

Analisis Isi Peraturan Daerah (Perda) Tentang Prostitusi : Tinjauan dari Perspektif Gender dan Hak Azasi Manusia

Sri Yuliani

**Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sebelas Maret , Surakarta, Jl.Ir.Sutami 36A Ketingan Surakarta,
Indonesia
e-mail :julie_fisip@yahoo.com**

(Diterima tanggal 8 Pebruari 2014 , disetujui 21 Maret 2014)

ABSTRACT

This article aims to analyze the contents of the Local Regulation on prostitution from various regions in Indonesia, viewed from the perspective of gender equality and human rights. The analysis focused on the motivation behind the establishment of regulations on prostitution, the perception of prostitutes and prostitution, and the implications for prostitution enforcement action. Analysis of data using interactive analysis starts from a data collection activities, interpret, and end with a conclusion. The study concluded that most of the regulation of prostitution was made with consideration to uphold social order and prevent sexual misconduct. On the definition of prostitutes and prostitution, most regulations interpret it in terms of the moral perspective as a form of sexual misconduct, adultery or obscene. In formulating the prohibition and enforcement actions, many regulations identify prostitutes only by prejudice against suspicious attitude or behavior giving rise to a presumption that a person is a prostitute. This definition is very open to multiple interpretations and gender bias, because women tend to be suspicious of certain behavior and appearance. Therefore, in terms of implementation these regulations could potentially open up opportunities for the occurrence of false arrest and violation of human rights.

Keywords: Local regulation, Prostitution, Gender, Human Rights

Perdagangan perempuan (*trafficking in women*) adalah masalah yang serius dan kompleks. Di Indonesia masalah perdagangan orang, terutama perempuan dan anak, sejak tahun 1999 menunjukkan intensitas tinggi Data Bareskrim Mabes Polri (2004) menunjukkan keadaan yang cukup

signifikan di luar *dark-number*, yaitu 77,46 persen (1999); 66,67 persen (2000); 72,07 persen (2001); 58,06 persen (2002); dan 53,60 persen pada tahun 2003 (Atmasasmita,2004).

Salah satu tujuan utama perdagangan perempuan adalah untuk kepentingan industri prostitusi atau

pelacuran. Menurut Farid (dalam Sudirman HN,2001) krisis ekonomi yang melanda Indonesia ternyata sangat berperan dalam meningkatkan jumlah perempuan yang diperdagangkan dalam industri prostitusi. Pada saat itu paling sedikit ada 650.000 perempuan dalam dunia prostitusi, 30 persen di antaranya adalah anak-anak di bawah usia 18 tahun.

Dari berbagai sumber, Utami (1993) mencatat bahwa di beberapa kota di Asia, nampaknya kasus pelacuran anak dilihat dari kuantitas dan kualitasnya sudah harus mendapatkan perhatian khusus. Menurut hasil penelitian PBB akhir tahun 1994 (dalam Roni Nitibaskara,2001) tentang dunia lampu merah di kawasan Asia Pasifik, di Indonesia tercatat 65.582 pekerja seks. Namun diperkirakan, mereka yang menjadikannya sebagai kerja sampingan bisa mencapai 500.000. Hasil dari industri seks diperkirakan mencapai 1,27 milyar dollar AS sampai 3,6 milyar dollar AS atau 4 persen -11 persen APBN Indonesia tahun 1995.

Dario Agnote dalam tulisannya *Sex Trade, Key Part of South East Asian Economies*, *Kyodo News* tahun 1998 (dalam Sudirman HN,2001) memberi gambaran serupa yakni luas dan kuatnya jaringan sindikat perdagangan perempuan dan prostitusi di Indonesia dapat dilihat dari besarnya uang yang dihasilkannya, yang mencapai 1,2 hingga 3,3 milyar

dollar AS per tahun atau mencapai 0,8 hingga 2,4 persen dari GDP. Di Jakarta saja, uang yang dihasilkan dari industri ini mencapai 191 juta dollar AS per tahun.

Perdagangan perempuan di Indonesia merupakan masalah serius yang penanganannya membutuhkan kebijakan yang komprehensif. Namun nampaknya persoalan ini belum sepenuhnya ditangani oleh pemerintah. Dalam penanganan kasus perdagangan perempuan dan anak, Komisi Ekonomi dan Sosial untuk Asia Pasifik melaporkan Indonesia menempati peringkat ketiga (tier) atau terendah. Negara dalam peringkat ini dikategorikan sebagai Negara yang tidak mempunyai standar pengaturan perdagangan manusia, dan bahkan tidak mempunyai komitmen mengatasi masalah ini. Lembaga ini menyatakan pula, Indonesia terancam terkena sanksi internasional bila sampai tahun 2003 belum juga serius menanggulangi masalah perdagangan manusia, termasuk perdagangan perempuan (Sudirman H.N, 2001).

Sebagai upaya untuk memerangi perdagangan perempuan untuk prostitusi akhir-akhir ini beberapa daerah di Indonesia menerapkan peraturan daerah (perda) tentang pelacuran. Perda anti pelacuran yang dimaksudkan untuk perlindungan hak-hak asasi perempuan dan mencegah perempuan sebagai korban eksploitasi seksual, pada tataran

implementasi ternyata banyak menimbulkan masalah dan mengundang pro dan kontra berbagai kalangan masyarakat. Perda No No.8 tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran yang diterapkan di Kota Tangerang banyak dikeluhkan oleh sejumlah perempuan, terutama mereka yang terkena razia. Sebagian dari yang diadili ternyata bukan pelacur. Mereka yang mengaku sebagai pelacur dihukum denda Rp.150.000 – Rp.550.000 atau kurungan tiga sampai delapan hari. Hukuman ini lebih ringan daripada ketentuan dalam perda yang mengancam pelanggarnya paling lama tiga bulan kurungan atau denda setinggi-tingginya Rp.15 juta.

Akar masalah prostitusi amat kompleks dan multidimensional, tidak sekadar karena persoalan moralitas. Prostitusi marak bisa karena faktor kemiskinan, pengangguran, rendahnya pendidikan, konsumerisme atau perekonomian negara yang gagal. Oleh karena itu, pencegahan dan penghapusan perdagangan perempuan tidak bisa hanya dari pendekatan hukum dan moral semata-mata, tetapi juga pendekatan sosial, ekonomi, budaya, dan perlindungan hak azasi manusia.

Penelitian ini lebih jauh hendak menganalisis sejauhmana Peraturan Daerah tentang pelacuran yang diterapkan

di berbagai daerah di Indonesia telah mempertimbangkan aspek keadilan gender dan penghargaan pada hak asasi manusia.

KAJIAN PUSTAKA

A. Perdagangan Perempuan untuk Prostitusi : Konsep, Faktor Penyebab dan Penanganannya

Perdagangan perempuan mempunyai arti yang jelas yakni perempuan yang diperdagangkan, dimanfaatkan segi seksualitasnya. Karena diperdagangkan, ia menjadi komoditas (Nitibaskara,2001). Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (dalam Pambudy,2002) mendefinisikan perdagangan perempuan sebagai setiap tindakan mengerahkan atau mengajak ,mengangkut, memindahkan dari satu tempat ke tempat lain, menyerahterimakan perempuan kepada sekelompok orang atau agen/sponsor untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan yang melanggar hak azasi manusia dan kemanusiaan sehingga memberikan keuntungan kepada orang atau sekelompok orang. Bila hal ini dilakukan pada mereka yang belum berusia 18 tahun, maka disebut perdagangan anak.

