

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kerangka Konsep

2.1.1. Ketertiban Umum

Sesuai dengan Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 221/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum (Perda Tibum), ketertiban umum adalah suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib dan teratur. Sedangkan ketentraman masyarakat merupakan suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tentram dan nyaman.

Dalam rangka mewujudkan tata kehidupan kota Jakarta yang tertib, tentram, nyaman, bersih dan indah, diperlukan adanya pengaturan dibidang ketertiban umum. Ketertiban umum ini diharapkan mampu melindungi warga kota dan prasarna beserta kelengkapannya

Dalam hal-hal yang berkaitan dengan ketertiban umum, maka Pergub itu juga membahas tentang 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 Provinsi DKI Jakarta, gedung perkantoran umum, mall dan pusat perbelanjaan.

Selain itu, Pergub juga mengatur taman: adalah sebidang tanah yang merupakan bagian dari ruang terbuka hijau kota yang mempunyai fungsi tertentu, diatata dengan serasi, lestari dengan menggunakan material taman, material buatan dan unsur-unsur alam dan mampu menjadi areal penyerapan air. Sedangkan jalur hijau adalah setiap jalur-jalur yang terbuka sesuai dengan rencana kota yang peruntukkan penataan dan pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda).

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.2. Peraturan Daerah Tentang Ketertiban Umum

Sesuai dengan pasal 13 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah (Pemda) bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Merujuk dengan aturan tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berkomitmen menyelenggarakan urusan wajib dimaksud dengan mengeluarkan aturan daerah dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 8/2007 tentang Ketertiban Umum (Perda Tibum) dan sekaligus menegakkan.

Perda Tibum Nomor 8/2007 hasil revisi dari Perda Tibum Nomor 11/1988 yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta perubahan dan perkembangan tata nilai kehidupan bermasyarakat warga kota Jakarta.

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.

Setiap Bab tentu mempunyai karakteristik tersendiri. Misalnya Bab VIII. Bab yang mencakup delapan pasal ini, dalam implementasinya tergolong banyak mengundang reaksi dari masyarakat, tentunya baik mereka yang pro maupun kontra. Hampir setiap aparat Satpol PP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menerapkan pasal-pasal ini, saat itu pula pro-kontra bergulir. Bab VIII ini mengatur tertib sosial, contohnya:

Pasal 42 mengatur:

- (1) Setiap orang dilarang bertingkah laku dan / atau berbuat asusila di jalan, jalur hijau, taman atau dan tempat-tempat umum lainnya
- (2) 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

Sebuah aturan baik itu UU Pidana maupun Peraturan Daerah (Perda) memiliki fungsi sosial untuk membentuk dan mendefinisikan jenis-jenis perilaku tertentu sebagai sesuatu yang harus dihindari atau dikerjakan oleh orang-orang yang dikenalnya, terlepas dari keinginan mereka. (Hart: 1997).

2.1.3. Pelacuran Sebagai Pelanggaran Ketertiban Umum

Praktek pelacuran dari masa ke masa selalu ada. Praktek pelacuran dalam kehidupan bermasyarakat biasanya melibatkan perempuan sebagai pelacur dan lelaki sebagai hidung belang atau sebaliknya.

Di dalam ilmu sosial terperangkap dengan prasangka terhadap pelacur bermerek. Kategori pelacur lebih banyak didasarkan pada representasi simbol dan hukum yang buruk dari pada seperangkat karakteristik yang sebenarnya dalam populasi orang. Dua artikel menyimpulkan, artikel pertama bahwa pelacur adalah menghancurkan ancaman kesehatan pria, wanita, dan bayi. Artikel kedua menyimpulkan bahwa pelacur adalah pengalaman kepuasan seksual yang lebih besar dari pada wanita lain. Hanya saja penelitian yang membatasi studi tentang perilaku seksual-ekonomi untuk mengandalkan sebuah variabel status banyak mendapatkan kritikan. Katanya dekonstruksi kategori pelacur diperlukan untuk melawan prasangka dengan cara perlu melakukan penyelidikan ilmiah yang valid. (Pheterson,1996).

Pelacuran adalah penjualan jasa seksual untuk mendapatkan imbalan berupa uang. Adapun seseorang yang menjual jasa seksual adalah pelacur atau populer di masyarakat dengan julukan pekerja seks komersial (PSK).

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. Penelitian terbaru dari Kantor Buruh Internasional (*Internatioanl Labaour Office*) memperkirakan bahwa Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand, antara 0,25 dan 1,5 persen populasi wanita bekerja sebagai pelacur dan sektor seks menyumbang antara 2 dan 14 persen produk domestik bruto. Survey kehidupan

sosial dan kesehatan nasional menemukan bahwa sekitar 2 persen wanita Amerika pernah menjual seks. Prostitusi memiliki ciri yang tidak biasa yakni bayarannya lumayan, tetapi berkeahlian rendah.

Adapun mengapa pelacur tidak memilih-milih dan mengapa dimana-mana prostitusi populer, karena ada` sejumlah besar laki-laki yang berkerumun dengan sementara membutuhkan mereka. (Edlund, 2002).

Sesuai dengan penjelasan Perda Tibum Nomor 8/2007, pelacur atau penjaja seks komersial yakni penyandang masalah tuna susila baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri yang melakukan hubungan seksual di luar perkawinan yang sah untuk mendapatkan imbalan baik berupa uang, materi maupun jasa.

Transaksi pelacuran atau praktik pelacuran bisa dilakukan pada ruang terbuka (di pinggir jalanan) dan tertutup (hotel, bordil, dan lainnya). Pelaku penjaja seks di pinggiran jalanan disebut pelacur jalanan.

Pelarangan praktik pelacuran dengan bersandar kepada ketertiban umum yakni suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib dan teratur diatur dalam pasal 42 Perda Tibum:

(1) Setiap orang dilarang bertingkah laku dan / atau berbuat asusila di jalan,jalur hijau, taman atau tempat-tempat umum lainnya.

(2) Setiap orang dilarang:

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

Atas dasar Perda Tibum tersebut, aparat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menertibkan praktik pelacuran di jalanan, karena dinilai mengganggu ketertiban umum dan kenyamanan hidup warga ibukota. Langkah ini tentu tidak merujuk dengan kondisi ekonomi bangsa Indonesia yang masih dililit kemiskinan. Padahal, sebagian dari pelacur

jalanan yang ada di Jakarta terpaksa menjajakan seks komersial di jalanan, karena miskin demi menyambung hidup.

Hal ini kontras dengan yang terjadi di Inggris. Saat Komite Wolfenden membahas konsekuensi membersihkan pelacur jalanan, Mrs Cohen, (dalam Self, 2003), berkomentar: Setiap pelacur jalanan jelas akan keberatan, karena dengan penertiban pelacur jalanan maka membuat hidup mereka semakin sulit. Langkah ini juga tidak adil dan diskriminasi perlakuan terhadap pelacur jalanan bila dibandingkan dengan keberadaan pelacur rumahan, padahal mereka sama-sama pelacur.

Cohen juga beralasan meski melanggar hukum, keberadaan pelacur jalanan adalah alternatif sebuah pekerjaan. Karena itu, ketika Anggota Dewan Dyas merekomendasikan pembentukan rumah bordil dengan alasan lebih aman dari pada pelacur jalanan, tetapi ia menegaskan hal ini tidak bisa diterapkan terhadap gadis panggilan. Karenanya perlu disusun UU atau aturan secara terpisah.

