

**KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA MELALUI
PERATURAN DAERAH NO 3 TAHUN 2006 BERKAITAN
DENGAN PENANGGULANGAN PRAKTEK PELACURAN**

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id



SKRIPSI

**Disusun dan diajukan untuk
Melengkapi Persyaratan Guna Memperoleh Derajat Sarjana dalam Ilmu
Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh :

**MARISA ARUM PRAMITASARI
NIM : E.0005217**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2011**

commit to user

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

**KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA MELALUI
PERATURAN DAERAH NO 3 TAHUN 2006 BERKAITAN
DENGAN PENANGGULANGAN PRAKTEK PELACURAN**

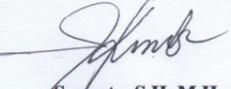
Oleh :

**MARISA ARUM PRAMITASARI
NIM : E.0005217**

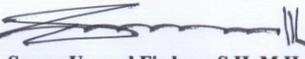
**Disetujui untuk dipertahankan dihadapan DewanPenguji Penulisan Hukum
(Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Surakarta, 31 Maret 2011

Pembimbing I


Suranto, S.H, M.H
NIP. 19601107 198601 1001

Pembimbing II


Sunny Ummul Firdaus, S.H, M.H
NIP. 19700621 200604 2 001

PENGESAHAN PENGUJI

Penulisan hukum (Skripsi)

**KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA MELALUI
PERATURAN DAERAH NO 3 TAHUN 2006 BERKAITAN
DENGAN PENANGGULANGAN PRAKTEK PELACURAN**

Oleh :

MARISA ARUM PRAMITASARI
NIM : E.0005217

Telah diterima dan disahkan oleh Tim Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Pada :

Hari : Rabu
Tanggal : 13 April 2011

DEWAN PENGUJI

Aminah, S.H., M.H.
Ketua

Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H.
Sekretaris

Suranto, S.H., M.H.
Anggota

Mengetahui
Dekan,



Muhammad Jamin, S.H., M.Hum
NIP. 196109301 198601 1001

PERNYATAAN

Nama : MARISA ARUM PRAMITASARI
NIM : E.0005217

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hukum (Skripsi) berjudul :
Kewenangan Pemerintah Kota Surakarta Melalui Peraturan Daerah No 3 Tahun 2006 Berkaitan Dengan Penanggulangan Praktek Pelacuran adalah betul-betul karya sendiri. Hal –hal yang bukan karya saya dalam penulisan hukum (Skripsi) ini diberi tanda *citasi* dan ditujukan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan penulisan hukum (skripsi) dan gelar yang saya peroleh dari penulisan hukum (Skripsi) ini.

Surakarta, 13 April 2011

Yang membuat pernyataan



MARISA ARUM PRAMITASARI
NIM : E.0005217

MOTTO

- Ada jalan untuk menuju sukses di dunia ini. Dengan kerajinan sendiri atau dengan mengambil kaca perbandingan tentang kebodohan orang
perpustakaanlain.ac.id digilib.uns.ac.id
(La prayere)
- Tidak ada yang mustahil bagi orang yang mempunyai kemauan. Kalau kita berusaha pasti selalu ada jalan keluar.
(Ayah)
- Bersahabatlah dengan kemandirian, karena yang bisa kita andalkan adalah diri kita sendiri.
(Anonim)



PERSEMBAHAN

Skripsi kupersembahkan untuk :

1. Papah dan Mamah tercinta, terima kasih atas segala cinta dan kasih sayang yang telah diberikan.
2. Kedua adikku, Anggun dan Ayuk, teladanilah apa yang pantas diteladani, terima kasih atas semangat yang kalian berikan.
3. Ayah dan Ibu tersayang, atas doa dan dukungannya.
4. Briptu Sidiq Kurniawan Adwianto, terima kasih atas kesabaran, motivasi dan pengertianmu.
5. Aprina haristi, kakakku tersayang.
6. Diriku sendiri, atas perjuangan dan kemandirian selama 6 tahun.
7. Anna, Leli, Angga, Toni dan teman-teman angkatan 2005.
8. Upik, terima kasih telah menjadi sahabat yang baik dan dukunganmu selama ini.



KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr.Wb

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum (skripsi) yang berjudul “KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA MELALUI PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2006 BERKAITAN DENGAN PENANGGULANGAN PRAKTEK PELACURAN”.

Penulisan hukum ini disusun dengan tujuan untuk memenuhi syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Penulis mengakui bahwa penulisan ini tidak mungkin selesai tanpa dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada :

- 1) Bp Mohammad Jamin, S.H, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- 2) Bp Prasetyo Hadi Purwandoko, S.H, M.H selaku pembantu Dekan I yang telah memberikan ijin penelitian kepada penulis.
- 3) Bp Suranto, S.H, M.H selaku pembantu Dekan III dan sekaligus pembimbing I penulisan skripsi ini yang telah menyediakan waktu dan arahan kepada penulis.
- 4) Ibu Sunny Ummul Firdaus, S.H, M.H selaku pembimbing II yang dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan kepada penulis hingga selesainya penyusunan skripsi ini.
- 5) Bp Djatmiko Anom Husodo, S.H, M.H sebagai pembimbing akademik penulis yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini.
- 6) Ibu Aminah, S.H, M.H, selaku Ketua Bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- 7) Seluruh bapak dan ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberikan ilmu kepada penulis sehingga dapat dijadikan bekal dalam penulisan hukum ini dan semoga dapat diamalkan penulis di masa depan.

- 8) Seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- 9) Kantor DISNAKERTRANS Kota Surakarta, yang diwakilkan oleh Bapak Agus Hastanto selaku KABID Sosial yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.
- 10) Balai Rehabilitasi Karya Wanita Utama, Bp Drs. Istadi selaku kepala, Ibu Drs. Nani Rahmani selaku Kepala TU, dan Ibu Enny atas bimbingan dan arahan sehingga penulis dapat memperoleh data guna penyusunan skripsi ini.
- 11) Satuan Polisi Pamong Praja, Ibu Sri Kadarwati, S.H, M.H selaku kepala satuan, Bapak Bapak MBS, S.Sos selaku Kasi perencanaan beserta seluruh Staf satpol PP atas pemberian informasi dan data untuk melengkapi penyusunan skripsi.
- 12) Ayah dan Ibu tercinta atas segala cinta, kasih sayang, dukungan yang tak ternilai. Semoga Allah SWT selalu memberikan kebahagiaan kepada beliau berdua.
- 13) Briptu Sidiq Kurniawan Adwianto atas kesabaran dan dukungan yang diberikan.
- 14) Anna Maria, S.H, Laili Nur Hidayati, Tonny SAK, Galis, S.H , atas dukungan dan semangatnya.
- 15) Teman-teman angkatan 2005 Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulis menyatakan bahwa dalam hal penulisan hukum ini masih jauh dari kata sempurna baik dari segi materi maupun penulisannya. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang menunjang bagi kesempurnaan penulisan hukum ini.

Semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya sehingga tidak menjadi suatu karya yang berguna nantinya.

Wasalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 13 April 2011

Penulis

ABSTRAK

Marisa Arum Pramitasari, E.005217. 2011. KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA MELALUI PERATURAN DAERAH NO 3 TAHUN 2006 BERKAITAN DENGAN PENANGGULANGAN PRAKTEK PELACURAN. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kewenangan pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2006 dan kendala-kendala apa saja yang dihadapi pemerintah Kota Surakarta dalam penanggulangan praktek pelacuran tersebut.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif. Lokasi penelitian yaitu Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Surakarta, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surakarta dan Balai Rehabilitasi Karya Wanita Utama Surakarta. Jenis data penelitian meliputi data primer, data sekunder dan data tersier. Data primer menggunakan data utama dalam penelitian ini sedangkan data sekunder digunakan sebagai pendukung data primer, data tersier sebagai pendukung data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu melalui studi kepustakaan, wawancara dan observasi di lapangan. Analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan pembahasan dihasilkan 2 (dua) simpulan yaitu pertama, kewenangan pemerintah kota dalam penanggulangan praktek pelacuran ada 2 yaitu usaha secara preventif dan represif. Tindakan preventif dilakukan melalui perundang-undangan mengenai larangan terhadap tindakan pelacuran, pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian serta peningkatan kesejahteraan rakyat dengan jalan memperluas lapangan pekerjaan. Adapun tindakan represif berupa rehabilitasi dan resosialisasi, upaya pemberantasan prostitusi dilakukan melalui razia dan penutupan tempat prostitusi. Kedua, kendala dalam melaksanakan penanganan ini antara lain kompleksnya permasalahan, hambatan dari masyarakat itu sendiri, dan dari pelaku prostitusi sendiri yang enggan meninggalkan profesinya tersebut.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Pelacuran

ABSTRACT

Marisa Arum Prमितasari, E. 005217. 2011. The Surakarta City Government's authority through Local Regulation No. 3 of 2006 about the Prostitution Practice Handling. Law Faculty of Sebelas Maret University.

This research aims to find out the Surakarta City Government's authority in handling the prostitution practice based on the Local Regulation No. 3 of 2006 and the obstacles the Surakarta City Government encounters in handling such prostitution practice.

This study belongs to an empirical law research that is descriptive in nature. The research was taken place in Social, Labor and Transmigration Office of Surakarta City, Pamong Praja Police Unit of Surakarta City, and Surakarta Primary Women Work Rehabilitation House. The type of research data included primary, secondary and tertiary data. The primary data was used as the main data in this research while secondary data was used to support the primary data, tertiary data was used to support the primary and secondary data. Techniques of collecting data used were library study, interview, and field observation. The data analysis was done using a qualitative data with an interactive model.

Considering the discussion, two following conclusions can be drawn. Firstly, there are two authorities of city government in handling the prostitution practice: preventive and repressive measures. The preventive measure is carried out through the legislation concerning the restriction on the prostitution action, religion and spiritual education administration as well as the improvement of people welfare by expanding the employment field. Meanwhile the repressive measure includes rehabilitation and resocialization, attempt of eradicating prostitution through raid and closing the prostitution place. Secondly, the obstacle in implementing this handling includes the complicated problems, obstacles from the society itself, and from the prostitutes who are reluctant to leave their profession.

Keywords: Local Regulation, Prostitution

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5
E. Metode Penelitian	6
F. Sistematika Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
a. Kerangka Teori	11
b. Tinjauan mengenai Pemerintah Daerah	11
c. Tinjauan mengenai Otonomi Daerah	14
d. Tinjauan tentang Peraturan Daerah sebagai Produk Hukum Daerah	21
e. Tinjauan Umum Tentang Prostitusi	28
f. Kerangka Pemikiran	32

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	33
a. Kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006	33
b. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Kota Surakarta Dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran	54
BAB V PENUTUP	64
a. Kesimpulan	64
b. Saran	65
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Data Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2006	41
Tabel 2. Data Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2009	41
Tabel 3. Data Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2010	42



DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Model Analisis Interaktif.....	8
Gambar 2. Skema Kerangka Pemikiran.....	32

perpustakaan.uns.ac.id digilib.uns.ac.id



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka instrumen pemerintahan memegang peran yang sangat penting dan vital guna melancarkan pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan daerah. Instrumen pemerintahan daerah merupakan alat atau sarana yang ada pada pemerintah daerah untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang memuat berbagai jenis atau macam instrumen pemerintahan daerah. Dengan kata lain, yang dimaksud dengan instrumen pemerintahan daerah adalah alat atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Instrumen pemerintahan daerah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti luas.

Hal ini kemudian memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk dapat menerapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu demi kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing. Keadaan ini kemudian mendorong pemerintah daerah untuk mengambil dan memberlakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat mengatur keadaan di daerah dengan mengeluarkan berbagai macam perundang-undangan antara lain peraturan daerah (yang kemudian disingkat menjadi Peraturan Daerah) yang merupakan salah satu instrumen hukum penyelenggaraan pemerintah daerah di samping instrumen hukum yang lain yang berupa sarana dan prasarana yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan yang digolongkan ke dalam *public domain*.

Bagian Penjelasan Umum Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pementauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hal tersebut telah jelas bahwa pemberian otonomi kepada daerah pada intinya adalah untuk memberikan keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah demi terciptanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta keserasian hubungan antara pusat dan daerah sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat di daerah.

Demikian juga dengan Pemerintah Kota Surakarta, dalam upaya penanggulangan praktek pelacuran, maka pemerintah Kota Surakarta mengeluarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial. Penetapan Perda tersebut dilatarbelakangi oleh peningkatan kegiatan eksploitasi seksual komersial di Kota Surakarta semakin merisaukan dan mencemaskan dan dapat berakibat mengancam masa depan khususnya anak dan perempuan yang terlibat dalam dunia prostitusi, dimana anak dan perempuan merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa wajib dilindungi dan dijaga kehormatan, martabat dan harga dirinya secara wajar, baik secara hukum, ekonomi, politik, sosial dan budaya tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan.

Anak adalah generasi penerus bangsa yang sangat menentukan nasib dan masa depan bangsa secara keseluruhan di masa yang akan datang. Anak harus dijamin hak hidupnya untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan harkat dan marabatnya, demikian pula perempuan, perempuan harus diberi hak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan maupun profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi alat reproduksinya, oleh karena itu segala bentuk perlakuan yang mengganggu dan merusak hak-hak anak dan perempuan dalam berbagai bentuk kekerasan, penganiayaan, penelantaran, diskriminasi dan eksploitasi yang tidak berperikemanusiaan termasuk eksploitasi untuk tujuan seksual komersial harus segera dihentikan tanpa kecuali.

