunjung, penguasa-penguasa Kalijodo pun merekrut para preman. Mereka yang direkrut bertugas mengamankan bisnis judi dari usaha penertiban oleh aparat. Selain itu, mereka juga harus menjaga keamanan kawasan Kalijodo dari orang-orang yang ingin membuat keributan. Harapan para pemilik tempat prostitusi dan perjudian tentu saja agar para pengunjung merasa aman dan nyaman ketika berada di Kalijodo. Dampak positif bagi mereka adalah pengunjung akan terus bertambah, yang berarti pendapatan juga semakin besar.

Perkembangan Kalijodo dari waktu ke waktu tidak dapat dibendung. Orang-orang dari berbagai daerah yang datang ke Jakarta dan tidak mendapat pekerjaan akhirnya berprofesi menjadi preman yang bertugas mengamankan Kalijodo. Perkembangan Kalijodo juga yang menyuburkan

perkembangan kelompok-kelompok preman. Ada 3 kelompok preman yang dikenal, yakni Bugis, Mandar dan Banten. Kelompok-kelompok tersebut menguasai perjudian di 3 titik (Detiknews, 2016).

Adanya kelompok-kelompok tersebut memunculkan gesekan di antara mereka sendiri. Tujuan keamanan yang ingin dicapai justru sulit terwujud, yang terjadi adalah pembunuhan, pengrusakan dan pembakaran di sekitar kawasan tersebut. Para preman menggunakan panah, tombak, ataupun senjata tajam lain. Bahkan, polisi tidak berani masuk ke Kalijodo karena resiko yang terlalu besar.

Sampai akhirnya pada sekitar tahun 2001, Komisarisi Polisi Krishna Murti sebagai Kepala Kepolisian Sektor (selanjutnya disebut Kapolsek) Penjaringan yang memulai penertiban terhadap premanisme, perjudian, dan berbagai tindak kriminalitas di Kalijodo (Detiknews, 2016). Setelah berbagai langkah penertiban dengan semua perlawanan yang dihadapi, perjudian berhasil dihapuskan di Kalijodo (Detiknews, 2016). Sedangkan, prostitusi masih terus berlanjut.

Protes dan problematika terkait Kalijodo kembali ramai dibicarakan ketika terjadi kecelakaan di Jalan Daan Mogot, Jakarta Barat pada 8 Februari 2016 (Sindonews, 2016). Kecelakaan disebabkan pengemudi mobil yang sedang tidak sadar (mabuk). Pengemudi tersebut mengonsumsi alkohol saat sebelumnya berkunjung ke Kalijodo (Liputan 6, 2016). Hal ini yang mendorong Gubernur Daerah Khusus Ibukota (selanjutnya disebut DKI) Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) untuk segera menutup Kalijodo (Sindonews, 2016). Ahok menyebut rencana penertiban tersebut sudah lama diwacanakan, hanya saja niat tersebut menjadi semakin kuat setelah terjadi kecelakaan. Rencana tersebut sudah seharusnya dilaksanakan karena menurut Ahok, Kalijodo adalah tanah Negara sehingga sudah seharusnya untuk digunakan bagi hal-hal positif (Detiknews, 2016). Ahok bercita-cita ingin mengubah Kalijodo menjadi taman pisang (Liputan 6, 2016).

Sudah barang tentu protes muncul dari berbagai elemen masyarakat yang terikat erat dengan Kalijodo. Salah satu tokoh masyarakat Kalijodo berargumentasi bahwa mereka telah rutin membayar pajak setiap tahunnya dan mengaku memiliki sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang diakui lurah dan notaris (Tribunnews, 2016). Masyarakat berargumentasi bahwa telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan Perkotaan (PBB-P2), sehingga mereka merasa berhak untuk bermukim dan memiliki bangunan yang berdiri di atas tanah di kawasan Kalijodo (Kompas, 2016). Bahkan, ada warga yang menunjukkan sebuah surat dengan kop surat bertuliskan 'Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga - Seksi Pengairan dan Penjehtan Djakarta Raya'. Warga menyebut surat itu sebagai girik

(Tribunnews, 2016). Masyarakat juga beralasan bahwa Kalijodo adalah tempat bagi mereka untuk memperoleh pendapatan, sehingga jika digusur mereka tidak akan memiliki pekerjaan. Mereka meminta agar pemerintah memberi ganti rugi terhadap tanah dan bangunan yang digusur (Okezone, 2016).