Perkembangan signifikan selanjutnya dari kantor wilayah steering komite merekomendasikan bahwa hukum pidana seharusnya disusun untuk memberikan perlindungan demi mencapai masyarakat yang aman, adil, dan toleran. Dan secara lebih rinci kerangka acuan itu adalah meninjau UU dan Hukum Inggris dan Wales dengan merekomendasikan:

- Menjatuhkan hukuman yang sama terhadap pelanggaran seks dan melindungi individu-individu terutama anak-anak yang lebih rentan terhadap bentuk pelecehan dan eksploitasi
- Memungkinkan memberikan hukuman terhadap pelaku sesuai dengan hukum yang berlaku
- Bersikap adil dan tidak diskriminatif sesuai dengan konvensi Eropa tentang HAM dan UU HAM

2.1.4 Implementasi Penegakkan Hukum Perda

Salah satu fungsi penting dari peraturan adalah sebagai penuntun perilaku. Tindakan hukum (*legal acts*) memiliki banyak bentuk. 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. (Friedman, 2009)

Untuk dapat terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif itu dipengaruhi oleh beberapa faktor, (Soekanto, 2009), yakni:

- 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

2.1.5. Kebijakan Publik dan Kebijakan Kriminal

Kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling terkait berkenaan dengan tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu. (Anderson, 1975). Sebuah kebijakan dapat dikatakan kebijakan publik jika dihasilkan oleh badan pemerintah untuk publik atau masyarakat umum. Digambarkan bahwa kebijakan publik sebagai perumusan kewenangan dalam suatu sistem politik yang terdiri dari para negarawan, pemimpin-pemimpin puncak, pemerintah, parlemen, hakim, adminisitrator, badan-badan, dan seterusnya.

Kebijakan publik atau *publik policy* kata Wilson, adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. (Parson, 2006). Kata kebijakan memiliki makna rasional, sebuah manivestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan.

Menurut Hodwood dan Gunn, sebuah kebijakan adalah usaha dalam mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sedikitnya ada sepuluh penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern yakni sebagai label aktivitas, ekspresi tujuan umum, proposal spesifik, keputusan pemerintah, otorisasi format, sebuah program, outputs, outcomes, teori dan model, serta sebuah proses. (Parson, 2006).

Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. (Dye, 1975). Artinya, sebuah kebijakan pemerintah bukan semata yang bersifat aksi, tetapi diam pun itu adalah sebuah kebijakan.

Dari uraian itu bisa disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu atau tindakan tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik bisa diartikan sebagai pedoman umum dalam bentuk instruksi-instruksi yang harus diikuti oleh publik. Artinya sebuah kebijakan publik sudah dinyatakan resmi berlaku, maka bersifat mengikat seluruh masyarakat tanpa kecuali.

Sehubungan dengan hal tersebut Islamy (1997: 20-21) menekankan bahwa kebijaksanaan negara harus mempunyai implikasi sebagai berikut :

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara ini tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Akibat perkembangan jaman, maka istilah kebijakan seringkali dihubungkan dengan kepentingan publik. Sehingga akhirnya istilah kebijakan dihubungkan dengan *public* dan timbullah istilah kebijakan publik. Untuk lebih memahami apa yang dimaksud dengan kebijakan publik itu maka dapat diikuti beberapa definisinya menurut Jenkins dalam Wahab (1997:4) yang mendefinisikan :

“ Public policy (kebijakan publik) sebagai berikut : ” a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a spesified situation where these decisions should in principle be within the power of these actors to achieve”. (“Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusankeputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”).

Lebih lanjut Wahab (1997:9) dalam Analisis Kebijakan dari formulasi ke implementasi mengatakan bahwa derajat keberhasilan implementasi dapat disebabkan oleh beberapa hal :

- a. Sebagai akibat kondisi kebijaksanaan kurang terumuskan secara baik
- b. Akibat dari sistem administrasi pelaksanaannya yang kurang baik
- c. Akibat kondisi lingkungan yang kurang baik.

Dari teori implementasi di atas menunjukkan bahwa dalam implementasi menunjukkan adanya suatu proses sampai kebijakan bisa dilaksanakan. Berdasarkan beberapa konsep kebijakan publik di atas, maka pada dasarnya konsep-konsep kebijakan publik tersebut memiliki persamaan. Persamaan tersebut adalah bahwa kebijakan publik merupakan tindakantindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan diwujudkan dalam program-program ataupun keputusan-keputusan. Tindakan tersebut dilakukan oleh pejabat-pejabat atau badan-badan yang berada dalam lingkungan pemerintah.

Tindakan-tindakan tersebut dilakukan dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu Tindakan-tindakan tersebut dapat bersifat positif ataupun negatif, positif dalam arti pemerintah melakukan suatu tindakan dalam suatu masalah publik. Negatif dalam arti pemerintah tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah publik. Dengan demikian bertindak ataupun tidak bertindak pemerintah dianggap telah memilih suatu alternatif tindakan, sehingga tidak bertindakpun dianggap melakukan “ *tindakan diam*”. Hal ini dapat terjadi karena, baik tindakan positif maupun negatif yang dilakukan pemerintah akan memiliki implikasi yang sama besarnya bagi kepentingan publik.

Timbulnya kebijakan publik adalah melalui serangkaian proses. Pengertian proses adalah “serangkaian tindakan yang secara definitif berkaitan dengan tujuan”. Artinya kebijakan publik tidak timbul secara mendadak melainkan melalui suatu proses tertentu yang berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan. Proses yang dilalui oleh kebijakan publik adalah merupakan suatu rangkaian yang saling berkaitan, dimana setiap tahap dalam rangkaian proses tersebut akan mempengaruhi tahap-tahap berikutnya.

Sementara itu, kebijakan kriminal adalah salah satu jenis dari kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang berkaitan dengan usaha dan mencegah dan menindak kejahatan yang disebut juga dengan politik kriminal (*criminal policy*). Kebijakan

kriminal sebagai organisasi atau lembaga yang secara rasional berperan sebagai pengontrol kejahatan. (Arief, 1996).

2.2. Kerangka Teori

2.2.1. Pelacuran dan Penegakkan Hukum

Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana merupakan ujung tombak di lapangan dalam penegakkan hukum peraturan perundang-undangan, bahkan banyak masyarakat yang beranggapan bahwa POLRI adalah hukum yang hidup dan orang awam pun bila ditanya hukum akan menjawab POLRI, karena POLRI yang selalu melakukan teguran, menilang dan tindakan upaya paksa bagi setiap warga dan masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum.

Berfungsinya hukum di lapangan sangat ditentukan oleh POLRI dalam mengadakan rekayasa sosial, bahkan ada seorang pakar mengatakan setiap ada undang-undang baru, hampir dapat dipastikan bahwa pekerjaan polisi akan bertambah. Seorang hakim baru bekerja apabila ada perkara yang diajukan kepadanya, tetapi polisi sudah harus bertindak begitu ada undang-undang dikeluarkan dan dinyatakan berlaku.

Menurut Mardjono Reksodiputro dan Sri Boediarti, bahwa tugas kepolisian yang banyak adalah menangani kejahatan konvensional. Kejahatan konvensional juga disebut sebagai kejahatan yang tradisional, karena landasan terdapat dalam KUHP, dan dilakukan dengan cara biasa. *Welfare Crimes* pada dasarnya merupakan *Konvensional Crimes*, tetapi *crimes* tersebut meningkat karena adanya kemakmuran masyarakat. Dengan semakin makmurnya masyarakat, maka kejahatan semakin sulit dalam pengawasan dan penindakannya, karena memerlukan keterpaduan fungsi dan *political will* pemerintah. Kejahatan akibat kemakmuran ini adalah penyalahgunaan Narkotika dan obat-obatan keras, kanakalan dan kejahatan anak, perjudian, pelacuran dan pemabukan.