Luasnya praktek perdagangan perempuan dan prostitusi terjadi karena banyak faktor yang mendukung dan memungkinkannya terus

berkembang. Sejumlah hal yang bisa menjadi faktor pendukung prostitusi yakni : (1) ketiadaan pilihan akibat kemiskinan dan pengangguran yang membelit dan tersebar luas; (2) lemahnya posisi perempuan akibat kultur dan struktur patriarki dalam masyarakat di Indonesia; (3) lemahnya komitmen dan kebijakan Negara untuk mencegah dan menanggulangi masalah perdagangan perempuan dan prostitusi; dan (4) banyaknya praktek kolusi antar jaringan pelaku perdagangan perempuan, pemilik industri prostitusi dengan aparat Negara, termasuk aparat keamanan (TNI dan Polri) (Sudirman HN, 2001).

Nitibaskara (2001) berpendapat untuk menangani perdagangan anak untuk prostitusi harus didekati dari dua sisi yakni pemberantasan dari jalur pasokan (penawaran) dan pemberantasan pada jaringan permintaan. Satu sisi saja yang ditangani, besar kemungkinan tipis tingkat keberhasilannya.

Mengutip Dokumen International mengenai *Commercial Sexual Exploitation of Children* , Nitibaskara menyebutkan faktor-faktor pendorong dari sisi penawaran antara lain : karena kondisi ekonomi, menanggung ekonomi keluarga, urbanisasi, ketidakseimbangan gender, lunturnya nilai-nilai keluarga, keretakan dalam rumah tangga, rendahnya pendidikan, dan kurangnya ketrampilan.

Sedangkan faktor-faktor yang menimbulkan permintaan adalah : jaringan kriminal yang mengorganisir industri seks, korupsi pejabat yang berwenang mengurus masalah pelacuran, peningkatan wisata seks, dan beberapa factor lainnya.

Selanjutnya Nitibaskara berpendapat ada dua faktor penyebab perempuan terjatuh dalam prostitusi. Pertama, karena kemauan sendiri. Kedua, karena dipaksa pihak lain. Masuk dalam kelompok pertama adalah perempuan yang menjadi pekerja seks karena tekanan ekonomi, perempuan yang menjual diri untuk memenuhi narkoba atau karena kecanduan obat terlarang, atau perempuan melacurkan diri semata-mata karena faktor seksual murni. Kelompok terakhir ini jumlahnya sangat kecil, seperti penderita kelain seks atau untuk pelarian. Termasuk dalam kelompok ini adalah anak muda yang menjual diri untuk memenuhi kebutuhan konsumtif dan membeayai kehidupan hura-hura (hedonistic). Golongan kedua yang menjual diri karena pihak lain , pertama, dipaksa keluarga untuk menjual diri. Banyak kasus di Indonesia dimana orangtua tega menjual anaknya ke tempat-tempat prostitusi. Kedua, dipaksa oleh semacam sindikat yang diorganisir germo. Sementara dari sisi permintaan, meningkatnya perdagangan perempuan dipengaruhi oleh maraknya dunia hiburan orang dewasa dan

kemakmuran pendapatan. Apabila kedua hal ini ditambah kelonggaran-kelonggaran yang diberikan bagi terselenggaranya industri seks, maka tak pelak lagi perdagangan perempuan akan tinggi.

“Conference on Rights on Women in Condition of Sex Trafficking and Prostitution” yang diselenggarakan di Dakka , Banglades, tahun 1999 merekomendasikan dua hal utama untuk menanggulangi masalah ini (Sudirman HN,2001). Pertama, adanya kemauan politik (komitmen) Negara, dan kesadaran masyarakat di setiap negara untuk menanggulangi masalah perdagangan perempuan dan prostitusi. Negara dan masyarakat seharusnya mampu bersama-sama, memetakan masalah, merencanakan strategi, dan mengimplementasikan secara konsisten untuk keluar dari masalah ini. Kedua, penguatan kelembagaan institusi yang berwenang mengurus masalah prostitusi. Badan ini seharusnya mampu mengakomodasi dan mengkoordinir seluruh unsur pendukung: pemerintah, organisasi nonpemerintah, tokoh masyarakat dan agama, serta individu yang punya kemampuan dan komitmen untuk menanggulangi masalah ini.

Disamping langkah-langkah diatas , menurut Sudirman HN, pemerintah dan masyarakat seharusnya mengagendakan program-program preventif, rehabilitatif,

dan pemberdayaan dalam jangka panjang, menengah, dan jangka pendek untuk mengatasi prostitusi. Mengurangi faktor-faktor pendukung terjadinya prostitusi seperti : mengontrol lebih ketat industri prostitusi yang ada, mengurangi pasokan dan permintaan ; menghukum secara setimpal pihak-pihak dan jaringan pelaku perdagangan perempuan, termasuk aparat yang menjadi backing-nya; menyediakan program-program untuk mengurangi dampak merugikan (HIV/AIDS, penyakit menular seksual, dan penggunaan narkoba), serta program-program rehabilitasi dan pemberdayaan social-ekonomi terhadap perempuan dan anak yang terperangkap dalam prostitusi.

B. Kebijakan Publik Tentang Prostitusi

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan pola keputusan dan tindakan yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Lasswell dan Kaplan merumuskan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek yang terarah. Sedang menurut Anderson kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Penekanan kedua

pendapat tersebut bahwa kebijakan (policy) adalah rangkaian tindakan dengan tujuan untuk memecahkan masalah, yang dilakukan setelah adanya keputusan atas berbagai alternatif (Islamy,1994).

Dasar dikeluarkannya suatu kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Namun kebijakan publik menurut Lasswell dan Kaplan (Islamy, 1994) merupakan program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. Dengan demikian ada konteks nilai atau norma yang mau diraih atau dipertahankan dalam suatu kebijakan. Nilai atau norma yang ideal akan ditentukan oleh pemegang otoritas nilai pada suatu negara atau masyarakat yang tentu saja tidak lepas dari konteks budaya setempat. Dalam hal ini pemegang otoritas nilai masyarakat Indonesia yang kental dengan budaya patriarkis adalah para laki-laki yang mempunyai otoritas di bidang sosial, budaya, agama, ekonomi, dan politik.

Thesis yang diajukan penelitian ini adalah kepentingan dan kerangka pengalaman akan mempengaruhi persepsi pembuat kebijakan tentang pelacuran. Apabila pelacuran dipahami sebagai problem sosial yang kompleks dan multidimensi, maka pemahamannya tentang kebijakan tidak akan bersifat represif atau menekankan sisi hukum dan

moralitas semata, tapi juga dimensi sosial, budaya, ekonomi dan kemanusiaan seperti keadilan gender dan penghargaan hak asasi manusia. Sebaliknya, kalau pemahamannya tentang pelacuran hanya dari kepentingan hukum dan moralitas, maka akan mendukung model pendekatan legalistis.

Selanjutnya, persepsi tentang prostitusi akan menentukan motivasi pemerintah daerah dalam pembuatan perda prostitusi dimana motivasi sendiri menurut Teori Vroom merupakan fungsi ekspektasi dan nilai $M = f(E,V)$. Motivasi pemerintah daerah untuk membuat perda prostitusi dipengaruhi oleh harapan atau keinginan yang ingin diraih pemerintah daerah (dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD) dan nilai atau *value* yang diyakininya. Nilai (*value*) *policy maker* akan dipengaruhi oleh latar belakang pengalaman atau sosialisasi nilai yang telah tertanam. Harapan atau tujuan ditetapkan perda prostitusi adalah demi kepentingan dan ketertiban masyarakat. Jika nilai yang diyakini *policy maker* bersumber dari nilai moral maka formulasi dan implementasi perda prostitusi akan menggunakan perspektif moral yang rigid dan cenderung melihat (perempuan) pelacur sebagai sumber godaan (dosa). Apabila, nilai yang diyakini *policy maker* berperspektif holistik yang melihat prostitusi sebagai akibat dari problem

sosial, ekonomi, dan politik maka perumusan dan implementasi perda prostitusi cenderung akan lebih mempertimbangkan perspektif keadilan gender dan hak azasi manusia.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu menggambarkan dan menganalisis perumusan perda-perda yang mengatur tentang pelacuran di berbagai daerah di Indonesia ditinjau dari sejauhmana isi perda-perda tersebut mempertimbangkan keadilan gender dan penghargaan hak asasi manusia.