Namun, pemerintah bergeming dan tetap melaksanakan penertiban pada 29 Februari 2016. Rumah-rumah yang berdiri di kawasan Kalijodo telah rata dengan tanah. Penertiban yang dikawal ketat aparat gabungan dari Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) tersebut berjalan lancar tanpa perlawanan berarti (Hukumonline, 2016).

## 2. HASIL DAN PEMBAHASAN

Terdapat 3 aspek besar yang perlu dibahas, yakni mengenai prostitusi, perjudian serta kepemilikan tanah dan bangunan di kawasan Kalijodo. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebenarnya telah mengatur berkaitan dengan prostitusi, di antaranya adalah dalam Pasal 294 sampai dengan Pasal 297 KUHP. Akan tetapi karena sanksi pidana yang dianggap sudah tidak relevan dewasa ini, pemerintah kemudian mengundang Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU No. 21 Tahun 2007). Dalam UU No. 21 Tahun 2007, dirumuskan dengan lebih jelas pengertian perdagangan orang yang tentu akrab dengan prostitusi. Pasal 2 sampai dengan Pasal 18 UU No. 21 Tahun 2007 mengatur ketentuan sanksi pidana bagi para pelaku tindak pidana perdagangan orang. Sedangkan Pasal 19 sampai dengan Pasal 27 adalah mengenai tindak pidana lain yang berkaitan.

Berbagai pembicaraan yang seringkali muncul adalah berkaitan dengan sanksi pidana bagi para pelaku prostitusi itu sendiri. Pelaku yang dimaksud dalam konteks ini bukanlah mereka yang memperdagangkan orang lain demi keuntungannya sendiri, melainkan mereka yang menjajakan dirinya (baik laki-laki maupun perempuan) kepada orang lain. Semua pihak mengetahui bahwa di sinilah letak kekosongan hukum yang terjadi. Belum ada dasar hukum yang dapat digunakan untuk memidanakan mereka yang menjual dirinya kepada orang lain. Hal tersebut dikarenakan paradigma yang berkembang bahwa pada umumnya yang menjajakan dirinya –tanpa bermaksud diskriminatif– adalah perempuan, dianggap sebagai korban. Tentu salah satunya adalah UU No. 21 Tahun 2007 yang menganut paradigma tersebut. Dalam Alinea Ke-6 Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2007 disebutkan: “Tindak pidana perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak...”

Terkecuali dari semua itu adalah apabila salah satu ataupun kedua pihak dari pelaku

prostitusi (yang memberi dan menerima jasa) telah kawin. Bagi laki-laki dan perempuan yang kawin, dimungkinkan untuk mendapat sanksi pidana bilamana terlibat dalam jasa prostitusi (apakah memberi atau menerima jasa) berdasar Pasal 284 KUHP. Dalam Pasal tersebut, terhadap laki-laki dan perempuan yang melakukan *overspel* dapat dikenakan sanksi pidana dengan syarat adanya pengaduan dari suami/istri yang tercemar. Artinya suami/istri tersebut harus mengetahui sendiri bahwa memang telah terjadi *overspel*. Namun demikian, jelas bahwa tetap ada kekosongan hukum bagi para pemberi dan penerima jasa prostitusi yang belum melakukan perkawinan.

Terdapat berbagai teori yang membahas mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya praktek prostitusi. Faktor pertama berkaitan dengan berbagai factor kejiwaan/psikologis. Peneliti Eleanor T. Glueck dan Sheldon dalam bukunya, *Five Hundred Delinquent Women*, melihat adanya interaksi antara faktor-faktor sosial ekonomis dengan pembentukan kepribadian dari wanita yang kemudian melacurkan diri. Hal tersebut dikemukakan Bawengan (A. S. Alam, 1984):

“... bahwa perempuan-perempuan yang menjadi pelacur itu, lahir dan dibesarkan dalam lingkungan yang miskin atau agak miskin. Orang tua mereka berwatak lemah dan kebanyakan kurang pendidikan. Standard moral *keluarga-keluarga* mereka pada umumnya rendah dan cara orang tua mereka memberikan pembentukan disiplin adalah tidak bijaksana dan tak dapat dipertanggungjawabkan. Keretakan-keretakan di dalam rumah tangga biasanya disebabkan oleh kematian, perceraian atau terasingnya salah seorang ayah atau ibu. Perempuan-perempuan itu biasanya terlibat dalam kesedihan atau banyak bersusah hati; ada yang dibebani pikiran tak waras, psychopathic dan disertai keadaan emosi yang tidak stabil. Pada bidang-bidang pendidikan mereka bertaraf lebih rendah daripada nilai rata-rata.”