POLRI sebagai salah satu aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, dalam melaksanakan tugasnya selalu berpatokan pada hukum yang berlaku. Hal ini sesuai dengan asas yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, yaitu Asas Legalitas yang berbunyi:

“Tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang, yang ada terdahulu daripada perbuatan itu”.

Pasal 1 ayat (1) KUHP ini merupakan perundang-undangan modern yang menuntut, bahwa ketentuan pidana harus ditetapkan dalam undang-undang yang sah, yang berarti bahwa larangan-larangan menurut adat tidak berlaku untuk menghukum orang. Selanjutnya menuntut pula, bahwa ketentuan pidana dalam undang-undang tidak dapat dikenakan kepada perbuatan yang telah dilakukan sebelum ketentuan pidana dalam undang-undang itu diadakan. Ini berarti, bahwa undang-undang tidak mungkin berlaku surut (mundur). “*Nullum delictum sine praevia lege poenali*”, artinya “peristiwa pidana tidak akan ada, jika ketentuan pidana dalam undang-undang tidak ada terlebih dahulu”.

Apabila kepolisian hanya terpaku pada asas legalitas formal, maka pelacuran tidak dapat tersentuh oleh hukum pidana sebagai sarana penal dalam penanggulangan kejahatan, karena apabila memeriksa KUHP, di dalamnya sangat minim dan sederhana sekali kaidah yang berhubungan dengan prostitusi. Tindak pidana yang berhubungan dengan masalah pelacuran termuat dalam pasal 296 KUHP: “Barang siapa yang pencahariannya atau kebiasaannya yaitu dengan sengaja mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain dihukum penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 15.000,-

Kemudian pasal yang berkaitan dengan Pasal 296 KUHP adalah Pasal 297 KUHP, yaitu: “Memperniagakan perempuan dan memperniagakan laki-laki yang belum dewasa, dihukum penjara selama-lamanya enam tahun”.

Mengenai rumusan pasal tersebut R. Soesilo memberi komentar sebagai berikut :

1. Pasal ini gunanya untuk memberantas orang-orang yang mengadakan bordir-bordir atau tempat-tempat pelacuran yang banyak terdapat di kota-kota besar.
2. Supaya dapat dihukum harus dibuktikan, bahwa perbuatan itu menjadi pencahariannya (dengan pembayaran) atau kebiasaannya (lebih dari satu kali).
3. Tentang “Perbuatan Cabul” (Pasal 289 KUHP), disini termasuk persetujuan.
4. Yang dikenakan dalam pasal ini misalnya orang yang menyediakan rumah atau kamarnya (dengan pembayaran atau lebih dari satu kali) kepada perempuan

atau laki-laki untuk melacur (bersetubuh atau melampiaskan hawa nafsu kelaminnya dengan jalan lain) disitu. Biasanya untuk itu disediakan tempat tidur. Orang yang menyewakan rumah kepada orang perempuan yang kebetulan seorang pelacur dan tidak berhubungan dengan dia melakukan pelacuran di rumah itu; tidak dapat dikenakan pasal ini, oleh karena itu tidak ada maksud sama sekali untuk mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul, niatnya hanya menyewakan rumah.

5. Bandingkan dengan Pasal 506 KUHP. Dalam Pasal 506 KUHP mengatur mengenai: “Barang siapa sebagai mucikari (*souteneur*) mengambil untung dari pelacuran perempuan, dihukum kurungan selama-lamanya tiga bulan”. Perhatikan Pasal 296, 297, 506 KUHP tersebut yang dapat dijumpai dalam KUHP yang berhubungan dengan prostitusi, ternyata mengenai si pelacurnya sendiri tidak secara tegas diancam oleh hukum pidana. Hal ini dimungkinkan bahwa pembuat undang-undang memahami pelacur sebagian besar justru adalah sebagai korban situasi, dan tempat penyaluran seks.

Menghadapi kenyataan kehidupan manusia dan sifat-sifat alami, terutama kondisi *sexual biologisnya*. Ditinjau dari segi hukum, maka sekalipun terhadap germo, mucikari dan pedagang wanita telah tegas-tegas diancam dengan ancaman pidana, tetapi kenyataannya germo masih praktik terus, berarti hukum pidana kita juga dihadapkan pada dilemma yang sama dalam kasus prostitusi secara universal. Artinya hukum tetap mengancam germo, praktik berjalan terus ditambah lagi dengan pelacur-pelacur yang praktik sendiri tanpa germo.

Tindakan represif yang mewujudkan pelaksanaan kaidah hukum pidana sesuai sanksi yang diancamkan, penerapan hukum pidana dalam mengatasi masalah pelacuran secara represif hasilnya relatif kecil dan suatu kepastian hukum yang berlaku telah tidak mampu ditegakkan sesuai dengan rumusnya, seperti halnya yang terdapat di dalam Pasal 506 KUHP yang merumuskan bahwa: “Seseorang yang terbukti menjalankan kegiatan mengambil keuntungan dari pelacuran perempuan, dihukum kurungan selama-lamanya tiga bulan.”

2.2.2 Penegakkan Hukum dan HAM

Pemerintahan pada hakikatnya dibentuk untuk menjamin terwujudnya tertib sosial (*social order*) dalam hubungan antar manusia, baik sebagai individu, kelompok, maupun masyarakat. Dalam interaksi sosial, potensi munculnya konflik sangat besar karena setiap orang cenderung untuk mempertahankan kepentingan dirinya. Untuk mencegah agar upaya pemenuhan kebutuhan tersebut tidak mengarah pada eksploitasi manusia atas manusia lainnya, maka dibentuklah hukum atau peraturan-peraturan sebagai aturan main yang menjadi pedoman bagi manusia dalam bertingkah laku. Perlindungan dan penegakan hak asasi manusia tidak terlepas dari adanya asumsi bahwa akan terjadi atau akan ada pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena ada kekhawatiran terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia, maka harus diupayakan agar hal itu tidak terjadi. Seandainya terlanjur terjadi pelanggaran HAM, maka harus dihentikan agar tidak berlangsung lama atau tidak terulang lagi. Salah satu upayanya adalah dengan melakukan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.

Menurut Richard Bennet (2000), ada tiga faktor penyebab utama terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, yakni pembagian kekuasaan yang tidak seimbang, masyarakat warga yang belum berdaya, serta masih kuatnya budaya feodal dan paternalistik dalam masyarakat. Ketiga faktor tersebut, pada gilirannya, memunculkan praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian, terjadinya pelanggaran hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang terjadi dengan sendirinya tetapi karena adanya faktor-faktor tersebut di atas. Pada berbagai tingkat dan lingkungan kehidupan dapat saja terjadi pelanggaran hak asasi manusia sesuai dengan tingkatan atau lingkungannya. Semakin tinggi kedudukan salah satu pihak semakin besar peluang untuk melakukan pelanggaran hak asasi manusia terhadap pihak lainnya. Tetapi hal ini bukan berarti bahwa yang dapat melakukan pelanggaran HAM adalah mereka yang memiliki kekuasaan tertentu. Rakyat biasa pun dapat saja melakukan pelanggaran HAM jika tindakannya nyata-nyata bertentangan dengan harkat kemanusiaan.