Penelitian ini memanfaatkan berbagai sumber data. Data utama berasal dari sumber data sekunder berupa teks-teks, arsip/dokumen, peraturan-peraturan daerah yang mengatur pelacuran, dan opini dari berbagai komponen masyarakat (agamawan, perempuan dan aktivis perempuan, seniman/budayawan, intelektual, masyarakat umum) tentang perda tentang pelacuran yang tertulis di media cetak maupun internet, serta dokumen lainnya yang berkaitan dengan tema penelitian..

Uji validitas data atau tingkat kepercayaan dalam penelitian ini menggunakan metode triangulasi data. Untuk menganalisis isi rumusan perda

digunakan analisis isi. Aspek atau kategori yang dianalisis yaitu motivasi di balik penetapan perda, perumusan pelacur dan pelacuran serta aturan larangan dan tindakan pencegahan dan penanggulangan. Tiap-tiap rumusan kategori ini dianalisis dari sisi perspektif keadilan gender dan penghargaan hak azasi manusia.

Untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang subyek penelitian, maka digunakan tehnik analisis interaktif. Data-data yang terkumpul dianalisis dengan tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan (Miles dan Huberman, 1992) yaitu reduksi data, penyajian data dan verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Paska lengsernya rezim Orde Baru yang sangat sentralistis ditandai dengan penerapan otonomi daerah yang memberi kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya daerahnya dan juga kewenangan untuk membentuk peraturan daerah. Salah satu masalah publik yang dianggap *urgent* oleh banyak daerah adalah problem pelacuran atau prostitusi sehingga mendorong lahirnya banyak peraturan daerah (perda) yang mengatur tentang kesusilaan dan pelacuran.

Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) mencatat sedikitnya ada 25 perda dan

kebijakan lain di tingkat lokal serta tujuh rancangan perda (raperda) yang mengatur masalah kesusilaan (Palupi, 2006). Komnas Perempuan (2009) mencatat sampai tahun 2009 terdapat 30 peraturan daerah/Peraturan Desa, dan kebijakan lainnya, yang dimaksudkan untuk mengontrol tubuh dan perilaku perempuan. Dari 30 peraturan daerah yang masuk kategori diskriminatif, tajuk perda larangan pelacuran/ anti maksiat adalah yang paling populer.

Penerapan perda anti maksiat ataupun pelacuran dimaksudkan untuk menghapus penyakit sosial masyarakat sehingga dapat tercipta tata kehidupan masyarakat yang lebih baik seturut dengan ajaran agama. Terlepas dari maksud baik dari penetapan perda anti maksiat, ternyata di tataran implementasi banyak menimbulkan berbagai persoalan. Rumusan Perda-Perda tersebut, meskipun bersifat netral gender, akan tetapi pada praktiknya cenderung ditujukan pada perempuan. Wajar bila penerapan perda-perda bernuansa susila ini banyak dikeluhkan perempuan, terutama mereka yang terkena razia dan diadili. Sebagian dari yang diadili itu bukan pelacur. Kasus salah tangkap menjadi momok yang menimbulkan keresahan di kalangan perempuan yang karena tugas pekerjaannya harus keluar pada jam-jam malam.

Di tataran implementasi, perda tentang pelacuran lebih menjadikan perempuan sebagai obyek atau sasaran kontrol sehingga dituduh bias gender dan melanggar hak asasi manusia. Selanjutnya, penelitian ini akan memfokuskan analisis isi perda tentang prostitusi dari perspektif gender dan HAM dengan memfokuskan pada analisis terhadap definisi pelacur dan pelacuran serta tindakan pengendalian atau penetapan sangsi.

A. Motivasi Dibalik Penetapan Tentang Perda Prostitusi

Ada banyak alasan yang memicu semangat pemerintah daerah untuk memproduksi peraturan daerah atau perda tentang pelacuran. Alasan yang umum dikemukakan adalah pertimbangan moral. Direktur Eksekutif the WAHID Institute Ahmad Suaedy menegaskan bahwa pembuatan Perda-perda anti maksiat di berbagai daerah di Indonesia, sama sekali tidak dilatari oleh motivasi atau pergulatan intelektual mendalam guna memecahkan persoalan sosial yang terjadi di masyarakat. “Hampir tidak ada perdebatan berarti soal materi perda itu. Di satu pihak, mereka dimotivasi oleh agama, tapi di lain pihak tidak ada keinginan untuk memecahkan persoalan masyarakat.” (<http://www.wahidinstitute.org/Program/Detail/?id=205/perda-si-tidak-menyelesaikan-masalah-sosial>)

Kesamaan motivasi penetapan perda pengatur prostusi tersebut. Berikut perda di berbagai daerah dapat dilihat dari ini kutipan dasar pertimbangan beberapa dasar pertimbangan ditetapkannya perda perda tentang prostitusi : sebagaimana tertulis dalam naskah perda-

Tabel 1 . Motivasi Penetapan Perda-Perda Tentang Prostitusi

No	Perda	Motivasi Penetapan Perda Pengatur Prostitusi
1	Perda Kabupaten Karimun No. 06 Th. 2002 tentang Pelanggaran Kesusilaan	Pertimbangan : semakin banyaknya pelanggaran kesusilaan yang berkembang selama ini yang berdampak negatif terhadap moral / mental kualitas fisik masyarakat dan martabat bangsa di Kabupaten Karimun Tujuan : untuk kepentingan keamanan dan ketentraman masyarakat Kabupaten Karimun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dalam permasalahan-permasalahan pelanggaran kesusilaan dipandang perlu adanya penertiban
2	Perda Kabupaten Palangkaraya No 26 Th.2002 tentang Penertiban dan Rehabilitasi Tuna Susila Dalam Daerah Kota Palangkaraya	Pertimbangan : a. bahwa pelacuran suatu perbuatan yang bersifat asusila yang mutlak perlu segera mendapat perhatian dan penanggulangan yang serius; b. bahwa pelacuran dapat menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat;
3	Perda Kota Batam No 6 Th.2002 tentang Ketertiban Sosial	Pertimbangan : perkembangan kemajuan Kota Batam yang demikian pesat telah membawa dampak positif yang signifikan namun dilain pihak juga menimbulkan dampak negatif, dimana kegiatan yang bertentangan dengan norma - norma agama dan kesusilaan di Kota Batam perlu segera diatasi.
4	Perda Kabupaten Jembrana No.3 Th.2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pelacuran	Pertimbangan : dalam rangka terciptanya Kabupaten Jembrana yang tetap aman dan tertib maka perlu diadakan suatu usaha untuk mencegah, dan memberantas adanya perbuatan cabul dan pelacuran serta adanya perbuatan tempat-tempat pelacuran oleh mucikari atau germo yang merupakan perbuatan asusila dan amoral dengan segala macam akibatnya dalam aspek sosial dan lainnya, utamanya terhadap pelakunya maupun masyarakat serta lingkungannya
5	Perda Provinsi Gorontalo No. 10 Th.2003 tentang Pencegahan Maksiat	Pertimbangan : a. bahwa Provinsi Gorontalo merupakan Daerah Adat ke- 9 dari 19 Daerah Hukum adat Indonesia, yang memiliki budaya dengan landasan filosofi adat bersendikan Syara. Syara bersendikan Kitabullah yang perlu dipertahankan b. bahwa berbagai bentuk maksiat sudah sangat meresahkan, mengganggu keamanan, ketertiban serta sendi - sendi kehidupan masyarakat karena perbuatan tersebut bertentangan dengan norma- norma agama, kesusilaan dan norma adat , sehingga perlu melindungi kestabilan masyarakat:
6	Perda Kota Tangerang N0.8 Th.2005 tentang Pelarangan Pelacuran	Pertimbangan : Bahwa pelacuran merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan yang berdampak negatif terhadap sendi – sendi kehidupan masyarakat; Bahwa dalam upaya melestarikan nilai – nilai luhur budaya masyarakat yang tertib dan dinamis serta dalam rangka mencegah pelanggaran terhadap praktek – praktek Pelacuran di Kota Tangerang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Pelacuran