Kemp dalam tulisannya berjudul *Physical and Psychological Causes of Prostitution and the Means of Combating Them*, menyebutkan adanya unsur mental *deficiency* pada diri wanita yang melacurkan diri. Penemuan Kemp dikutip Bawengan, sebagai berikut (Bawengan, 1977):

“Hasil-hasil penelitian Kemp atas 350 pelacur di Kopenhagen itu sebagai berikut: 0.8 persen dungu, 6.8 persen *lemah* saraf, 19.1 persen bebal, dan 23.2 persen agak bebal. Dari jumlah keseluruhan 22.5 persen diperkirakan penderita psychopatis dan 7.9 persen mengalami gangguan-gangguan mental lainnya.”

Havelock Ellis di dalam bukunya *Studies in the Psychology of Sex*, menyangsikan faktor ekonomi sebagai faktor penentu di dalam membawa seseorang wanita terlibat dalam prostitusi. Ellis menekankan pentingnya faktor psikologis. Smart (Carol Smart, 1975) mengutip pendapat Ellis sebagai berikut:

*“there is a strong psychological factor involved in becoming a prostitute. Such beliefs were consistent with the Freudian and Neo-Freudian theories of sexuality which predominated during this era.”*

Teori Sigmund Freud menyatakan mengenai hubungan seksual yang dilakukan Wanita Tuna Susila (WTS) disebabkan karena wanita tersebut telah mengalami kekecewaan pada permulaan kehidupan seksualnya. Proses terjadinya kekecewaan itu pertama-tama disebabkan karena adanya semacam keinginan di bawah sadar dari seorang anak wanita untuk menjadikan ayahnya sebagai *love object*. Keinginan ini dikenal dengan nama *Oedipus complex*. Dalam perkembangan selanjutnya dari si anak, ternyata keinginan ini tidak dapat disalurkan karena adanya norma-norma masyarakat yang menganggap penyaluran keinginan tersebut sebagai perbuatan yang sangat tercela yang disebut dengan istilah *incest*. Pertentangan antara keinginan bawah sadar dengan norma yang berlaku, akhirnya dapat membawa seorang wanita mencari laki-laki pengganti. Bila ternyata ia menemui kegagalan dalam pencariannya, maka ia mulai mencoba mencari laki-laki lain. Dengan demikian telah dimulai pencarian laki-laki pengganti yang tidak berakhir. Dengan ditambahkan unsur bayaran di dalam hubungan seksual yang disebutkan di atas, maka si wanita telah melakukan prostitusi yang sesungguhnya (Carol Smart, 1975).

Berbagai faktor psikologis yang dapat menjadi penyebab seorang wanita melakukan prostitusi menurut Warouw diantaranya adalah (Carol Smart, 1975):

- a) IQ yang rendah. Sekitar 65% WTS mempunyai IQ rendah, yang terbagi menjadi:
  1. Labilitas, dengan IQ 70-90
  2. Imbesil, dengan IQ 50-70
  3. Idiot, dengan IQ di bawah 50;
- b) Kehidupan seksual yang abnormal, misalnya hiperseksual dan sadis;
- c) Kepribadian yang lemah, misalnya cepat meniru;
- d) Moralitas rendah dan kurang berkembang, misalnya kurang dapat membedakan baik dan buruk, benar dan salah, boleh dan tidak boleh dan hal-hal lainnya;
- e) Mudah terpengaruh (*suggestible*); dan
- f) Memiliki motif kemewahan, yakni menjadikan kemewahan sebagai tujuan utamanya.

Kegagalan-kegagalan di dalam hidup individu karena tidak terpenuhkannya kebutuhannya (baik biologis maupun social) dapat menimbulkan efek psikologis sehingga mengakibatkan situasi krisis pada diri individu tersebut. Dalam keadaan krisis ini akan mudah mengalami konflik batin, dan sadar atau tidak sadar mereka akan mencari jalan keluar dari kesulitan-kesulitannya. Dalam keadaan yang demikian inilah orang akan mudah

terpengaruh (*suggestible*) ke jalan yang sesat (Carol Smart, 1975).