Dalam kaitan inilah fungsi dan peranan keluarga mempunyai arti yang strategis, karena keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat menyandang peran, cakupan substansi dan ruang lingkup yang cukup luas. Dengan adanya

kesamaan dan kejelasan mengenai fungsi dan peranan tersebut, akan dapat mempermudah dalam memberikan alternatif pemberdayaan keluarga dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan perlindungan anak dalam keluarga. Sasaran yang paling strategis adalah peningkatan peran dan pemberdayaan keluarga sebagai wahana bagi anak untuk bersosialisasi dan berlindung dari segala perlakuan salah, penelantaran dan eksploitasi terhadap mereka. perpustakaan.uns.ac.id digilib.uns.ac.id

Selain dengan upaya peningkatan peran dan pemberdayaan keluarga, peranan pemerintah dan masyarakat sendiri pun juga sangat penting. Pemerintah dan masyarakat mempunyai tanggung jawab dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan perlindungan terhadap anak dan perempuan, untuk itu diperlukan tindakan nyata berupa penegakan hukum dan program nyata yang merupakan penjabaran dari Peraturan perundang-undangan nasional maupun internasional tentang perlindungan terhadap anak dan perempuan. Dengan demikian peranan pemerintah daerah untuk menggunakan kewenangannya melalui penanganan terhadap tindakan nyata berupa penegakan hukum pelacuran perlu dilakukan secara serius.

Berdasarkan kondisi di atas, peneliti tertarik melakukan penelitian guna penyusunan skripsi ini dengan judul: **"KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA MELALUI PERATURAN DAERAH NO. 3 TAHUN 2006 BERKAITAN DENGAN PENANGGULANGAN PRAKTEK PELACURAN"**

B. Perumusan Masalah

Selanjutnya, uraian latar belakang masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan sebagai suatu permasalahan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 ?.
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006.
 - b. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran.
2. Tujuan Subyektif
 - a. Untuk memperoleh data yang lengkap dan jelas sebagai bahan-bahan yang berhubungan dengan obyek yang diteliti guna menyusun penulisan hukum sebagai salah satu persyaratan guna memperoleh gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
 - b. Memperluas pengetahuan dan pemahaman aspek hukum dalam teori dan praktek fenomena di bidang hukum tata negara berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Kota Surakarta No. 3 Tahun 2006 dalam rangka penanggulangan pelacuran.
 - c. Menerapkan ilmu dan teori-teori hukum yang telah penulis dapatkan sehingga memberi manfaat bagi penulis sendiri khususnya dan masyarakat pada umumnya.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini tentunya sangat diharapkan adanya manfaat dan kegunaan dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang didapat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan penulisan hukum guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

- b. Memberikan masukan pemikiran dan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khusu di bidang hukum tata negara.
- c. Untuk mendalami teori-teori yang telah penulis peroleh selama menjalani kuliah Strata Satu di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

2. Manfaat Praktis

- a. Dengan penulisan hukum ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke dalam masyarakat.
- b. Guna mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir yang dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- c. Memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.
- d. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberi masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian agar terlaksana dengan maksimal maka peneliti mempergunakan beberapa metode sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini termasuk dalam jenis penelitian hukum empiris yaitu merupakan penelitian hukum yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum. Dalam rencana penelitian ini, penulis berusaha meneliti tentang penerapan, pelaksanaan kewenangan pemerintah kota Surakarta berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 dalam rangka penanggulangan praktek pelacuran.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini penulis menekankan pada penelitian deskriptif sosiologis, yaitu penelitian yang menekankan pada analisis data dalam bentuk kata-kata atau penjelasan yang diperoleh dari wawancara dan observasi

lapangan, tentang bagaimana suatu norma hukum diharapkan dalam masyarakat hukum.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan paradigma Evaluatif, yaitu dengan melihat bagaimana Perda yang berlaku pada saat ini dalam penerapannya pada penanggulangan praktek pelacuran.

4. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang diwakili oleh Kasi Perencanaan Bp Bambang MBS, S.sos, Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Surakarta diwakili oleh Bapak Agus Hastanto selaku Kabid Sosial, Balai Rehabilitasi Panti Karya Wanita Utama Surakarta dan informan lain yang dapat mendukung perolehan data primer yaitu sasaran dari Perda ini sendiri (PSK) .

b. Data Sekunder

Yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku atau ketentuan-ketentuan yang berlaku, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah
- 3) Perda Kota Surakarta No. 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial.
- 4) Peraturan perundang-undangan yang lain, khususnya yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap objek penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dimaksud di atas digunakan tehnik sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Mencari dan menginventarisasi dokumen perundang-undangan dan dokumen lain yan berhubungan dengan penanggulangan praktek pelacuran (bisa berupa jurnal, artikel, makalah dan lain sebagainya).

b. Wawancara

Wawancara dilakukan berdasarkan data primer. Sebagai data primer wawancara dilakukan terhadap Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) , Disnakertans Kota Surakarta dan Balai Rehabilitasi Panti Karya Wanita Utama.

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

c. Pengamatan (observasi)

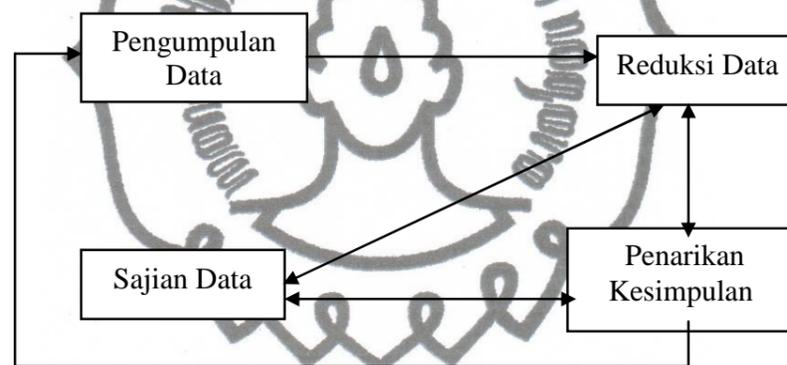
Pengamatan dilakukan dengan mengamati kegiatan yang dilakukan untuk menghubungkan dan mengaitkan antara data primer dan data sekunder dalam penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Data yang telah diperoleh di lapangan selanjutnya akan dianalisa secara kualitatif untuk mengetahui langkah-langkah apa yang akan diambil untuk memecahkan persoalan yang ada. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah model analisis interaktif (model saling terjalin).

Dalam model analisis interaktif, tiga komponen yakni reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan dilakukan berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data sebagai proses siklus.

Secara sistematis dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : H.B. Sutopo, (2002:20).

Gambar 1
Model Analisis Interaktif

Keterangan :

a. Pengumpulan data

Mengumpulkan data di lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara, observasi dan studi dokumentasi.

b. Reduksi data

Merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan dan pengabstrakan dari informasi data kasar yang muncul di lapangan. Reduksi data berlangsung terus menerus selama berlangsungnya proses penelitian.

c. Sajian data

Merupakan sekumpulan informasi yang tersusun untuk memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Dengan melihat penyajian data, maka kita akan dapat mengerti dan memahami tentang apa yang sedang terjadi serta memungkinkan untuk mengerjakan sesuatu pada analisa ataupun tindakan lain berdasarkan pengertian tersebut.

d. *Verifikasi* atau penarikan kesimpulan

Dari sajian data yang telah tersusun, selanjutnya peneliti dapat menarik suatu kesimpulan akhir.

Ketiga alur kegiatan tersebut yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan aktifitasnya berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data yang menggunakan proses siklus. Peneliti bergerak di antara ketiga komponen tersebut.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini sistematika penelitian terbagi kedalam empat bab sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab II tinjauan pustaka, meliputi empat sub Bab antara lain: Teori tentang penyelenggaraan pemerintahan, tinjauan umum tentang otonomi daerah, tinjauan tentang Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah dan tinjauan umum tentang prostitusi.

perpustakaan.uns.ac.id

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

digilib.uns.ac.id

Bab ini berisi analisis dan pembahasan hasil penelitian mengenai kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 serta kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini yang berisi tentang Simpulan dan Saran yang akan penulis kemukakan dalam skripsi ini.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan mengenai Pemerintah Daerah

a. Pengertian dan Landasan Hukum Pemerintahan Daerah

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dikatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut B.C. Smith (1985:19) dalam konteks demokrasi, *local government* atau pemerintahan daerah dapat dikaji dalam dua dua kategori utama yaitu:

There are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education, training in leadership and political stability. At the local level the relevant values are equality, liberty and responsiveness.

Menurut Sri Soemantri (1987: 65) pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi).

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 UUD 1945 yang mengamanatkan beberapa hal yaitu:

- 1) Bahwa negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
- 2) Pemerintah daerah tersebut baik provinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- 3) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Ada beberapa pengertian tentang pemerintahan daerah atau lokal yang dapat dirujuk, diantaranya G.M. Harris (Dalam Martin Jinung : 2005) dalam bukunya *Comparative Local Government* mengatakan bahwa:

"The term local government may have one of two meanings, it may signify: (1) the government of all part of a country by means of local agents appointed and responsible only to the central government. This is part of centralized system and may be called local state government. (2) Government by local bodies, freely elected which while subjected to the supremacy of national government are endowed in some respect with power, discretion and responsibility, which they can exercise without control over their decision by the higher authority, this is called in many countries as communal autonomy."

De Guman dan Tapales (dalam Josef Riwu Kaho, 1998: 43) tidak mengajukan suatu batasan apapun tentang pemerintahan daerah, hanya mereka menyebutkan lima unsur pemerintahan lokal sebagai berikut:

- 1) *A local government is a political sub division of sovereign nation or state.*
- 2) *It is constituted by law.*
- 3) *It has governing body which is locally selected.*
- 4) *Undertakes role making activities.*
- 5) *It perform service within its jurisdiction.*

Sementara itu Josef Riwu Kaho (1998: 67) mendefinisikan *local government* sebagai berikut :

Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan undang-undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya.

Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah dikenal istilah daerah swatantra, yang sekarang ini dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja, masa Belanda dipanggil dengan *Binnenlandsbestuur*, *Bestuurdiant*, pemerintahan *pangreh*, praja. Pemerintahan khusus pusat di daerah disebut jawatan atau dinas pusat di daerah atau dinas vertikal. Jadi pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertikal dan pemerintahan daerah.

Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengartikan pemerintah daerah sebagai kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara Republik Indonesia.

b. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara seperti yang dicantumkan pada Bab IV Bagian Kedua Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu

1) Asas kepastian hukum

Adalah asas dalam rangka negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2) Asas tertib penyelenggaraan pemerintahan

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

3) Asas kepentingan umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif.

4) Asas keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan.

5) Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan.

6) Asas profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

7) Asas akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

8) Asas efisiensi

Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

9) Asas Efektifitas

Adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

2. Tinjauan tentang Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan

kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri (Widarta, 2001:2).

Pengertian otonomi dapat juga ditemukan dalam literatur Belanda, di mana otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). (Sarundajang, 1999:35).

Sarundajang (1999:35) menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah:

- 1) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah;
 - 2) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;
 - 3) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
 - 4) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.
- b. Tujuan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa (Bagir Manan, 1993:9).

Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap

daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model (H. Rozali Abdullah, 2000:11).

Tujuan otonomi daerah adalah sebagai berikut (Sarundajang, perpustakaan1999:36.id digilib.uns.ac.id):

- 1) Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- 2) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- 3) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Martin Jimung (2005:43) mengemukakan bahwa tujuan utama otonomi daerah pada era otonomi daerah sudah tertuang dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999 yakni:

- 1) Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban tidak perlu menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada kebijakan makro nasional dari yang bersifat strategis.

2) Pemberdayaan lokal atau daerah

Alokasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

3) Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah

Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.

c. Asas-asas Otonomi Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga asas yakni :

1) Asas Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie (dalam Hamzah: 2008: 135) desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “de” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Menurut Inu, Desentralisasi adalah:

Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun didaerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Menurut Hamzah (2008: 137) pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan

kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut.

Dennis A. Rondinelli dan Cheema (dalam Hamzah: 142) merumuskan definisi desentralisasi dengan lebih merujuk pada perspektif yang lebih luas namun tergolong perspektif administrasi, bahwa desentralisasi adalah:

The transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or local non-government organization.

Definisi ini tidak hanya mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah

mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah (LSM).

2) Asas Dekonsentrasi

Henry Maddick (1996:23) membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan "pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah."

Sementara dekonsentrasi merupakan:

The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters.

Sementara menurut Parson (dalam Hamzah: 2008: 142), dekonsentrasi adalah:

The sharing of power between members of same ruling of group having authority respectively in different areas of tha state.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan: "Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan

diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "*doellmatigheid*" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya."

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti (2005: 92) memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

3) Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito (1981: 117), tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan

diwajibkan untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

3. Tinjauan tentang Peraturan Daerah sebagai Produk Hukum Daerah

a. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

(*medebewind*), menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 12 UU. No. 10 Tahun 2004).

Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi, kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 136 ayat 2, 3 dan 4 UU. No. 10 Tahun 2004). Di samping itu, peraturan daerah juga dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar, dan dapat memuat ancaman pidana berupa pidana kurungan.

Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah. Sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Rozali Abdullah 2000 : 131).

Bagir Manan memberikan petunjuk mengenai materi muatan peraturan daerah yaitu sebagai berikut :

- 1) Sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga formal, segala urusan pada dasarnya dapat diatur oleh daerah selama belum diatur atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada sistem rumah tangga materiil, hanya urusan rumah tangga daerah yang dapat diatur Perda.
- 2) Ditentukan secara tegas dalam undang-undang pemerintahan daerah, seperti APBD, pajak dan retribusi.
- 3) Urusan pemerintahan yang diserahkan pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 maka dapat dikemukakan bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi :

- 1) Peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kondisi khusus atau ciri khas daerah masing-masing.
- 2) Peraturan daerah tentang pelaksanaan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Peraturan daerah tentang pelaksanaan tugas pembantuan.

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

b. Kedudukan Peraturan Daerah

Berkaitan dengan kedudukan peraturan daerah, Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 menegaskan sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah propinsi bersama dengan gubernur.
- 2) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota bersama dengan bupati/ walikota.
- 3) Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Kemudian dalam Pasal 12 ditegaskan, bahwa materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 136 ditegaskan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi/ kabupaten, kota dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas (kewenangan) kepada daerah untuk menuangkannya dalam peraturan daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah peraturan daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan substansi rancangan peraturan daerah. Penelitian dan kajian yang mendalam terhadap substansi peraturan yang lebih tinggi sangat membantu DPRD dan gubernur/bupati/ walikota dalam menetapkan peraturan daerah dengan kualitas yang baik dan sekaligus menghindari kemungkinan "pembatalan Peraturan Daerah" oleh Pemerintah dan menyebabkan DPRD dan kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang pencabutan Peraturan Daerah.

Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah propinsi maupun Peraturan Daerah kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, undang-undang menjadi lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah propinsi, dan Peraturan Daerah kabupaten atau Peraturan Daerah kota dan sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Menurut Bagir Manan (1993), mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam

pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah (Jazim Hamidi, 2008:35).

c. Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar (1997: 142-144), memuat fungsi internal dan fungsi eksternal, termasuk Peraturan Daerah, yaitu:

1) Fungsi Stabilitas

Peraturan Daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah. Kaidah Stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula, di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

2) Fungsi Perubahan

Peraturan Daerah diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya itu sendiri. Dengan demikian, Peraturan Daerah berfungsi sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*, ajaran Roscoe Pound)

3) Fungsi Kemudahan

Peraturan Daerah dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan Daerah yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan "insentif" lainnya merupakan contoh dari kaidah-kaidah kemudahan.

4) Fungsi Kepastian Hukum.

Kepastian Hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*rechtshandhaving, echtsuitvoering*). Kepastian hukum Peraturan Daerah tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis. Oleh karena itu, membentuk Peraturan Daerah yang diharapkan benar-benar menjamin kepastian hukum, harus memenuhi syarat-syarat: jelas dalam perumusannya, konsisten dalam perumusannya, dan menggunakan bahasa yang tepat serta mudah dimengerti.

Peraturan perundang-undangan yang berkarakter responsif apabila pembuatannya sejalan dengan perkembangan dan dinamika masyarakat, oleh karenanya materi muatannya merekam perkembangan masyarakat. Dalam kaitan itu, maka kesempurnaan Peraturan Daerah yang akan dibuat di daerah, disamping memenuhi aspek yuridis, juga memperhatikan aspek filosofis, sosiologis, dan aspek politis. Terakomodasinya semua aspek tersebut sebagai dasar pemikiran yang melandasi pembuatan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah akan terhindar dari adanya pencabutan dan pembatalan dari pemerintah pusat, dan Peraturan Daerah akan berlaku secara efektif dan sesuai tujuan yang diharapkan.

Rosjidi Ranggawidjaja (1998: 43) menegaskan, bahwa suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis. Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut. Akibat lebih jauh, masyarakat tidak akan mematuhi keberlakuan Peraturan Daerah tersebut.

Dengan demikian, landasan perundang-undangan yang menjadi pusat perhatian dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu :

1) Landasan Filosofis (*Filosofische Grongslag*)

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika yang pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi tinggi dari suatu daerah tertentu. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Peraturan Daerah yang baik harus berdasarkan pada semua itu. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa.

Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofishe grondslang*) apabila rumusannya atau normanya mendapat pembenaran (*rechtsvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila sejalan dengan nilai-nilai yang baik. Misalnya, menganiaya hewan sebelum disembelih untuk keperluan suatu pesta adat (paham yang berakar dari *living law*). Jika larangan ini dikuatkan melalui Peraturan Daerah, maka ia memperoleh landasan filosofis.

2) Landasan Sosiologis (*Sociologische Grondslag*)

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar Peraturan Daerah yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa Peraturan Daerah yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Pada prinsipnya, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat, dan jika tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Misalnya Peraturan Daerah Perizinan tentang Prostitusi.

3) Landasan Yuridis (*Juridsche Grondslag*)

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan Peraturan Daerah. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk Peraturan Daerah sangat diperlukan.

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan karena akan menunjukkan, adanya kewenangan dari pembuat peraturan, adanya kesesuaian bentuk dengan materi yang diatur, untuk menghindari peraturan itu batal demi hukum dan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, landasan yuridis merupakan dasar hukum ataupun legalitas landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

Sedangkan landasan politis ditujukan agar peraturan daerah yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

4. Tinjauan Umum Tentang Prostitusi

a. Pengertian Prostitusi

Prostitusi dalam bahasa diartikan sebagai pelacur atau penjual jasa seksual atau disebut juga sebagai pekerja sek komersial. Menurut istilah prostitusi diartikan sebagai suatu pekerjaan yang bersifat menyerahkan diri atau menjual jasa kepada umum untuk melakukan perbuatan-perbuatan seksual dengan mendapatkan upah.

Menurut Kartono (2001:185), prostitusi dikatakan sebagai suatu bentuk penyimpangan seksual dengan pola organisasi atau dorongan seks yang tidak wajar, tidak terintegrasi dalam pelampiasan nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang yang disertai eksploitasi dan komersialisasi.

Prostitusi atau pelacuran sebagai salah satu penyakit masyarakat mempunyai sejarah yang panjang (sejak adanya kehidupan manusia telah

diatur oleh norma-norma perkawinan, sudah ada pelacuran sebagai salah satu penyimpangan dari pada norma-norma perkawinan tersebut) dan tidak ada habis-habisnya yang terdapat di semua negara di dunia. Walaupun prostitusi sudah ada sejak dulu, namun masalah prostitusi yang dulu dianggap tabu atau tidak biasa. Namun masa jaman sekarang prostitusi oleh masyarakat Indonesia dianggap menjadi sesuatu yang biasa.

Hal tersebut juga dikemukakan oleh Melissa Farley (2006: 102) yang menyatakan bahwa :

Like slavery, prostitution is a lucrative form of oppression. ³ And both slavery and prostitution are rife with every imaginable type of physical and sexual violence. (Seperti perbudakan, pelacuran adalah bentuk penindasan menguntungkan. Dan baik perbudakan dan pelacuran yang penuh dengan setiap jenis dibayangkan dari kekerasan fisik dan seksual).

Norma-norma sosial jelas mengharamkan prostitusi, bahkan sudah ada UU mengenai praktek prostitusi yang ditinjau dari segi Yuridis dalam KUHP yaitu mereka menyediakan sarana tempat persetubuhan (pasal 296 KUHP), mereka yang mencarikan pelanggaran bagi pelacur (pasal 506 KUHP), dan mereka yang menjual perempuan dan laki-laki di bawah umur untuk dijadikan pelacur (pasal 297 KUHP). Dunia kesehatan juga menunjukkan dan memperingatkan bahaya penyakit kelamin yang mengerikan seperti HIV / AIDS akibat adanya pelacuran di tengah masyarakat.

Secara nalar sulit kita bayangkan ada orang yang ingin hidup untuk menjadi pelacur, sama saja ia ingin hidup secara hina. Kalau toh ada, orang itu benar-benar tidak normal dan sudah hilang kewarasannya. Mesti ada sebab-sebab lain yang mendorong seseorang itu melacur. Ini adalah PR bagi bangsa kita untuk mencari sebab-sebab yang merongrong seseorang itu melacur. Sebab-sebab terjadinya pelacuran haruslah di lihat dan dicermati pada faktor-faktor endogen (dari dalam) dan eksogen (dari luar). Banyak sekali alasan-alasan mengapa wanita dan gadis-gadis memasuki pekerjaan ini, tetapi alasan ekonomi dan psikologi lah yang paling menonjol.

Hal tersebut juga dikemukakan oleh Melissa Farley (2006: 103) yang menyatakan bahwa :

Regardless of prostitution's legal status (legal, illegal, zoned, or decriminalized) or its physical location (strip club, massage parlor, street, escort/home/hotel), prostitution is extremely dangerous for women. (Terlepas dari status hukum prostitusi itu sendiri dan lokasi fisik dimana prostitusi berkembang (strip club, panti pijat, jalan pengawalan / home / hotel), prostitusi sangat berbahaya bagi perempuan).

Sampai sekarang prostitusi belum bisa dihentikan, pemerintah saja seolah-olah melegalkan praktek ini, prostitusi seperti mendarah daging, sulit untuk memutus dan melepaskannya, salah satu caranya hanyalah menekan laju praktek-praktek yang berbau prostitusi.

b. Bentuk-bentuk Prostitusi

Menurut Endang Sulistyaningsih & Yudo Swasono (1993: 25) industri prostitusi pada dasarnya terbagi menjadi dua jenis, antara lain:

- 1) Prostitusi yang terdaftar dan memperoleh perizinan dalam bentuk (lokalisasi) dari pemerintah daerah melalui dinas sosial dibantu pengamanan kepolisian dan bekerja sama dengan dinas kesehatan. Umumnya mereka di lokalisasi suatu daerah / area tertentu. Penghuninya secara periodik harus memeriksakan diri pada dokter atau petugas kesehatan dan mendapatkan pelayanan kesehatan berupa pengobatan seperti pemberian suntikan untuk menghindari penyakit-penyakit berkenaan dengan prostitusi.
- 2) Prostitusi yang tidak terdaftar bukan lokalisasi. Adapun yang termasuk keluarga ini adalah mereka yang melakukan kegiatan prostitusi secara gelap dan licin, baik perorangan maupun kelompok terorganisir.

c. Faktor-faktor Pengembang Prostitusi

Dengan menerapkan teori swab maka faktor-faktor yang menyebabkan timbul dan berkembangnya prostitusi antara lain :

- 1) Kondisi kependudukan, yang antara lain : jumlah penduduk yang besar dengan komposisi penduduk wanita lebih banyak daripada penduduk laki-laki.

- 2) Perkembangan teknologi yang antara lain : teknologi industri kosmetik termasuk operasi plastik, alat-alat dan obat pencegah kehamilan.
- 3) Lemahnya penerapan, dan ringannya sanksi hukum positif yang diterapkan terhadap pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum tersebut dapat dilakukan oleh pelaku (subyek) prostitusi, mucikari, pengelola hotel / penginapan, dan lain-lain.
- 4) Kondisi lingkungan, baik lingkungan sosial maupun lingkungan alam (fisik) yang menunjang, kurangnya kontrol di lingkungan permukiman oleh masyarakat sekitar, serta lingkungan alam seperti : jalur-jalur jalan, taman-taman kota, tempat-tempat lain yang sepi dan kekurangan fasilitas penerangan di malam hari sangat menunjang untuk terjadinya praktek prostitusi.