7	Perda Kota Malang No 8 Th.2005 tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul	Pertimbangan : bahwa perbuatan pelacuran dan perbuatan cabul pada prinsipnya dilarang berdasarkan norma agama dan kemasyarakatan sehingga perlu diatur berdasarkan norma hukum supaya dapat ditegakkan dan dikenakan sanksi bagi pelanggarnya;
8	Perda Kabupaten Probolinggo No 5 Th.2005 tentang Pemberantasan Pelacuran dalam Kabupaten Probolinggo	Pertimbangan : Bahwa dalam rangka mewujudkan ketertiban umum dan ketertiban masyarakat sehingga tercipta kehidupan agamis dalam Kabupaten Probolinggo, perlu adanya pemberantasan terhadap hal-hal yang dapat mengganggu ketertiban dan norma-norma kesusilaan masyarakat, perlu mengatur Pemberantasan Pelacuran dalam Kabupaten Probolinggo dengan Peraturan Daerah.
9	Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 05 Th. 2007 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Lamongan	dalam rangka menciptakan keindahan, ketentraman dan ketertiban lingkungan di Kabupaten Lamongan, dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Lamongan.
10	Perda Kabupaten Kendal No 10.Th.2008 tentang Penanggulangan Pelacuran di Kabupaten Kendal	a. bahwa pelacuran merupakan suatu perbuatan tercela, bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan , dapat menimbulkan penyakit, merusak kesehatan bagi yang bersangkutan dan keluarganya sehingga dapat menggoyahkan kehidupan keluarga, serta berdampak negatif terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat; b. bahwa tempat / rumah pelacuran pada umumnya digunakan sebagai tempat penjudi, pecandu minuman keras, tempat transaksi narkoba
11	Perda Kota Surakarta No. 3 Th.2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial	Pertimbangan : a.bahwa peningkatan kegiatan Eksploitasi Seksual Komersial di Kota Surakarta yang merupakan tindak pidana terhadap kemanusiaan semakin merisaukan dan mencemaskan yang berakibat dapat mengancam masa depan korban khususnya anak sehingga harus ditangani sungguh-sungguh dan melibatkan semua pihak; b.bahwa Pemerintah dan masyarakat mempunyai tanggungjawab dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan perlindungan terhadap anak dan perempuan , untuk itu diperlukan tindakan nyata berupa penegakan Hukum dan program nyata yang merupakan penjabaran dari Peraturan perundangundangan Nasional maupun Internasional tentang perlindungan terhadap anak dan perempuan;

Sumber : berbagai perda tentang pelacuran di Indonesia

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa sebagian besar perda-perda yang mengatur tentang prostitusi dibuat berlatarbelakang pertimbangan isu-isu moral atau kesusilaan yang berlandaskan pada nilai-nilai agama dan sosial budaya. Padahal ditetapkannya suatu aturan atau kebijakan publik

haruslah berlandaskan pada kepentingan dan kebaikan bersama atau *general good*. Kebijakan publik yang mencoba mengontrol persoalan moralitas semacam kesusilaan akan membuka jalan bagi lahirnya ‘polisi moral’. Persoalan moralitas tidak bisa dilimpahkan kepada lembaga negara sebagai hakimnya. Moralitas suatu

perilaku bagian dari norma agama yang menjadi wilayah otoritas lembaga agama.

Suaedy (dalam <http://www.wahidinstitute.org>) mengakui walaupun kelahiran perda-perda pelacuran atau kesusilaan disemangati oleh faktor nilai agama, tapi tetap saja tidak ada pretensi apapun untuk turut menyelesaikan persoalan sosial. “Misalnya Perda Pelacuran di Kota Tangerang. Itu sama sekali tidak ada pertimbangan untuk menyelesaikan masalah sosial yang sedang terjadi di masyarakat. Yang ada bahwa pelacuran itu penyakit sosial yang harus dilarang. Itu saja!”

Bahkan menurut Suaedy, dari sisi analisis politik, tak jarang kelahiran perda itu justru dimotivasi oleh faktor politik atau kekuasaan. “Beberapa perda atau surat keputusan bupati, secara jelas memperlihatkan bahwa ia didorong motivasi politik. Kalau bupati, agar dia dipilih kembali misalnya. Ini komoditas politik yang motivasinya jangka pendek,” terangnya.

Adanya motivasi politik juga dinyatakan dalam penelitian elsam tentang sikap masyarakat Garut terhadap penerapan Perda No2 Th. 2008 tentang Perbuatan Antimaksiat. Konstalasi politik yang berkembang di Kabupaten Garut saat perda tersebut ditetapkan sedang mengalami instabilitas karena tingkat

kepercayaan masyarakat terhadap DPRD yang sangat melemah disebabkan terkuaknya kasus-kasus korupsi. Penetapan perda anti maksiat merupakan upaya anggota dewan untuk mengembalikan citra kepercayaan terhadap lembaga legislatif. (<http://www.elsam.or.id>).

Motivasi penetapan perda prostitusi yang lebih mempertimbangkan aspek keadilan gender dan HAM dapat dilihat dalam Perda Kota Surakarta No.3 Th.2006 pelacuran sebagai bentuk eksploitasi seksual komersial yang melanggar nilai kemanusiaan dan merusak masa depan korban, sehingga menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat untuk memberi perlindungan dan pembinaan.

Problem prostitusi jika hendak dipecahkan melalui kebijakan publik semestinya harus didekati dari sisi persoalan ekonomi atau perlindungan pada pelaku sebagai korban, bukan semata penyimpangan sosial atau moral terlebih untuk kepentingan politis jangka pendek. Keputusan pemerintah memberlakukan peraturan daerah tentang larangan pelacuran tidak akan efektif jika akar masalah terjadinya prostitusi, yaitu kemiskinan dan pendidikan, tidak ditangani lebih dulu. Bahkan, jika perda tersebut diberlakukan akan menambah beban masyarakat.