Reckless menambahkan bahwa selain faktor-faktor tersebut tentu ada faktor social, misalnya keinginan melepaskan diri dari kenyataan hidup keluarga dan masyarakat. Ditambah juga adanya keinginan mengikuti cara hidup di kota dengan kemewahan. Reckless (1973) menulis:

*“It is doubtful that psychosexual factors played much part in a girl's turning to a life of prostitution. They need to escape an unbearable family or community situation and the desire for big city life probably comprised the major causes of gravitation into prostitution.”*

Rukmini (1964) menyebutkan faktor moral individu dan masyarakat cukup berperan dalam terjadinya prostitusi. Hal tersebut dapat dilihat di Negara-negara maju, di mana faktor ekonomi seringkali bukan menjadi penyebab prostitusi, tetapi karena demoralisasi masyarakat dan individu-individu pendukungnya. Dalam usaha pemuasan nafsu seksual seseorang, peranan sanksi masyarakat yang tercermin dalam keadaan moralnya sangat menentukan tindakan seseorang.

Selanjutnya Rukmini (1964) menulis bahwa pembentukan moral individu, terutama dalam kehidupan seksnya, sangat ditentukan oleh pendidikan dalam keluarga. Lingkup inilah yang pertama kali memperkenalkan individu dengan baik dan buruk, boleh dan tidak boleh, benar dan salah. Kemudian moral sex (*sex morality*) tersebut terinternalisasi oleh si anak tanpa disadari.

Reckless juga menyebut sejumlah kondisi sosial ekonomis amat penting dalam menjuruskan seseorang menjadi WTS. Keadaan sosial tersebut adalah (Rukmini, 1964):

- a) Berasal dari keluarga miskin yang umumnya tinggal di desa terpencil;
- b) Melakukan urbanisasi karena menginginkan perbaikan nasib di kota-kota besar; di antara mereka ada yang sedang hamil tanpa suami;
- c) Pada umumnya mereka tidak memiliki keahlian tertentu;
- d) Berlatar belakang *broken home*;
- e) Jatuh ke tangan agen-agen rumah bordil yang sedang giat mencari mangsa-mangsa baru untuk dijadikan penghuni tetap rumah-rumah prostitusi.

Terjadinya kesenjangan ekonomi yang besar antara kelas ekonomi menengah ke atas dengan kelas bawah memudahkan para pengusaha prostitusi mencari WTS dari masyarakat kelas bawah. Alasan sejenis juga yang hampir selalu terjadi di Indonesia sampai saat ini seperti yang disebut Hiang King (1960).

Hubungan antara berbagai faktor yang telah dijelaskan sesungguhnya saling berkaitan satu sama lain. Faktor sosial dan hukum selain dari faktor ekonomi, sangat menentukan terjadinya praktek-praktek prostitusi. Misalnya di Amerika Serikat, meskipun standard hidup tinggi, namun

karena faktor moral mendukung, sehingga prostitusi tetap menjamur (Hiang King, 1960).

Dewasa ini, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) juga menganalisis bahwa ada 6 penyebab tingginya praktek prostitusi di Indonesia. Penyebab pertama adalah eksploitasi dari para muncikari yang bisa seringkali atau bahkan selalu melakukan tipu daya dan rayuan terhadap anak-anak dan perempuan agar bersedia menjadi WTS. Penyebab kedua adalah keinginan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dengan instan. Penyebab ketiga adalah keterpaksaan atau diperbudak orang-orang tertentu yang berkuasa, sehingga mereka tidak mampu melawan. Pengaruh lingkungan sekitar menjadi penyebab keempat. Kelima ialah pengaruh gaya hidup yang seringkali meninggalkan nilai agama, sopan santun, dan kesusilaan. Faktor frustrasi menjadi penyebab terakhir. Tentu dalam hal ini dikarenakan banyak atau beratnya masalah yang dihadapi sehingga para calon pelaku prostitusi tersebut mencari pelarian (Tempo, 2015).

### Perjudian

Judi yang juga dikategorikan sebagai tindak pidana umum, diatur dalam Pasal 303 dan Pasal 303 bis KUHP. Pengertian judi ditentukan dalam Pasal 303 ayat (3) KUHP bahwa: "Yang disebut permainan judi adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir. Di situ termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya." Sanksi pidana terhadap pelaku judi yang telah ditentukan KUHP sudah tergolong berat, yakni maksimal sepuluh tahun bagi penyedia permainan judi dan maksimal empat tahun bagi yang menggunakan kesempatan yang diberikan penyedia permainan judi.