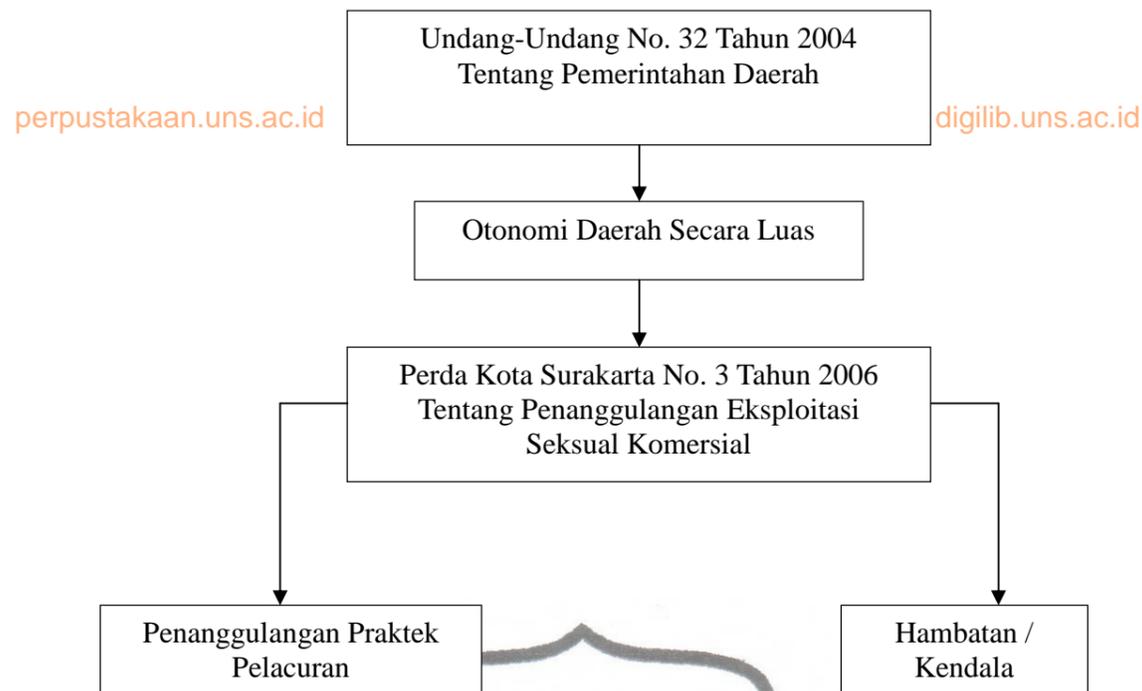
d. Dampak-dampak Prostitusi

Prostitusi ditinjau dari sudut manapun merupakan suatu kegiatan yang berdampak tidak baik (negatif). Dampak negatif tersebut antara lain :

- 1) Secara sosiologis, prostitusi merupakan perbuatan amoral yang bertentangan dengan norma dan etika yang ada di dalam masyarakat.
- 2) Dari aspek pendidikan, prostitusi merupakan kegiatan yang demoralisasi.
- 3) Dari aspek kewanitaan, prostitusi merupakan kegiatan merendahkan martabat wanita.
- 4) Dari aspek ekonomi, prostitusi dalam prakteknya sering terjadi pemerasan tenaga kerja
- 5) Dari aspek kesehatan, praktek prostitusi merupakan media yang sangat efektif untuk menularnya penyakit kelamin dan kandungan yang sangat berbahaya.
- 6) Dari aspek kamtibmas praktek prostitusi dapat menimbulkan kegiatan-kegiatan kriminal
- 7) Dari aspek penataan kota, prostitusi dapat menurunkan kualitas dan estetika lingkungan perkotaan.

B. Kerangka Pemikiran

Adapun skema kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat peneliti gambarkan sebagai berikut:



Gambar 2
Skema Kerangka Pemikiran

Keterangan:

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial merupakan upaya mengatasi permasalahan Eksploitasi Seksual Komersial Kota Surakarta, dimana Peraturan Daerah tersebut antara lain berisi mengenai asas-asas yang digunakan untuk mengatasi praktek pelacuran, peran serta keluarga dan masyarakat, pencegahan dan penanggulangan, perlindungan, rehabilitasi dan reintegrasi sehubungan dengan kegiatan eksploitasi seksual komersial.

Upaya yang dilakukan antara lain dengan mengadakan operasi penertiban terhadap para pelaku kegiatan pelacuran dimana dalam melaksanakannya dilakukan oleh Satpol PP dengan koordinasi dengan Dinas Sosial dibantu atau bekerjasama dengan instansi pemerintah lain dan lembaga non pemerintah yang berkompeten terhadap masalah Eksploitasi Seksual Komersial.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan

Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

Untuk menunjang pelaksanaan kewenangan yang diberikan sebagai daerah otonom, Daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten, diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan sistem regulasi yang juga bersifat otonom, yang dikenal dengan istilah Peraturan Daerah. Hasil amandemen UUD 1945 telah menetapkan bahwa Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk hukum peraturan perundang-undangan, yang sebelumnya hanya diatur berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengingat landasan pijakannya bersumber dari Undang-Undang Dasar, maka Peraturan Daerah harus mampu mengemban cita hukum (*rechtsidee*) pembangunan hukum yang digariskan dalam UUD 1945 yang mengacu pada tiga watak hukum, yaitu: hukum yang demokratis, hukum yang berperikemanusiaan, dan hukum yang berkeadilan sosial. Ketiga watak hukum ini telah sejalan dengan konsepsi dan idealitas hukum modern yang kini tengah diperjuangkan di berbagai belahan bumi ini. Ketiga watak hukum tersebut sepenuhnya mengacu pada kodrati manusia yang memiliki harkat, martabat, kebebasan dan kesamaan.

Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem Otonomi Daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem Otonomi Daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian (*zefstandigheid*) dan bukan merupakan suatu bentuk kebebasan suatu satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa Daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemeirntahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan, yang nomenklturnya disebut Peraturan Daerah. Dengan semikian, kehadiran atau

keberadaan Peraturan Daerah menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan Pusat dan Daerah yang bersifat subordinat dan independen.

Dalam konsep otonomi daerah maupun daerah otonom terkandung wewenang (fungsi) mengatur dan mengurus. Istilah *mengatur dan mengurus* berasal dari istilah teknis hukum (yuridis) Hindia Belanda yang disebut *regelend dan bestuur*. Dari segi hukum, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak (tidak mengenai hal dan keadaan yang konkret), sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret. Secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasuistik).

Peraturan Daerah merupakan norma hukum yang materinya bersifat mengatur dan berlaku umum, mengandung muatan abstrak, sehingga masih memerlukan tindak lanjut dalam tataran operasionalnya. Dalam konteks ini, Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan Kepala Daerah, sesuai dengan pendelegasian yang bersumber dari pasal-pasal materi Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Bagir Manan (1993: 123) menjelaskan ciri abstrak umum atau umum abstrak, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. Sebagai norma hukum Peraturan Daerah adalah instrumen/sarana bagi pemerintah untuk menjalankan roda/aktivitas pemerintahan, dan untuk menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan. Di samping itu berfungsi sebagai pengarah, perekayasa dan perancangan, serta pendorong perubahan dan perilaku warga masyarakat.

Pada hakikatnya, Peraturan Daerah merupakan keputusan dalam arti luas, sebagai tujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam

masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum. Djoko Prakoso (1985: 1) menulis bahwa pada dasarnya Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dan masyarakat di daerahnya.

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

Peraturan Daerah adalah kunci pokok dalam pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan atas hukum, yang dalam UUD 1945 hasil amandemen telah ditetapkan sebagai format kenegaraan yang secara tegas disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, semua aspek kehidupan kemasyarakatan, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah (hubungan antara pemerintahan daerah dan masyarakatnya) serta dalam hubungan antarsesama warga masyarakat di daerah diatur atau harus berlandaskan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah tidak lagi memerlukan pengesahan dari otoritas lembaga negara pada Pemerintah Pusat sebagai wujud kemandirian dan keotonomian, namun Peraturan Daerah juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam kaitan dengan itulah, luas lingkup materi Peraturan Daerah terbatas hanya sepanjang yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri.

Dari segi fungsinya, Peraturan Daerah Provinsi adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah di tingkat provinsi dan tugas pembantuan (*medebewind*) dalam rangka mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu, fungsi Peraturan Daerah Provinsi juga untuk menyelenggarakan ketentuan tentang fungsi anggaran dari DPRD Provinsi dalam rangka penetapan APBD, perubahan dan perhitungan APBD dan pengelolaan keuangan daerah provinsi sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Fungsi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah sepenuhnya di tingkat kabupaten/kota dan tugas pembantuan (*medebewind*) dalam rangka mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga untuk menyelenggarakan ketentuan tentang fungsi anggaran dari DPRD Kabupaten/Kota dalam rangka menetapkan APBD, perubahan dan perhitungan APBD, dan pengelolaan keuangan daerah. Kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 19 ayat (3) dan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya dibagi menjadi tiga kategori, yakni urusan pemerintah pusat, urusan kewenangan pemerintahan daerah dalam skala provinsi yang terakhir adalah urusan pemerintahan daerah dalam tingkat kabupaten atau kota.

Menurut Siswanto Sunarto (2009: 34) urusan atau kewenangan pemerintah pusat yang tidak dapat diserahkan pada pemerintah daerah yaitu :

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional;
6. Agama.

Lebih lanjut Siswanto Sunarto (2009: 35) menerangkan bahwa yang menjadi urusan wajib pemerintahan daerah meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan dan pemanfaatan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;

5. Penanganan di bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan di bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi dan penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasar pada ketentuan di atas, tampak wewenang daerah begitu luas untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Demikian luasnya bidang/urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah kabupaten/kota untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya, maka diberlakukan prinsip otonomi yang seluas-luasnya terutama bagi daerah kabupaten dan kota.

Dalam konteks ini ada dua makna esensial yang terkandung dalam otonomi yang seluas-luasnya. *Pertama*, luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah tidak semata-mata diletakan pada banyaknya jumlah urusan yang diserahkan kepada daerah, tetapi lebih terletak pada kemandirian daerah itu sendiri. Dikatakan demikian, karena isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dikenali jumlahnya. Pembagian urusan, dalam arti urusan yang diserahkan, harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*service*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan negara kesatuan akan tetap pada pusat.

Pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*), yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus urusan rumah tangga daerah itu sendiri. Dengan perkataan lain, hal yang harus diluaskan adalah kemandirian daerah. Sebab, betapapun banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah namun apabila daerah tersebut tidak mandiri, maka tidak akan dapat mewujudkan otonomi yang sebenarnya.

Kedua, otonomi yang luas tidak sekadar melahirkan hak yang luas, tetapi kewajiban yang luas, tidak sekadar wewenang, tetapi juga tanggung jawab, dan tidak pula hanya sekadar sumber anugerah, tetapi juga beban.

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa urusan pemerintahan otonomi pada dasarnya bersifat pelayanan. Karena itu, sesungguhnya otonomi tersebut adalah beban dan tanggung jawab, bukan sekadar dasar untuk kewenangan. Akan tetapi, apabila disertai dengan berbagai kelengkapan yang cukup baik dan memadai, maka beban dan tanggung jawab itu akan menjadi nikmat bagi pemerintah daerah dan masyarakat. Mengingat fungsi dasar otonomi di atas, maka masalah utama yang dihadapi sekarang bukan lagi terletak pada kehendak untuk berotonomi, melainkan yang lebih konkret terletak pada "kesiapan daerah melaksanakan segala urusan otonomi yang sangat luas tersebut".

Sejalan dengan prioritas penanganan permasalahan kota, maka permasalahan sosial menjadi salah satu prioritas penanganan. Sesuai dengan karakter permasalahan yang multi dimensional, lintas sektor dan ruang, maka penanganan PSK dalam tantaran konsep dan operasional (anggaran) akan dilakukan secara komprehensif, lintas sektor dan proposional. Model penanganan ini diharapkan permasalahan di kota Surakarta dapat direduksi pada tingkatan seminimal mungkin, berkesinambungan dan berkelanjutan. Ide dasar munculnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial di kota Surakarta merupakan penyempurnaan dan tindak lanjut dari SK Walikota Surakarta Nomor 462/78/1/2006 Tentang Rencana Aksi kota (RAK) penghapusan Eksploitasi seks komersial anak (ESKA) kota

Surakarta dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pemberantasan Tuna Susila yang sudah tidak efektif lagi berlaku karena tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota Surakarta yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial diantaranya adalah pencegahan dan penanggulangan, koordinasi dengan instansi terkait dan pembinaan. Berikut peneliti jelaskan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Kota Surakarta mengenai Penanggulangan Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006.

1. Pencegahan dan Penanggulangan

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 26 Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial penanggulangan adalah upaya yang dilakukan secara bertahap untuk mencegah terjadinya eksploitasi seksual komersial. Upaya konkret yang dilakukan pemerintah kota Surakarta dalam hal ini adalah sebatas melakukan razia rutin yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial bersama Satpol PP. Seperti yang dipaparkan KASI Perencanaan Satpol Pamong Praja Kota Surakarta, Bapak Bambang M Budi Santosa, S.Sos sebagai berikut :

“Sebagai pelaksana Perda, Satpol PP dibawah Dinas Sosial melakukan kegiatan dalam rangka pencegahan dan penanggulangan. Kegiatan tersebut berupa razia atau operasi penertiban yang dilakukan bersama kepolisian di tempat-tempat yang biasa digunakan untuk prostitusi. Operasi atau razia tersebut dilakukan sesuai dengan prosedur dan memperhatikan asas-asas seperti yang tercantum didalam Perda.” (Kantor Satpol PP, Februari 2011)

Sedangkan asas dan tujuan penanggulangan diatur dalam Pasal 2 dan 3 Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial disebutkan bahwa :

Pasal 2 :

Penanggulangan dilakukan berdasarkan asas :

- a. Penghormatan dan pengakuan atas hak asasi manusia dan martabat kemanusiaan yang sama.
- b. Perlindungan hak-hak asasi perempuan dan anak.

- c. Keadilan dan kesetaraan gender.
- d. Non-diskriminasi.
- e. Perlindungan terhadap korban.

Dalam pelaksanaannya asas-asas ini belum dilaksanakan secara optimal, hal ini dikarenakan sasaran dari penanggulangan eksploitasi seksual komersial dalam hal ini adalah razia/operasi penertiban yaitu para penajanya saja, konsumen penyedia tempat dan yang terkait didalamnya belum ada penindakan lebih lanjut.

“Sasaran kita adalah para PSK saja mbak, konsumen hanya diberi pengarahan ditempat, sedang losmen-losmen hanya beberapa kali dirazia“, unkap Bapak Bambang (Kasi Perencanaan Satpol PP).