Wakil Ketua Bidang Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Nursyahbani Katjasungkana, mengungkapkan cara yang tepat mengatasi praktik prostitusi di masyarakat adalah memberdayakan masyarakat melalui program pemberantasan kemiskinan. Kemiskinan sebagai akar masalah terjadinya prostitusi, menurut Nursyahbani, harus diberantas terlebih dulu. Sebab, memberlakukan perda antipelacuran sementara masalah kemiskinan tidak ditangani akan menjadikan perda tersebut tidak akan efektif. "Saya kira tak efektif, karena kita tahu penyebabnya masalah kemiskinan, maka akar masalahnya yang perlu didekati. Karena itu, perda-perda yang mengentaskan orang miskin dan memberikan pemberdayaan masyarakat

yang perlu lebih banyak dilakukan" (<http://www.vhrmedia.org>)

B. Definisi Pelacur dan Pelacuran dalam Berbagai Peraturan Daerah Tentang Prostitusi.

Hal mendasar yang mengundang polemik terkait implementasi perda tentang prostitusi adalah berkenaan dengan pendefinisian pelacur dan pelacuran. Sebagian besar perda merumuskan pelacur dan pelacuran sebagai praktek individual dengan pelaku tunggal- laki-laki dan perempuan – dengan motivasi mendapatkan uang atau kesenangan pribadi. Berikut adalah kutipan definisi pelacur di beberapa perda tentang prostitusi :

Tabel 2 . Rumusan Pelacur Menurut Beberapa Perda tentang Prostitusi

No	Perda	Rumusan Pelacur
1	Perda Kota Batam No 6 Th.2002 tentang Ketertiban Sosial	Pelacur adalah setiap orang laki-laki atau perempuan yang karena jasanya menerima upah , baik berupa uang atau lainnya atau karena semacam bentuk kesenangan pribadi sebagai bagian atau seluruh pekerjaannya, mengadakan hubungan kelamin yang normal atau tidak normal dengan berbagai orang yang sejenis dan atau yang berlawanan jenis dengannya ;
2	Perda Kabupaten Jembrana No.3 Th.2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pelacuran	Pelacur adalah mereka yang melakukan pelacuran. Pelacuran adalah sikap tindakan yang dilakukan oleh seseorang baik perempuan maupun laki-laki yang dengan sengaja menjajakan dirinya ataupun menyediakan dirinya kepada umum untuk mengadakan hubungan seksual di luar nikah atau perbuatan cabul lainnya dengan memilih lawannya sebagai mata pencaharian atau dengan dalih apapun juga.
3	Perda Kota Tangerang N0.8 Th.2005 tentang Pelarangan Pelacuran	Pelacur adalah setiap orang baik pria ataupun wanita yang menjual diri kepada umum untuk melakukan hubungan seksual di luar pernikahan. Pelacuran adalah hubungan seksual di luar pernikahan yang dilakukan oleh pria atau wanita, baik ditempat berupa Hotel, Restoran, Tempat Hiburan atau lokasi pelacuran ataupun di tempat – tempat lain di Daerah dengan

		tujuan mendapatkan imbalan jasa
4	Perda Kota Malang No 8 Th.2005 Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul	<p>Pelacur adalah setiap orang yang menyediakan diri kepada umum untuk melakukan zinah atau perbuatan cabul.</p> <p>Perbuatan zinah adalah setiap perbuatan atau berhubungan badan perkelaminan yang tidak terikat perkawinan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p> <p>Perbuatan cabul adalah setiap perbuatan atau berhubungan badan, perkelaminan, persinggungan perasaan kesusilaan yang bertentangan dengan norma kesopanan dan atau agama.</p>
5	Perda Kabupaten Probolinggo No 5 Th.2005 tentang Pemberantasan Pelacuran dalam Kabupaten Probolinggo	<p>Pelacur, adalah barang siapa yang menyediakan dan menawarkan diri kepada umum untuk melakukan zina atau perbuatan cabul.</p> <p>Perbuatan Zina, adalah tiap-tiap perbuatan atau hubungan yang bertujuan memuaskan hawa nafsu perkelaminan yang melanggar keagamaan, kesusilaan dan kesopanan umum yang tidak diikat perkawinan ;</p> <p>Perbuatan Cabul, adalah tiap-tiap perbuatan atau hubungan yang bertujuan memuaskan hawa nafsu perkelaminan yang menyinggung perasaan keagamaan dan kesusi- laan dan kesopanan umum ;</p>
6	Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 05 Th. 2007 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupa- ten Lamongan	<p>Pelacur adalah seseorang wanita, pria atau waria, terutama dari keluarga kurang mampu, yang melakukan hubungan seksual diluar pernikahan dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan jasa ;</p> <p>Pelacuran adalah sikap tindakan yang dilakukan seseorang baik perempuan maupun laki-laki yang dengan sengaja menjajakan dirinya kepada orang lain untuk mengadakan hubungan kelamin (seksual diluar nikah)</p>
7	Perda Kabupaten Kendal No 10.Th.2008 tentang Penanggulangan Pelacuran di Kabupaten Kendal	<p>Pelacur adalah seseorang atau sekelompok orang baik pria, wanita, atau waria/banci, yang menyediakan dirinya kepada umum atau seseorang tertentu untuk melakukan perbuatan/ kegiatan cabul atau hubungan seksual atau untuk melakukan perbuatan yang mengarah pada hubungan seksual di luar perkawinan yang dilakukan di hotel/penginapan, restoran, tempat hiburan, lokasi pelacuran atau di tempat-tempat lain di Daerah dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan berupa uang, barang dan/atau jasa lainnya.</p>
8	Perda Kabupaten Pandeglang No 12 Th. 2007	<p>Prostitusi adalah hubungan seksual di luar ikatan perkawinan dengan imbalan uang, hadiah –hadiah ataupun bentuk lain;</p>
9	Perda Kabupaten Bantul No 5 Th.2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul	<p>Pelacuran adalah serangkaian tindakan yang dilakukan setiap orang atau badan hukum meliputi ajakan, membujuk, mengorganisasi, memberikan kesempatan, melakukan tindakan, atau memikat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda atau perbuatan lain untuk melakukan perbuatan cabul</p>
10	Perda Kota Surakarta No 3 Th.2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial	<p>Prostitusi adalah penggunaan orang dalam kegiatan seksual dengan pembayaran atau dengan imbalan dalam bentuk lain;</p> <p>Eksploitasi Seksual Komersial adalah tindakan eksploitasi terhadap orang (dewasa dan anak, perempuan dan laki-laki) untuk tujuan seksual dengan imbalan tunai atau dalam bentuk lain antara orang, pembeli jasa seks, perantara atau agen, dan pihak lain yang memperoleh keuntungan dari perdagangan seksualitas orang tersebut.</p>

Sumber : berbagai perda tentang pelacuran di beberapa daerahdi Indonesia

Dari kutipan tabel di atas diketahui bahwa sebagian perda tentang pelacuran merumuskan pelacur dan pelacuran lebih dari perspektif moral. Bahkan ada daerah yang mempunyai rumusan yang hampir sama seperti Perda Kota Malang dan Perda Kabupaten Probolinggo. Kedua daerah ini memaknai pelacur dan pelacuran sebagai perbuatan zinah dan percabulan. Perumusan kata per kata makna pelacur, perbuatan zinah, dan perbuatan cabul dalam kedua perda tersebut juga sangat mirip.

Sebagian besar perda juga merumuskan pelacur sebagai individu pelaku tunggal yang otonom, berasal dari kelompok miskin yang secara sengaja atau sukarela menjual jasa seksual demi alasan ekonomi atau untuk mendapatkan imbalan materi atau kesenangan pribadi. Karena itu, gejala pelacuran dipersepsikan sebagai bentuk penyimpangan dari nilai moral, bukan sebagai problem sosial ekonomi atau problem jaringan perdagangan manusia (*trafficking*) yang kompleks dan rumit. Rumusan ini sejalan cara pandang yang mendasari motivasi atau pertimbangan ditetapkannya perda pengatur pelacuran.