Sementara jika dilihat dari tatanan teori, terdapat faktor yang melatarbelakangi seseorang melakukan perjudian. Salah satunya, G.W. Bawengan mengungkapkan bahwa mengharap keuntungan atau harapan untuk menang ialah yang merupakan daya tarik bagi setiap perjudian (Asep Saputra, Abdul Syani). Pengakuan seorang penjual kupon togel juga mengungkapkan ada beberapa tujuan seseorang melakukan permainan judi togel, yaitu (Majalah Kepolisian Semeru, 2005):

1. Untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga sebagai jalan pintas meraih uang dengan menjadi penjual kupon judi togel;
2. Merupakan suatu alternatif mata pencaharian karena tidak memiliki pekerjaan yang tetap;
3. Faktor lingkungan, sebagian besar masyarakat bermain judi togel sehingga terpengaruh untuk menjual kupon togel;
4. Merupakan hobi dalam bermain judi sehingga sulit untuk meninggalkan kebiasaan tersebut.

Mengenai faktor lingkungan yang mempengaruhi seseorang bermain judi, Nyonya L. Moeljatno juga mengungkapkan dalam tulisannya yang menyadur dari Stephan Hurwitz, bahwa pengaruh lingkungan sangatlah besar. Perkembangan kepribadian seseorang (bahkan terutama dalam usia anak-anak hingga remaja) cukup dipengaruhi lingkungan di dekatnya yang kemudian berekses pada perilakunya (L. Mulyatno, 1982).

Masih dari jurnal yang sama, terdapat beberapa macam faktor yang menyebabkan seseorang terobsesi dan merasa ketagihan untuk terus bermain judi. Faktor-faktor tersebut diantaranya (Asep Saputra, Abdul Syani):

#### a. Faktor Sosial dan Ekonomi

Situasi dan kondisi sosial yang menerima pelaku perjudian menjadi dorongan bagi mereka untuk terus melakukan perjudian. Tingkat ekonomi yang rendah juga membuat dorongan tersebut menjadi semakin besar.

#### b. Faktor Situasional

Tekanan dari teman-teman maupun lingkungan sekitarnya dan metode pemasaran dari para operator juga mempengaruhi keinginan para pelaku perjudian. Rasa tidak enak hati antar sesama teman mempersulit para pelaku untuk bisa keluar dari lingkaran setan ini.

#### c. Faktor Keingintahuan

Rasa penasaran yang besar terhadap hal-hal yang menjadi topik hangat pembicaraan dalam masyarakat juga mendorong seseorang untuk melakukan judi togel. Pelaku beranggapan bahwa siapapun bisa menang termasuk dirinya sehingga muncul rasa penasaran untuk melakukannya berulang kali.

#### d. Persepsi Tentang Kemenangan

Pelaku judi togel sering menggagap bahwa kemenangan atau keberhasilan dalam permainan judi adalah keterampilan yang dimiliki oleh dirinya.

#### e. Faktor Persepsi Terhadap Keterampilan

Mereka ingin memperoleh penghargaan dari lingkungan. Pelaku judi togel yang dianggap memiliki keterampilan akan lebih dihargai oleh kelompoknya sehingga mereka yakin bahwa nomor yang ia pasang akan tembus.

### Pengurusan

Berbicara mengenai pengurusan bangunan di kawasan Kalijodo, yang harus diperhatikan adalah mengenai hak atas tanah. Sebelum masuk kepada pembahasan hak atas tanah, penting untuk dibangun konstruksi berpikir sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai

oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Termasuk dalam pengertian bumi adalah tanah (permukaan bumi) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA.

Hak menguasai atas tanah tersebut hanya dimiliki oleh Negara, sedangkan pengelolaan/penggunaan tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang. Pasal 4 UUPA menentukan bahwa:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 16 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: “Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut-hasil-hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.”

Pasal 53 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: “Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.” Artinya setiap orang yang ingin mengelola/memanfaatkan tanah harus memiliki salah satu hak atas tanah yang terkualifikasi dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ataupun Pasal 53 UUPA.

Hak atas tanah yang dimiliki seseorang tentu harus dapat dibuktikan. Pasal 19 UUPA menentukan bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:

- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf b bahwa pembuktian terhadap hak atas tanah adalah dengan surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat. Lebih jelas lagi, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/1997) menentukan bahwa: “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Adapun yang dimaksud dengan ‘alat pembuktian yang kuat’ dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 bahwa: “Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.” Dengan kata lain, harus ada putusan pengadilan yang membuktikan bahwa sebuah tanda bukti hak adalah tidak sah, baru =lah dapat dikatakan sebaliknya. Dan jika ditafsirkan secara *a contrario*, apabila seseorang tidak memiliki sertipikat yang disebut sebagai surat tanda bukti hak tersebut, maka ia tidak memiliki alat pembuktian yang kuat terhadap sebidang hak atas tanah. Dengan demikian, orang tidak berhak memanfaatkan sebidang tanah untuk peruntukan apapun bilamana ia tidak memiliki hak atas tanah yang dibuktikan dengan sertipikat.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bagian Permasalahan, bahwa para warga yang bertempat tinggal maupun memiliki bangunan di Kalijodo hanya mampu menunjukkan Surat Pemberitahuan Pajak Tahunan Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB). Ada juga yang menunjukkan surat dengan kop surat ‘Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga - Seksi Pengairan dan Penjehtatan Djakarta Raya’. Warga menyebutnya dengan surat girik (akan tetapi kantor pertanahan menyatakan tidak bisa ditingkatkan status haknya karena merupakan tanah Negara). Jelas bahwa dalam UUPA maupun PP 24/1997 hanya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang dapat digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat. Berarti secara *a contrario*, SPPT PBB maupun surat dari

Kementerian Pekerjaan Umum tersebut bukanlah merupakan tanda bukti hak.

Sesungguhnya berdasar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya (Perpu 51/1960), bahwa terhadap mereka yang menggunakan sebidang tanah tanpa izin dari yang berhak atas tanah tersebut, dapat dikenakan sanksi pidana. Walaupun demikian, dijelaskan juga dalam Perpu tersebut bahwa tidak selalu dikenakan sanksi pidana bagi yang bersangkutan. Penyelesaian harus dilakukan secara musyawarah terlebih dahulu.

Jika dilihat dari segi hukum privat, Pasal 1354 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menentukan bahwa: "Jika seseorang dengan sukarela tanpa ditugaskan, mewakili urusan orang lain, dengan atau tanpa setahu orang itu, maka ia secara diam-diam mengikatkan dirinya untuk meneruskan serta menyelesaikan urusan itu, hingga orang yang ia wakili kepentingannya dapat mengerjakan sendiri urusan itu. Ia harus membebani diri dengan segala sesuatu yang termasuk urusan itu. Ia juga harus menjalankan segala kewajiban yang harus ia pikul jika ia menerima kekuasaan yang dinyatakan secara tegas." Dapat ditafsirkan bahwa urusan yang diselesaikan termasuk di dalamnya adalah tanah yang tidak dikerjakan sendiri oleh pemiliknya (dalam hal ini Negara – Pemerintah Provinsi). Sebab yang terjadi kemudian, di atas bidang tanah tersebut direncanakan akan dibangun sebuah taman. Artinya, pada masa-masa sebelumnya, tanah tersebut memang tidak diurus.

Dalam Pasal 1356 KUHPerdata, pengurusan tersebut harus dilakukan dengan baik. Bahkan, Hakim dapat menentukan penggantian biaya, kerugian dan bunga akibat kesalahan atau kelalaian orang yang mewakili pengurusan. Sedangkan jika telah ia urus dengan baik, maka Pasal 1357 KUHPerdata menentukan bahwa segala pengeluaran yang dikeluarkan oleh pengurus wajib diganti oleh mereka yang diwakili pengurusannya.

Namun apabila dibandingkan dengan peruntukan dari tanah tersebut yang selama ini digunakan sebagai tempat perjudian dan lokalisasi, bahkan tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB), maka langkah Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta dengan tidak memberikan ganti rugi adalah sudah tepat.

Pemprov pun tidak dapat dikatakan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) karena Pemprov memfasilitasi bagi warga yang berasal dari luar Jakarta untuk dipulangkan. Sementara bagi yang memang berasal dari Jakarta, Pemprov telah menyiapkan relokasi hunian ke rumah susun. Justru sebenarnya dengan berbagai langkah yang dilakukan, Pemprov telah melaksanakan kewajibannya dalam hal memenuhi dan memfasilitasi HAM bagi setiap orang. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menentukan bahwa: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Lingkungan Kalijodo yang sarat dengan berbagai kondisi yang tidak seharusnya dilihat oleh anak-anak maupun remaja yang tinggal disana, sangat mempengaruhi perkembangan psikis/mental. Pemprov tidak menginginkan hal buruk terus membayangi masa depan para generasi penerus tersebut. Sehingga kemudian warga direlokasi ke tempat yang lebih layak untuk ditempati, termasuk oleh anak-anak.