Hal ini bertentangan dengan pasal-pasal tersebut diatas.

Pasal 3 :

Tujuan Penanggulangan adalah untuk :

- a. Mencegah, membatasi, mengurangi adanya kegiatan eksploitasi seksual komersial.
- b. Melindungi dan merehabilitasi korban kegiatan eksploitasi seksual komersial.
- c. Menindak dan memberikan sanksi kepada pelaku sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- d. Merehabilitasi pelaku agar kembali menjadi manusia yang baik sesuai dengan norma agama, kesusilaan dan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1, 2 dan 3 dalam Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 maka Pemerintah Kota Surakarta dalam mengefektifkan pelaksanaan penanggulangan eksploitasi seksual komersial Pemkot menunjuk Dinas Sosial Unit Kerja Teknis Bidang Sosial sebagai pelaksana dan bertanggung jawab terhadap seluruh kegiatan pelaksanaan Perda Nomor 3 Tahun 2006.

Unit Kerja Teknis Bidang Sosial kota Surakarta dalam penanganan permasalahan pelacuran memiliki peranan antara lain melakukan razia pekerja seks komersial bersama Satpol Pamong Praja, melakukan rehabilitasi dan memberikan rangsangan kepada para pekerja seks komersial tersebut untuk kembali ke masyarakat dengan memberikan bantuan modal untuk berusaha dan tidak lagi menjajakan dirinya lagi. Dalam pelaksanaan razia Dinas Sosial bekerja sama dengan berbagai instansi seperti Dinas Kesehatan, Satuan Polisi Pamong

Praja (SATPOL PP) dan Poltabes Surakarta. Setiap instansi memiliki tugas dan kewenangan masing-masing, Dinas Sosial selaku penanggung jawab operasi, Satpol PP selaku pelaksanaan operasi dan kepolisian sebagai mitra Satpol PP dalam melakukan razia sedangkan Dinas Kesehatan sendiri bertugas untuk mencari dan mendata Pekerja Seks Komersial yang terjangkit penyakit menular seksual (PMS).

Wilayah-wilayah yang sering dijadikan target razia antara lain: kawasan RRI, Monumen Perjuangan 45 Banjarsari, Terminal Tirtonadi, Gilingan dan alun-alun kidul. Dalam operasi sering sekali terjadi kebocoran-kebocoran informasi sehingga ketika diadakan razia ke tempat-tempat tersebut sering sekali sepi aktifitas. Dalam pelaksanaan razia pekerja seks komersial dilakukan sebanyak 10 kali dalam satu tahun atau lebih tergantung dari anggaran yang diberikan oleh Pemkot Surakarta, serta bila mungkin ada bantuan dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maka frekuensi untuk melakukan Razia tersebut dapat ditambah.

Data razia dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel.1 Data Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2006

No.	Bulan	Banyaknya Razia	Jumlah PSK Yang Terjaring
1	Maret	1 kali	25 orang
2	Mei	2 kali	49 orang
3	Agustus	4 kali	101 orang
4	Oktober	2 kali	64 orang
5	Desember	6 kali	136 orang

Sumber : Satpol PP

Tabel 2. Data Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2009

No.	Bulan	Dalam Kota	Luar Kota	Jumlah
1	Maret	3	17	20
2	Juni	1	15	16
3	September	-	7	7
4	Desember	3	8	11

Sumber : Satpol PP

Tabel 3. Data Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2010

No.	Bulan	Dalam Kota	Luar Kota	Jumlah
1	Januari	2	15	17
2	April	-	12	12
3	Juli	-	3	3
4	Oktober	-	5	5
5	Desember	-	7	7

Sumber : Satpol PP

Tingginya intensitas razia bertujuan untuk menciptakan suasana yang tertib dan aman di wilayah Surakarta. Dalam penanganan hasil razia ini sendiri juga memerlukan mekanisme tersendiri yang dapat dijelaskan sebagai berikut, dimana PSK yang terjaring dalam razia dikumpulkan di Poltabes Surakarta setelah itu dilakukan identifikasi dan diadministrasi dengan tertib, pengidentifikasian dilakukan oleh tim pelaksana yang kemudian dilakukan pengambilan keputusan dari hasil pemeriksaan tersebut dengan cara sebagai berikut:

- a. Bagi pekerja seks komersial (PSK) yang baru pertama kali terkena razia dapat diambil 2 tindakan dengan:
 - 1) Membuat Surat Pernyataan yang isinya tidak akan mengulangi kembali kegiatan tersebut.
 - 2) Dipulangkan ke daerah asal atau dikembalikan kepada keluarga untuk mendapatkan pembinaan dari keluarga.
- b. Bagi pekerja seks komersial (PSK) yang lebih dari satu kali terjaring razia dapat diambil tindakan diantaranya:
 - 1) Diserahkan ke Balai Rehabilitasi Sosial Wanita "Wanita Utama" untuk mendapatkan pendidikan ketrampilan selama 6 bulan.
 - 2) Diserahkan kepada aparat penegak hukum untuk diproses melalui Pengadilan Negeri.
- c. Bilamana ada kekeliruan dalam penjaringan / permohonan pelepasan dari keluarga yang terkena razia lebih dari 1 kali, harus melalui proses:
 - 1) Dari pihak keluarga mengajukan permohonan secara tertulis kepada tim dengan disertai bukti-bukti pendukung antara lain Kartu Keluarga (KK), Fotocopy Surat Nikah dan mengisi surat pernyataan yang dikeluarkan

oleh Tim Pelaksana yang selanjutnya dilegalisir oleh kepala desa setempat.

- 2) Pelepasan bisa dilakukan setelah mendapatkan persetujuan oleh Ketua Tim Pelaksana.

Hasil razia terhadap pelaku kegiatan komersialisasi seksual di kota Surakarta yang dilakukan oleh Satpol PP bersama instansi terkait selama ini kurang maksimal, hal tersebut dikarenakan terbatasnya anggaran dana operasional. Namun dari kegiatan-kegiatan razia yang dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya diketahui bahwa tingginya intensitas razia yang dilakukan di kota Surakarta tidak memberikan efek jera terhadap pelaku kegiatan pelacuran. Hal ini terbukti dari hasil yang terjaring dalam setiap kali melakukan razia dapat menjaring 20-30 pelacur serta masih saja kegiatan pelacuran di Kota Surakarta marak terjadi walaupun kegiatan razia sering kali dilakukan.

Kondisi tersebut di atas terjadi berdasarkan analisa peneliti, Pemerintah Kota Surakarta belum menjalankan pencegahan dan penanggulangan praktek pelacuran sesuai dengan ketentuan Perda No. 3 Tahun 2006 khususnya Bab VI tentang pencegahan dan penanggulangan asal 11 dan Pasal 12 sebagai berikut:

Pasal 11 :

- (1) Tindakan pencegahan bertujuan untuk meniadakan kegiatan dan/atau dampak kegiatan Eksploitasi Seksual Komersial sebagaimana dimaksud pasal 4 dan 5.
- (2) Tindakan pencegahan sebagaimana dimaksud ayat (1), dilakukan dengan cara:
 - a. Memperluas lapangan kerja;
 - b. Menyediakan program pendidikan luar sekolah;
 - c. Membangun kesadaran anak dan perempuan terhadap hak-haknya khususnya di lingkungan yang rentan terhadap adanya kegiatan eksploitasi seksual komersial;
 - d. Memberikan pendidikan seks melalui jalur pendidikan formal dan non formal;
 - e. Melakukan sosialisasi dan kampanye terhadap pencegahan eksploitasi seksual komersial sebagaimana tersebut pada pasal 4 dan 5;

- f. Melakukan pengawasan yang bersifat preventif maupun represif dalam upaya melaksanakan tindakan pencegahan dan penanggulangan eksploitasi seksual komersial;
 - g. Melaksanakan kerja sama antar daerah yang dilakukan melalui pertukaran informasi, kerja sama penanggulangan dan kegiatan teknis lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
 - h. Melakukan koordinasi yang diperlukan dengan Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat
- (3) Tindakan pencegahan sebagaimana tersebut ayat (2) huruf g dan h diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pasal 12 :

- (1) Penanggulangan terhadap kegiatan eksploitasi seksual komersial bertujuan dapat menghapus adanya kegiatan sebagaimana tersebut pasal 4 dan 5.
- (2) Penanggulangan terhadap kegiatan eksploitasi seksual komersial dilakukan dengan :
 - a. Penertiban perijinan usaha yang rentan terhadap kegiatan Eksploitasi Seksual Komersial.
 - b. Pemberian sanksi terhadap pelaku.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) khususnya mengenai memperluas lapangan kerja; menyediakan program pendidikan luar sekolah; membangun kesadaran anak dan perempuan terhadap hak-haknya khususnya di lingkungan yang rentan terhadap adanya kegiatan eksploitasi seksual komersial; serta memberikan pendidikan seks melalui jalur pendidikan formal dan non formal sudah dilaksanakan namun belum berjalan dengan maksimal, hal tersebut dikarenakan tingkat kesadaran masyarakat terhadap program masih rendah.

2. Pembinaan, Bimbingan dan Rehabilitasi

Selain pencegahan dan penanggulangan, dalam penanganan permasalahan praktek pelacuran Pemerintah Kota Surakarta bertanggung jawab memberikan bantuan yaitu berupa pembinaan, bimbingan dan rehabilitasi pekerja seks komersial yang bertujuan agar mereka tidak terjun ke dunia pelacuran lagi. Hal

tersebut diatur dalam Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 Tahun 2006 sebagai berikut:

Pasal 26

- (1) Pemerintah Daerah wajib menyediakan tempat rehabilitasi bagi korban.
- (2) Rehabilitasi diselenggarakan untuk korban tersebut pasal 4 dan 5.
- (3) Rehabilitasi diselenggarakan secara berbeda untuk anak dan perempuan.

Pasal 27

Rehabilitasi dilaksanakan melalui :

- a. Bimbingan dan pendidikan rohaniyah, jasmaniah dan ketrampilan;
- b. Penyediaan lapangan kerja;
- c. Usaha-usaha lain yang dapat menegakkan penghidupan dan kehidupan masyarakat;
- d. Mengupayakan pendidikan alternatif bagi korban.

Menindaklanjuti dari ketentuan Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 Tahun 2006 Pemerintah Kota Surakarta menyerahkan pembinaan di Balai Rehabilitasi Sosial "Wanita Utama" Surakarta. Meskipun berada di wilayah Pemerintah Kota Surakarta, Balai Rehabilitasi ini dibawah pengawasan Dinas Sosial Propinsi Jawa Tengah. Ini dikarenakan Pemerintah Kota Surakarta belum memiliki panti rehabilitasi sendiri. Hal ini kembali lagi pada minimnya dana anggaran pemerintah dalam penanganan kegiatan eksploitasi seksual komersial di kota Surakarta. Seperti yang diungkap kan oleh Bapak Agus Hastanto selaku Kepala Bidang Sosial Disnakertrans Kota Surakarta,

"Bahwa setiap kegiatan memerlukan dana operasional. Dengan minimnya anggaran, pelaksanaan penertiban kegiatan pelacuran ini dirasa kurang maksimal. Saat ini Pemerintah Kota Surakarta belum menganggap kegiatan pelacuran sebagai sorotan yang utama. Konsentrasi pemerintah Kota surakarta terhadap hal yang lain seakan mengesampingkan tujuan dari dibentuknya Perda itu sendiri. (Kantor DISNAKERTANS, Februari 2011)".

Mekanisme pengawasan dalam rehabilitasi wanita tuna susila di Balai Rehabilitasi Sosial Wanita Utama tentu dimaknai secara berbeda bagi para penghuninya. Dalam hal ini, mekanisme pengawasan yang berjalan mengiringi

proses rehabilitasi tersebut dapat dilihat dari penerimaan kelayan terhadap program tersebut.

Rehabilitasi yang dilakukan di Balai Rehabilitasi Sosial Wanita “Wanita Utama” sesungguhnya memiliki tujuan, yakni memulihkan harga diri dan kepercayaan diri serta timbulnya kemandirian dan tanggung jawab terhadap masa depan diri dan keluarganya, serta membina tata kehidupan dan kehidupan kelayan yang memungkinkan untuk melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, panti memiliki berbagai program pelayanan dan bimbingan. Adapun program pelayanannya antara lain:

a. Pemeliharaan Fisik

Untuk pemeliharaan fisik dan pemenuhan kebutuhan sehari-hari, kelayan mendapatkan jatah sabun mandi, sabun cuci, shampoo, pasta gigi, pembalut wanita, obat nyamuk yang dibagikan setiap satu bulan sekali. Setiap awal bulan diberi 1 (satu) pasang pakaian dalam, sedangkan untuk jatah makan 3x sehari ditambah *snack* dan ekstra pudding. Susunan menu telah dikonsultasikan dengan Puskesmas Pajang, Laweyan Kota Surakarta. Meskipun demikian, pada kenyataannya banyak kelayan yang masih mengeluhkan menu yang disediakan oleh pihak panti. Pertama kali masuk panti ada beberapa kelayan yang memilih membeli makanan di luar panti. Namun karena ketika dibawa ke panti mereka hanya membawa sedikit uang, akhirnya mau tidak mau mereka harus makan sesuai menu yang disediakan panti.

b. Pelayanan Kesehatan

Guna pelayanan kesehatan siswa/kelayan, Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta menyediakan obat-obatan ringan, dan setiap hari Kamis (satu minggu sekali) mendatangkan Petugas dari puskesmas Kec. Laweyan, Kota Surakarta, untuk melakukan pemeriksaan dan pengobatan bagi siswa yang mengalami, jalan, batuk-batuk, pusing-pusing, dan sakit ringan lainnya. Sedangkan bagi siswa/kelayan yang mengalami sakit serius dan memerlukan penanganan khusus, Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta

bekerja sama dengan BKIA dan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Dr. Moewardi Surakarta dan RB Barokah Laweyan Surakarta, serta Puskesmas Manahan. Beberapa kelayan mengeluhkan lambatnya penanganan dari pihak panti ketika ada kelayan yang sakit, beberapa bahkan ada yang penyakitnya terlanjur parah baru dibawa ke rumah sakit.

c. Untuk kegiatan sehari-hari di dalam asrama, kelayan dibagi menjadi 4 (empat) kelompok kamar yang setiap kamarnya didampingi seorang pembimbing kelompok, kelayan diberi tugas-tugas kewanitaan mulai dari kebersihan kamar dan lingkungan asrama sampai kebersihan kamar mandi, bahkan tugas memasak didapur disesuaikan dengan tugas kelompok masing-masing.

