

## **BAB IV**

### **PERATURAN DAERAH TENTANG KETERTIBAN UMUM**

#### **4.1 Tujuan dan Dasar Hukum**

Penyelenggaraan roda pemerintahan baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah baik pada tingkat provinsi, walikotamadya, maupun kabupaten, termasuk Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta memiliki tujuan yakni salah satunya adalah menciptakan ketertiban umum di segala bidang kehidupan masyarakat.

Mewujudkan tata kehidupan kota Jakarta yang tertib, tentram, nyaman, bersih dan indah tentu diperlukan pengaturan di bidang ketertiban umum yang mampu melindungi warga kota dan prasarana kota beserta kelengkapannya.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun Perda Nomor 11/1988 tentang Ketertiban Umum di Jakarta yang terdiri dari 16 bab dan 34 pasal yang sebelumnya menjadi acuan sebagai pedoman untuk menciptakan ketertiban, ketentraman, kenyamanan di ibukota dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa semangat penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta perubahan dan perkembangan tata nilai kehidupan bermasyarakat warga kota Jakarta. Atas dasar itu sebagai gantinya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membentuk Perda Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum.

Pemberlakuan Perda Nomor 11/1988 tentang Ketertiban Umum maupun Perda Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum pada masanya selalu banyak mendapat kritik tajam dari berbagai masyarakat, karena dianggap melanggar perundang-undangan yang ada di atasnya. Bahkan protes itu diajukan oleh kelompok masyarakat melalui uji materiil ke Mahkamah Agung RI.

Hanya saja melalui putusannya Nomor 3047/K/Pdt/2001 tanggal 6 Desember 2001 pihak Mahkamah Agung RI memenangkan termohon I dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta) atas gugatan para pemohon dari Soeharto cs.

Protes keras dari masyarakat kembali muncul saat pemberlakuan Perda Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum. Bahkan 22 elemen masyarakat mulai dari warga biasa, yayasan, lembaga kajian pendidikan, ilmuwan, praktisi hukum, dan lainnya pada 6 Maret 2008 mengajukan gugatan uji materiil ke Mahkamah Agung RI terhadap Perda Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum.

Dalil-dalil pemohon mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung RI antara lain dengan merujuk UUD 1945 Pasal 1 ayat 3 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Penjelasan UUD 1945 tersebut bermakna bahwa kekuasaan harus tunduk kepada hukum dan hukum menjadi sarana pengendali dan pengawas kekuasaan dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan dan atau penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang (*abuse of power*) dan tidak malah sebaliknya digunakan sebagai sarana pembenar/legitimasi bagi penyalahgunaan kekuasaan.

Pihak pemohon juga merujuk pendapat Prof Padmo Wahyono, SH, (Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum, halaman 9-10 tahun 1986), persyaratan mengenai suatu negara berdasarkan atas hukum adalah dapat dilihat dari adanya prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan
2. Suatu mekanisme kelembagaan Negara yang demokratis
3. Suatu sistem tertib hukum

Bukan itu saja pihak pemohon berpendapat bahwa materiil substansial Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum telah melanggar Asas-Asas Peraturan Perundang-Undnagan serta didalam kehidupan berbangsa dan bernegara memunculkan polemik besar di masyarakat.

Hanya saja gugatan pemohon kandas. Mahkamah Agung RI melalui Putusan Nomor 09 P/HUM/2008 pada hari Selasa, tanggal 30 Desember 2008, terhadap perkara permohonan hak uji materiil antara Estu Rakhmi Fanani cs (22 elememen masyarakat) menyatakan menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari para pemohon. Bahkan Mahkamah Agung RI menghukum para pemohon untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam permohonan keberatan hak uji materiil sebesar Rp 1.000.000.

Mahkamah Agung RI dalam penolakannya antara lain beralasan bahwa para pemohon (22 orang) apakah benar mewakili Lebih kurang 10 juta penduduk Jakarta. Tetapi karena status para pemohon yang keberatan tidak jelas legal standingnya, maka terbukti menurut hukum tidak memunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum, sehingga permohonan keberatan hak uji materiil tersebut harus dinyatakan ditolak.

Selain itu, Mahkamah Agung RI berpendapat bahwa larangan-larangan disertai dengan sanksi yang tercantum dalam Perda Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum merupakan penyempurnaan dari ketentuan yang terdapat di dalam Perda Nomor 11/1988 tentang Ketertiban Umum dimana Mahkamah Agung RI dalam putusannya Nomor 3047K/Pdt/2001 tanggal 6 Desember 2001 telah memenangkan termohon (Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta), sehingga merupakan yurisprudensi yang dapat menjadi dasar hukum untuk menolak permohonan para pemohon dalam perkara a quo.

Perda Tibum 2007 disusun oleh eksekutif (pejabat unit terkait di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta) dan legislatif (anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta). Wakil rakyat di Provinsi DKI Jakarta berjumlah 75 orang, tetapi didominasi oleh kaum laki-laki. Komposisi detail anggota DPRD periode 2004-2009 yakni:

**Tabel 2**  
**KOMPOSISI PEROLEHAN KURSI PARTAI POLITIK**  
**PROVINSI DKI JAKARTA**

No	Nama Partai	Jumlah Kursi	Jenis Kelamin	
			Laki-laki	Perempuan
1	Partai Kesejahteraan Sosial	18	14	4
2	Partai Demokrat	16	13	3
3	PDI – P	11	10	1
4	Golkar	7	7	0
5	PPP	7	5	2
6	PAN	6	5	1
7	PKB	4	4	0
8	PDS	4	4	0
9	PBR	2	2	0
		<b>75</b>	<b>64</b>	<b>11</b>

**Sumber:** Sekretariat DPRD Provinsi DKI Jakarta

Sebagai pijakan atau landasan hukum dikeluarkannya Perda Tibum 2007 berdasarkan pada:

- UU Nomor 8/1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 76/1981, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 3.209)
- UU Nomor 14/1992 tentang Lalulintas dan angkutan Jalan (Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 49/1992, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3480)
- UU Nomor 23/1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Nomor 100/1992, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495)
- UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165/1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)
- UU Nomor 7/2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 32/2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377)

- UU Nomor 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 53/2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)
- UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125/2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8/2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 3/2005 tentang Perubahan, UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 108/2005, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548)
- UU Nomor 38/2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 132/2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4441)
- UU Nomor 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 64/2006, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4635)
- UU Nomor 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 124/2006, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674)
- UU Nomor 29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 93/2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4744)
- Peraturan Pemerintah Nomor 32/2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 112/2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4428)
- Peraturan Daerah Nomor 5/1978 tentang Pengaturan Tempat dan Usaha serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor/1979)

- Peraturan Daerah Nomor 5/1988 tentang Kebersihan Lingkungan Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31/1988)
- Peraturan Daerah Nomor 8/1989 tentang Pengawasan Pemotongan Ternak, Perdagangan Ternak dan Daging di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2/1990)
- Peraturan Daerah Nomor 7/1991 tentang Bangunan dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 23/1992)
- Peraturan Daerah Nomor 6/1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 23/1999)
- Peraturan Daerah Nomor 3/2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 66/2001)
- Peraturan Daerah Nomor 12/2003 tentang Lalulintas dan Angkutan Jalan, Keata Api, Sungai dan Danau serta Penyebrangan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 87/2003)
- Peraturan Daerah Nomor 10/2004 tentang Kepariwisataaan (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 65/2004)
- Peraturan Daerah Nomor 4/2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 50/2004)
- Peraturan Daerah Nomor 2/2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4/2005)
- Peraturan Daerah Nomor 4/2007 tentang Pengendalian Pemeliharaan dan Peredaran Unggas (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4/2007)

Isi Perda Tibum terdiri dari 16 Bab dan 67 pasal. Bab I mengatur Ketentuan Umum, Bab II Tertib Jalan, Angkutan Jalan dan Angkutan Sungai, Bab III Tertib Jalur Hijau, Taman, dan Tempat Umum, Bab IV Tertib Sungai, Saluran, Kolam dan Lepas Pantai, Bab V Tertib Lingkungan, Bab VI Tertib Tempat dan Usaha Tertentu, Bab VII Tertib Bangunan, Bab VIII Tertib Sosial, Bab IX Tertib Kesehatan, Bab X Tertib Tempat Hiburan dan Keramaian, Bab XI Tertib Peran Serta Masyarakat, Bab XII Pembinaan, Pengendalian dan Pengawasan, Bab XIII Penyidikan, Bab XIV Ketentuan Pidana, Bab XV Ketentuan Peralihan, dan Bab XVI Ketentuan Penutup.

#### **4.2 Petunjuk Teknis Pelaksanaan Implementasi Perda Tibum**

Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum (Tibum) belum mengatur secara teknis Penyelenggaraan Ketertiban Umum di wilayah Jakarta. Karena itu, berkaitan melaksanakan Perda Tibum tersebut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 sebagai Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Perda Nomor 8/2007 tentang Tibum. Pergub ini terdiri dari 6 Bab dan 47 Pasal.

Dalam Pergub sebagai Juklak dari Perda Tibum memaparkan berbagai maksud atau definisi antara lain:

- Daerah adalah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Gubernur adalah Kepala Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) adalah Satpol PP pada Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- Ketertiban Umum adalah suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib dan teratur
- Ketentraman masyarakat adalah suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tentram dan nyaman
- Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa tugas/pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah (aturan) yang diberikan.

- Pembinaan adalah proses pembaharuan, penyempurnaan usaha tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.
- Pengendalian adalah suatu proses pemantauan prestasi dan pengambilan tindakan untuk menjamin hasil yang diharapkan.
- Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta, jalan lori, dan jalan kabel.
- Tempat umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan bagi masyarakat, termasuk di dalamnya adalah semua gedung-gedung perkantoran milik Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, gedung perkantoran umum, mall. Dan pusat perbelanjaan.
- Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang atau kelompok yang tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar
- Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) adalah pejabat PNS tertentu yang diberi wewenang dan kewajiban untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

Dalam Pasal 8 disebutkan bahwa obyek pembinaan, pengendalian dan pengawasan penyelenggaraan ketertiban umum diantaranya meliputi tindak pidana pelanggaran terhadap tertib jalur hijau, taman, taman pemakaman umum, dan tempat umum. Adapun pada Pasal 10 mengatur tindak pidana pelanggaran terhadap tertib jalur hijau, taman, taman pemakaman umum dan tempat umum sebagaimana dimaksud pasal tersebut diantaranya meliputi berdiri dan/atau duduk pada sanadaran jembatan dan pagar sepanjang jalan, jalur hijau, taman, tempat pemakaman umum, dan tempat-tempat umum.

Selain itu dalam Pasal 15 ayat 2 mengatur tindak pidana kejahatan terhadap tertib sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi:

- Menjadi penjaja seks komersial



- Memerintahkan, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial
- Menyelenggarakan dan/atau melakukan segala bentuk perjudian dan
- Tanpa izin menyediakan tempat dan menyelenggarakan segala bentuk undian dengan memberikan hadiah dalam bentuk apapun

Sesuai dengan Bab IV menyangkut sumber informasi/data dalam pelaksanaan tindakan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan ketertiban umum, tepatnya Pasal 30 mengatur pelaksanaan tindakan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan penyelenggaraan terhadap ketertiban umum dilakukan apabila telah terjadi, ada indikasi telah ada potensi akan terjadi tindak pidana pelanggaran atau tindak pidana kejahatan yang didasarkan pada:

- Temuan monitoring petugas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- Temuan supervisi petugas SKPD
- Pengaduan/laporan masyarakat umum
- Pengaduan/laporan masyarakat yang terkena dampak
- Pengaduan badan
- Pemberitaan media massa
- Temuan patroli Satpol PP
- Temuan razia Satpol PP
- Temuan razia gabungan
- Temuan patroli petugas penegak hukum

Berdasarkan Pasal 40 ayat 1 mengatur bahwa pembinaan, pengendalian dan pengawasan ketertiban umum terhadap orang yang melanggar tertib sosial dilakukan melalui tindakan

- Pencegahan
- Penghaluan
- Perlindungan sosial
- Pengenaan sanksi hukum

Adapun pencegahan yang dimaksud pada ayat 1 dilakukan melalui pemasangan spanduk dan rambu larangan di lokasi rawan PMKS, penyebaran pamflet kepada pengguna jalan, serta penempatan sticker di buskota.