Melihat rumusan perda-perda tentang prostitusi, Nursyahbani Katjasungkana berpendapat, secara umum, hampir seluruh perda itu tidak memenuhi syarat-syarat *legal drafting* sesuai UU No. 10 tahun 2004. “*Legal drafting*-nya tidak

memenuhi syarat. Misalnya tentang kejelasan rumusan pada Pasal 4 Perda Pelacuran Kota Tangerang. Itu hanya dugaan dan rumusan perbuatannya sangat subyektif, ditentukan oleh orang yang diberi wewenang melaksanakan Perda, yaitu Trantib (ketentraman dan ketertiban)” (<http://www.wahidinstitute.org>)

Definisi berbeda ditemukan dalam peraturan daerah Kota Surakarta yang mengatur tentang prostitusi - Perda Kota Surakarta No.3 Tahun 2006. Perda ini tidak melihat fenomena pelacuran dari perspektif moral tapi sebagai bentuk perdagangan manusia atau *trafficking* sehingga perdanya diberi nama perda tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial. Dalam perda ini pelacur tidak dilihat sebagai pelaku tunggal dan otonom dalam menawarkan jasa seksual, tetapi lebih diposisikan sebagai korban yakni setiap orang yang mengalami kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dan/atau menjadi obyek dalam eksploitasi seksual komersial dalam lingkup keluarga maupun masyarakat. Dan memang asset terbesar dari prostitusi berasal dari sini bukan dari pelaku pelacuran individual. Namun, anehnya aparat penegak ketertiban umum lebih suka mengejar-ngejar pelacur jalanan ketimbang mengejar aktor di balik jaringan perdagangan perempuan untuk pelacuran.

Dari rumusan pelacur dan pelacuran dalam beberapa perda di beberapa daerah dapat disimpulkan bahwa pendefinisian pelacur dan pelacuran dari perspektif moralitas agama cenderung akan mempersepsikan pelacur dan pelacuran sebagai bentuk penyimpangan dari ajaran agama sehingga pelaku akan dilihat sebagai orang yang harus dikucilkan atau sebagai pendosa. Akibatnya, tindakan penertiban akan memilih menggunakan pendekatan paksaan yang bersifat represif dan legalistik dan cenderung kurang mempertimbangkan aspek keadilan gender dan hak azasi manusia.

Sebaliknya, pelaku yang dipersepsikan sebagai korban dari jaringan eksploitasi seksual komersial (sebagaimana rumusan dalam Perda Kota Surakarta No.3 Tahun 2006) akan dipandang sebagai pihak yang harus ditolong, dilindungi dan dilepaskan dari tindak pidana perdagangan manusia (*trafficking*). Perda ini, sesuai dengan namanya Perda tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial, memaknai fenomena pelacuran sebagai bentuk eksploitasi. Pelacur bukanlah pelaku tunggal dan otonom dalam transaksi jasa seksual, melainkan salah satu mata rantai dari jaringan perdagangan manusia. Dengan demikian, perda ini berbeda dari kebanyakan perda-perda yang mengatur

tentang prostitusi lainnya, karena memahami pelacur dan pelacuran tidak dari perspektif nilai moral dan kesusilaan. Pelacuran dimaknai sebagai tindakan eksploitasi manusia untuk kepentingan ekonomi sehingga bisa dikategorikan sebagai tindak pidana.

C. Larangan, Tindakan Pencegahan dan Pengendalian Prostitusi menurut Beberapa Peraturan Daerah Tentang Prostitusi

Pro-kontra seputar penerapan perda-perda prostitusi juga bersumber pada pasal-pasal yang mengatur tentang larangan dan tindakan pencegahan dan pengendalian. Contoh kasus paling kontroversial dan ramai diberitakan media massa adalah kasus penertiban pelacuran di Kota Tangerang. Pemerintah Kota Tangerang melalui Perda Nomor 8 Tahun 2005 melakukan razia terhadap pelacur berlandaskan Pasal 4 ayat 1 yang berbunyi :

Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur, dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat lain di daerah.

Banyak perda tentang prostitusi yang mendasarkan tindakan penertiban pada pelacur tidak berdasarkan pada asas praduga tak bersalah. Perumusan tentang siapa yang bisa ditangkap atau dirazia

sebagai pelacur tidak jelas dan multitafsir. Tabel berikut ini menampilkan beberapa aturan tentang larangan pelacuran dengan perumusan berlandaskan dugaan atau prasangka :

Tabel 3. Aturan tentang Larangan dalam Beberapa Perda tentang Prostitusi

No	Perda	Rumusan tentang Larangan
1	Perda Kota Tangerang N0.8 Th.2005 tentang Pelarangan Pelacuran Bab II .Larangan Pasal 4	<p>(1) Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Daerah.</p> <p>(2) Siapapun dilarang bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah kepada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum.</p>
2	Perda Kabupaten Probolinggo No. 5 Th.2005 tentang Pemberantasan Pelacuran pasal 2	<p>Dalam daerah siapapun dilarang berada ditempat umum atau dimana saja yang dapat dilihat oleh umum, membujuk dan memikat orang lain dengan kata-kata, isyarat-isyarat, tanda – tanda atau dengan cara lain untuk melakukan perbuatan – perbuatan zina atau cabul.</p> <p>Pasal 3</p> <p>(1) Barang siapa yang tingkah lakunya menimbulkan persangkaan bahwa ia itu seorang pelacur, dilarang tinggal dimuka umum ;</p> <p>(2) Barang siapa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, harus meninggalkan tempat setelah mendapat peringatan dari pejabat yang berwenang ;</p> <p>(3) Barang siapa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini, tidak mengindahkan peringatan, maka pejabat yang berwenang dapat mengadakan penyelidikan.</p>
3	Perda Kota Batam No. 6 Th.2002 Bab III yang mengatur Tertib Susila	<p>Pasal 7 :</p> <p>(1) Setiap orang dilarang bertingkah laku asusila di jalan, jalur hijau, taman, dan tempat-tempat umum lainnya.</p> <p>(2) Setiap orang dilarang berpakaian yang tidak sesuai dan atau bertentangan dengan norma-norma agama dan budaya di tempat-tempat umum.</p> <p>(3) Setiap orang berlainan jenis kelamin dilarang tinggal dan atau hidup satu atap layaknya suami isteri tanpa diikat oleh perkawinan yang sah berdasarkan Undang-undang.</p> <p>(4) Setiap orang berhak melaporkan orang-orang yang tinggal dan atau hidup satu atap layaknya suami isteri tanpa diikat oleh perkawinan yang sah berdasarkan Undang-undang kepada yang berwajib.</p>
4	Perda Kabupaten Kendal No 10 Th. 2008 Bab III Pelarangan	<p>Pasal 5 :</p> <p>Setiap orang yang sikap atau perilakunya menunjukkan indikasi yang kuat sehingga patut diduga orang tersebut sebagai pelacur, dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung/tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Daerah.</p>