Hal ini seperti yang diungkapkan oleh ibu E, salah satu pembimbing panti, sebagai berikut:

“Di sini mereka dapat jatah untuk keperluan sehari-hari Mbak. Untuk makan mereka dapat jatah 3 kali sehari, menunya sudah kita konsultasikan ke ahli gizi dari Puskesmas. Mereka juga dapat jatah sabun cuci, sabun mandi, shampo, sikat gigi, pasta gigi, pembalut, obat nyamuk, dan lainnya tiap satu bulan sekali. Kadang mereka juga masih dapat kiriman dari keluarganya sendiri-sendiri, kadang dibagi sama temen-temennya. Untuk pelayanan kesehatannya, sini selalu sedia obat-obatan ringan, paling kayak obat masuk angin, obat antibiotik. Tiap hari Kamis atau seminggu sekali juga ada kunjungan dari petugas Puskesmas Laweyan, sini juga kerja sama dengan Puskesmas dan Rumah Sakit terdekat, misalnya ada pasien yang perlu penanganan khusus Mbak. Contohnya bulan kemarin, Januari sampai Maret ada tetapi beberapa kelayan yang butuh penanganan khusus. Ada 7 kelayan yang butuh pemeriksaan IMS atau Infeksi Menular Seksual terus dibawa ke Puskesmas Manahan. Lalu ada juga yang dibawa ke RSUD Moewardi Surakarta karena punya penyakit Condulin, jadi perlu dibawa ke bagian penyakit kulit dan kelamin. Ada juga beberapa kelayan yang butuh tes IV A, pemeriksaan IV A itu untuk kanker dini, biasanya yang ngadain itu BKK Surakarta. Ada juga pelaksanaan Test VCT (HIV/AIDS) dari DKK Surakarta dan RS. Dr. Oen Surakarta.” (W/SE/2/2/2011).

Kegiatan yang dilakukan di Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta pada Triwulan I adalah memberikan bimbingan mental, sosial dan keterampilan, penunjang, sedang untuk meningkatkan pengetahuan tentang kesehatan dan penyakit menular diadakan penyuluhan dari Puskesmas. Setiap

satu bulan sekali, metode yang digunakan untuk memberikan bimbingan pada kelayan yaitu bimbingan individu (*case work*), bimbingan kelompok (*group work*), bimbingan kemasyarakatan (*community organization*) dan bimbingan klasikal, serta mengikuti program Praktek Belajar Kerja (PBK), secara terperinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

perpustakaan.uns.ac.id

digilib.uns.ac.id

a. Bimbingan individu dan kelompok

Bimbingan individu diberikan pada kelayan dengan cara *face to face* untuk mengetahui permasalahan setiap kelayan selama mengikuti bimbingan di Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta. Dari Hasil Identifikasi permasalahan kelayan dapat mengungkapkan (*assessment*) kelayan untuk memperoleh pemecahan masalah (*treatment*) yang baik sehingga diperoleh penanganan yang efektif dan efisien. Bimbingan tersebut dilaksanakan setiap hari dan insidental sesuai tingkat permasalahan dari kelayan yang bersangkutan. Sehingga akan mendapatkan pelayanan yang sesuai di Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta. Umumnya bimbingan individu ini dilakukan oleh para pembimbing terhadap kelayan yang ditanganinya masing-masing secara personal. Para kelayan dapat mengungkapkan masalahnya dan pembimbing membantu memberikan solusi.

b. Bimbingan mental

Bimbingan mental yang diberikan kepada kelayan di Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta mendapatkan prioritas yang lebih banyak khususnya bimbingan mental keagamaan, karena sebagai dasar untuk memperbaiki perilaku dan sikap dari pada kelayan yang selama ini jauh dari sikap hidup normatif di masyarakat. Metode yang digunakan yaitu klasikal dengan diberikan ceramah oleh ustad, diskusi, penerapan langsung dalam kehidupan sesuai agama yang dianutnya.

c. Bimbingan Kamtibmas/Kadarkum:

Bimbingan Kesadaran Hukum kepada kelayan Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” seminggu sekali dilakukan pemberian materi Kamtibmas, agar nantinya bisa bermasyarakat secara normatif. Biasanya ada petugas dari kepolisian yang datang satu kali dalam seminggu untuk memberikan bimbingan materi kepada para kelayan.

d. Bimbingan ketrampilan seperti :

Pelayanan bimbingan ketrampilan diberikan dalam rangka untuk memberikan bekal keahlian/ketrampilan pada kelayan agar nantinya dapat bekerja atau berwiraswasta hidup mandiri, hidup dengan usaha yang benar dan halal serta dapat meninggalkan kehidupan asusila di masa lalunya, ketrampilan yang diberikan antara lain adalah ketrampilan menjahit, Tata rias salon, memasak dan ketrampilan praktis yang meliputi menyulam dan mengkristik.

e. Bimbingan ketrampilan praktis

Dalam ketrampilan praktis di Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta bekerja sama dengan pengabdian masyarakat UNISRI yang memberikan materi *home industry* setiap hari Rabu jam 10.00 selama bulan Januari tahun 2011. Selain kegiatan tersebut ada pula kegiatan lainnya, seperti:

- 1) Penyuluhan kesehatan tentang *Flour Albus*/ penyakit kelamin dari Dr. Slamet Riyanto dari Dinas Kesehatan Kota Surakarta.
- 2) Memperingati hari Maulud Nabi Muhammad SAW, bekerja sama dengan Kementrian Agama Kota Surakarta.
- 3) Menerima Kunjungan tamu dari Komunitas Perempuan dan Anak dari Kelurahan Semanggi Kecamatan Pasar Kliwon Surakarta yang memberikan bimbingan mental pada kelayan Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta.
- 4) Bekerja sama dengan Dinas Kesehatan Kota Surakarta dan Rumah Sakit Dr. Oen Surakarta, mengadakan penyuluhan kesehatan tentang AIDS dan pengambilan darah pada kelayan Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama” Surakarta.

Waktu penyelenggaraan pelayanan sosial bagi kelayan yang disantun di Balai Rehabilitasi Sosial Wanita Utama maksimal selama satu tahun. Sebelum tahun 2003 pembinaan dilakukan selama 1 (satu) tahun penuh, namun sejak tahun 2003 pembinaan dilaksanakan selama 6 bulan sehingga dalam satu tahun terdapat dua tahap pembinaan. Tahap I bulan Januari-Juni dan Tahap II bulan

Agustus-Desember. Namun demikian, jika dalam kurun waktu pembinaan tersebut terdapat kelayan yang dinilai telah cukup matang dan dapat mandiri akan disalurkan atau diberikan bekal untuk membuka usaha sendiri, walaupun belum mengikuti pembinaan selama enam bulan. Tempat kegiatan rehabilitasi secara umum dilaksanakan di Balai Rehabilitasi Sosial Wanita Utama, kecuali ketika melaksanakan praktek program pengalaman lapangan/magang. Cukup banyak kegiatan bimbingan dan pelayanan di panti, para kelayan disibukkan dengan berbagai kegiatan, serta program bimbingan yang harus dijalani. Hal ini tidak semerta-merta membuat kelayan merasa betah menjalani proses rehabilitasi di panti. Pada umumnya mereka memiliki pendapat yang berbeda-beda mengenai program yang dilaksanakan oleh panti, terutama yang menyangkut mekanisme pengawasan yang berlangsung di dalamnya. Meskipun di panti diberikan berbagai macam pelayanan dan bimbingan, namun setiap kelayan memiliki persoalan pribadi, sehingga mereka lebih fokus kepada masalah mereka, sedangkan para pembimbing dianggap tidak paham akan kondisi dan permasalahan mereka. Sehingga apa yang diajarkan dan diberikan oleh panti hanyalah sesuatu yang mereka jalani karena terpaksa. Selain itu selama berada di panti mereka merasakan adanya pengawasan yang membatasi kebebasan mereka.

Pada umumnya para kelayan mengaku sulit berkonsentrasi menjalani program rehabilitasi, mereka pada umumnya memikirkan keluarga mereka, karena dalam kenyataannya mereka adalah tulang punggung keluarga. Beberapa kelayan bahkan setelah terjaring razia Satpol PP, langsung dibawa ke panti tanpa sempat memberi kabar kepada keluarganya.

Karena keikutsertaan para kelayan dalam rehabilitasi bukan karena kesadaran sendiri, pada umumnya mereka merasa segan untuk mengikuti berbagai macam kegiatan dan pendidikan di panti. Pada akhirnya apa yang disampaikan melalui program pendidikan dan keterampilan tersebut terkesan tidak masuk ke dalam diri para kelayan. Seperti yang diungkapkan kelayan berikut ini :

Nn (17 th) menjalani 5 bulan waktu rehabilitasi, tertangkap operasi Kepolisian Sektor Banjarsari.

”Saya disini senang mbak, karena dapat ketrampilan. Tapi saya pengen sekolah lagi mbak. Saya kan bukan PSK, kemaren saya dijual mami-mami. Malah yang beli itu *jebule* polisi mbak. Ortuku dah tau trus minta tanggung jawab sama Maminya, tapi *gak* bisa mbak. Saya harus tetep ikut rehabilitasi disini, Mami juga udah dipenjara.” (08 Maret 2011, 09.00 wib, Balai Rehabilitasi Karya Wanita Utama).

perpustakaan.ada juga kelayan yang mengeluhkan sulitnya melobi pihak panti, meskipun ada pihak yang bersedia menjamin agar dirinya dapat keluar dari panti. Hal ini menunjukkan bahwa banyak dari kelayan berusaha dengan berbagai macam cara untuk dapat terhindar dari program rehabilitasi panti. SM (34 th) terjaring razia Satpol Pamong Praja Kota Surakarta didepan kafe BB.

“Saya baru sebulan di sini Mbak, tapi saya mikir rumah terus, karena ada tanggungan, ada 3 anak yang saya tinggal, nggak tahu mereka sekarang gimana, ikut siapa, mungkin ikut keluarga, soalnya seminggu saya disini saya belum bisa kontrak mereka. Saya coba minta keringanan sama pihak panti tapi sampai sekarang belum ada tanggapan. Saya terpaksa kerja begini mbak, baru 2 bulan malah sudah kena operasi. Saya ditinggal suami anak saya 3 sekolah semua mbak, orangtua saya stroke. Saya keluar dari pekerjaan saya sebelumnya di toko elektronik karena gajinya kecil, padahal saya butuh uang setiap hari mbak. Saya tau ini pekerjaan hina mbak, tapi saya *kepepet*.” (08 Maret 2011, 09.30 wib, Balai Rehabilitasi Karya Wanita Utama)

Pada umumnya para kelayan merasa tidak betah berada di panti, karena di luar mereka hidup bebas, sedangkan di panti mereka dituntut untuk disiplin, hal ini tentu membuat para kelayan merasa sulit untuk menjalani program rehabilitasi yang dilakukan oleh panti. Wd (19 th), pengamen, tertangkap operasi Kepolisian Sektor Banjarsari.

”*Aku males neng kene umume yo do ra betah lah Mbak, lha wong biasa urip bebas, sak karepe dewe, isoh neng ngendi-ngendi, saiki diadepke karo kenyataan koyo ngene. Kudu disiplin, ra entuk metu seko panti, kegiatane dijadwal, wektu tangi, mangan, turu diatur, yo wajar Mbak yen do ra betah.* (08 Maret 2011, 10.00 wib Balai Rehabilitasi Karya Wanita Utama.

Dari pengakuan beberapa informan tersebut, pada umumnya penerimaan para kelayan terhadap program rehabilitasi panti tidak seperti yang diharapkan oleh pihak panti. Kebanyakan dari mereka merasa tidak betah berada di panti, apalagi mereka masuk rehabilitasi bukan karena kesadaran namun karena

terpaksa. Sedangkan dalam menjalani program rehabilitasi mereka cenderung tidak fokus dan kurang konsentrasi karena masalah pribadi yang membebani mereka. Selain itu adanya upaya-upaya dari pihak kelayan untuk melobi pihak panti menunjukkan bahwa mereka ingin terhindar dari rehabilitasi. Dapat dilihat bahwa penerimaan para kelayan terhadap program yang berjalan hanya terbatas karena sifatnya yang *taken for granted*. Hal ini kembali lagi pada pribadi masing-masing kelayan, karena meskipun berbagai program telah diterapkan didalam balai rehabilitasi jika tidak adanya kesadaran diri kelayan untuk meninggalkan dunia prostitusi mengakibatkan tidak optimalnya program rehabilitasi. Pada akhirnya kelayan hanya mengikuti rehabilitasi untuk formalitas saja, dan kembali lagi melakukan komersialisasi seksual seperti sebelumnya.