Mengenai prostitusi dan perjudian di Kalijodo maupun yang terkonsentrasi di lokasi-lokasi lainnya, Pemerintah –baik pusat maupun daerah- harus mulai berpikir untuk menertibkan semuanya. Jelas bahwa situasi dan kondisi di lingkungan yang demikian adalah sangat tidak baik bagi perkembangan psikologis di usia anak-anak maupun remaja. Adalah tidak tepat bila diberikan argumentasi bahwa kawasan-kawasan tersebut merupakan tempat untuk mencari nafkah dan dikatakan melanggar HAM. Sebaliknya, pembiaran terhadap keadaan tersebutlah yang menjadi pelanggaran HAM. Berbagai langkah lanjutan bagi para warga yang terdampak penertiban, termasuk pelatihan dan pembekalan, cukup menjadi solusi.

### 3. KESIMPULAN

Tindakan yang telah dilakukan Pemprov DKI Jakarta dengan melakukan penggusuran dan merencanakan pembangunan taman di Kalijodo adalah sudah tepat. Cukup luasnya wilayah Kalijodo sebenarnya dapat dimanfaatkan juga bagi pemerintah untuk merencanakan pembangunan fasilitas umum lainnya, misalnya hutan kota yang dapat menanggulangi tingginya polusi di ibukota.

Pengalihfungsian lahan sangat penting dilakukan mengingat sangat besar peluang terjadinya tindak pidana perdagangan orang dalam keadaan yang demikian. Dampak yang ditimbulkan pun tentu sangat mempengaruhi perkembangan psikologis karena usia anak-anak cenderung meniru apa yang dilihatnya. Mereka belum dapat membedakan mana yang baik dan buruk, benar dan salah. Ditambah juga, alasan yang sering dikemukakan Gubernur DKI Jakarta adalah peruntukan Kalijodo adalah memang untuk jalur hijau, sehingga sudah seharusnya dikembalikan fungsinya. Penegakan hukum yang tegas menjadi semakin penting untuk dilakukan.

Walaupun demikian, langkah Pemprov DKI Jakarta sesungguhnya masih kurang lengkap dan komprehensif. Pemprov DKI Jakarta seharusnya tidak hanya memfasilitasi tempat hunian ataupun mengembalikan para warga ke daerah asalnya. Sebab jika demikian, yang dilakukan hanyalah memindahkan masalah ke tempat lain, bukan menyelesaikan masalah sampai

ke akar permasalahan. Solusi yang dilaksanakan terhadap lokalisasi Dolly dapat menjadi salah satu referensi. Pemprov maupun pemerintah pusat semestinya memberikan berbagai pelatihan keterampilan dan penataran-penataran agar para pelaku prostitusi dan perjudian tidak jatuh ke lubang yang sama hingga dua kali. Pemberian kredit dengan bunga rendah yang dijalankan Bank DKI juga harus terus ditingkatkan sosialisasi maupun pelaksanaannya. Jumlah warga Kalijodo yang cukup besar sebenarnya bisa menjadi peluang bagi Pemprov untuk meningkatkan perekonomian Jakarta. Karena dengan pelatihan, pembekalan dan pemberian modal terhadap sekitar 1340 kepala keluarga tersebut, sangatlah potensial bidang-bidang usaha yang dapat dikembangkan. Ini penting agar tidak terus muncul pengangguran maupun tindak kriminalitas di kemudian hari.

Mengingat perkembangan dalam hal prostitusi dan perjudian, pemerintah harus lebih mengedepankan langkah preventif. Untuk mencegahnya dari awal, pemerintah harus memberikan sosialisasi kepada para orangtua agar memberikan pendidikan karakter yang baik kepada anak-anaknya. Pendidikan di sekolah juga menjadi faktor pendukung yang harus diperhatikan. Karena sebagaimana berulang kali dijabarkan sebelumnya, bahwa faktor lingkungan sungguh-sungguh berpengaruh bagi seseorang.