Tindak lanjut penyelesaian kasus-kasus terhadap pelanggar tertib sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dan Pasal 41 diatur dalam Pasal 42 dengan cara

- Pengenaan sanksi hukum melalui sidang pengadilan
- Pelanggaran perorangan diberi perlindungan dan rehabilitasi sosial di Panti Sosial.
- Terhadap yayasan/organisasi sosial dicabut tanda daftarnya atau izin operasionalnya
- Terhadap badan/organisasi lainnya dikenakan hukuman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

### **4.3. Aparat Pelaksana Perda Tibum**

Sebuah penerapan peraturan perundang-undangan baik itu UU maupun Peraturan Daerah (Perda) memerlukan aparatur. Dalam pelaksana Perda Tibum terutama menyangkut pelacur jalanan di wilayah kota Jakarta memerlukan aparatur di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta setidaknya dari dua unit terkait yakni Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum (Perda Tibum) dan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 tentang Petunjuk Pelaksana Perda Tibum tentu memiliki tugas dan fungsi masing-masing

#### **4.3.1 Tugas, Fungsi, dan kewajiban Aparat Satpol PP**

Keberadaan Polisi Pamong Praja dalam jajaran Pemerintah Daerah mempunyai arti khusus yang cukup strategis, karena tugas-tugasnya membantu Kepala Daerah dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban serta Penegakan Peraturan Daerah sehingga dapat berdampak pada upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja, Jakarta, Dirjen PUOD, 1995).

Mengenai pengertian Polisi Pamong Praja mengalami perbedaan atau perubahan antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pengertian Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah perangkat wilayah yang bertugas membantu kepala wilayah dalam menyelenggarakan pemerintah umum khususnya dalam melaksanakan wewenang, tugas dan kewajiban di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah).

Pengertian Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah perangkat daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah (Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Bila melihat pengertian Polisi Pamong Praja tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah : Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai aparat daerah yang bertanggung jawab kepada kepala wilayah artinya aparat pemerintah pusat yang dipekerjakan di daerah, (Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian). Sedangkan Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai aparat daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ).

Ruang lingkup tugas kerja Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya membantu Kepala wilayah di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat, (Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian). Sedangkan ruang lingkup tugas Polisi Pamong Praja menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 diperluas selain menyelenggarakan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum juga melakukan penegakan Peraturan Daerah dalam rangka meningkatkan dan mengali pendapatan asli daerah ( PAD ) (Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat maka dalam melaksanakan tugasnya Polisi Pamong Praja melakukan berbagai cara seperti memberikan penyuluhan, kegiatan patroli dan penertiban terhadap pelanggaran Peraturan Daerah, keputusan kepala daerah

yang didahului dengan langkah-langkah peringatan baik lisan maupun tertulis (Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja, Jakarta, Dirjen PUOD, 1995).

Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merupakan unsur perangkat Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dengan tugas pokoknya memelihara dan melaksanakan ketenteraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur.

Sesuai dengan Pasal 1 Peraturan Gubernur Nomor 221/2009, Satpol PP di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mulai dibentuk, tepatnya pada 1 Januari 2009. Pembentukan ini sesuai dengan Perda DKI Jakarta Nomor 10/2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Sebelumnya Satpol PP Provinsi DKI hanyalah Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Tramtib dan Linmas DKI Jakarta. Ini sesuai dengan Perda Nomor 3/2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah DKI Jakarta.

Seperti lazimnya sebuah unit Satpol PP juga memiliki visi dan misi yakni, visi "Terwujudnya Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Jakarta yang Tenteram, Tertib, Aman dan Nyaman". Sedangkan misi, "Mewujudkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat serta dunia usaha, meningkatkan peran serta masyarakat dalam penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum, dan meningkatkan kapasitas kelembagaan, sarana prasarana dan kemampuan personil dalam penanganan gangguan tramtibmas

Dasar hukum dibentuknya Satpol PP di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yakni mengacu pada:

- UU RI Nomor 32/2004 tentang Pemda
- UU RI Nomor 29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara RI
- PP RI Nomor 6/2010 tentang Satpol PP
- Perda DKI Jakarta Nomor 10/2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Tugas, kerja, wewenang, dan kewajiban aparat Satpol PP:

- Bertugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat

- Berwenang melakukan tindakan penertiban dan yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda atau peraturan Kepala Daerah
- Berhak atas sarana dan prasarana serta fasilitas lain, sesuai dengan tugas dan fungsinya berdasarkan ketentuan.
- Berkewajiban menjunjung tinggi norma hukum, agama, HAM dan norma sosial lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat, serta mentaati disiplin PNS dan kode etik Polisi Pamong Praja

Dalam melaksanakan tugas, anggaran yang dialokasikan untuk Satpol PP sesuai dengan Laporan Tahunan, Tahun Anggaran 2009 terbagi menjadi anggaran belanja langsung Rp 252.223.154.175 dan belanja tidak langsung Rp 105.374.948.224 termasuk didalamnya biaya pengawasan dan ketertiban PMKS, pelacur jalanan, Pedagang Kaki Lima (PK5), dan lainnya sebesar Rp 441.600.000.

Sesuai dengan Bab II tepatnya Pasal 2 Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Tibum Nomor 8/2007 menegaskan bahwa pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dilaksanakan oleh Satpol PP bersama dengan SKPD terkait. Satpol PP juga merupakan penanggungjawab utama pembinaan, pengendalian, dan pengawasan ketertiban umum.

Dalam rangka pembinaan, pengendalian dan pengawasan penyelenggaraan ketertiban umum Satpol PP antara lain berwenang melakukan tindakan

- Penjagaan/pengamanan lapangan
- Monitoring dan supervisi penggunaan izin undang-undang gangguan
- Peringatan lisan atau tertulis
- Patroli lapangan
- Razia
- Pengusiran
- Penghalauan
- Pembongkaran
- Penghentian kegiatan
- Pengendalian lapangan
- Penjemputan

- Penangkapan
- Penyitaan melalui penetapan pengadilan
- Pemusnahan
- Pembersihan
- Pencopitan/pelepasan/pencabutan
- Penyidikan oleh PPNS

Saat melaksanakan kewenangan, Satpol PP dapat berkoordinasi atau bekerjasama dengan SKPD terkait sesuai dengan tugas, fungsi dan tanggungjawab masing-masing. Selain itu Satpol PP juga bisa berkoordinasi dengan instansi pemerintah pusat

#### **4.3.2 Tugas, Fungsi, dan Kewajiban Aparat Dinas Sosial**

Keberadaan Dinas Sosial di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor: 104/2009 tentang Organisasi Tata Kerja Dinas Sosial. Dinas ini memiliki tugas, kerja, kewajiban, dan wewenang unit yang satu ini yakni:

- Merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dibidang sosial
- Dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah
- Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Sekretaris Daerah Bidang Kesejahteraan Masyarakat
- Mempunyai tugas melaksanakan urusan sosial Dasar hukum penertiban PSK, selain Perda Tibum dan Pergub, juga keputusan Kepala Dinas Sosial DKI Jakarta Nomor 08/2009 tentang Pembentukan Satuan Tugas Pelayanan Perlindungan dan Pengendalian PMKS di Jalan dan Tempat Umum.

Pihak Dinas Sosial dalam melakukan kegiatan penertiban Pelacur jalanan berkoordinasi dengan aparat dari instansi Satpol PP, Kepolisian, Sudin Sosial di lima wilayah kota administrasi, dan Garnisun. Di lapangan dipimpin oleh pejabat dari Dinas Sosial.

Dinas yang satu ini memiliki tugas pembinaan baik mental spiritual maupun keterampilan lainnya bagi pelacur jalanan di Panti Sosial Bina Karya Wanita. Pembinaan dilakukan selama tiga sampai dengan enam bulan.

Penertiban pelacur jalanan dilakukan Dinas Sosial disesuaikan dengan anggaran yang tersedia. Setiap tahunnya khusus untuk penertiban PMKS termasuk di dalamnya pelacur jalanan Dinas Sosial mendapatkan alokasi dana sebesar Rp 700 juta. Prosedurnya penertiban yakni:

- Rapat koordinasi dengan unit instansi terkait seperti dengan Satpol PP, polisi, Sudin lima wilayah kota administrasi, dan Garnisun (TNI)
- Menentukan jadwal sekaligus menentukan daerah yang akan disisir
- Pelaksanaan penertiban

- Hasil penjangkauan (penjaringan) di bawa ke Panti Sosial Bina Insan I, II, dan III (Kedoya dan Cipayung) selama tujuh sampai dengan 10 hari (untuk identifikasi, seleksi, motivasi, dan penyaluran).
- Bila ternyata mereka pelacur dikirim ke Panti Sosial Bina Karya Wanita (PSBKW) selama tiga sampai dengan enam bulan (masuk asrama untuk diberikan ketrampilan seperti tata boga, menjahit, salon dan hantaran)
- Bila ternyata bukan pelacur dikembalikan kepada keluarga (syaratnya identitas jelas dan penanggungjawab juga jelas identitasnya)

#### **4.4. Perda Tibum Tentang Pelacur Jalanan**

Sebagai Ibukota Negara adalah pusat kegiatan berbagai bidang, baik politik, perekonomian, sosial, kebudayaan, pertahanan maupun keamanan. Kondisi ini tentu berpengaruh terhadap tingkat problematika yang kompleks, termasuk praktik pelacuran di jalanan.

Sebagai pendukung terciptanya ketertiban umum termasuk di dalamnya adalah bersih dari praktik pelacuran, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur dan memandu dalam penertiban pelacur jalanan. Sebagai dasar hukum atau payung hukum pelaksanaan penertiban pelacur jalanan diatur dalam Peraturan Daerah Ketertiban Umum (Perda Tibum) Nomor 8/2007.

Hal ini tercermin dalam Pasal 42 ayat 2:

Setiap orang dilarang:

- a. Menjadi penjaja seks komersial
- b. Menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks
- c. Memakai jasa penjaja seks komersial

Dalam Bab XIV Ketentuan Pidana tepatnya pada Pasal 46 Perda Ketertiban Umum diatur menyangkut sanksi terhadap pelanggaran terhadap Pasal 42 ayat 2 huruf a dan c dikenakan ancaman pidana kurungan paling singkat 20 hari dan paling lama 90 hari. Atau denda paling sedikit Rp 500 ribu dan paling banyak Rp 30 juta



Sedangkan Pasal 42 ayat 2 huruf b sanksi yang dikenakan hukuman pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah tindak pidana kejahatan.

#### **4.5. Teknis Pelaksanaan Perda Tibum Tentang Pelacuran**

Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 sebagai Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Perda Nomor 8/2007 tentang Tibum sebenarnya mengatur teknik pelaksanaan Perda Tibum. Dalam Pergub yang terdiri dari 6 Bab dan 47 Pasal.

Dalam Bab II Pergub tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Tibum mengatur seputar Pembinaan, Pengendalian dan Pengawasan Ketertiban Umum. Adapun pembinaan, pengendalian, dan pengawasan ketertiban umum dilaksanakan oleh Satpol PP bersama dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait.

Satpol PP sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah penanggungjawab utama pembinaan, pengendalian dan pengawasan penyelenggaraan ketertiban umum. Satpol PP berwenang melakukan tindakan antara lain penjagaan/pengamanan lapangan, monitoring, patroli lapangan, razia, pengusiran, penghalauan, penghentian kegiatan, penangkapan, dan pembersihan.

Dalam Pasal 15 pergub tentang petunjuk Pelaksanaan Perda Tibum khususnya ayat 1 huruf d mengatur tindak pidana pelanggaran terhadap tertib sosial menyediakan dan/atau menggunakan bangunan atau rumah sebagai tempat untuk berbuat asusila, huruf e mengatur tindak pidana pelanggaran terhadap tertib sosial bertingkah laku dan/atau berbuat asusila di jalan, jalur hijau, taman atau tempat umum, huruf f mengatur tindak pidana pelanggaran terhadap tertib sosial memakai jasa penjaja seks komersil.