Memang diakui semakin luas kekuasaan yang dimiliki salah satu pihak akan cenderung semakin terbuka lebar yang bersangkutan melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Terlebih lagi jika pihak yang dilanggar tidak memiliki posisi tawar yang seimbang dengan pihak yang melakukan pelanggaran, sehingga pada akhirnya kekuasaan

yang dimiliki tadi semakin membuka peluang untuk terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

Menurut Bennet (2000), kekuasaan di sini tidak semata-mata menunjuk pada kekuasaan pemerintah, tetapi juga bentuk-bentuk kekuasaan lain yang ada di dalam masyarakat, termasuk di dalam perusahaan. Dengan kata lain, setiap elemen di dalam masyarakat kita, bila memiliki kekuasaan, cenderung untuk menyalahgunakannya. Inilah yang menurut Bennet sebagai pelanggaran hak asasi manusia secara vertikal dan horisontal di mana pelakunya mencakup militer, pemerintah, pengusaha, majikan dan masyarakat umum. Pelanggaran itu tidak hanya terjadi di wilayah publik, tetapi di wilayah privat seperti keluarga³. Dengan demikian tidaklah benar seluruhnya jika hanya pemerintah atau penguasa saja yang dapat melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Pada dasarnya setiap orang, pihak atau kelompok dapat saja melakukan pelanggaran hak asasi manusia sesuai dengan kapasitasnya masing-masing dan sesuai dengan kesempatan yang dimilikinya.

Tidak kalah menarik dari apa yang dikemukakan oleh Bennet, adalah bahwa dalam berbagai kajian tentang HAM, berbagai pelanggaran ataupun kegagalan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan HAM adalah atas dasar perencanaan (*commission*) atau pembiaran (*ommission*). Pelanggaran dengan perencanaan (*commission*) kurang lebih dapat dikatakan bahwa pemerintah, baik di tingkat pusat ataupun daerah, secara terencana dan sistematis, sengaja bertindak untuk melakukan suatu pelanggaran HAM, melalui aparatnya. Sementara itu, pembiaran (*ommission*) kira-kira adalah tidak bertindaknya negara terhadap terjadinya suatu pelanggaran HAM, atau dari pembiaran tersebut mengakibatkan gagalnya negara dalam pemenuhan kebutuhan HAM.

Untuk itulah perlu adanya upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia agar pelanggaran HAM dapat ditekan seminimal mungkin bahkan kalau mungkin dihilangkan sama sekali. Upaya untuk meminimalisasi adanya pelanggaran HAM merupakan tugas dan tanggung jawab semua pihak. Keterlibatan semua pihak dalam masalah ini akan memberikan sumbangan dalam upaya perlindungan dan penegakan HAM. Tidaklah mungkin jika salah satu pihak melakukan perlindungan dan penegakan

HAM tetapi di lain pihak ada pihak-pihak tertentu yang melakukan pelanggaran HAM. Jika hal itu terjadi, maka upaya perlindungan dan penegakan HAM akan menjadi sia-sia dan tidak menemukan hasil yang memuaskan.

Hak Asasi Manusia (HAM) pada awalnya hanya berkenaan dengan bidang sipil dan politik (*Covenant on Civil and Political Rights*) yang menitikberatkan pada prinsip kebebasan, sehingga sering disebut sebagai HAM negatif (*freedom from*). Kemudian berkembang ke generasi kedua, yaitu HAM di bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan (*Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) yang bertumpu pada aspek HAM positif (*freedom for*). HAM generasi kedua ini dilandasi oleh prinsip persamaan. Sejalan dengan perkembangan konsep negara hukum, dimana negara tidak lagi hanya sebagai penjaga ketertiban melainkan bertanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum (*public services*). Kemudian muncul HAM generasi ketiga yang berupa hak solidaritas kelompok, termasuk di dalamnya adalah hak atas pembangunan dan hak atas lingkungan yang baik.

Konsekuensi dari HAM generasi ketiga ini adalah munculnya asas tanggung jawab negara (*state responsibility principles*), yang melahirkan kewajiban bagi pemerintah, termasuk di dalamnya Pemerintah Daerah, untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat. Dalam upaya tersebut tersirat adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan perlindungan dan penegakan HAM serta penegakan hukum. Keterkaitan antara HAM di satu pihak dengan hukum di lain pihak sangat erat. Di satu sisi penegakan hukum merupakan sarana penegakan HAM dan di lain pihak penegakan HAM harus dilakukan melalui penegakan hukum.

HAM yang digolongkan ke dalam ketiga generasi ini menurut Symon Laune (2007), adalah merupakan hak substantif (*substantive rights*). Penamaan ini diberikan sejalan dengan penggolongan hak lain, yaitu hak prosedural (*procedural rights*). Hak yang disebut terakhir ini dapat dikatakan sebagai cara seseorang untuk mencapai hak substantif. Lebih lengkap dikatakan bahwa hak prosedural ini dapat dibagi ke dalam dua bagian. *Pertama*, hak warga atas administrasi yang baik (*rights to good administration*), yaitu hak menerima perlakuan adil, pantas, fair, dan penuh perhatian dari pejabat publik dalam kaitan dengan hak substantif. *Kedua*, hak untuk menyampaikan keluhan/keberatan

(*the right to complain*), didengar (*the right to be heard*), dan mendapat tindakan perbaikan apabila seseorang mendapat kerugian akibat tindakan pejabat publik (*the right to have corrective action*).

Pelaksanaan HAM, terutama yang terkait dengan hak prosedural tersebut menuntut adanya hak untuk dilayani oleh pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (*good governance*). Berbicara mengenai penegakan hukum berarti berbicara mengenai suatu proses. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.

Lebih lanjut menurut Goerge Lynn (2008), hukum terutama dapat dilihat bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, yang tidak lain berupa penegakan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dalam kenyataan, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dengan kata lain, terdapat keterkaitan antara penegakan hukum dengan implementasi kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik adalah produk hukum.

Hukum atau peraturan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif sebagai badan perwakilan politik diwujudkan dalam bentuk undang-undang dalam arti luas. Oleh ilmu hukum undang-undang dalam arti luas ini dipandang sebagai “produk hukum”, sedangkan oleh ilmu administrasi publik dipandang sebagai kebijakan-kebijakan negara (*policies*), rencana-rencana negara (*plans*), keputusan-keputusan negara (*decisions*), dan perintah-perintah negara (*orders*) yang harus dilaksanakan oleh administrasi publik sebagai institusi (Edward Glaeser. 2006).

Bentuk kebijakan publik tersebut di atas, dalam strata kebijakan publik diposisikan sebagai kebijakan politik (*political policy*) (Edward Glaeser. 2006) atau *policy level*. Kebijakan ini memuat tujuan dan sasaran yang masih umum dan dasar-dasarnya saja, jadi tidak bisa langsung diimplementasikan. Sehubungan dengan hal ini, unit-unit administratif

sebagai pelaksana, berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimiliki harus melakukan berbagai tindakan dan perbuatan, mulai dari pengambilan kebijakan/keputusan administratif, pelaksanaan kebijakan/keputusan, pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan/keputusan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan publik yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena adanya intervensi dari berbagai kepentingan. 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.

2.2.2.1 Prinsip-prinsip Penegakkan Hukum

Sebagai ilmu pengetahuan, hukum adalah pengetahuan tentang manusia dan tentang hal-hal yang bersifat kudus serta suatu teori tentang benar dan salah. Sebagai seni, hukum merupakan kelanjutan dari apa hal-hal yang baik dan adil. (Effendi, 1994).

Menurut Savigny, hukum tidak sebatas berfungsi meneguhkan pola-pola yang sudah ada, tetapi juga melakukan perubahan ke arah kebutuhan masa depan. Hukum merupakan perwujudan dari kesadaran masyarakat (*volkgeist*). Semua hukum berasal dari adat istiadat dan kepercayaan dan bukan berasal dari pembentuk UU. (Abdurrahman, 2009).