Apabila semua saran tersebut dilaksanakan, berarti pemerintah memang benar-benar menjunjung tinggi HAM dalam berbagai kebijakannya. Artinya pemerintah masih memperhatikan perkembangan mental generasi muda yang menjadi hak asasi mereka untuk dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Sebaliknya apabila langkah tersebut terlewatkan, bukan tidak mungkin akan ada banyak dampak yang terjadi berikutnya. Mulai dari pengangguran, tindak kriminalitas, kawasan-kawasan prostitusi baru dan tentunya dampak yang tidak baik bagi anak-anak maupun remaja di sekitarnya

#### 4. DAFTAR PUSTAKA

- Alam, A.S. 1984. *Pelacur Dan Pemerasan: Studi Sosiologis Tentang Eksploitasi Manusia Oleh Manusia*. Bandung: Alumni.
- Astuti, Rukmini Kusuma. 1964. *Proses Terjadinya Pelacuran di Masyarakat*. Yogyakarta: Thesis Fakultas Psikologi UGM.
- Bawengan, G.W. 1977. *Masalah Kejahatan dengan Sebab dan Akibat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Go Hiang King. 1960. *Beberapa Tjataan Tambahan Mengenai Rehabilitasi Pelatjur*. Bandung: Djawatan Sosial.
- Mulyatno, L. 1982. *Kriminologi*. Jakarta: Bina Aksara. (sajian dari: Stephan Huwartz, *Criminology*)
- Reckless, Walter C. 1973. *The Crime Problem*. New York: Appleton Century – Crofts.

- Saputra, Asep dan Syani, Abdul. *Faktor-Faktor Penyebab Dan Dampak Seseorang Bermain Judi Togel (Toto Gelap) (Studi Di Desa Bengkulu Rejo Kecamatan Gunung Labuhan Kabupaten Way Kanan, Jurnal Sociologie Vol. 1, No. 2: 124-131*. Lampung: FISIP Universitas Lampung.
- Smart, Carol. 1975. *Women, Crime and Criminology*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Majalah Kepolisian Semeru, Mei 2005  
<http://www.idntimes.com/rizal/sejarah-berdirinya-lokalisasi-kalijodo-sejak-era-kolonial-belanda-hingga-sebesar-sekarang>  
<http://nationalgeographic.co.id/berita/2016/02/kalijodo-dan-tradisi-peh-cun>  
<http://metro.news.viva.co.id/news/read/737275-prostitusi-kalijodo-dulunya-berawal-di-atas-perahu>  
<http://nasional.rimaneews.com/peristiwa/read/20160217/262245/Sejarah-Kalijodo-dan-Kekuasaan-Geng-Makassar>  
<http://news.detik.com/berita/3140495/begini-awal-mula-munculnya-prostitusi-judi-dan-premanisme-di-kalijodo>  
<http://news.detik.com/berita/3145370/kalijodo-dalam-data-dan-peta>  
<http://megapolitan.kompas.com/read/2016/02/13/06080071/Awal.Munculnya.Prostitusi.di.Kalijodo>  
<http://news.detik.com/wawancara/3140977/kombes-krishna-murti-kalijodo-dihantam-tak-masalah-nggak-ada-premanya-lagi?single=1>  
<http://news.detik.com/berita/3140495/begini-awal-mula-munculnya-prostitusi-judi-dan-premanisme-di-kalijodo>  
<http://news.detik.com/wawancara/3140977/kombes-krishna-murti-kalijodo-dihantam-tak-masalah-nggak-ada-premanya-lagi?single=1>  
<http://metro.sindonews.com/read/1084057/170/fort-uner-maut-renggut-4-nyawa-ahok-janji-sikat-kalijodo-1455038013>  
<http://news.liputan6.com/read/2431403/bir-kalijodo-dan-fortuner-maut>  
<http://metro.sindonews.com/read/1084057/170/fort-uner-maut-renggut-4-nyawa-ahok-janji-sikat-kalijodo-1455038013>  
<http://news.detik.com/berita/3142539/ahok-beri-jawaban-ke-daeng-aziz-kalijodo-tanah-negara>  
<http://news.liputan6.com/read/2432942/ahok-bakal-sulap-kalijodo-jadi-taman-pisang>  
<http://makassar.tribunnews.com/2016/02/15/daeng-aziz-tak-hanya-ditakuti-di-kalijodo-lihat-mobilnya-yang-tak-sembarang-dimiliki>  
<http://megapolitan.kompas.com/read/2016/02/16/20310011/Warga.Kalijodo.Miliki.Sertifikat>



.Garap.Apakah.Pemerintah.Perlu.Berika  
n.Ganti.Rugi.

<http://m.tribunnews.com/metropolitan/2016/02/18/surat-ini-jadi-pegangan-kami-tinggal-di-kalijodo>

<http://news.okezone.com/read/2016/02/18/338/1315671/spanduk-protes-pengusuran-menjamur-di-kalijodo>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56e6c36970b79/kiamat-kalijodo>

<https://m.tempo.co/read/news/2015/05/14/174666267/6-penyebab-prostitusi-versi-komisi-perlindungan-anak>