Selain itu dalam Pasal 15 ayat 2 mengatur tindak pidana kejahatan terhadap tertib sosial menyangkut menjadi penjaja seks komersil, memerintahkan / memfasilitasi / membujuk / memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersil.

Teknis pelaksanaan atau prosedur penertiban pelacur jalanan, didahului bahwa aparat penegak hukum dalam hal ini aparat gabungan yakni Satpol Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI melakukan rapat koordinasi, menentukan jadwal sekaligus menentukan daerah yang akan disisir dan pelaksanaan penertiban.

Dalam praktik, pola penertiban terhadap pelacur jalanan tidak menggunakan peringatan dari aparat terhadap seseorang yang dianggap melanggar Perda Tibum. Karakteristik pelaksanaan penertiban terhadap pelacur jalanan menggunakan cara-cara militeristik yakni mengedepankan kekerasan. Pola represif dikedepankan tanpa memberi ruang persuasif sedikitpun.

Aparat gabungan langsung menangkapi perempuan-perempuan yang berada di pinggir jalan pada lokasi tertentu dan jam tertentu untuk digelandang atau digiring dimasukkan ke mobil operasional. Selanjutnya perempuan-perempuan yang diduga pelacur jalanan dikirim ke panti sosial yang lazim disebut panti transit untuk diidentifikasi oleh petugas panti sosial.

Proses identifikasi dilakukan selama tujuh sampai dengan 10 hari Panti Sosial Bina Insan I, II, dan III (Kedoya dan Cipayung) atau panti transit. Bila ternyata mereka pelacur dikirim ke Panti Sosial Bina Karya Wanita (PSBKW) selama tiga sampai dengan enam bulan.

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai temuan primer. Temuan primer memaparkan seputar potret pelaksanaan Perda Tibum di lapangan yakni melalui observasi seputar implementasi razia pelacur jalanan di sejumlah lokasi di Jakarta, wawancara secara mendalam dengan pejabat dari unit instansi terkait, wawancara dengan anggota Provinsi DKI Jakarta, dan wawancara dengan empat perempuan korban penertiban untuk mengukur dan menilai tentang Perda Tibum.

#### **5.1. Implementasi Penertiban Pelacuran**

Peraturan seperti halnya Perda Tibum Nomor 8/2007 dikeluarkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tentu bertujuan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat yang tertib, teratur, tentram, aman, dan nyaman tanpa adanya. Agar aparat yang berwenang melaksanakan tugas berjalan tertib, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pun mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Tibum 2007.

Praktik di lapangan pelaksanaan ketertiban dalam rangka menegakkan Perda Tibum sering terjadi benturan, termasuk saat merazia pelacur jalanan di lokasi yang dianggap rawan pelacuran. Misalnya saat penertiban perempuan yang berada di pinggir jalan karena dianggap pelacur jalanan tidak jarang warga terutama mereka yang membuka warung di sekitar area ikut memprotes aparat dengan meyakinkan bahwa aparat salah tangkap.

Warga meyakinkan aparat bahwa perempuan yang diduga pelacur jalanan dan hendak ditangkap adalah perempuan baik-baik bukan seperti yang dituduhkan. Tetapi pihak aparat tidak menggubris, sehingga benturan antara aparat dengan warga kadang tak terhindarkan.

Tidak jarang warga yang merasa kesal dengan aparat yang dinilai arogan melemparinya dengan berbagai benda yang ada di aeral penertiban seperti batu, botol air mineral, dan lainnya. Kontan saja suasana di tempat penertiban menjadi panas, karena antara aparat dengan warga bersitegang mempertahankan argumen masing-masing.

Selain itu tidak jarang masyarakat terutama mereka yang menjadi obyek sasaran juga melancarkan protes keras terhadap aparat penegak hukum dalam hal ini Satpol PP dan aparat lainnya, karena merasa Hak Asasi mereka dilanggar. Contoh kasus, ketika aparat gabungan dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI, menertibkan pelacur jalanan di Jalan Benyamin Suaeb, Kemayoran, Jakarta Pusat, pada 30 Maret 2010, sejumlah perempuan yang hendak ditangkap menolaknya. Mereka memprotes sikap aparat yang main tangkap tanpa menanyakan identitas dan maksud perempuan yang ada di pinggir jalan.

Sejumlah perempuan malah meronta-ronta ketika hendak digelandang ke mobil operasional yang disediakan aparat gabungan untuk dibawa ke Panti Sosial Kedoya, Jakarta Barat.

Bukan itu saja, aparat dalam melaksanakan penertiban terhadap pelacur jalanan mengedepankan sikap represif atau kekerasan. Sikap militerisme lebih dikedepankan dari pada sikap pamong yang mendahulukan persuasif.

Tidak jarang aparat gabungan terutama Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menertibkan perempuan yang dianggap pelacur jalanan kurang berprikemanusiaan. Meski perempuan yang dianggap pelacur jalanan sudah lari tunggang langgang mencoba menyelamatkan diri dari tangkapan, tetapi aparat tetap saja mengejanya.

Kejar-kejaran antara perempuan yang dianggap pelacur jalanan dengan aparat gabungan sering terjadi. Bahkan terkadang meski mereka sudah menceburkan diri ke got juga masih diangkut untuk dibawa ke Panti Sosial Kedoya, Jakarta Barat.

Lebih parah lagi aparat gabungan dalam menertibkan perempuan yang diduga pelacur jalanan cenderung diskriminatif atau merugikan perempuan. Pasalnya, saat pelaksanaan penertiban pelacur jalanan, aparat hanya menangkap perempuan saja, padahal pada saat yang sama di lokasi yang sama juga terdapat kerumunan laki-laki. Tetapi aparat tidak menangkap pihak laki-laki.

Cara menjalankan penertiban pelacur jalanan yang mengedepankan kekerasan dan diskriminatif kontan saja mendapatkan kecaman dari masyarakat. Mereka menilai bahwa pelaksanaan penertiban melanggar aturan itu sendiri. Alasannya bila

merujuk amanat Perda Tibum pelaksanaan penertiban terhadap pelacur jalanan tidak boleh diskriminatif.

Pasal 42 ayat 2 menyatakan setiap orang dilarang:

- (a) Menjadi penjaja seks komersial
- (b) Menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial
- (c) Memakai jasa penjaja seks komersial

Artinya bila mengacu pada Perda Tibum 2007 itu sendiri siapapun baik itu perempuan laki-laki sebagai penjaja seks, maupun germo bila benar melanggar ketertiban umum harus ditertibkan tanpa diskriminasi. Tetapi faktanya dalam menertibkan pelacur jalanan, aparat hanya sering menertibkan perempuannya saja, sedangkan pihak laki-laki dibiarkan tidak tersentuh.

Begitu juga dengan pihak yang kemungkinan besar menjadi germo atau memfasilitasi orang lain menjadi pelacur jalanan. Padahal, bukan rahasia lagi hampir sebagian pelacur jalanan menggunakan jasa orang lain apakah mereka sebagai germo atau fasilitator.

#### **5.1.1. Strategi Penertiban Pelacur Jalanan**

Pelaksanaan atau razia pelacur jalanan sejauh ini boleh dikatakan sering dilakukan aparat terkait di jajaran Pemerintah Provinsi DKI Jakarta baik di tingkat provinsi maupun lima wilayah kota (walikotamadya). Misalnya, tingkat provinsi gabungan dari Dinas Sosial, Satpol PP, Polisi, dan Garnisun (TNI) dalam sebulan setidaknya 12 kali menertibkan pelacur jalanan termasuk PMKS lainnya.

Jumlah aparat gabungan saat penertiban pelacur jalanan sebanyak 85 orang, tetapi sebagian besar adalah petugas dengan jenis kelamin laki-laki. Komposisi detail pelaksana razia pelacur jalanan yakni:

**Tabel 3**  
**Komposisi Petugas Penertiban Pelacur Jalanan**

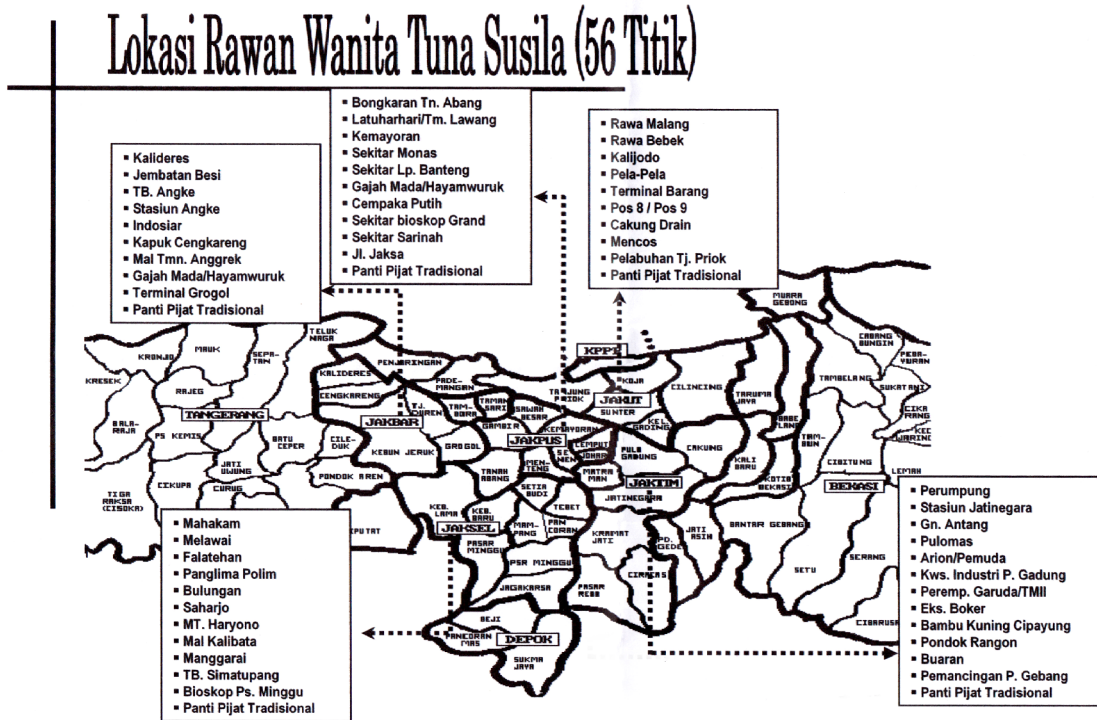
No	INSTANSI		Laki-laki	Perempuan
1	Aparat Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	40 orang	40 orang	0
2	Aparat Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	30 orang	25 orang	5 orang
3	Polisi	10 orang	10 orang	0
4	Garnisun / TNI	5 orang	5 orang	0

**Sumber:** Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Saat pelaksanaan razia penertiban pelacur jalanan dipimpin oleh seorang laki-laki. Selain itu, dalam menjalankan tugas, aparat gabungan cenderung mirip militer dimana sikap dan perilaku keras dengan mengedepankan tindakan represif. Aparat gabungan langsung menangkapi perempuan-perempuan yang ada di jalanan pada jam tertentu tanpa menanyakan identitas terlebih dahulu.

Adapun daerah atau wilayah sasaran penertiban oleh aparat gabungan yakni di 56 titik yang menyebar di lima wilayah kota :

Gambar 1



Sumber: Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Meski Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menganggap bahwa di Jakarta ada 56 daerah rawan pelacur jalanan, tetapi sejauh ini belum pernah disosialisasikan ke publik secara resmi, sehingga saat pelaksanaan razia pelacur jalanan sering mendapatkan protes karena warga tidak mengetahui.

Pada 31-31 Maret 2010, misalnya, mulai dari pukul 23:00 sampai dengan pukul 03:00 aparat gabungan menyisir lokasi yang dianggap rawan sebagai tempat mejeng pelacur jalanan dan PMKS.

Sebelum bergerak aparat menggelar apel di halaman Kantor Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Apel ini bagian untuk mengatur atau menerapkan berbagai strategi dalam pelaksanaan penertiban di lapangan.