Hukum itu bukanlah suatu hal yang statis, hukum dari waktu ke waktu senantiasa berkembang. Ini merupakan konsekuensi logis dikarenakan pertumbuhan dan perkembangan hukum itu sendiri dipengaruhi beberapa faktor. Hukum terdapat hubungan yang erat dan timbal balik antara hukum dan masyarakat. Hukum secara sosiologis merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*legal institution*) yang diartikan sebagai suatu himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia.

Beccaria mencatat delapan prinsip yang menjadi landasan bagaimana hukum pidana, hukum acara pidana, dan proses penghukuman dijalankan. (Santoso, 2001). Kedelapan prinsip tersebut:

- Perlunya dibentuk suatu masyarakat berdasarkan prinsip *social contract*
- Sumber hukum adalah UU dan bukan hakim. Penjatuhan hukuman oleh hakim harus didasarkan semata-mata karena UU
- Tugas hakim hanyalah menentukan kesalahan seseorang
- Menghukum adalah merupakan hak negara, dan hak itu diperlukan untuk melindungi masyarakat dari keserakahan individu
- Harus dibuat suatu skala perbandingan antara kejahatan dan penghukuman
- Motif manusia pada dasarnya pada keuntungan dan kerugian. Artinya manusia dalam melakukan perbuatan akan selalu menimbang kesenangan atau kesengsaraan yang akan didapatnya
- Dalam menentukan besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh suatu kejahatan maka yang menjadi dasar penentuan hukuman adalah perbuatan dan bukan niatnya
- Prinsip dari hukuman pidana adalah ada pada sanksinya yang positif

Undang-Undang Nomor 26/2000 tentang Pengadilan HAM, pada pasal 1 ayat 1 menjelaskan HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat hak dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat.

Ciri khas dominan HAM adalah kesetaraan dalam seluruh hak dan tentang larangan adanya diskriminasi dalam pelaksanaan hak tersebut. Dasar larangan adanya diskriminasi tersebut tercantum dalam beberapa instrumen HAM, termasuk tentang diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, ras, etnis, bahasa, dan agama. Selain itu, peraturan tersebut juga menentukan tentang adanya perlindungan hukum yang setara, sama di hadapan pengadilan dan kesetaraan dalam memperoleh pelayanan umum serta mengidentifikasi contoh-contoh lain hak atas kesetaraan yang dianggap penting (Alfredsson, 2002)

2.2.2.2 Diskriminasi

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan, politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan aspek kehidupan lainnya. (Tunggal, 2006)

Pelanggaran HAM adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh UU dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku. (Tunggal, 2006)

Adapun HAM dengan negara hukum berkaitan erat. Kenapa? Karena pengakuan dari pada negara hukum diantaranya memiliki satu tujuan yakni melindungi HAM. Dengan demikian bahwa hak dan sekaligus kebebasan perseorangan diakui, dihormati, serta dijunjung tinggi.

Salah satu indikasi untuk disebut sebagai negara hukum antara lain ditegakkannya HAM. Dan HAM agar cepat tercapai, sebagaimana dikutip oleh M. Hatta, "negara hukum (*Allgemeine Staatslehre*) akan lahir, apabila sudah dekat sekali dengan *identiet der Staatscordnung mit der rechsordnung* – identitas susunan negara dengan negara hukum – semakin bertambah keinsafan hukum dalam masyarakat, semakin dekat kita pada pelaksanaan negara hukum yang sempurna.. Dengan demikian, kata Kelsen, negara hukum tanpa mengakui, menghormati sampai melaksanakan sendi-sendi HAM tidak dapat dan tidak tepat untuk disebut sebagai negara hukum. (Effendi, 1994)

Adapun menyangkut hak-hak privat para ahli hukum berpendapat bahwa hak-hak privat harus dihormati atau dilindungi negara. Menurut Starke, hak-hak privat yang telah menjadi hak yang tertanam atau yang diperoleh harus dihormati oleh negara, lebih-lebih lagi apabila hukum nasional negara tetap berlaku yang seakan-akan menjamin kesucian hak-hak tersebut, (Lazarusli, 1986).

Praktik pelacuran adalah masalah yang tidak semata-mata menyangkut perempuan saja, namun juga mengkaitkan banyak pihak antara lain germo, para calo, serta konsumen.

Hanya saja aparat dalam menegakkan Perda Tibum yang menyangkut penertiban pelacur jalanan terkesan lebih fokus merazia perempuan, sementara pihak laki-laki yang saat itu juga di lokasi yang sama dan waktu yang sama tidak disentuh atau dibiarkan.

Penegakan Perda Tibum seperti ini jelas menggambarkan adanya diskriminasi yang lebih merugikan kaum perempuan. Padahal, yang namanya praktik pelacuran melibatkan banyak pihak termasuk laki-laki sebagai pemanfaat jasa penjaja seks komersial.

Guna menganalisis benang merah masalah laki-laki dan perempuan berkaitan praktik pelacuran bisa tentunya bisa merujuk pada beberapa teori hukum yang berspektif feminis. Weisberg, 1997, berpendapat terdapat dua komponen utama yaitu:

1. Eksplorasi dan kritik pada tataran teoritik terhadap interaksi antara hukum dan gender.
2. Penerapan perspektif feminis terhadap lapangan hukum yang kongkrit seperti: keluarga, tempat kerja, hal-hal yang berkaitan dengan pidana, pornografi, kesehatan reproduksi, dan pelecehan seksual, dengan tujuan mengupayakan terjadinya reformasi dalam bidang hukum.

Teori hukum berspektif feminis tersebut menginginkan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan yang ingin mencari peluang kebebasan atau kemerdekaan untuk perempuan. Berbicara masalah gender adalah berbicara masalah sosial, oleh karena itu justru harus dibicarakan bersama laki-laki dan perempuan. Kesenjangan ini yang akhirnya menimbulkan berbagai bentuk ketidakadilan dan ketidaksetaraan.

Kesenjangan gender adalah suatu kondisi dimana ada salah satu pihak (laki-laki atau perempuan) tertinggal dalam berperan, mengakses dan melakkan kontrol dalam setiap aspek kehidupan. Oleh karena itu, sebenarnya membicarakan masalah gender bukan hanya masalah yang dihadapi oleh perempuan semata, melainkan masalah yang dihadapi baik laki-laki maupun perempuan.

Persoalannya adalah selama ini yang masih tertinggal adalah kaum perempuan, sehingga jika membicarakan gender identik dengan perempuan. Dalam kehidupan sehari-hari konstruksi gender telah bercampur aduk dengan konsep kodrat, sehingga sesuatu yang kadang-kadang seharusnya merupakan konstruksi sosial dianggap kodrat. Karena dianggap kodrat maka bila ada salah satu kategori jenis kelamin tidak memenuhi hal tersebut atau menyimpang dari hal tersebut dianggap melanggar kodrat. Padahal gender merupakan konsep sosial budaya, sedangkan kodrat adalah ketetapan dari Tuhan yang tidak bisa diubah misalnya jenis kelamin. (Astuti, 2008).

Pemahaman lengkap tentang gender memberikan kesan bahwa perempuan modern menerimanya tanpa ada pertanyaan-pertanyaan yang dominan, nilai-nilai patriarkal, atau secara sadar menolak dan melawan perbedaan. Posisi adanya dikotomi untuk perempuan karena pemikiran yang kolot atau radikal dan dipolitisir. (Walker, 2003).