Berdasarkan kenyataan tersebut dapat peneliti kemukakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik yang bersifat *Crucial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijaksanaan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, demikian pula sebaliknya. Bagaimanapun sebaiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan, sehingga kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Seharusnya pemerintah dalam merumuskan kebijakan perlu melibatkan orang-orang yang berhubungan dengan materi kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini prostitusi membutuhkan suatu aturan yang tepat sasaran dilihat dari banyak aspek seperti yang dikemukakan oleh Lyn Stankiewicz Murphy (2007: 4) sebagai berikut:

Research involving women engaged in prostitution can allow for the discovery of the entire process of prostitution, including risk factors, strategies to avoid prostitution, and protective factors that may mediate the effects of the behavior on the individual as well as on society as a whole. Thus, we can benefit from the research findings that will broaden the traditional framework of prostitution as it is currently defined. (Sayangnya, dalam menerjemahkan kebijakan-kebijakan tersebut dalam bentuk-bentuk program dan proyek pada saat implementasinya terdapat sandungan yang sangat berat : banyak diantara kebijakan-kebijakan itu tetap saja berupa pernyataan-pernyataan simbolis dari pemimpin politik atau berupa undang-undang ataupun peraturan, sementara kebijakan lainnya yang telah dilaksanakan ternyata hasilnya tidaklah seperti yang diharapkan).

Hal ini dapat dilihat, dimana sanksi yang tegas seperti yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 tahun 2006 ternyata tidak membuat jera pekerja seks komersial karena pada pelaksanaannya sangat jauh dari apa yang tertulis dalam Perda, dari beberapa kasus yang ada, dimana pelaku yang melakukan kegiatan prostitusi masuk dalam pelanggaran tindak pidana ringan (Tipiring) setelah melalui proses peradilan di Pengadilan Negeri Surakarta hanya dijatuhi hukuman kurungan selama 10 hari dengan masa percobaan selama satu bulan serta terdakwa diharuskan mengganti biaya perkara seribu rupiah. Hal ini membuktikan bahwa aktivitas dari lembaga-lembaga atau badan-badan hukum mengambil jalan yang lebih mudah yang penting sudah melaksanakan tugas dan kewenangannya masing-masing sedangkan hasil yang dicapai bukan mewujudkan tujuan Perda itu sendiri.

Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 juga masih patut untuk dipertanyakan, karena pelaksanaan Perda kurang mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat, indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai, ketenangan masyarakat masih terganggu dengan adanya penularan penyakit mematikan, rumah tangga yang tidak harmonis.

B. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Kota Surakarta Dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran

Persoalan yang sering dihadapi dalam Pertumbuhan kota yang sedang mengalami perkembangan adalah permasalahan kemiskinan. Hal ini sangat berkaitan erat dengan merosotnya kualitas kehidupan dalam masyarakat, bahkan kemiskinan menyebabkan perempuan dan anak-anak mengalami eksploitasi baik tenaga maupun seksual. Salah satu strategi untuk kelangsungan hidup keluarga miskin, maka pekerjaan yang paling mudah adalah dengan jalan melacurkan diri. Banyak sekali perempuan dan anak-anak yang menjadi korban eksploitasi seksual (baik itu dilacurkan, diperdagangkan untuk tujuan seksual maupun pornografi) dan perdagangan manusia.

Melihat begitu banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh perempuan dan anak diperlukan upaya penanganan untuk mengatasi eksploitasi seks komersial, terutama di wilayah kota Surakarta. Upaya penanganan permasalahan ini tidak hanya menjadi tugas pemerintah kota saja tapi juga membutuhkan bantuan serta partisipasi dari lembaga non pemerintah, keluarga serta masyarakat. Proses penanganan permasalahan pelacuran tidak semudah apa yang telah direncanakan karena pada kenyataan yang terjadi dalam masyarakat banyak sekali ditemui hambatan yang ditemui dalam proses penanganannya.

Hal tersebut sesuai yang dikemukakan oleh Lyn Stankiewicz Murphy (2007: 1) sebagai berikut:

If we are able to explore the dimensions of these women's lives and better understand the issues behind the behavior of prostitution, we can create a better match between what exists and what is needed, with the goal being treatment, and ultimately, prevention of this behavior (Jika kita mampu mengeksplorasi dimensi permasalahan kehidupan perempuan maka kita dapat lebih memahami isu-isu di balik perilaku prostitusi, sehingga dapat membuat hubungan yang lebih baik antara apa yang ada dan apa yang dibutuhkan, sehingga dapat dibentuk suatu aturan yang tepat untuk mencegah prostitusi).

Hambatan-hambatan yang ditemui dalam penanganan eksploitasi seksual komersial (dalam hal ini adalah permasalahan pelacuran) di kota Surakarta yang dilakukan oleh pemerintah antara lain :

1. Kompleksnya Permasalahan

Isu eksploitasi seksual komersial sangat kompleks dan faktor pendukungnya pun sangat banyak serta berkaitan satu dengan lainnya. Faktor tersebut antara lain :

- a. Kemiskinan
- b. Perangkat hukum yang belum dapat dilaksanakan secara tegas di lapangan.
- c. Konsep kepemilikan dalam keluarga
- d. Media yang kurang mendukung pemberitaan tentang eksploitasi seksual komersial.
- e. Buruknya pelayanan publik, dan kurangnya perhatian dari pemerintah sendiri karena kegiatan eksploitasi seksual komersial ini dianggap bukan permasalahan yang utama dalam program kerja pemerintah.

2. Kurangnya Respon Masyarakat

Hambatan yang lain adalah berasal dari masyarakat itu sendiri, karena melalui dorongan dari masyarakat di lingkungan tempat tinggal sendiri dapat menyebabkan seorang perempuan terjerumus ke dalam dunia pelacuran. Selain itu, tanggapan serta pandangan masyarakat sendiri terhadap perempuan yang dilacurkan kurang memberikan respon yang positif, sehingga hal ini menyebabkan mereka enggan untuk kembali ke masyarakat dan memilih tetap untuk tinggal menjalani profesinya tersebut, keenganan untuk meninggalkan profesinya tersebut antara lain disebabkan karena ejekan masyarakat, dikucilkan oleh masyarakat, harga diri yang sudah tercemar, dijauhi dan dianggap rendah oleh masyarakat dan lain-lain.

3. Hambatan Yang Berasal Dari Pelaku Dan Keluarga Yang Menjadi Korban Eksploitasi Seks Komersial Itu Sendiri.

Hambatan yang lain adalah berasal dari pelaku kegiatan seks komersial itu sendiri, dimana mereka enggan untuk meninggalkan profesinya tersebut. Faktor ekonomi menjadi alasan utama mereka terjun ke dalam dunia

pelacuran, dimana kebanyakan dari mereka dijadikan tulang punggung keluarga untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.

Di samping itu mereka beranggapan kalau melacurkan diri merupakan pekerjaan yang paling mudah untuk menghasilkan uang dan juga keterbatasan kemampuan baik kepandaian ataupun ketrampilan yang mereka miliki. Faktor yang lain adalah faktor psikologis seperti motif balas dendam dimana mereka pernah dicampakkan atau mengalami kisah percintaan yang kelam karena ditinggal suami atau pacar serta adanya ketakutan untuk kembali ke dalam masyarakat, dimana mereka beranggapan akan ditolak atau tidak diterima dalam masyarakat akibat profesi mereka. Hal ini diperparah dengan respon keluarga dari pihak korban, dimana sering kali terdapat penolakan karena melacurkan diri merupakan sebuah aib yang sebisa mungkin harus dihindari. Hal ini pulalah yang menyebabkan banyak dari pelaku kegiatan seks komersial yang menyembunyikan pekerjaan mereka dari pihak keluarganya.

Mengingat faktor penyebab terjadinya eksploitasi seks komersial sangat kompleks, maka perlu berbagai upaya untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi berbagai hambatan tersebut agar dalam implikasinya kebijakan tersebut dapat berjalan dengan efektif.

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam menangani hambatan-hambatan dalam penanganan permasalahan pelacuran mengacu pada kebijakan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial Di Kota Surakarta. Di dalam Perda terdapat lima kategori kerangka kerja dan komitmen untuk penanggulangan kegiatan eksploitasi seks komersial, yaitu sebagai berikut :

a. Koordinasi dan Kerjasama

Pada kerangka kerja koordinasi dan kerja sama ini, Pemkot melalui Dinas Sosial bekerja sama dengan Satpol PP, bagian Bina Mitra dari Poltabes Surakarta serta Balai Rehabilitasi Sosial "Wanita Utama"

Surakarta. Untuk Satpol PP bersama Bina Mitra Poltabes Surakarta melaksanakan beberapa kegiatan, seperti:

- 1) Menerima, mencari, mengumpulkan dan memiliki keterangan atau laporan berkenaan dengan tindakan pelacuran agar keterangan tersebut menjadi lengkap.
- 2) Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai perseorangan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindakan yang berhubungan dengan pelacuran.
- 3) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang yang berhubungan dengan kegiatan eksploitasi seksual komersial.
- 4) Meminta bantuan lembaga swadaya masyarakat dalam hal penyuluhan sebagai bentuk dari pencegahan kegiatan eksploitasi seksual komersial.

Pemkot Surakarta, menyerahkan pembinaan selanjutnya kepada Balai Rehabilitasi Sosial "Wanita Utama" untuk melakukan rehabilitasi dan reintegrasi, dimana pelaksanaannya melalui:

- 1) Bimbingan dan Pendidikan rohaniyah, jasmaniah dan ketrampilan.
- 2) Penyediaan lapangan pekerjaan
- 3) Usaha-usaha lain yang dapat menegakkan penghidupan masyarakat.
- 4) Mengupayakan pendidikan alternatif bagi korban

b. Upaya Pencegahan dan Penanggulangan

Upaya-upaya pencegahan ini diarahkan untuk meningkatkan kesadaran dan komitmen keluarga, masyarakat, pejabat dan aparat negara tentang hak-hak anak dan perempuan akibat yang ditimbulkan oleh eksploitasi seks komersial. Beberapa kegiatan sebagai upaya pencegahan yang penting, antara lain:

- 1) Memperluas lapangan pekerjaan.
- 2) Menyediakan program pendidikan luar sekolah.
- 3) Membangun kesadaran anak dan perempuan terhadap hak-haknya khusus di lingkungan yang rentan terhadap kegiatan eksploitasi seks komersial.
- 4) Kampanye publik dengan materi, seperti menolak pornografi, perilaku seks yang sehat dan bertanggung jawab.

- 5) Dikembangkannya berbagai model pendidikan alternatif, terutama bagi para korban yang sudah tidak ingin sekolah kembali.
- 6) Melaksanakan kerjasama antar daerah yang dilakukan melalui pertukaran informasi, kerjasama penanggulangan dan kegiatan teknis lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Melakukan koordinasi yang diperlukan dengan Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat.

Upaya-upaya penanggulangan terhadap kegiatan eksploitasi seksual komersial bertujuan dapat menghapuskan kegiatan tersebut. Penanggulangan terhadap kegiatan eksploitasi seksual komersial dapat dilakukan dengan cara:

- 1) Penertiban perijinan yang rentan terhadap kegiatan eksploitasi seks omersial.
- 2) Pemberian sanksi terhadap pelaku sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan ancaman hukuman pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak 50 juta rupiah.

c. Upaya-Upaya Perlindungan

Korban akibat perbuatan eksploitasi seks berhak mendapatkan perlindungan dari keluarga, masyarakat dan pemerintah serta pihak-pihak lainnya. Di dalam permohonan perlindungan dapat diajukan sendiri oleh pihak korban secara lisan ataupun tulisan serta dapat diwakilkan oleh pihak lain dengan ketentuan adanya surat persetujuan surat kuasa dari pihak korban, kecuali apabila dalam keadaan tertentu, permohonan perlindungan dapat diajukan tanpa persetujuan korban.