Dengan berbekal peralatan operasional, sebanyak belasan mobil operasional bergerak konvoi menyisir daerah rawan menjadi tempat mangkal pelacur jalanan.

Dimulai dari wilayah Senen, tepatnya Jalan Bungur Raya, aparat melakukan razia. Di wilayah ini tidak ditemukan satu pun 'buruan'. Kawasan ini sepi dari pelacur.

Aparat gabungan baru menemukan 'buruan' saat menyisir di Jalan Benyamin Sueb, Kemayoran, Jakarta Pusat. Puluhan perempuan mulai dari usia anak baru gede (ABG) hingga setengah tua tampak berjejer. Meski sedikit dipaksakan, wajah mereka tampak sumringah. Dandanan menor dan sebagian besar berpakaian agak seronok. Di antara perempuan-perempuan itu, juga tidak jarang lelaki, baik yang remaja maupun sudah tua. Tetapi di antara mereka ada sejumlah perempuan dengan dandanan biasa (tidak seronkok) berdiri di pinggir jalan.

Saat iring-iringan mobil operasional merapat dan menertibkan, suasana yang sebelumnya penuh tawa berubah jeritan dan tangis. Suasananya menjadi kacau. Mereka panik. Sebagian lari tunggang langgang menyelamatkan diri dari kejaran aparat gabungan, sebagian terjaring.

### **5.1.2. Obyek Penertiban Pelacur Jalanan**

Sesuai dengan Perda Tibum 2007 Pasal 42 ayat 2 yang menyatakan bahwa setiap orang dilarang:

- (a) Menjadi penjaja seks komersial
- (b) Menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial
- (c) Memakai jasa penjaja seks komersial

Bila mengacu dengan Perda Tibum 2007 maka obyek dari penertiban pelacur jalanan bukan semata-mata adalah perempuan saja. Laki-laki yang menjadi pemakai jasa penjaja seks komersial dan seseorang yang menjadi fasilitator, pembujuk, penyuruh maupun pemaksa orang lain menjadi penajaja seks komersial bisa dikenakan sanksi pidana dan kurungan badan.



Dalam Bab XIV Ketentuan Pidana tepatnya pada Pasal 46 Perda Tibum 2007 menyatakan bahwa sanksi terhadap pelanggaran Pasal 42 ayat 2 huruf a dan c dikenakan ancaman pidana kurungan paling singkat 20 hari dan paling lama 90 hari. Atau denda paling sedikit Rp 500 ribu dan paling banyak Rp 30 juta. Sedangkan Pasal 42 ayat 2 huruf b sanksi yang dikenakan yakni hukuman pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan pidana sebagaimana dimaksudkan pada ayat 1 adalah tindak pidana kejahatan.

Hanya saja fakta dalam penertiban pelacur jalanan terkesan difokuskan kepada perempuan, sedangkan laki-laki yang sebenarnya berada di tempat yang sama tak disentuh. Tak heran bila mereka yang kena razia sebagian besar adalah kaum perempuan, sehingga mereka menolak saat hendak digelandang ke mobil operasional yang disiapkan aparat.

Sejumlah perempuan malah berani memprotes terhadap aparat karena mereka mengaku sebagai orang baik-baik dan bukan pelacur. Mereka berada di Jalan Benyamin Sueb, Kemayoran, Jakarta Pusat, sedang menunggu angkutan umum setelah bekerja atau usai menengok saudara yang sedang sakit.

Kasus yang sama juga terjadi ketika menertibkan perempuan-perempuan di kawasan Melaswai (Blok M), Jakarta Selatan. Aparat gabungan dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI juga mendapat protes dari mereka sebagai korban. Mereka meminta dilepaskan dari tangkapan aparat gabungan, karena bukan pelacur tetapi karyawan.

Meski mendapatkan protes dari perempuan-perempuan yang dirazia, tetapi aparat gabungan tidak menghiraukan. Perempuan-perempuan itu tetap saja digelandang atau digiring ke mobil dan segera dikirim ke Panti Sosial.

Pihak aparat beralasan bahwa protes itu bagian trik, agar mereka dilepas. Sedangkan menyangkut alasan pihak aparat merazia perempuan, karena merekalah sebagai penjaja seks.

Dalam operasi itu aparat akan merazia laki-laki bila mereka berpakaian kumal, karena dinilai atau dinyatakan sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) atau Gelandangan dan pengemis (Gepeng), bukan sebagai laki-laki hidung belang atau pemanfaat jasa pelacur jalanan.

Sama halnya pelacur jalanan, laki-laki sebagai Gepeng diangkut ke Panti Sosial, tetapi dalam identifikasi bukan sebagai pihak yang memanfaatkan jasa pelacur jalanan. Laki-laki bersangkutan berstatus sebagai PMKS.

Bukti bahwa aparat gabungan dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI, lebih memfokuskan menertibkan pelacur jalanan bisa disimpulkan dari tidak tersedia Panti Sosial untuk pembinaan laki-laki hidung belang atau germo hasil razia.

### **5.1.3. Pelaksanaan Penertiban Pelacur Jalanan**

Pelaksanaan penertiban terhadap perempuan di pinggir jalan yang dianggap pelacur jalanan sering dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta baik pada tingkat provinsi maupun walikotamadya di lima wilayah kota. Hanya saja praktik di lapangan aparat dalam menjalankan Perda Tibum 2007 sering melanggar Perda itu sendiri.

Aparat gabungan dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI sering bertindak diskriminatif dan cenderung merugikan perempuan.. Aparat bertolak belakang dengan apa yang diamanatkan Perda Tibum 2007 itu sendiri, karena penertibkan lebih fokus kepada perempuan yang dianggap pelacur jalanan.

Amanat perda Tibum. 2007 dalam implementasinya tidak boleh diskriminasi. Bahkan, bila mengacu pada Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Tibum 2007 mengatur bahwa perlunya sosialisasi terhadap daerah rawan PMKS yang tentunya termasuk di dalamnya adalah menyangkut pelacur jalanan kepada publik, sehingga masyarakat mengetahui titik atau lokasi yang dinyatakan rawan pelacur jalanan.

Dalam melaksanakan penertiban pelacur jalanan, aparat gabungan juga bertindak seperti halnya militer. Mereka lebih refersif dan keras dari pada memilih persuasif. Sikap aparat garang, dan setiap perempuan-perempuan di jalanan pada jam tertentu di lokasi tertentu langsung dicituk.

Sikap garang juga terjadi saat menertibkan PMKS. Sikap militeristik dari aparat saat menertibkan pelacur kontan mendapatkan reaksi beragam dari publik. Mereka

tidak mempersoalkan pelacur jalanan dirazia, tetapi caranya yang diprotes karena dinilai tidak manusiawi.

Contohnya dalam menertibkan perempuan-perempuan yang dianggap pelacur jalanan tidak ubahnya seperti mengejar maling. Meski perempuan sudah tunggang-langgang menghindar sampai dengan ke semak-semak masih juga dikejar juga.

Aparat gabungan lebih mengedepankan hasil saat melakukan penertiban. Misalnya pada 30-31 Maret 2010, pihak aparat menangkap 32 orang dan empat orang diantaranya adalah perempuan yang diduga pelacur jalanan. Mereka dikirim ke Panti Sosial Kedoya untuk diidentifikasi. Proses identifikasi berlangsung sekitar tujuh hari sampai dengan 10 hari.

Bila ternyata bukan pelacur jalanan dalam sehari pun bisa dilepaskan untuk dikembalikan kepada keluarga, tetapi bila hasil identifikasi terbukti pelacur jalanan maka dikirim ke Panti Sosial Bina Karya Wanita Harapan Mulya, Kedoya, untuk menjalankan rehabilitasi.

Dari identifikasi petugas di panti transit ternyata dari empat orang yang dirazia hanya dua perempuan yang benar-benar positif pelacur jalanan. Sisa perempuan lainnya dikembalikan ke keluarganya.

Di panti identifikasi biasa disebut sebagai panti transit. Kapasitas panti identifikasi untuk menampung perempuan-perempuan yang diduga pelacur jalanan bisa ditempati 40 orang. Meski disediakan tempat tidur, panti transit itu sebagian ber dinding beruji besi.

Proses seseorang perempuan yang dijaring dinyatakan pelacur jalanan hanya dilakukan oleh aparat Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini petugas di panti transit atau tanpa melalui persidangan yang lazim seperti ada jaksa dan hakim.

## **5.2. Persepsi dan Penilaian Pihak terkait**

Seperti lazimnya sebuah peraturan, dalam implementasi Perda Tibum di lapangan juga mendapatkan penilaian atau pengakuan beragam dari masyarakat dalam hal ini mereka yang menjadi korban razia maupun aparat yang menjalankan tugas itu sendiri.

Pihak aparat tentunya mengklaim selama penertiban pelacur jalanan jarang salah tangkap. Sementara itu, pihak korban tidak jarang menuding bahwa aparat dalam menjalankan tugas tidak sesuai dengan apa yang diamanatkan Perda Tibum dan Peraturan Gubernur (Pergub) sebagai petunjuk pelaksanaan Perda Tibum itu sendiri.

### **5.2.1. Dinas Sosial sebagai Pelaksana Perda Tibum**

Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan kegiatan penertiban pelacur jalanan berkoordinasi dengan aparat dari instansi Satpol PP, Kepolisian, Sudin Sosial di lima wilayah kota administrasi, dan Garnisun. Pelaksanaan di lapangan dipimpin oleh pejabat dari Dinas Sosial.

Pihak Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menertibkan pelacur jalanan jarang mendapatkan protes dari masyarakat. Hanya saja protes dilancarkan dari sedikit pelacur jalanan yang dirazia dengan mengaku wanita baik-baik, karena itu bagian trik agar mereka tidak dikirim ke Panti Sosial.

Identifikasi dari Dinas Sosial kebanyakan perempuan yang menjajakan seks komersial di jalanan berasal dari Jawa Barat dan Jawa Tengah. Adapun mereka menjajakan seks di pinggir karena faktor ekonomi dan kurangnya lapangan pekerjaan. (Wawancara dengan Tatang Suyanto, Kepala Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 5 April 2010)

Kemiskinan identik dengan kehidupan rakyat di negara berkembang termasuk Indonesia, dan warga Ibukota Jakarta. Sesuai dengan data Biro Pusat Statistik (BPS), jumlah rakyat Indonesia yang miskin pada 2004 tercatat 36,1 juta atau 16,4 persen dari jumlah seluruh rakyat Indonesia, sedangkan pada 2006 menjadi 17,8 persen. Sementara itu, warga Jakarta yang hidup miskin sebanyak 407 ribu orang.

Ketika pemerintah masih berketat pada persoalan melemahnya kondisi ekonomi, krisis ekonomi global terjadi. Apa daya pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan ketiga 2009 hanya mampu mencapai poin 4,2 persen, BPS mencatat pada Maret 2009, angka pengangguran terbuka mencapai 9,26 juta jiwa atau 8,14 persen dari total penduduk usia kerja.

Bagi pelacur yang terjaring dilakukan pembinaan baik mental spiritual maupun keterampilan lainnya di Panti Sosial Bina Karya Wanita. Pembinaan dilakukan selama tiga sampai dengan enam bulan.

Kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial, katanya:

” Bukan semata-mata khusus ditujukan kepada wanita yang diindikasikan sebagai pelacur lebih karena untuk penyelamatan keberadaan mereka di jalanan. Mereka di jalanan telah mengganggu ketertiban umum, sebagaimana diketahui bahwa jalanan bukan tempat untuk melakukan hal-hal yang dianggap mengganggu ketertiban umum (mejang).”

Landasan hukum Dinas Sosial dalam menertibkan pelacur jalanan adalah peraturan perundang-undangan seperti UU, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, dan Peraturan Gubernur.

Berkaitan dengan isu gender, Tatang mengatakan:

”Selama pekerjaan yang dilakukan tidak atau berdampak negatif terhadap ketertiban umum, Dinas Sosial selalu mendukung tentang isu gender. Penertiban pelacur jalanan dilakukan Dinas Sosial disesuaikan dengan anggaran yang tersedia.”