		<p>Pasal 6 :</p> <p>Setiap orang baik sendiri-sendiri ataupun bersama-sama, dilarang bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman dengan siapapun yang mengarah pada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum</p>
5	<p>Perda Provinsi Gorontalo No.10 Th.2003 tentang Pencegahan Maksiat BAB III Kewajiban dan Larangan Bagian Kesatu Pencegahan Zina</p>	<p>Pasal 3 :</p> <p>(1) Setiap laki-laki dan perempuan secara bersama-sama atau berpasangan yang bukan suami istri, dilarang berada di tempat dan atau waktu tertentu yang tidak patut menurut norma agama, kesusilaan dan adat istiadat.</p> <p>(2) Dilarang bagi setiap laki-laki hidup bersama dengan perempuan yang bukan istrinya, atau perempuan dengan laki-laki yang bukan suaminya.</p> <p>Pasal 4</p> <p>(1) Setiap orang dilarang mendirikan, menyediakan, atau melakukan praktek-praktek pelacuran.</p> <p>(2) Setiap pemilik dan atau pengelola hotel, penginapan, asrama, rumah kost, dilarang menerima penyewa yang berlainan jenis kelamin dalam satu kamar, kecuali dapat menunjuk-kan surat keterangan sehingga diyakini bahwa keduanya adalah suami istri yang sah</p> <p>(3) Pengelola dan atau penyewa hotel dan penginapan dilarang menyediakan dan atau memasukkan tukang pijat yang berlainan jenis kelamin ke dalam kamar.</p> <p>(6) Tempat-tempat hiburan berupa kafe, bar, karaoke, pub dan diskotik dilarang menyediakan sarana maksiat dan mengadakan acara-acara tarian erotik, tarian telanjang dan sejenisnya.</p>
6	<p>Perda Kota Malang No 8 Th 2005 tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul</p>	<p>Bab II Pasal 3 :</p> <p>(1) Dilarang bagi siapa saja berada di jalan umum atau tempat-tempat yang mudah dilihat umum, untuk mempengaruhi, membujuk, menawarkan, memikat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda-tanda atau perbuatan lain yang dimaksud mengajak melakukan zinah atau perbuatan cabul.</p> <p>(3) Dilarang bagi siapa saja berhenti atau berjalan mondar-mandir baik dengan kendaraan bermotor maupun tidak bermotor dan atau berjalan kaki di depan tempat-tempat tertentu, didekat rumah penginapan, pesanggrahan, rumah makan atau warung dan pada tempat-tempat umum yang dalam keadaan remangremang atau gelap yang karena tingkah lakunya tersebut dapat mencurigakan atau menimbulkan suatu anggapan sebagai pelacur.</p>

Sumber : berbagai perda tentang pelacuran beberapa daerah di Indonesia

Pendefinisian siapa itu pelacur menurut perda-perda di atas sangat multi tafsir. Aparat bisa menangkap seseorang yang dicurigai sebagai pelacur. Apa kriteria orang yang diidentifikasi sebagai pelacur tidak dijelaskan dalam perda-perda ini. Aturan semacam ini juga sangat bias gender karena cenderung akan menyoal ke perempuan dengan penampilan tertentu yang menurut masyarakat identik dengan

penampilan pelacur adalah perempuan dengan penampilan tertentu , misalnya perempuan yang berpakaian seksi dan berdandan menor, dan berada di lokasi tertentu pada jam tertentu. Jelas, aturan ini diskriminatif dan tidak adil pada perempuan. Dan perempuan yang paling dirugikan oleh kebijakan ini adalah perempuan miskin yang harus bekerja pada malam hari.

Menurut Indriyanto Seno Adji, pakar hukum UI, “Suatu dakwaan atas pelanggaran sebuah aturan tidak boleh dilakukan karena **prasangka**, tetapi harus jelas dan tegas. Karena itu dalam KUHP disebutkan barangsiapa melakukan.... “ Dengan memberlakukan perda tersebut, Pemerintah Daerah telah melakukan kesewenang-wenangan (*abuse of power*) terhadap warganya (Kompas, 3-3-2006).

Kelemahan Perda-perda pengatur prostitusi dengan pendekatan moral kesusilaan adalah kecenderungan untuk menghapus prostitusi dengan cara represif atau menggunakan paksaan. Pendekatan ini dalam implementasinya cenderung kurang mempertimbangkan sisi keadilan gender dan kemanusiaan, padahal bagaimana pun pelacur adalah manusia yang berhak untuk hidup dan mendapatkan perlindungan. Pendapat Beauty Erawaty, Direktur LBH APIK Mataram (http://wri.or.id/files/Representasi_06_BA_B-3_pdf) memperkuat pandangan ini, “ Saat ini Perda hanya mengatur bagaimana menghapus maksiat, tetapi tidak dicarikan solusinya bagaimana bentuk penanganan terhadap mereka yang sudah bekerja sebagai PSK”.

Hasil penelitian Elsam tentang sikap masyarakat Garut terhadap penerapan perda anti maksiat menemukan bahwa dari sisi materi Perda, pengistilahan “maksiat” menjadi perdebatan karena

diterjemahkan secara sempit hanya berkaitan dengan Pelacuran, Minuman Keras, dan Perbuatan asusila saja. Obyek perda juga dinilai diskriminatif. Dalam konteks korban baik dilihat dari latar belakang, bentuk hukuman, waktu dan tempat, pihak-pihak yang terlibat dalam menertibkan pelaku-pelaku yang berada di jalanan, secara status sosial termasuk kelas masyarakat menengah ke bawah sedangkan komunitas pelaku yang berada di hotel-hotel jarang terjamah oleh perda tersebut. (http://www.elsam.or.id/download/s/1273476285-sikap_Masyarakat_Garut.pdf).

SIMPULAN DAN SARAN

Peraturan daerah yang mengatur tentang pelacuran atau prostitusi merebak di banyak daerah di Indonesia seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Dari tahun 1999 sampai tahun 2009 telah berkembang perda pengatur prostitusi sekitar 60 perda. Ada banyak alasan yang mendorong penetapan perda-perda tentang prostitusi. Faktor pendorong utama adalah alasan yang didorong oleh penegakan norma moral dan kepentingan politik. Dalam rumusan tertulis di perda sebagian besar menyatakan pertimbangan dikeluarkannya perda pengatur prostitusi adalah untuk tujuan ketertiban sosial yakni mengatasi perbuatan cabul atau maksiat yang melanggar norma kesusilaan dan

norma agama . Namun, selain itu ada tujuan lain yang lebih kuat yakni kepentingan politik dari para pemegang kekuasaan daerah baik eksekutif maupun legislatif. Sistem pilkada langsung membuat suara rakyat menjadi sangat berharga. Cara paling efektif untuk meraih simpati pemilih atau konstituen adalah dengan mengakomodir norma dan praktek-praktek religi ke dalam manajemen dan kebijakan publik. Perda-perda bernuansa moral dan agama menjadi alat yang ampuh untuk meraih dukungan konstituen dalam upaya meraih kekuasaan maupun mempertahankan kekuasaan.

Dalam konteks politik, dapat ditarik kesimpulan adanya kesamaan kepentingan diantara elite politik eksekutif (Kepala Daerah) dan legislatif (DPRD atau parpol). Bagi calon kepala daerah dan calon legislatif isu rancangan kebijakan publik bernuansa agama menjadi jualan politik yang populer. Bagi pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif, penetapan perda-perda bernuansa moral keagamaan menjadi alat yang ampuh untuk meredam atau menutupi kegagalan dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Dari sisi perumusan pelacur, pelacuran dan tindakan larangan dan penanggulangan, sebagian besar perumusan konsep tersebut dalam perda tentang prostitusi dapat dikategorikan

kurang mempertimbangkan perspektif keadilan gender dan hak azasi manusia (HAM). Tentang definisi pelacur dan pelacuran , sebagian besar perda memaknainya lebih dari sisi perspektif moral sosial dan agama. Bahkan ada beberapa kota yang terkesan saling meniru atau meng-copy rumusan , seperti Perda Kota Malang dan Perda Kabupaten Probolinggo yang memaknai pelacur dan pelacuran sebagai perbuatan zinah dan percabulan dengan perumusan kata per kata makna pelacur, perbuatan zinah, dan perbuatan cabul yang sangat mirip.