Persoalan gender selalu terjadi dalam beberapa hal, misalnya menyangkut perlakuan dalam penjara. Ditemukan penjara di 10 negara, termasuk di AS telah menunjukkan bahwa ada diskriminasi terhadap tahanan perempuan. Dalam penjara mereka tidak memiliki fasilitas yang sama dengan penjara pria. Bagi pria yang ditahan diizinkan untuk bekerja dan memperoleh beberapa uang, sementara untuk perempuan hanya sedikit program. Bahkan program pelayanan kesehatan mental, pendidikan, dan lainnya sangat langka. (Faiia, 2009).

Bukan itu saja di dunia tenaga kerja sistem pengupahan juga terkadang mempertimbangkan gender. Berdasarkan survei struktur upah di Spanyol ditemukan bahwa indeks pengupahan telah terjadi diskriminasi dengan mempertimbangkan gender. Indeks diskriminasi dalam pengupahan kesenjangannya mencapai seperseratus. (Gardeazabal, Ugidos, 2005).

Tidak ada keraguan bahwa kekerasan terhadap perempuan sering terjadi. Dalam literatur menunjukkan bahwa sekitar satu dari setiap tiga wanita tersiksa dalam kehidupan sosial. Malah satu dari dua perempuan telah disiksa pada suatu waktu di kehidupan mereka. (Gibson, Davids, 2005)

Menyangkut gender dibanyak negara juga menjadi sorotan. Misalnya di Rusia. Sejak jatuhnya Soviet Union, “kekerasan terhadap wanita” telah menjadi isu

internasional, sebagai bagian penanda untuk mengukur keberadaan negara. Menurut ukuran ini, meski jatuhnya sebatas politik, militer, konsep perang dingin, Rusia tetap jauh dari dunia Barat. Bahkan ironisnya hasil dari pemotretan lebih dekat, Rusia telah tergelincir ke belakang (dari persamaan gender, Soviet menjadi sebuah tempat "tidak beradab" hubungan gender). Parahnya, bahwa semua bentuk kejahatan, termasuk kejahatan gender telah diperburuk oleh penilaian struktural. Proyek sangat liberal yang seharusnya membawa keberadaban Rusia tetapi ternyata tidak demikian. (Hemment, 2004)

Merujuk asumsi dasar kriminologi feminisme Lanier dan Henry, (Mustofa, 2007), K Daly dan M Chesney-Lind menyatakan terdapat lima aspek yang membedakan kriminologi feminisme dari arus utama kriminologi yang terkait dengan isu gender yakni:

1. Gender adalah konstruksi sosial, historis, dan budaya tentang perbedaan biologis jenis kelamin dan kapasitas reproduksi
2. Gender dan hubungan-hubungan gender adalah pengaturan dasar pranata-pranata sosial dan kehidupan sosial
3. Hubungan-hubungan gender dan konstruksi sosial tentang maskulinitas dan feminitas didasarkan pada asumsi bahwa laki-laki dalam lembaga-lembaga sosial, ekonomi, dan politik
4. Yang dianggap sebagai pengetahuan alam dan sosial adalah pengetahuan laki-laki yang hasilnya adalah gender
5. Perempuan harus menjadi pusat pencarian intelektual dan tidak hanya berfungsi pinggiran, dan sekadar tambahan anggota badan yang tak tampak bagi laki-laki.

Meski demikian sejumlah feminis juga merasakan bahwa teori sosialisasi tak dapat memberi penjelasan memadai tentang begitu kuatnya perbedaan gender yang tampaknya berurat-berakar dalam struktur psikis individu dan seringkali sulit mengalami perubahan.

Feminisme telah berhasil melampaui medan analisis kritis tentang institusi-institusi sosial untuk menyingkap ketimpangan gender yang mendasari kerangka konseptual dan

kategori pemikiran Barat. Sebuah penelitian mengenai sejarah filsafat Barat mengungkapkan adanya penjajaran sistematis antara rasionalitas manusia dengan maskulinitas yang ditetapkan dengan cara menyingkirkan femininitas yang disejajarkan dengan kodrat alam dan yang rasional (Beilharz, 2002).

Dalam teks feminis awal lainnya yang juga penting yakni *The Dialectic of Sex*, Shulamith Firestone menggagas sebuah teori materialis feminis mengenai sejarah yang didasarkan pada reproduksi biologis sebagai basis penindasan atas kaum perempuan. Kemampuan melahirkan pada kaum perempuan yang berkombinasi dengan periode ketergantungan yang panjang dari anak-anaknya adalah sumber utama terciptanya pembagian kerja berdasarkan gender yang mengakibatkan otoritas serta kekuasaan publik berada di tangan laki-laki. (Beilharz, 2002).

Teori feminis adalah sistem gagasan umum dengan cakupan luas tentang kehidupan sosial dan pengalaman manusia yang berkembang dari perspektif yang berpusat pada perempuan. (Ritzer dan Goodman, 2004). Terori feminis berpusat pada perempuan menyangkut tiga hal:

- (1). Obyek penelitian utamanya, pijakan awal dari seluruh penelitiannya adalah situasi dan pengalaman perempuan di dalam masyarakat.
- (2). Teori ini memperlakukan perempuan sebagai subjek sentral dalam proses penelitiannya (ia berusaha melihat dunia dari sudut pandang khas perempuan di dunia sosial
- (3). Teori ini bersikap kritis dan aktif terhadap perempuan, berusaha membangun dunia yang lebih baik bagi perempuan termasuk bagi umat manusia

Sesuai dengan peta atau tipologi teori feminis kontemporer yang menopang konstruksi teori sosiologi feminis kita bisa meletakkan di sekitar pertanyaan paling dasar sosiologi yakni “bagaimana dengan para perempuan”? Atas pertanyaan ini ada empat jawaban yakni:

1. Kedudukan perempuan dan pengalaman perempuan di kebanyakan situasi tidak sama dengan pengalaman laki-laki pada situasi tersebut. Tipologi ini masuk dalam teori perbedaan gender. Perbedaan gender adalah teori yang menjabarkan, menjelaskan dan melacak implikasi persamaan serta perbedaan pengalaman menyangkut perilaku laki-laki dan perempuan. Semua teori

perbedaan gender pasti berhadapan dengan masalah yang biasanya disebut dengan argumen esensialis.

2. Kedudukan perempuan di sebagian besar situasi tidak hanya berbeda namun juga lebih buruk atau timpang dengan kedudukan laki-laki. Tipologi ini masuk dalam teori ketimpangan gender. Ketimpangan Gender dalam teori ini ada empat tema yang menjadi ciri pertama laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan yang berbeda, tetapi juga timpang di dalam masyarakat. Secara spesifik, perempuan memperoleh lebih sedikit sumber daya materi, status sosial, kekuasaan, dan peluang bagi aktualisasi. Kedua, ketimpangan ini berasal dari pengorganisasian masyarakat bukan dari perbedaan biologis atau kepribadian signifikan antara laki-laki dan perempuan. Ketiga, meski secara individu manusia dapat beragam satu sama lain dalam hal profil potensi dan cirinya, tidak ada pola variasi alamiah signifikan yang membedakan kedua jenis kelamin ini. Keempat, semua teori ini mengasumsikan bahwa laki-laki dan perempuan akan merespons dengan cukup mudah dan alamiah terhadap struktur dan situasi sosial yang lebih egaliter.
3. Situasi yang dialami perempuan juga harus dipahami menurut hubungan kekuasaan langsung antara laki-laki dengan perempuan. Perempuan tertindas, artinya dikekang, disubordinasi, dikerangkakan, digunakan, dan disalahgunakan. Tipologi ini masuk dalam teori penindasan gender. Penindasan Gender menggambarkan situasi yang dihadapi perempuan sebagai konsekuensi dari hubungan kekuasaan langsung antara laki-laki dan perempuan di mana laki-laki memiliki kepentingan fundamental dan kongkret untuk mengontrol, memanfaatkan, dan menindas perempuan yaitu adanya praktik dominasi.
4. Pengalaman perempuan berupa perbedaan, ketimpangan, dan penindasan berbeda-beda menurut kedudukan mereka di dalam penataan masyarakat. Tipologi ini masuk dalam teori penindasan struktural. Penindasan Struktural

mengakui bahwa penindasan berasal dari fakta beberapa kelompok orang mendapatkan keuntungan langsung dari kontrol, pemanfaatan, penaklukan dan penindasan kelompok lain.