Hanya saja Dinas Sosial dalam menetapkan perempuan yang dijaring sebagai pelacur jalanan tidak selalu dengan menggelar persidangan dengan menghadirkan jaksa dan hakim, karena terbentur anggaran. Sejauh ini pihak Dinas Sosial mengalokasikan anggaran untuk penertiban PMKS termasuk pelacur jalanan Rp 700 juta/tahun dengan menjaring 728 orang pelacur jalanan.

Hasil penjangkauan (penjaringan) di bawa ke Panti Sosial Bina Insan I, II, dan III (Kedoya dan Cipayung) selama satu minggu sampai dengan 10 hari (untuk identifikasi, seleksi, motivasi, dan penyaluran).

Bila ternyata mereka pelacur dikirim ke Panti Sosial Bina Karya Wanita (PSBKW) selama tiga sampai dengan enam bulan (masuk asrama untuk diberikan ketrampilan seperti tata boga, menjahit, salon dan hantaran). Sebaliknya bila ternyata bukan pelacur dikembalikan kepada keluarga (syaratnya identitas jelas dan penanggungjawab juga jelas identitasnya)

Sesuai dengan prosedur bila hasil razia ternyata ada yang bukan pelacur maka akan dikembalikan ke keluarganya. Persyaratannya antara lain identitas jelas, penanggungjawab (keluarganya) juga jelas seperti harus ada pengantar RT/RW, kelurahan, dan kartu keluarga. (Wawancara dengan Aseli Husin, Kepala Seksi Identifikasi dan Penelaan Panti Sosial Bina Insan Bangun Nusa Dinas Sosial Provinsi

Husin tidak menampik bila dalam penertiban terhadap perempuan yang diduga pelacur jalanan kadang salah tangkap. Karena itu begitu datang di panti yang dipimpin pihaknya teliti mengidentifikasi. Bila bukan pelacur jalanan dikembalikan ke keluarga, sebaliknya bila positif pelacur dikirim ke Panti Sosial BKWHM.

### **5.2.2. DPRD**

Dinamika kehidupan warga, apalagi di kota besar seperti Jakarta selalu berkembang. Sejalan dengan itu, peraturan baik berupa Perundang-undangan maupun Perda yang sudah diberlakukan tidak diharamkan untuk direvisi atau dicabut bila ternyata tidak sesuai dengan kehidupan bermasyarakat. Artinya bila suatu peraturan dirasakan tidak berkeadilan maka sudah tentu tidak pantas untuk diberlakukan. Demikian juga dengan Perda Tibum.

Banyak kalangan anggota DPRD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta periode 2009-2014 menggugat keberadaan Perda Tibum. Alasannya Perda Tibum tidak memenuhi tiga unsur yakni yuridis, sosiologis, dan filosofis.

Unsur yuridis adalah bahwa peraturan Perundang-undangan atau Perda disusun harus memiliki landasan hukum atau dasar hukum. Unsur Sosilogis adalah bahwa penyusunan Perundang-undangan atau Perda harus melihat kebutuhan, artinya apakah Perundang-undangan atau Perda bersangkutan dibutuhkan rakyat atau tidak, dan unsur filosofi adalah Perundang-undangan atau Perda harus memenuhi rasa keadilan. Bila Perundang-undangan atau Perda tidak memeunhi tiga unsur ini maka harus dicabut atau direvisi. (Wawancara dengan Ruddin Akbar, anggota DPRD DKI Jakarta, 6 April 2010)

Tahapan sebuah Perundang-undangan atau Perda memenuhi tiga unsur maka sebelum disusun katanya:

” Harus membuat naskah akademik, sehingga dari aspek ilmu pengetahuan bisa dipertanggungjawabkan, kemudian dikaji dengan menggelar seminar minimal satu kali dengan melibatkan masyarakat yang bakal terkena imbas sebuah

Perundang-undangan atau Perda tersebut, akademisi, penegak hukum, dan Lainnya’.

Hasil penelusurannya selama ini hasil kajian itu ada, tetapi digelar secara tidak profesional. Kajian dilakukan hanya bersifat formalitas. Kenyataan ini membuat dia yang juga Dosen Kriminalitas dari Universitas Trisakti saat Rapat Paripurna dengan Fauzi Bowo pada 7 April 2010 di Gedung DPRD Jalan Kebon Sirih, Jakarta Pusat, atas nama Badan Legislasi Daerah melontarkan bahwa pihaknya selama perodesasinya akan merevisi dan menyusun 109 Perda dan Raperda. Salah satu Perda yang akan direvisi adalah Perda Tibum Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum.

Katanya:

”Perda yang dihasilkan anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta periode 2004-2009 sebanyak 59 Perda. Dari Perda sebanyak itu tidak ada satupun disusun atas usulan dari legislatif, tetapi semuanya atas prakarsa dari eksekutif sehingga pendekatannya kekuasaan dan kewenangan.”

Sejauh ini pelaksanaan sebuah Perda cenderung terjadi masalah. Contohnya aparat dalam menertibkan pelacur jalanan lebih banyak melihat dari sisi luar seperti perempuan yang berpakaian seronok, berdandan menor, bergincu tebal, dan lainnya.

Menyangkut penertiban perempuan di jalan tertentu, pada jam tertentu karena dianggap sebagai pelacur jalanan, katanya:

”Melanggar HAM dan KUHP. Apalagi pada kenyataan meski di deretan jalan tersebut juga terdapat laki-laki, tetapi tetap saja yang ditangkap adalah perempuan.”

Anggota dewan yang satu ini mempertanyakan adanya wanita di pinggir jalan tertentu pada jam tertentu. Seharusnya pihak Satpol PP mengedepankan pencegahan bukan sebaliknya mendahulukan penertibkan. Caranya Satpol PP harus rajin menjaga titik-titik yang rawan terhadap pelacur jalanan, sehingga mereka tidak mejeng di badan jalan. Kelemahan lain dalam penegakkan atau pelaksanaan sebuah Perda, katanya:

”Karena selama ini belum ada Perda yang mengatur khusus tentang penegakkan Perda itu sendiri, sehingga di lapangan sering terjadi pelanggaran terhadap amanat Perda bersangkutan.”

### 5.2.3. Satpol PP sebagai Penegak Perda Tibum

Penertiban pelacur jalanan yang dilakukan Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Perda Tibum 2007 dan sebelumnya menggunakan Perda Tibum Nomor 11/1988. Sebagai petunjuk pelaksanaan Perda yakni Pergub Nomor 221/2009. Sebelum mengeluarkan Perda sebagai dasar atau piakan hukum pelaksanaan penertiban sejauh ini tidak pernah melakukan studi banding terlebih dahulu ke negara lain. (Wawancara dengan Lukman Syahrul, Kepala Bidang Operasional dan Pengendalian Hukum Satpol PP Provinsi DKI Jakarta, 13 April 2010).

Penertiban pelacur yang dilakukan Satpol PP, katanya:

”Tidak hanya di jalan tetapi di tempat-tempat lain seperti mal, pertokoan, terminal, stasiun, dan berbagai tempat-tempat hiburan. Mereka yang dijaring adalah pelacur, dan sebagian besar dari pengakuan mereka menjadi pelacur karena desakan ekonomi untuk menyambung hidup.”

Dalih Satpol PP penertiban para pelacur jalanan dilakukan secara profesional sesuai dengan tahapan dan aturan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan HAM, karena penertiban yang dilakukan merupakan upaya kemanusiaan PP terhadap para pelacur agar menjadi manusia yang baik dan tidak terjerumus lebih jauh ke lembah nista.

Berkaitan dengan UUD 1945 bahwa dalam satu pasalnya mengamanatkan bahwa fakir miskin dipelihara oleh negara, Lukman mengatakan:

”Kami Satpol PP hanya menegaskan bahwa penjaja seks komersial jalanan merupakan pelanggar Perda yang harus ditertibkan, agar dapat kembali menjadi warga negara yang baik.”

Dari masa ke masa pelacur di Jakarta selalu ada, hal ini karena penyakit masyarakat yang selalu timbul. Satpol PP berkeyakinan bahwa penertiban pelacur jalanan bukan pelanggaran HAM, tetapi upaya penyelamatan terhadap pelacur untuk menjadikan warga yang baik. Menyangkut pemahaman isu gender dan perempuan dalam pelaksanaan penertiban pelacur, Luikman mengatakan:

”Penertiban pelacur merupakan terjadinya pelanggaran Perda yang dilakukan oleh seseorang perempuan, yang sesungguhnya perempuan dapat duduk sejajar dengan pria dalam berbagai kapasitas.”



#### 5.2.4. Pelacur

Saat wawancara dengan sejumlah perempuan usai penertiban pelacur jalanan mereka mengaku adalah korban salah tangkap. Mereka mengaku sebagai orang baik-baik dan bukan pelacur. Mereka berada di Jalan Benyamin Sueb, Kemayoran, Jakarta Pusat, karena sedang menunggu angkutan umum setelah bekerja.

Perempuan yang mengaku bernama Wt, warga Pulogadung, Jakarta Timur, mengatakan:

”Saya ini bukan pelacur, tapi ibu rumah tangga. Saya berdiri di jalanan karena sedang menunggu Bajaj (angkutan umum) untuk pulang ke kontrakan Pulogadung, kok aparat main tangkap begitu. Apa saya salah bila berdiri di jalan, apa semua orang harus punya mobil pribadi, sehingga tidak boleh menunggu Bajaj di jalanan?” (Wawancara 31 Maret 2010)

Ia menilai cara aparat gabungan menjalankan tugas salah kaprah. Pasalnya, aparat menangkap semua perempuan yang sedang berdiri di jalan karena dianggap pelacur jalanan. Padahal, ia di jalanan sedang menunggu angkutan umum setelah dari rumah saudaranya di Kemayoran. Wt mengatakan:

”Teraniaya benar jadi orang miskin, saya berada di jalan karena habis menengok saudara di Kebon Kosong, Kemayoran, karena sakit. Setelah itu saya pulang, karena anak-anak di kontrakan sendirian. Sedangkan bapaknya anak-anak masih di rumah saudara yang sedang sakit. Salah saya apa, saya tidak jadi pelacur kok. Tidak sedang dengan laki-laki, kok ditangkap.”

Ibu tiga anak ini juga mempertanyakan aturan yang menjadi dasar hukum aparat gabungan dalam menangkap perempuan bila sedang berada di Jalan Benyamin Sueb, Kemayoran, Jakarta Pusat. Alasannya dia di kawasan jalan tersebut bukan sedang melakukan transaksi seks. Lagian Jakarta sebagai kota metropolitan adalah kota yang tidak pernah tidur. Artinya denyut, kegiatan maupun aktivitas Jakarta itu berjalan nonstop 24 jam.

Wt juga mengatakan:

” Cara aparat menangkap perempuan-perempuan di pinggir jalanan juga sangat bengis. Tanpa tanya apa-apa siapapun perempuan yang ada di jalanan langsung ditangkap dan dibawa ke mobil operasional untuk dikirim ke Pantj

Sosial. Memang salah saya apa? Umumkan dong, bagi perempuan kalau di jalanan Kemayoran pada malam hari dilarang.”

Kesaksian Wt, ketika terjadi razia suasana di jalanan Kemayoran kacau karena perempuan-perempuan yang ada di sekitarnya pada lari terbirit-birit, karena ketakutan. Sementara itu, aparat Satpol PP dengan sekuat tenaga terus mengejar seperti hendak menangkap maling. Tak ayal banyak perempuan-perempuan yang masuk semak-semak di kebun dekat jalanan untuk menghindar dari aparat gabungan tersebut.

Hanya saja Wt mengatakan:

”Tapi lucunya banyak juga orang laki-laki di jalanan itu juga tidak diapa-apain, ini negara macam apa, bikin aturan kok pilih kasih.”

Soal kasus seperti ini Wt tidak sendiri. Perempuan yang mengaku bernama Rn juga mengalami nasib serupa. Perempuan muda ini dirazia aparat gabungan saat sedang berdiri di Jalan Melawai, Jakarta Selatan.