Mengenai perlindungan yang dilakukan memerlukan kerjasama dari berbagai pihak dan hal-hal yang harus dilakukan oleh masing-masing pihak yang melakukan perlindungan antara lain:

- 1) Menghormati dan menjaga kerahasiaan korban.
- 2) Memeriksa kesehatan korban sesuai dengan stansar profesinya.
- 3) Melindungi hak-hak reproduksi korban.
- 4) Membuat laporan tertulis hasil pemerisaan korban, visumet repertum atas

permintaan penyidik kepolisian atau surat keterangan medis yang memiliki kekuatan hukum yang sama sebagai alat bukti.

d. Upaya Rehabilitasi dan Reintergrasi Sosial

Upaya ini dilakukan oleh Balai Rehabilitasi Sosial “Wanita Utama”

Surakarta di bawah pengawasan Dinas Sosial Propinsi Jawa Tengah, karena pemerintah kota Surakarta belum memiliki balai rehabilitasi sendiri, untuk memberikan pembekalan , ketrampilan, mengintergrasikan ke dalam kehidupan keluarga dan masyarakat. Balai Rehabilitasi Sosial Wanita ”Wanita Utama” Surakarta berperan dalam upaya mengatasi permasalahan sosial dengan memberikan pembinaan baik pembinaan fisik, mental, sosial dan ketrampilan sehingga para kelayan nantinya dapat hidup secara normal di tengah-tengah masyarakat. Kelayan merupakan sebutan bagi eks pekerja seks komersial yang ikut dalam program rehabilitasi yang diadakan oleh pihak balai. Dalam mewujudkan usaha ini pihak panti dalam peranannya melaksanakan aktifitas-aktifitas pembinaan.

1) Pembinaan Di Balai Rehabilitasi Sosial ”Wanita Utama” Surakarta

Program pembinaan di Balai Rehabilitasi Sosial ”Wanita Utama” Surakarta, selama proses pendidikan merupakan satu kesatuan yang intergral, untuk mencapai tujuan yakni mengembalikan kelayan ke masyarakat dengan bekal serta kemampuan yang meliputi mental, fisik, sosial dan ketrampilan. Adapun program pemberian bimbingan atau rehabilitasi tersebut dalam upaya untuk membina eks wanita tuna susila adalah sebagai berikut :

2) Pembinaan atau Bimbingan Fisik

Untuk mengembangkan daya tahan tubuh dengan latihan-latihan jasmani berupa olah raga dan penyampaian pengetahuan agar kelayan menjaga, merawat dan meningkatkan kesehatan serta kemandapan fisik sebagai faktor penunjang kemampuannya.

3) Pembinaan atau Bimbingan Mental

Program rehabilitasi mental ini merupakan usaha dari Balai Rehabilitasi "Wanita Utama" Surakarta untuk mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab kelayan baik secara mandiri atau kelompok sehingga

para kelayan akan berupaya mengatasi masalahnya sendiri serta dapat menyesuaikan diri dengan norma-norma kehidupan.

4) Pembinaan atau Bimbingan Sosial

Rehabilitasi ini bertujuan untuk menanamkan kesadaran ke arah kerukunan dan kebersamaan hidup bermasyarakat sehingga menumbuhkan sikap dan tanggung jawab sosial baik di lingkungan keluarga maupun lingkungan masyarakat.

5) Pembinaan atau Bimbingan ketrampilan Praktis

Pemberian ketrampilan praktis ini bertujuan agar pada saatnya nanti ketika kelayan keluar dari balai rehabilitasi memiliki berbagai ketrampilan sehingga dapat menunjang kehidupan mereka dan tidak kembali lagi ke dalam dunia pelacuran.

Aspek rehabilitasi terhadap kelayan yang telah mendapatkan pendidikan di Balai Rehabilitasi Sosial "Wanita Utama" Surakarta, keberhasilannya dapat dilihat dari 2 aspek utama yaitu:

a) Pihak Kelayan

Aspek ini lebih menitikberatkan kepada kondisi kelayan itu sendiri yaitu mereka telah memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- (1) Sudah mempunyai kemauan dan kemampuan untuk memotivasi diri dan menolak ajakan untuk melakukan kegiatan tuna susila atau pelacuran dalam bentuk apapun juga. Hal ini merupakan bentuk perwujudan pulihnya harga diri, kepercayaan diri serta kesadaran akan norma-norma kehidupan dalam masyarakat.
- (2) Memahami dan menguasai suatu bentuk ketrampilan kerja tertentu yang dapat dipergunakan sebagai bekal untuk mendapatkan pekerjaan bagi dirinya.

- (3) Sudah mempunyai pekerjaan sesuai dengan norma yang berlaku dalam masyarakat, sudah bisa beradaptasi dengan lingkungan sekitar secara wajar baik di lingkungan pekerjaan, keluarga maupun masyarakat dalam segala kegiatannya yang berhubungan dengan kemasyarakatan.

perpustakaan.uns.ac.id

b) Pihak Keluarga

digilib.uns.ac.id

Aspek ini menitikberatkan kepada kemauan warga masyarakat untuk menerima kembali eks Wanita tuna susila yang telah dibina di panti dalam lingkungan masyarakat, ciri-cirinya sebagai berikut:

- (1) Dapat memahami dan menghayati bahwa permasalahan tuna susila bukan hanya tanggung jawab pemerintah semata tetapi juga masyarakat ikut berperan serta dalam upaya memberantas masalah sosial ini.
- (2) Dapat menerima kembali, memberikan kesempatan kerja, usaha, mengusahakan lapangan kerja yang layak kepada eks wanita tuna susila yang telah berhasil direhabilitasi.
- (3) Masyarakat memiliki daya tangkal terhadap kemungkinan berkembangnya masalah sosial terutama di daerah asal bekas WTS atau dengan atau lain masyarakat dapat mencegah munculnya aktivitas pelacuran.
- (4) Memberikan kesempatan secara terbuka kepada mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan dalam kemasyarakatan.

e. Peningkatan Partisipasi Keluarga dan Masyarakat

Upaya ini diarahkan untuk memfasilitasi terwujudnya partisipasi keluarga dan masyarakat termasuk partisipasi perempuan dan anak dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta tindak kebijakan dari program penanggulangan praktek pelacuran.

Mengenai peran serta keluarga dan masyarakat diatur dalam Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 Perda No. 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial sebagai berikut:

Pasal 7 :

Keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat mempunyai peran serta dalam :

- a. Memberikan rasa aman dan kasih sayang kepada anggota keluarganya;
- b. Mewujudkan anak yang teguh imannya, berpendidikan, sehat dan tangguh dalam bersaing serta mampu menentukan masa depan sendiri;
- c. Menumbuhkembangkan bakat, kemampuan, kesejahteraan dan kehidupan sosial yang baik dan bermoral;
- d. Meningkatkan peran dan pemberdayaan keluarga sebagai wahana bagi anak untuk bersosialisasi dan berlindung dari segala perlakuan salah, penelantaran dan eksploitasi;
- e. Mencegah terjadinya tindakan sebagaimana tersebut dalam Pasal 4 dan 5;
- f. Melindungi dan membantu rehabilitasi korban;

Pasal 8

- (1) Masyarakat berperan dalam membantu upaya pencegahan dan penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial;
- (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh orang-perorangan, lembaga social kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, badan usaha, dan media massa.

Pasal 9

- (1) Kegiatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan korban berupa :
 - a. Melaporkan pada aparat yang berwenang apabila mengetahui dan mendengar terjadinya tindakan sebagaimana tersebut dalam Pasal 4 dan 5;
 - b. Memberi kesempatan yang sama terhadap setiap korban untuk mendapatkan pendidikan, perlindungan dan pelayanan kesehatan;
 - c. Memberi informasi yang dapat membantu proses perlindungan korban;
 - d. Membantu proses rehabilitasi korban.

(2) Ketentuan lebih lanjut tentang peran serta masyarakat diatur dengan Peraturan Walikota.

Berdasarkan ketentuan di atas Kegiatan penting yang dapat dilakukan antara lain:

1. Memberikan rasa aman dan kasih sayang kepada anggota keluarganya.
2. Meningkatkan peran dan pemberdayaan keluarga sebagai wahana bagi anak untuk bersosialisasi dan berlindung dari segala perlakuan salah, penelantaran dan eksploitasi terhadap mereka.
3. Memfasilitasi pembentukan jaringan (seperti kelompok-kelompok anak, forum masyarakat peduli dan lain sebagainya.)
4. Melaporkan kepada aparat yang berwenang apabila mengetahui dan mendengar terjadinya kegiatan eksploitasi seks komersial.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006

Kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam penanggulangan praktek pelacuran dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu usaha dengan cara preventif dan juga dengan tindakan represif. Tindakan preventif dilakukan oleh pemerintah terkait dengan jalan penyempurnaan Perundang-undangan mengenai larangan terhadap tindakan pelacuran, pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian serta peningkatan kesejahteraan rakyat dengan jalan memperluas lapangan pekerjaan. Adapun tindakan represif dimaksudkan sebagai kegiatan untuk menekan dan usaha pemulihan untuk kemudian dikembalikan dalam kehidupan bermasyarakat. Usaha ini melalui aktivitas rehabilitas dan resosialisasi, rehabilitasi bekerja sama dengan balai Rehabilitasi Sosial Wanita Utama. Upaya pemberantasan prostitusi dilakukan, salah satunya dengan melakukan razia-razia dan penggrebekan terhadap tempat-tempat prostitusi terselubung maupun prostitusi jalanan oleh aparat yang berwenang. Pemberian pembinaan, pendidikan moral, mental, dan siraman agama dilakukan demi mengurangi keberadaan aktivitas prostitusi yang makin marak berkembang. Meski upaya ini tidak banyak membawa hasil positif, karena tindakan ini tidak membawa efek jera bagi mereka para pelaku prostitusi. Akan tetapi, pemberantasan prostitusi terus dilakukan, karena bagaimanapun prostitusi mutlak harus ditanggulangi sebab tidak saja akibat-akibatnya yang membahayakan, tetapi juga agar gejala ini tidak diterima oleh masyarakat sebagai pola budaya.

2. Kendala-Kendala yang Dihadapi Pemerintah Kota Surakarta dalam Penanggulangan Praktek Pelacuran

Kendala dalam melaksanakan penanganan terhadap masalah pelacuran di Kota Surakarta antara lain karena kompleksnya permasalahan, dimulai dari minimnya anggaran dana pemerintah dalam menangani kegiatan eksploitasi seksual komersial, kemudian permasalahan ini dianggap bukan masalah yang utama yang harus ditangani pemerintah karena ada permasalahan lain yang lebih penting seperti yang dijelaskan oleh Dinas Sosial Kota Surakarta yaitu konsentrasi program kerja terhadap penertiban anak jalanan, pengemis dan gelandangan dan dari Satpol PP yang berkonsentrasi terhadap relokasi dan penertiban pedagang kakilima. Minimnya tenaga/petugas juga dijadikan alasan kurangnya optimalisasi pelaksanaan Perda ini. Tantangan dari masyarakat yang berasal dari lingkungan tempat tinggal PSK maupun dari geromo, kemudian hambatan yang berasal dari PSK sendiri yang tidak mau meninggalkan profesinya tersebut sebagai alasan untuk mencukupi kebutuhan hidupnya dan keluarga serta hambatan dari orangtua atau keluarga PSK yang telah menggantungkan kehidupan ekonomi keluarganya.

B. Saran

1. Kepada Pemerintah Kota Surakarta

Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 juga masih patut untuk dipertanyakan, karena pelaksanaan Perda kurang mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat karena Perda ini belum dapat dilaksanakan dengan maksimal, indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai, ketenangan masyarakat masih terganggu dengan adanya penularan penyakit kelamin bahkan AIDS, rumah tangga yang tidak harmonis, sehingga perlu ditinjau kembali mengenai pelaksanaan ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006. Hendaknya pemerintah melibatkan para pelaku

prostitusi dalam penyusunan atau pembentukan mengenai peraturan daerah yang berkaitan. Sehingga Perda tersebut dapat tepat sasaran, dan dapat memberikan solusi yang efektif pada penanggulangan praktek pelacuran. Perempuan yang melacurkan diri dianggap sebagai kriminal, padahal dia merupakan korban mata rantai sistemik feminisasi kemiskinan dan marginalisasi perempuan. Pemerintah hendaknya mencari solusi yang tepat dalam menangani pelacuran di Surakarta dengan menilik dari akar permasalahan misalnya kemiskinan, kurangnya lapangan kerja, bahkan pelaksanaan dari Perda yang belum sesuai dari isi perda itu sendiri. Konsep atau pendekatan penertiban haruslah memasukkan unsur-unsur HAM, termasuk dalam kurikulum pendidikan para polisi pamong praja atau aparat lain.

2. Kepada Masyarakat

Hendaknya masyarakat berperan aktif membantu pemerintah dalam upaya penanggulangan praktek pelacuran di Kota Surakarta misalnya melakukan kegiatan mandiri di lingkungan masyarakat untuk menghindarkan lingkungannya menjadi tempat berkembangnya kegiatan eksploitasi seksual komersial, sebab praktek pelacuran berdampak terhadap perilaku moral generasi muda juga berdampak terhadap penyakit menular seperti HIV dan AIDS. Penggunaan berbagai istilah yang menyudutkan PSK, seperti sampah masyarakat, penyakit masyarakat, dan penyandang masalah kesejahteraan sosial, harus dihentikan. Sebab hal itu juga memicu para pelacur takut untuk berhenti melacurkan diri dan bersosialisasi dalam masyarakat, karena adanya penolakan tersebut.

3. Kepada Lembaga Swadaya Masyarakat

Lembaga swadaya masyarakat diharapkan dapat membantu pemerintah dalam melakukan penyuluhan dalam rangka pencegahan kegiatan eksploitasi seksual komersial.

Diharapkan kegiatan tersebut juga disertai dengan solusi yang tepat di berbagai pihak agar dapat meminimalisir kegiatan eksploitasi seksual komersial bahkan pada akhirnya Kota Surakarta bersih dari kegiatan komersialisasi seksual tersebut.