2.2.2.3 Stratifikasi Gender Dalam Perspektif Ketertiban

Peranan laki-laki dan perempuan tidaklah sama diberbagai negara, namun setiap masyarakat mempunyai ide tertentu tentang peran apa yang laki-laki dan perempuan inginkan sesuai dengan cara mereka menentukan peran sosialnya (Stanley Eitzen dan Maxine Baca Zinn, 1993 ; p. 328). Gender, dengan demikian adalah pengalaman-pengalaman yang dikonstruksi secara sosial, tidak oleh paksaan-paksaan kontruksi yang bersifat biologis. Para sosiolog membedakan antara istilah sex dan gender untuk menekankan pengertian ini., sex terkait dengan identitas biologis sebagai laki-laki atau perempuan. Sementara itu, gender adalah identitas yang dipelajari berdasar pada sex seseorang. Oleh karena gender terikat secara mendalam dalam struktur sosial maka hal tersebut tidak dapat dipahami pada tingkat individu semata (Stanley Eitzen dan Maxine Baca Zinn, 1993 ; p. 329).

Peran gender adalah kumpulan tingkah laku yang ditentukan oleh defnisi-defnisi kultural dan sosial dari “keperempuanan” dan “kelaki-lakian”. Hal ini bermuatan konsep diri, karakter psikologis, seperti juga terkait dengan peran keluarga, pekerjaan dan politik yang dirancang secara dikotomis untuk tiap sex (Lipman-Blumen, 1984 : p 1-2).

Sistem gender bekerja sebagai suatu sistem stratifikasi melalui peringkatan dan imbalan peran-peran gender yang tidak setara. Dengan demikian, peran-peran gender tidak seragam di seluruh dunia, sehingga di dunia ini terdapat variasi yang luas dalam peran sosial yang dirancang bagi laki-laki dan perempuan. Namun demikian, dibanyak masyarakat, hal-hal yang bersifat domestik dan urusan kekeluargaan adalah peran yang diberikan bagi perempuan, sementara itu urusan-urusan publik dan politik adalah peran yang diisi oleh laki-laki (O’Kelly, 1980, p41).

Dominasi laki-laki mengacu pada pemahaman-pemahaman arti yang terkait dengan kepercayaan-kepercayaan, nilai-nilai dan kultural yang di satu pihak memberikan nilai dan prestise lebih tinggi bagi “kelaki-lakian” (masculinity) daripada “keperempuanan” (femininity), sehingga terjadi penerapan nilai laki-laki terhadap

perempuan, dan kontrol laki-laki terhadap akses penghargaan pada sumber-sumber yang secara sosial berharga (Stanley Eitzen dan Maxine Baca Zinn, 1993, p331).

Isu sentral di dalam studi gender adalah bahwa terdapat dominasi laki-laki secara universal, ditemui di setiap masyarakat di setiap waktu dan tempat. Banyak ilmuwan mengadopsi kenyataan ini untuk menyatakan bahwa setiap masyarakat menerapkan beberapa bentuk patriarki di dalam setiap aspek kehidupan masyarakat sehingga dalam konteks ketertiban sosial, segala sesuatunya diacu dari nilai-nilai laki-laki sehingga tidak jarang implikasi ketertiban sosial menguntungkan laki-laki dan sebaliknya merugikan perempuan (McComack, 1981).

Dalam menyusun berbagai peraturan dan perundangpun banyak disusupi oleh nilai-nilai laki-laki. Suatu kasus yang diuraikan dalam “unadjusted girl” yang ditulis oleh W.I. Thomas (Giano Naroni, 1997) membuktikan bahwa karena tuntutan nilai-nilai sosial yang dikonstruksikan bagi perempuan (perempuan harus sopan, menjaga kesusilaan jauh lebih tinggi tuntutannya daripada bagi laki-laki, sosok yang suci, anggun dan menjaga kehormatan dan harga diri lebih dibanding laki-laki) maka jika suatu perbuatan sama-sama dilakukan oleh laki-laki dan perempuan, cibiran, timpahan kesalahan dan hukuman akan lebih berat dikenakan pada perempuan daripada laki-laki.

Kondisi di atas akan sangat terasa manakala 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. Michael Rovelli (2009) mencontohkan beberapa kasus seperti perselingkuhan (husband-wife cheating) antara laki-laki dan perempuan, reaksi negatif akan lebih ditujukan kepada perempuan. Dalam kasus pelacuran, kesalahan terbesar juga akan dilimpahkan kepada pihak perempuan. Dalam kasus aborsi, pihak perempuan dianggap pihak yang paling bertanggung jawab dan diberikan hukuman.

2.2.2.4 Penegakkan Dominasi Laki-laki

Dominasi laki-laki, baik yang diterapkan melalui sosialisasi dan kekuatan struktural muncul di setiap tingkat masyarakat, dari interaksi interpersonal antara laki-laki dan perempuan hingga mempolakan gender yang dapat ditemui dalam bentuk-bentuk kultural dan institusi-institusi sosial (Stanley Eitzen dan Maxine Baca Zinn, 1993 ; p.

343-344). Beberapa aspek kehidupan masyarakat yang menunjukkan dominasi laki-laki antara lain aspek keluarga (laki-laki adalah kepala keluarga, nama utama dalam keluarga adalah suami), agama (suami adalah panutan utama, memegang kendali dalam ritual-ritual keagamaan, wali pernikahan dan pembastisan anak, dan sebagainya), politik (tokoh dan partisan politik lebih banyak laki-laki dalam memperoleh akses perolehan suara, pengambilan keputusan, dan sebagainya) (Lacayo, 1992).

Dalam konteks penegakan hukum, dominasi laki-laki juga 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 (militeristik, 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)

Lebih lanjut, Gilman (1971) menjelaskan dalam menertibkan pelanggaran hukum yang pelakunya adalah laki-laki dan perempuan dalam konteks pelanggaran a susila, 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 mahluk (human being) yang harusnya lebih bermartabat, lebih sopan dan lebih memegang teguh aturan susila daripada laki-laki.

2.2.2.5 Ketidaksamaan Gender Yang Terstruktur

Uraian Gilman (1971) di atas, yang menjelaskan bahwa perempuan terlanjur di “cap” sebagai mahluk (human being) 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 mahluk yang harus lebih dapat beradaptasi terhadap nilai-nilai dan norma-norma sosial dan susila dibandingkan laki-laki. Sepintas sepertinya adalah hal yang baik dalam hal meletakkan perempuan sebagai mahluk yang suci dan diberi penghargaan yang lebih tinggi daripada

laki-laki. Namun dalam hal mereka bersama-sama (laki-laki dan perempuan) melakukan pelanggaran nilai dan norma sosial, sanksi negatif lebih diberikan kepada pihak perempuan. Di sinilah terdapat ketidaksamaan di muka hukum antara laki-laki dan perempuan.