Rn mengatakan:

”Saya dirazia saat berada di jalanan setelah mau pulang dari tempat kerja, karena badan sedang tidak fit. Saya memang bekerja di tempat hiburan, tapi bukan sebagai pelacur. Saya pelayan makanan. Tapi, sial ketika mau pulang ke rumah malah kena razia.” (Wawancara 31 Maret 2010).

Ia mempertanyakan cara kerja aparat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Dinas Sosial Pemerintah Provinsi Jakarta. Katanya:

”Jakarta itu kota yang sibuk 24 jam. Buktinya bisnis apapun berlangsung 24 jam, tapi kenapa saya pulang malam tapi ditangkap, padahal kerja saya juga malam hari.”

Rn berkeyakinan bahwa aparat dalam menjalankan tugas salah. Saat aparat memburu pelacur jalanan seharusnya tidak boleh langsung menangkap perempuan yang berdiri di pinggir jalan. Sebaliknya baru boleh menangkap setelah terbukti bahwa perempuan bersangkutan melakukan transaksi atau sedang berhubungan intim. Karena seseorang tak boleh ditangkap hanya menilai dari luarnya saja.

Pengakuan yang sama diutarakan Li. Ditemui di Panti Sosial Kedoya, Jakarta Barat, Kamis siang, 15 April 2010. Ia, menegaskan:

“Saya bukan pelacur seperti hasil identifikasi dari aparat Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Tapi saya orang baik-baik.”

Li, warga Matraman, Jakarta Timur, dijebloskan ke dalam Panti Sosial Bina Karya Wanita Harapan Mulya (BKWHM), Kedoya, Jakarta Barat, bersama belasan perempuan lainnya. Saat dirazia aparat, ia sedang nongkrong bersama-sama teman-temannya minum kopi di pinggir jalan sejak pukul 20:00 sampai dengan pukul 01:00, karena untuk menghilangkan kegalauan. Teman-teman Lia bisa meloloskan diri dari sergapan aparat, sedangkan dia nasib sial karena tertangkap.

Katanya:

“Dengan kejadian itu saya jadi trauma bila berada di pinggir jalan. Salah saya apa, masak di pinggir jalan disalahkan?”

Perempuan yang berpendidikan hanya sampai SMP ini berkali-kali mengaku bahwa ia bukanlah pelacur jalanan. Tetapi pihak aparat bersikukuh meyakini bahwa Lia adalah pelacur jalanan.

Li mengatakan:

“ Saat menertibkan perempuan-perempuan di jalanan, aparat itu sungguh seperti bukan orang berpendidikan. Main seret, main tangkap, main tubruk, padahal itu belum tentu pelacur jalanan. Kayak negara ini milik mereka saja. Menyebalkan.”

Ketika berada di panti transit, katanya:

” Cara menentukan bahwa perempuan yang ditangkap itu adalah pelacur juga tidak fair. Masak tidak disidang, main dinyatakan pelacur saja. Saya ini bukan pelacur kenapa saya dijebloskan ke panti sosial.”

Li mengaku selama di panti memang mendapatkan ketrampilan, tetapi pihaknya juga diperintah berbagai macam seperti harus membersihkan kantor dan lain-lain.

Katanya:

” Saya tidak butuh itu semua, saya ingin segera keluar dari panti sosial untuk mencari makan dengan bekerja yang saya bisa. Yang penting halal, dan tidak menjadi koruptor.”

Berbeda dengan pengakuan Li, Mt, perempuan yang dirazia di Jalan Falatehan, Blok M, Jakarta Selatan. Ia mengatakan:

”Saya memang selama ini menjalankan profesi sebagai pelacur jalanan. Tapi, ketika ditangkap saya tidak sedang melakukan transaksi seks atau berhubungan intim dengan pria hidung belang, melainkan hanya berdiri di pinggir jalan pada pukul 01:00 WIB. (Wawancara 15 April 2010, di Panti Sosial Kedoya).

Perempuan berusia 22 tahun yang juga warga Ciputat, Tangerang Selatan, menjadi pelacur jalanan karena kehidupan keluarganya dililit kemiskinan. Demi membantu orangtua dan nyambung hidup, pelacur belia ini terpaksa menjajakan seks di pinggir jalan.

Mt mengatakan:

“Setiap melayani pria hidung belang mendapatkan Rp 400 ribu. Uang sebesar itu digunakan untuk sewa kamar untuk berhubungan intim dengan pria hidung belang Rp 120 ribu, sehingga saya hanya mengantongi uang Rp 280 ribu setiap melayani satu pria hidung belang.”

Pengakuan perempuan lulusan SMA ini, ia terpaksa menjajakan seks di pinggir jalan karena susah mendapatkan kerja. Mt sudah bolak-balik mencari kerja tetapi tidak pernah diterima.

Kasus Mt adalah sebuah fenomena yang sangat mengiris hati. Hampir sebagian pelacur alasan menerjunkan diri menjadi pelacur, karena demi kelangsungan hidup. Maklum mereka kebanyakan berasal dari keluarga miskin. Inilah potret nasib perempuan penghuni Panti Sosial Kedoya, Jakarta Barat.

#### **5.2.5. Reaksi Publik di Sekitar Area Penertiban**

Penertiban pelacur jalanan yang dilakukan aparat gabungan (Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI) mendapat tanggapan beragam dari publik di sekitar area penertiban. Mereka setuju praktik pelacuran baik jalanan ditertibkan. Alasannya perbuatan itu melanggar norma hukum dan agama, juga mengganggu ketertiban umum.

Hanya saja mereka mengkritik prosedur dan praktik penertiban terhadap pelacuran melanggar HAM. Mereka menilai hampir setiap menertibkan pelacur jalanan dengan cara kekefrasan atau militeristik.

Yulikha, warga RT 13 / RW 07 Kelurahan Kebon Kosong, Kemayoran, Jakarta Pusat, mengatakan:

”Sebagai perempuan saya sering kasihan melihat perempuan-perempuan yang sedang berada di jalanan ditangkapi aparat. Cara aparat menangkapi perempuan-perempuan itu sepertinya tidak berprikemanusiaan. Perempuan-perempuan itu diuber-uber seperti maling. Lucunya laki-laki yang pada saat itu di tempat dan jam yang sama sepertinya halnya perempuan-perempuan itu tidak ditangkapi. Sungguh ini tidak adil. Saya tidak mempersoalkan praktik pelacuran dilarang, tapi caranya yang manusiawi dan tidak pilih kasih.” (Wawancara, 13 Mei 2010).

Anas Katili, warga RT 007 / RW 01 Kelurahan Kartini, Sawah Besar, Jakarta Pusat, mengatakan:

”Persoalan pelacur jalanan adalah, persoalan kita semua. Praktik pelacuran jalanan subur, karena ekonomi Indonesia masih morat-marit. Pelacur jalanan marak, karena limpahan dari pelacuran di tempat-tempat hiburan atau tempat tertutup yang pendapatannya banyak dipotong germo dan mami. Sepengetahuan saya setiap pelacur di tempat-tempat hiburan hanya mendapat hasil bersih dari melacurkan diri sebanyak 25 persen saja, sisanya yang 75 persen untuk setor germo, mami, dan bayar tempat kencana. Saya menilai aparat dalam menertibkan pelacur jalanan tidak adil, karena biasanya pelacur jalanan dalam praktiknya bekerjasama dengan tukang ojek. Parahnya, ketika ada razia yang ditangkapi pihak perempuan sedangkan tukang ojek dan laki-laki hidung belang dibiarkan tanpa disentuh.” (Wawancara, 13 Mei 2010).

Ardian, warga RT 07 / RW 07 Kelurahan Kota Bambu Selatan, Jakarta Barat, mengatakan:

”Saya setuju praktik pelacuran termasuk yang di jalanan harus ditertibkan karena perbuatan itu memang maksiat dan dilarang agama. Tapi saya minta dalam menertibkan praktik pelacuran di jalanan yang dirazia tidak hanya pihak perempuannya saja, tetapi laki-laki yang saat itu ada dengan perempuan di jalanan juga harus ditertibkan. Artinya penertiban pelacuran jangan

diskriminasi, karena aturan harus dijalankan secara adil. Seharusnya umumkan juga daerah lokasi yang rawan pelacuran ke publik, sehingga ketika terjadi penertiban tidak menimbulkan protes.” (Wawancara, 13 Mei 2010).

### **5.3. Tindak Lanjut Penertiban Perda Tibum**

Sebagai pedoman pelaksanaan dalam menciptakan tata nilai kehidupan masyarakat Jakarta yang tentram, tertib, aman dan nyaman, tentu saja hasil dari penertiban Perda Tibum perlu adanya tindak lanjut, terutama terhadap nasib pelacur jalanan.

Hasil penjangkauan (penertiban), tahapannya di bawa ke Panti Sosial Bina Insan I, II, dan III (Kedoya dan Cipayung) selama tujuh sampai dengan 10 hari (untuk identifikasi, seleksi, motivasi, dan penyaluran). Setelah itu, mereka dikirim ke Panti Sosial Bina Karya Wanita (PSBKW) selama tiga sampai dengan enam bulan untuk diberikan ketrampilan seperti tata boga, menjahit, salon dan hantaran.

Pihak Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memberikan ketrampilan dengan jenis terbatas itu bertujuan agar setelah menjalani 'hukuman' dan kembali ke masyarakat bisa menjadi bekal mengarungi kehidupan dengan melepas atau meninggalkan praktik pelacuran. Tetapi pilihan yang disediakan tentu saja tidak memberikan keleluasaan pilihan untuk menjalani sebuah kehidupan bagi para pelacur jalanan.

Akibatnya para pelacur usai menjalani 'hukuman' bukannya menerapkan ketrampilan yang telah diberikan selama di panti sosial, justru sebaliknya mereka kembali menjadi pelacur jalanan. Karena itu tidak jarang dari identifikasi penertiban perempuan-perempuan yang ditangkap oleh aparat dalam hal ini Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta maupun Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ternyata mereka adalah pelacur jalanan kambuhan atau berulang-ulang kena razia.

Sejauh ini sasaran penertiban pelacur jalanan di Jakarta terkesan mereka yang menjadi obyek sasaran adalah sebatas pihak perempuan semata. Bukti itu, bisa disimpulkan dari hanya tersedianya panti sosial yang diperuntukkan sebagai tempat pembinaan pelacur jalanan yang *nota bene* adalah perempuan.

Sementara itu, panti sosial untuk pembinaan moral laki-laki atau germo tidak disediakan. Padahal, amanat Perda Tibum tepatnya Pasal 42 ayat 2 menyatakan:

Setiap orang dilarang untuk (a) Menjadi penjaja seks komersia; (b) Menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersia; (c) Memakai jasa penjaja seks komersial.

Kondisi ini bukti bahwa obyek sasaran penertiban Perda Tibum terhadap pelacur jalanan hanyalah perempuan sebagai penjaja seks komersial, sedangkan pemanfaat penjaja seks itu sendiri dalam hal ini laki-laki hidung belang dibiarkan tak tersentuh. Para perempuan yang dirazia tahap awal dimasukkan ke panti transit atau panti tempat identifikasi..

Kapasitas panti identifikasi untuk menampung perempuan-perempuan yang diduga pelacur jalanan bisa ditempati 40 orang. Meski disediakan tempat tidur, panti transit itu sebagian berdinding beruji besi.

Proses seseorang perempuan yang dijaring dinyatakan pelacur jalanan hanya dilakukan oleh aparat Dinas Sosial dalam hal ini petugas di panti transit atau tanpa melalui persidangan yang lazim seperti ada jaksa dan hakim.

Memperkuat bukti bahwa sasaran penertiban adalah perempuan, bisa dicermati dari dalih-dalih aparat instansi terkait yang menyatakan bahwa kegiatan yang dilakukan lebih karena untuk penyelamatan keberadaan mereka di jalanan.

Aparat dalam hal ini Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta maupun Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selalu mengkalim bahwa aturan yang berlaku dalam hal ini Perda Tibum tidak bertentangan dengan HAM, karena penertiban yang dilakukan merupakan upaya kemanusiaan terhadap para pelacur agar menjadi manusia yang baik dan tidak terjerumus lebih jauh ke lembah nista.