Selanjutnya, tentang pasal-pasal mengenai larangan dan tindakan pencegahan atau penanggulangan, khususnya tentang pasal larangan , dituding sangat kontroversial. Banyak perda yang mengidentifikasi pelacur hanya berdasarkan dugaan atau prasangka dengan melihat penampilan dan perilaku yang mengesankan seorang pelacur. Rumusan semacam ini sangat multitafsir dan bertentangan dengan prinsip hukum pidana yang harus obyektif . Rumusan ini meskipun terkesan netral gender, tapi prakteknya bisa bias gender. Karena sikap dan perilaku yang mudah diidentifikasi sebagai pelacur cenderung mencurigai perempuan dengan perilaku dan penampilan tertentu. Ini jelas merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

Mengingat berbagai problema atau dampak negatif yang timbul sebagai akibat penerapan perda tentang prostitusi, maka formulasi dan implementasi perda semacam itu hendaknya dipertimbangkan secara bijaksana. Janganlah kebijakan itu hanya mempertimbangan keuntungan politik jangka pendek tanpa mempertimbangkan dampaknya pada masyarakat luas, khususnya anak dan perempuan, yang seringkali dalam prostitusi justru sebagai korban.

Pelacuran memang merupakan problem sosial yang harus dicarikan solusi. Namun perlu diingat bahwa problem prostitusi adalah masalah kompleks yang tidak cukup didekati dari satu perspektif. Solusi moral agama yang bersifat memaksa bukan *panacea* atau obat yang bisa menyembuhkan fenomena pelacuran secara tuntas dan total. Karena di negara dengan jumlah penduduk miskin yang cukup banyak, pelacuran lebih didorong oleh faktor kemiskinan., karena itu pemecahannya juga harus didekati dari sisi perbaikan kondisi ekonomi, sosial dan budaya. Dengan demikian, kalau pemerintah sungguh-sungguh hendak memberantas prostitusi, yang perlu dilakukan adalah dengan memperluas lapangan kerja dan pemberdayaan masyarakat miskin, khususnya perempuan. Untuk itu, kebijakan penanggulangan prostitusi harus terintegrasi dengan

program-program penanggulangan kemiskinan.

Sebaliknya, kalau yang diberlakukan semacam perda yang mengontrol orang, dengan merazia orang dengan perilaku dan penampilan tertentu, maka yang paling banyak dijaring sebagai terhukum atau tertuduh adalah perempuan yang sesungguhnya dalam prostitusi adalah korban. Metode ini hanya akan menghasilkan ketertiban sosial sesaat, dan dalam jangka panjang jelas tidak akan efektif memberantas penyakit sosial semacam prostitusi. Sebab aktor besar atau pelaku industri prostitusi dan konsumennya yang kebanyakan laki-laki justru lepas atau lolos dari jerat hukum. Untuk itu, rumusan tentang pelacur dan pelacuran hendaknya dimaknai sebagai keseluruhan pelaku yang terlibat dalam jaringan perdagangan, bukan hanya terfokus kepada penjual jasa seksual yang dalam industri prostitusi hanyalah salah satu dari bagian mata rantai perdagangan manusia (*trafficking*). Dan hendaknya hukuman terberat dijatuhkan pada perantara dan pemasok prostitusi bukan perempuan dan anak korban trafficking.

Daftar Pustaka

Atmasasmita, Romli. *Lalu Lintas Perdagangan Orang*, dalam Kompas 29 Juni.2004

- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 1994.
- Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. *Analisis Data Kualitatif*. UI Press .Jakarta. 1992.
- Nitibaskara ,Tb. Roni Rahman. Wanita dan Komoditas Seks, dalam Kompas 1 Oktober2001.
- Pambudy, Ninuk M. *Perdagangan Perempuan dan Anak, Nyata tetapi Tidak DitanganiSerius*, dalam Kompas 4 Maret 2002.
- Palupi, Sri. *Disorientasi Rezim Kesusilaan* dalam Kompas 27 April 2006.
- Sudirman HN. *Lingkaran Setan Perdagangan Perempuan*, dalam Kompas 22Oktober 2001.
- Utami, Andri Yoga.*Pekerja Seks Anak dan Hari Aids Sedunia*.Child Labour Corner(Newsletter). Edisi 3 Tahun III, Desember 1993.
- . *Pekerja Anak di Sektor Yang Membahayakan Dilarang atau Diperbolehkan?.Child Labour Corner* (Newsletter). Edisi 3 Tahun III, Oktober 1995
- Yuliani, Sri. 2010. *Peraturan Daerah Tentang Prostitusi : Tinjauan dari Perspektif Keadilan Gender dan Hak Azasi Manusia – Laporan Penelitian*.
- Laporan Komnas Perempuan 2009. *Otonomi Daerah, Politisasi Identitas & Hak Konstitusional Perempuan* dalam <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2009/01/otonomi-daerah-politisasi-identitas-hak-konstitusional-perempuan1.pdf>
- Jumlah Perda Syariah tahun 1999-2009. <http://docs.google.com/gview?as=v&q=cache:srTX5t19vFMJ:d.yimg.com/kq/groups/3273972/1365647189/name/iniPerda+jumlah+perda+syariah&hl=id&gl=id>
- Perda Antiprostitusi Tidak Efektif - <http://www.vhrmedia.org/home/index.php?Id=view&aid=4444&lang=>
- Perda SI Tidak Menyelesaikan Masalah Sosial . <http://www.wahidinstitute.org/Program/Detail/?id=205/perda-si-tidak-menyelesaikan-masalah-sosial>
- Sikap Masyarakat Garut Terhadap Keberadaan Perda No.2 Th.2008 Tentang Perbuatan Anti Maksiat di Kab.Garut http://www.elsam.or.id/downloads/1273476285_Sikap_Masyarakat_Garut_pdf
- Teks Peraturan Daerah dan Dampaknya terhadap Perempuan. http://wri.or.id/files/Representasi_06_BAB-3.pdf
- Perda Kabupaten Karimun No.6 Th.2002 tentang Pelanggaran Kesusilaan
- Perda Kabupaten Karimun No. 06 Th. 2002 tentang Pelanggaran Kesusilaan
- Perda Kabupaten Palangkaraya No 26 Th.2002 tentang Penertiban dan Rehabilitasi Tuna Susila

- Dalam Daerah Kota Palangkaraya
Perda Kota Batam No 6 Th.2002 tentang
Ketertiban Sosial
- Perda Kabupaten Jembrana No.3 Th.2003
tentang Pencegahan dan
Pemberantasan Pelacuran
- Perda Provinsi Gorontalo No. 10 Th.2003
tentang Pencegahan Maksiat
- Perda Kota Tangerang N0.8 Th.2005
tentang Pelarangan Pelacuran
- Perda Kota Malang No 8 Th.2005 tentang
Larangan Tempat Pelacuran dan
Perbuatan Cabul
- Perda Kabupaten Probolinggo No 5
Th.2005 tentang Pemberantasan
Pelacuran dalam Kabupaten
Probolinggo
- Perda Kota Surakarta No 3 Th.2006
tentang Penanggulangan Eksploitasi
Seksual Komersial Peraturan Daerah
Kabupaten Lamongan Nomor 05 Th.
2007 tentang Pemberantasan
Pelacuran di Kabupaten Lamongan
- Perda Kabupaten Pandeglang No 12 Th.
2007 tentang Pelanggaran
Kesusilaan, Minuman Keras,
Perjudian, dan Penyalahgunaan
Narkotika, Psikotropika dan Zat
Aiktif lainnya
- Perda Kabupaten Kendal No 10.Th.2008
tentang Penanggulangan Pelacuran di
Kabupaten Kendal
Kompas 3 Maret 2006