Uraian penulis di atas sesuai juga dengan apa yang dikatakan oleh Peterson dan Enarson (1974) yang mengatakan bahwa dalam sosialisasi, anak perempuan lebih diajari norma-norma kesopanan dan susila dan pada gilirannya juga lebih dituntut untuk berperilaku sopan dan susila dari pada anak laki-laki. Dalam pemberian kontrol sosial dan penerapan sanksi keluarga, anak perempuan juga dikenakan kontrol dan sanksi yang lebih kuat dari pada anak laki-laki. Dengan demikian, harapan sosial terhadap anak perempuan dan perempuan dewasa dalam masyarakat dalam konteks kesopanan dan kesusilaan akan lebih tinggi dibanding anak laki-laki. Tingkat kepemaafan akan penyimpangan kesopanan dan kesusilaan antara laki-laki dan perempuan kemudian juga berbeda. Terhadap perempuan, kepemaafan akan lebih rendah dibanding bagi laki-laki.

2.2.3. Penertiban Pelacuran Dan Penjaminan Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia (HAM) pada dasarnya bersifat universal yang mengakui bahwa pada setiap orang siapapun dia melekat sebuah harkat dan martabat kemanusiaan yang tidak ditentukan oleh latar belakang ras, warna kulit, agama, keyakinan politik, serta latar belakang sejarah. Di mana pun, dilakukan oleh siapapun, dan siapapun korbannya maka pelanggaran tersebut adalah urusan manusia, tidak dibatasi oleh garis batas negara, batas agama, batas sosial, politik, dan budaya. Nilai-nilai ini berkembang menjadi norma (Kleden, 2008).

Sebagai bagian dari negara maka penegakan hukum orientasinya selain kebenaran dan keadilan juga berlindungnya HAM. Ditinjau dari segi konstitusi, maka rasionalisasi fungsi dari kemasyarakatan adalah:

1. Perlindungan segenap bangsa adalah termasuk terhadap narapidana atau tahanan
2. Mencerdaskan kehidupan bangsa
3. Meningkatkan kesejahteraan umum

Menyangkut HAM di Indonesia juga sudah dirumuskan. Sejak reformasi bergulir dan salah satu agenda terpenting dari reformasi adalah amandemen UUD 1945. Dari berbagai pasal yang diamandemen maka salah satu dimasukkannya Bab XA ke dalam konstitusi yang diberi judul HAM, yang memuat 10 pasal yakni pasal 28A sampai 28 J yang mengaur bagaimana hak-hak dasar manusia dilindungi dan diadvokasi.

Bila mencermati ke 10 pasal itu maka akan terlihat bahwa pasal-pasal ini diadopsi dan dimodifikasi dari *Universal Declaration of Human Right* tahun 1948 ditambah dengan satu pasal yakni pasal tentang hak atas komunikasi dan akses informasi yang diambil dari *International Covenant on Civil and Political Rights* tahun 1966 (Kleden, 2008).

Bila melakukan instropeksi atas praktik penghayatan dan perlindungan HAM dalam pengalaman kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di masa Orde Lama, masa Orde Baru, maupun Orde Reformasi, maka terlihat bahwa proses konstitusionalisasi dan legalisasi HAM tidak ada, atau kecil sekali hubungannya dengan perlindungan HAM. Contohnya antara lain hak atas persamaan di hadapan hukum kelihatan amat kontras dengan diskriminasi pada tingkatannya yang paling buruk di hadapan hukum terutama antara mereka yang bisa membangun akses kepada sumber daya hukum dan mereka yang sama sekali tidak berdaya untuk menggunakan sumber daya hukum. Dalam arti kata kita kuat dalam produksi aturan tetapi lemah saat mengimplementasikan.

Setelah diamandemen, UUD 1945 mendapat tambahan satu bab khusus yakni Bab XA tentang HAM yang dirinci dalam 10 pasal yang memuat beberapa hak dasar (Kleden, 2008):

1. Hak untuk hidup dan mempertahankan hidup (pasal 28A)
2. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan (pasal 28B ayat 1)
3. Hak anak atas kelangsungan hidup, pertumbuhan, perkembangan serta perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (pasal 28B ayat 2)

4. Hak untuk mengembangkan diri baik secara individual maupun secara kolektif dengan berbagai sarana: pemenuhan kebutuhan dasar, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya (pasal 28 C ayat 1 dan 2)
5. Hak atas jaminan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di depan hukum (pasal 28 D ayat 1)
6. Hak untuk mendapatkan kesempatan pekerjaan dan pengupahan yang layak (pasal 28 D ayat 2)
7. Hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (pasal 28 D ayat 3)
8. Hak atas status kewarganegaraan (pasal 28 D ayat 4)
9. Hak atas kebebasan beragama dan beribadat menurut agama yang dianut (pasal 28E ayat 1)
10. Hak atas kebebasan memilih pendidikan dan pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal dan mobilitas fisik (pasal 28 E ayat 1)
11. Hak atas kemerdekaan berfikir dan berideologi sesuai dengan hati nurani (pasal 28 E ayat 2)
12. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (pasal 28 E ayat 3)
13. Hak atas komunikasi dan akses kepada informasi (pasal 28 F)
14. Hak atas perlindungan dan situasi bebas dari ancaman (pasal 28 G)
15. Hak atas kesejahteraan lahir batin, kenyamanan hidup dan layanan kesehatan (pasal 28 H ayat 1)
16. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (pasal 28 H ayat 1)
17. Hak atas kemudahan untuk mendapatkan persamaan dan keadilan (pasal 28 H ayat 2)

18. Hak atas jaminan sosial bagi pengembangan diri sebagai manusia yang bermartabat (pasal 28 H ayat 3)
19. Hak atas hak milik pribadi (pasal 28 H ayat 4)
20. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminasi (pasal 28 I ayat 2)
21. Hak atas identitas budaya dan penghormatan sebagai masyarakat tradisional (pasal 28 I ayat 3)

Selain itu, pasal 28J UUD 1945 menegaskan setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat dan bernegara (ayat 1).

UU Nomor 26/2000 tentang Pengadilan HAM, pada pasal 1 ayat 1 menjelaskan HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat hak dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 3/2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran HAM Yang Berat menegaskan bahwa HAM merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.

Dalam hal terjadi pengabaian, pengurangan dan perampasan HAM, terutama terjadi pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh perseorangan, kelompok orang baik sipil, militer, maupun polisi, maka pihak korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya berhak memperoleh kompensasi, restitusi dan atau rehabilitasi secara tepat, cepat, dan layak dalam arti bahwa pihak korban atau ahli warisnya berhak memperoleh ganti kerugian atau pengembalian hak-hak dasarnya yang dilakukan sesuai dengan sasaran yakni korban dan penggantian kerugiannya, pelaksanaannya segera diwujudkan dan pengembalian haknya harus patut sesuai dengan rasa keadilan.

Berbagai hasil studi menunjukkan bahwa tindak kekerasan terkait dengan rasa aman dan *fear of crime*. Hal ini dibuktikan banyaknya perempuan yang merasa tidak

aman dan dihantui rasa takut berada di luar rumah pada malam hari karena mereka merasa terancam dengan kemungkinan tindak kekerasan. (Sihite, 2007).

Berdasarkan Deklarasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan, yang dimaksud kekerasan terhadap perempuan: adalah setiap tindakan berdasarkan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang baik yang terjadi di depan umum atau dalam kehidupan pribadi.