Pihak Satpol PP malah menegaskan bahwa penjaja seks komersial jalanan merupakan pelangar Perda yang harus ditertibkan, agar dapat kembali menjadi warga negara yang baik. Satpol PP berkeyakinan bahwa penertiban pelacur jalanan bukan pelanggaran HAM, tetapi upaya penyelamatan terhadap pelacur untuk menjadikan warga yang baik.

Berbeda dengan penilaian DPRD Provinsi DKI Jakarta. Dewan menyatakan bahwa pelaksanaan Perda Tibum di lapangan pendekatannya kekuasaan dan kewenangan.

Sejauh ini pelaksanaan sebuah Perda Tibum cenderung terjadi masalah. Contohnya aparat dalam menertibkan pelacur jalanan lebih banyak melihat dari sisi luar

seperti perempuan yang berpakaian seronok, berdandan menor, bergincu tebal, dan lainnya. Padahal, menilai seseorang dari sisi luar sering terkecoh.

Menyangkut penertiban perempuan di jalan tertentu, pada jam tertentu karena dianggap sebagai pelacur jalanan adalah melanggar HAM dan KUHP. Apalagi pada kenyataan meski di deretan jalan tersebut juga terdapat laki-laki, tetapi tetap saja yang ditangkap adalah perempuan.

Anggota dewan yang satu ini mempertanyakan adanya wanita di pinggir jalan tertentu pada jam tertentu. Seharusnya pihak Satpol PP mengedepankan pencegahan bukan sebaliknya mendahulukan penertiban.



## **BAB VI**

### **ANALISIS DATA**

Bab ini mengupas analisis terhadap data penelitian yang telah diperoleh baik itu bersifat primer maupun sekunder. Hasil penelitian tersebut, tentu saja menggambarkan seluruh kegiatan di lapangan dalam implementasi Perda Tibum 2007 terutama dalam penertiban pelacur jalanan yang cenderung merugikan perempuan atau diskriminatif di sejumlah lokasi penelitian yang dianggap rawan praktik pelacuran.

Seperti yang sudah diuraikan pada Bab III bahwa penelitian ini adalah kualitatif eksploratif, karena itu untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan penelitian di bab sebelumnya antara lain dengan melakukan identifikasi secara akurat dan mendalam terhadap data hasil penelitian.

Identifikasi tersebut difokuskan pada penertiban pelacur jalanan oleh aparat gabungan dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI yang cenderung merugikan perempuan atau diskriminatif. Analisis ini mengambil sejumlah teori yang telah dipaparkan pada Bab II di depan.

#### **6.1. Konsepsi Pelacuran dalam Penegakkan Hukum Perda**

Perda Tibum 2007 dalam Pasal 42 ayat 2 huruf a menyatakan bahwa pada umumnya penjaja seks komersial dilakukan oleh penyandang masalah tuna susila baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri, yang dikenal masyarakat umum dengan sebutan Wanita Tuna Susila (WTS), Pria Tuna Susila (Gigolo), Waria Tuna Susila yang melakukan seksual di luar perkawinan yang sah untuk mendapatkan imbalan berupa baik berupa uang, materi maupun jasa.

Dalam Pasal 42 huruf yang sama juga menggarisbawahi maksud kegiatan menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial pada umumnya disebut germo.

Selain itu, Perda Tibum 2007 Pasal 42 ayat 1 juga menjelaskan apa yang dimaksud dengan bertingkaahlaku dan / atau berbuat asusila adalah perbuatan yang menyinggung rasa`kesusialaan sesuai norma yang berlaku di masyarakat, misalnya menjajakan diri di jalan, bercumbu, berciuman, dan aktivitas seksual lainnya.

Sementara itu, Edlund, 2002, menyatakan prostitusi adalah tindakan atau praktik yang melibatkan hubungan seksual untuk uang. Prostitusi lebih umum di negara-negara yang kurang berkembang, tetapi juga banyak di negara berkembang.

Jakarta sebagai Ibukota Negara tentu saja memiliki problematika yang kompleks termasuk di dalamnya adalah praktik pelacuran. Guna mewujudkan tata kehidupan kota yang tertib, tentram, nyaman, bersih dan indah tentu diperlukan pengaturan di bidang ketertiban umum yang mampu melindungi warga kota dan prasarana kota beserta kelengkapannya.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun Perda Nomor 11/1988 tentang Ketertiban Umum di Jakarta yang sebelumnya menjadi acuan sebagai pedoman untuk menciptakan ketertiban, ketentraman, kenyamanan di ibukota dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa semangat penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta perubahan dan perkembangan tata nilai kehidupan bermasyarakat warga kota Jakarta. Atas dasar itu Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membentuk Perda Nomor 8/2007 tentang Tibum.

Perda Tibum 2007 disusun oleh eksekutif (pejabat unit terkait di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta) dan legislatif (anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta). Wakil rakyat di Provinsi DKI Jakarta berjumlah 75 orang, tetapi didominasi oleh kaum laki-laki. Komposisi detail anggota DPRD periode 2004-2009 yakni:

**Tabel 2**  
**KOMPOSISI PEROLEHAN KURSI PARTAI POLITIK**  
**PROVINSI DKI JAKARTA**

No	Nama Partai	Jumlah Kursi	Jenis Kelamin	
			Laki-laki	Perempuan
1	Partai Kesejahteraan Sosial	18	14	4
2	Partai Demokrat	16	13	3
3	PDI – P	11	10	1
4	Golkar	7	7	0
5	PPP	7	5	2
6	PAN	6	5	1
7	PKB	4	4	0
8	PDS	4	4	0
9	PBR	2	2	0
		<b>75</b>	<b>64</b>	<b>11</b>

**Sumber:** Sekretariat DPRD Provinsi DKI Jakarta

Komposisi anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta yang saat itu mayoritas adalah laki-laki meski dalam menyusun Perda Tibum 2007 terutama menyangkut penertiban pelacur tidaklah melakukan diskriminasi terhadap perempuan, tetapi kebijakannya juga tidak memperlakukan sama antara perempuan dengan laki-laki.

Bukti itu misalnya dalam menyediakan panti sosial sebagai pembinaan mental hanya tersedia untuk pelacur perempuan. Sedangkan panti sosial untuk pembinaan mental dan moral gigolo maupun laki-laki hidung belang tidak tersedia.

Sejauh ini belum ada desakan dari DPRD Provinsi DKI Jakarta agar eksekutif dalam hal ini Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menyediakan panti sosial untuk merehabilitasi gigolo atau laki-laki tukang melacur. Padahal, pelacur perempuan, gigolo, germo, atau pemanfaat jasa pelacur dalam Perda Tibum dilarang dan mendapatkan sanksi baik pidana kurungan maupun denda.

Pelaksanaan atau razia pelacur jalanan sejauh ini boleh dikatakan sering dilakukan aparat terkait di jajaran Pemerintah Provinsi DKI Jakarta baik di tingkat provinsi, wilayah kota (walikotamadya), maupun tingkat dibawahnya. Misalnya, di tingkat provinsi gabungan dari Dinas Sosial, Satpol PP, Polisi, dan Garnisun (TNI) dalam sebulan setidaknya 12 kali menertibkan pelacur jalanan termasuk PMKS lainnya.

Setiap penertiban pelacur jalanan jumlah aparat gabungan dalam hal ini Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI rata-rata sebanyak 85 orang, tetapi sebagian besar adalah petugas dengan jenis kelamin laki-laki. Komposisi detail pelaksana razia pelacur jalanan yakni:

**Tabel 3**  
**Komposisi Petugas Penertiban Pelacur Jalanan**

No	INSTANSI		Laki-laki	Perempuan
1	Aparat Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	40 orang	40 orang	0
2	Aparat Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	30 orang	25 orang	5 orang
3	Polisi	10 orang	10 orang	0
4	Garnisun / TNI	5 orang	5 orang	0

**Sumber:** Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Saat pelaksanaan razia penertiban pelacur jalanan dipimpin oleh seorang laki-laki. Selain itu, dalam menjalankan tugas, aparat gabungan cenderung mirip militer dimana sikap dan perilaku keras dengan mengedepankan tindakan represif, bukan persuasif. Aparat gabungan langsung menangkapi perempuan-perempuan yang ada di jalanan pada jam tertentu tanpa menanyakan identitas terlebih dahulu.

## **6.2. Diskriminasi dalam Implementasi Perda Tibum**

Pelaksanaan Perda Tibum 2007 terutama berkaitan dengan penertiban pelacuran di wilayah Jakarta sarat dengan diskriminasi atau cenderung merugikan perempuan. Hampir pada penertiban pelacur jalanan titik fokusnya adalah perempuan. Karena itu, hampir sebagian besar korban razia pada malam hingga dinihari yang selalu digelar aparat gabungan dalam hal ini Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI adalah sosok perempuan.

Kasus ini sejalan dengan apa yang dikatakan, Tunggal (2006), bahwa diskriminasi adalah setiap pembatasan pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan perbedaan manusia atas antara lain jenis kelamin yang berakibat dengan pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan, pelaksanaan atau pengurangan

HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan aspek kehidupan lainnya.

Aparat gabungan dalam menjalankan tugas yakni memelihara ketertiban umum lebih melihat bahwa perempuan harus sopan, menjaga kesusilaan, sosok yang suci, anggun dan menjaga kehormatan dan harga diri yang lebih dibanding laki-laki. Karena itu, bila suatu perbuatan sama-sama dilakukan oleh laki-laki dan perempuan dalam hal ini misalnya sama-sama berada di lokasi yang sama pada jam yang sama maka yang lebih banyak ditertibkan adalah pihak perempuan.

Contoh kasus saat penertiban perempuan di Jalan Benyamin Suaeb, Kemayoran, Jakarta, Pusat, pada 31 Maret 2010, aparat cenderung menangkap para perempuan yang diduga pelacur jalanan ketimbang laki-laki yang sebenarnya juga sama bisa diduga pemanfaat jasa pelacur jalanan atau laki-laki hidung belang.

Cara bertindak aparat gabungan dalam menertibkan pelacur jalanan sama dengan pendapat Mc Comack (1981), yang menyatakan bahwa setiap masyarakat menerapkan beberapa bentuk patriarki di dalam setiap aspek kehidupan masyarakat sehingga dalam konteks ketertiban sosial, segala sesuatunya mengacu dari nilai-nilai laki-laki sehingga tidak jarang implikasi ketertiban sosial menguntungkan laki-laki dan sebaliknya merugikan perempuan.

Imbas dari implementasi Perda Tibum 2007 yang diskriminasi tidak jarang aparat gabungan saat menertibkan pelacur mendapat protes keras dari para perempuan yang menjadi korban tindakan pilih-kasih tersebut. Sejumlah perempuan korban penertiban kontan menolak dan meronta saat aparat berupaya keras menggelandangnya ke mobil operasional.

Dalam penertiban pelacur jalanan, aparat gabungan lebih mengkonstruksikan tertib sosial di masyarakat lebih kearah yang bersifat biologis. Perempuan dianggapnya tidak pantas saat dinikmati berada di pinggiran jalan. Padahal, Jakarta adalah kota yang tidak pernah tidur atau aktivitas warga ibukota adalah nonstop 24 jam.

Pendekatan aparat gabungan yang seperti itu, bertolak belakang dengan pendapat Eitzen dan Maxine (1993), yang mengatakan bahwa gender adalah pengalaman-pengalaman yang dikonstruksi secara sosial, tidak oleh paksaan-paksaan konstruksi yang bersifat biologis.

Hal ini juga sejalan dengan pendapat Michael Rovelli (2009) bahwa suatu peraturan tentang perbuatan tertentu, seperti penyimpangan dan kejahatan dilakukan baik oleh laki-laki dan perempuan, maka reaksi yang lebih keras akan dirasakan oleh perempuan daripada laki-laki.

W.I. Thomas (Giano Naroni, 1997) membuktikan bahwa karena tuntutan nilai-nilai sosial yang dikonstruksikan bagi perempuan maka jika suatu perbuatan sama-sama dilakukan oleh laki-laki dan perempuan, cibiran, timpahan kesalahan dan hukuman akan lebih berat dikenakan pada perempuan dari pada laki-laki.

Bukan itu saja aparat gabungan dalam menertibkan perempuan yang dianggap pelacur jalanan juga lebih bertindak represif atau mengedepankan kekerasan. Bukti bisa disimpulkan dari beberapa penertiban yang dilakukan, aparat langsung menangkap dan menguber-uber perempuan yang berada di jalanan pada jam dan lokasi tertentu. Hal ini bisa saja karena jumlah pelaksana penertiban mayoritas adalah laki-laki, sehingga sikap dan tindakan di lapangan disusupi cara laki-laki yang mengedepankan kekerasan.

Dalam konteks penegakkan hukum seperti ini sama dengan apa yang dikatakan, Gilman (1971). Ia menyebutkan dominasi laki-laki sejauh ini sangat terasa. Kesatuan-kesatuan penegak hukum di lapangan didominasi oleh konstruksi penegakan hukum laki-laki. Aparat penegak hukum lapangan juga terbanyak adalah laki-laki, yang pada gilirannya juga mewarnai perilaku penegakkan hukum laki-laki (militaristik, siap melakukan upaya kekerasan, melecehkan dan menganggap remeh pihak yang menjadi obyek penertiban yang lemah fisik) serta memandang kasus pelanggaran ketertiban juga perperspektif laki-laki.

Gilman (1971) menjelaskan dalam menertibkan pelanggaran hukum yang pelakunya adalah laki-laki dan perempuan dalam konteks pelanggaran asusila, aparat penegak hukum cenderung lebih melihat pihak perempuan sebagai pihak yang lebih tidak pantas melakukannya. Laki-laki, dalam konteks yang demikian, dianggap lebih dapat dimaafkan daripada perempuan yang terlanjur di “cap” sebagai makhluk yang harusnya lebih bermartabat, lebih sopan dan lebih memegang teguh aturan susila daripada laki-laki.

Bahwa perempuan terlanjur di “cap” sebagai makhluk yang harusnya lebih bermartabat, lebih sopan dan lebih memegang teguh aturan susila daripada laki-laki, tersebut dapat dianggap sebagai ketidaksamaan gender antara laki-laki dan perempuan

secara terstruktur. Terstruktur di sini diartikan bahwa “cap” yang dibawa oleh perempuan dalam sosialisasi kehidupannya dari kecil hingga dewasa telah mengkonstruksi perempuan sebagai makhluk yang harus lebih dapat beradaptasi terhadap nilai-nilai dan norma-norma sosial dan susila dibandingkan laki-laki.

### **6.3. Pelacur sebagai Korban Struktural**

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui aparatnya dalam sebulan setidaknya melakukan penertiban terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) termasuk pelacur jalanan dalam sebulan rata-rata sebanyak 12 kali.

Hasil razia, perempuan-perempuan yang diduga pelacur jalanan ‘dijebloskan’ ke panti sosial yakni di panti transit dengan rentang waktu tujuh sampai dengan 10 hari untuk menjalani identifikasi. Bila hasil identifikasi, perempuan-perempuan dinyatakan positif pelacur jalanan maka dimasukkan ke panti sosial lainnya untuk dilakukan pembinaan di I, II, dan III yang ada di Kedoya (Jakarta Barat) dan Cipayung (Jakarta Timur).

Saat berada di panti pembinaan, perempuan-perempuan yang sudah dinyatakan pelacur diberikan sejumlah ketrampilan seperti tata boga, salon, memasak, menjahit, dan hantaran. Selain itu, mereka diberikan siraman rohani dan sejumlah fasilitas lainnya untuk melakukan kegiatan olahraga.

Hanya saja pemberian sejumlah ketrampilan itu tidaklah membuat mereka usai menjalani pembinaan mempraktekan ketrampilan tersebut untuk bekal menjalani kehidupan, sehingga bisa beralih dari biasanya menjadi pelacur jalanan menekuni profesi lain. Tidak jarang mereka pasca menjalani pembinaan di panti sosial kembali menjadi pelacur jalanan kembali.

Potret ini setidaknya diungkap salah satu pelacur jalanan yakni Mitha, saat diwawancarai di Panti Sosial Kedoya, Jakarta Barat. Ia menegaskan:

”Saya tidak ditangkap dan masuk ke panti ini, tidak sekali ini saja. Tapi, usai dari panti ini saya kembali turun jalan (maksudnya menjadi pelacur jalanan lagi). Ketrampilan yang diberikan di panti tidak bisa membantu untuk gampang mencari kerja. Tapi bila mau buka jahit maupun salon butuh modal gede, duit dari mana? Kalau saya

ditangkap saja dan dimasukkan ke panti anggaph istirahat sejenaklah.” (Wawancara, 15 April 2010, di Panti Sosial Kedoya)

Pengakuan jujur dari Mitha yang lulusan SMA ini setidaknya bisa disimpulkan bahwa perempuan-perempuan yang menjalani pembinaan di Panti Sosial hanyalah sebatas menempelkan stigma bahwa mereka adalah memang pelacur.

#### **6.4. Evaluasi Perda Tibum dan Implementasinya**

Implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Tetapi fakta di lapangan bahwa antara tujuan, aktivitas, dan hasil yang dicapai tidak sesuai dengan cita-cita dari sebuah amanat Perda Tibum itu sendiri.

Hal itu bisa disimpulkan dari Pasal 42 ayat 2 dimana baik penajaja seks komersial, penyuruh atau fasilitator seseorang menjadi penjaja seks komersial, dan pemanfaat penjaja seks komersial dilarang, tetapi pihak aparat tidak sepenuhnya menjalankan perintah tersebut. Di lapangan aparat dalam hal ini aparat gabungan hanya menertibkan perempuan yang sedang berada di jalanan pada dini hari di tempat tertentu, karena diduga sedang menjajakan seks komersial. Sedangkan germo dan pemanfaat penjaja seks komersial terkesan dibiarkan tidak tersentuh.

Cara aparat melaksanakan penegakkan Perda Tibum tentu saja tidak ada kesesuaian dengan amanat dari Perda Tibum itu sendiri. Akibatnya, aparat dalam menjalankan tugas sering mendapatkan protes dari pihak warga yang dirugikan dalam hal ini perempuan yang dicap pelacur jalanan.

Tidak adanya kesesuaian antara Perda Tibum dengan pelaksanaannya diantaranya karena tidak dijalankannya amanat peraturan yang ada oleh aparat penegak hukum dalam hal ini aparat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Bisa saja aparat penegak hukum melakukan hal itu karena menyangkut sumber daya manusia (SDM) yang kurang memadai.

Selain itu tidak sesuai dengan cita-cita pembuat kebijakan juga karena sarana dan prasarana tidak tersedia. Misalnya tempat pembinaan moral bagi pelanggar Pasal 42 ayat 2



hanya untuk pihak perempuan saja, sedangkan panti sosial untuk pembinaan moral elaki hidung belang atau germo tidak tersedia.

Begitupula dengan kondisi lingkungan. Penerapan Perda Tibum untuk menertibkan pelacuran jalanan dengan cara menangkap perempuan yang ada di jalanan pada waktu dan tempat tertentu karena diyakini adalah pelacur juga kurang tepat. Sebab, Jakarta sebagai ibukota negara sejauh ini adalah kehidupannya 24 jam nonstop.

Sesuai dengan pendapat Soekanto, 2009, bahwa untuk dapat terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif dipengaruhi:

- Faktor hukumnya sendiri
- Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
- Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum

Pada tahap ini adalah tahap evaluasi untuk melihat seberapa benar implementasi atau pelaksanaan Perda Tibum 2007 di lapangan, apakah tidak ada penyimpangan atau malah sebaliknya banyak terjadi pelanggaran oleh aparat pelaksana Perda Tibum dalam hal ini Dinas Sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Polisi, dan TNI.

Bukan itu saja, apakah aparat juga menabrak Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi DKI Jakarta Nomor 221/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum.

Sebagaimana dipaparkan di atas bahwa maksud atau alasan diberlakukannya Perda Tibum adalah untuk mewujudkan tata kehidupan kota Jakarta yang tertib, tentram, nyaman, bersih dan indah sehingga diperlukan pengaturan di bidang ketertiban umum untuk melindungi warga kota dan prasarana kota beserta kelengkapannya.

Hanya saja dalam menerapkan sebuah peraturan dalam hal ini Perda Tibum maupun Pergub, khususnya yang menyangkut penertiban pelacur jalanan, aparat sering

melakukan tindakan yang cenderung merugikan perempuan atau diskriminasi, sehingga melanggar HAM dan menjadikan tindakan hukum itu tidak efektif.

Suatu tindakan hukum pasti memiliki banyak dampak, ketika hal itu secara kausal berkaitan dengan perilaku seseorang. Tindakan hukum dikatakan efektif ketika perilaku bergerak ke arah yang dikehendaki, ketika subyek patuh atau menurut.

Adapun untuk dapat terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif itu dipengaruhi oleh beberapa faktor, termasuk faktor penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Berbicara mengenai penegakan hukum tidak bisa terlepas dengan aparaturnya. Menurut Syamsuddin, 2008, sejauh ini menemukan dan merasakan fakta adanya penegakan hukum yang terus-menerus dilakukan outputnya tidak memberikan keadilan kepada masyarakat. Kenapa? Karena hal ini disebabkan gagalnya proses penegakan hukum yang dilakoni selama ini. Salah satu sebab utamanya adalah integritas penegak hukum yang rendah.

Masalah integritas aparat penegak hukum adalah menjadi masalah legenda di tanah air. Tidak mudah mendapatkan aparat penegak hukum yang baik. Masyarakat seharusnya disadarkan bahwa mereka mempunyai hak untuk menuntut baik secara perdata maupun pidana terhadap perbuatan aparat penegak hukum yang merugikan hak-hak asasi.

Pemikiran ini sejalan bila menganalisis implementasi kebijakan dalam pelaksanaan Perda Tibum khususnya menyangkut penertiban pelacur jalanan. Selain integritas yang rendah, aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas menyimpang dari amanat Perda Tibum itu sendiri.

Dalam Perda Tibum tepatnya Pasal 42 (2) menyatakan setiap orang dilarang:

- a. Menjadi penjaja seks komersial
- b. Menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial
- c. Memakai jasa penjaja seks komersial

Dengan menganalisis pasal ini, artinya bahwa setiap orang baik laki-laki maupun perempuan dilarang melakukan apa yang telah diamanatkan Perda tersebut, tetapi fakta di lapangan aparat penegak Perda melakukan tindakan diskriminasi yakni hanya

menangkapi perempuan dan membiarkan pihak laki-laki, meski mereka berada di jalanan yang sama dan pada waktu yang sama pula.

Lebih jauh lagi aparat penegak Perda Tibum juga melakukan pelanggaran HAM, karena melakukan tindakan semena-mena yakni mereka merazia perempuan yang sedang berdiri di jalan dengan menduga sebagai pelacur, padahal tidak sedang melakukan transaksi seks atau melakukan seks. Seharusnya seseorang dinyatakan pelacur apabila sudah terbukti melakukan transaksi seks atau terbukti melakukan seks dengan imbalan uang.

Apabila penegakkan hukum tidak berjalan dengan baik, maka seperti apa yang dikatakan orang bijak, ”sebaik-baiknya peraturan perundang-undangan itu dibuat, jika proses penegakkannya tidak baik, itu berarti sama dengan tidak baiknya peraturan perundang-undangan itu sendiri”. Kenapa? Karena penegakkan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh penegak hukum.

Mencermati realisasi di lapangan ternyata tidak ada kesesuaian antara Perda Tibum dengan pelaksanaannya dalam menertibkan pelacuran jalanan, karena disebabkan beberapa faktor yakni faktor penegak hukumnya yang pemahaman terhadap Perda Tibum masih lemah, faktor lingkungan dimana pemberlakuan sebuah aturan dengan menertibkan pelacuran jalanan tidak sesuai dengan kondisi Jakarta yang nota bene adalah kota sibuk 24 jam, dan faktor fasilitasnya seperti pembinaan moral terhadap pelanggar Perda Tibum belum semua tersedia.