

ANALISIS BUDAYA HUKUM MASYARAKAT DALAM PENANGGULANGAN PELACURAN DI KABUPATEN INDRAMAYU DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM DAN GENDER

Anthon Fathanudien

Fakultas Hukum Universitas Kuningan
Jl. Cut Nyak Dhien No.36 A, Cijoho Kuningan
Email: anthonfathanudien@yahoo.co.id

Abstrak

Dalam dekade ini, perkembangan pelacur menjadi bersinar khususnya di Kabupaten Indramayu. Pemerintah Indramayu melakukan beberapa upaya untuk mengatasi masalah tersebut dengan memproduksi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001 tentang penghapusan pelacur. Dalam pelaksanaannya, pencegahan pelacur itu banyak dilakukan dengan memesan dan menangkap perempuan sebagai pelacur dilakukan oleh lembaga hukum sedangkan laki-laki sebagai konsumen bebas. Dengan cara ini menunjukkan bahwa ada ketidakadilan gender upaya pencegahan pelacur di Kabupaten Indramayu.

Ketidakadilan gender menyebabkan kesulitan untuk mencegah pelacur karena merupakan paradigma interaksi antara perempuan dan keluar dari pernikahan. Dalam interaksi tersebut, wanita itu seperti bagian menyewa sedangkan manusia sebagai bagian konsumen atau penyewa. Dalam pencegahan pelacur yang sudah dilakukan hanya wanita sebagai bagian menyewa mendapat hukuman yang lain dan bagian penyewa adalah gratis. Ini menunjukkan bahwa hukum itu dibuat oleh manusia dan memiliki tujuan untuk memperkuat hubungan patriarki. Oleh karena itu, teori system hukum oleh Lawrence M. Friedman dan teori hukum dengan perspektif feminisme oleh D. Kelly Weisberg digunakan untuk menganalisis masalah tersebut.

Kata kunci : Pencegahan, Pelacur, Hukum dan Gender

Abstrac

In this decade, the development of prostitute becomes luster especially in Indramayu city. The government of Indramayu did some efforts to solve that problem by producing regional regulation no. 2 about "The Elimination of Prostitute". In the implementation, the prostitute prevention was much done by ordering and catching the women as the whore done by the upholds law agencies, meanwhile the men as the consumer were free. This way shows that there is an injustice of gender un the effort of prostitute prevention in Indramayu.

The injustice of gender causes the difficulties to prevent the prostitute because it is a paradigm of interaction between woman and out of marriage. In that interaction, the woman is like a hire part, meanwhile the man as the consumer or tenant part. In the prostitute prevention that was already done, only the woman as the hire part got punishmen; on the other and the tenant part was free. It shows that the law was made by man and has a purpose to strengthen the patriarchy relationship. Therefore, the theory of law system by Lawrence M. Friedman and the theory of law with feminism perspective by D.Kelly Weisberg are used to analyse that problem.

Keywords : Prevention, Prostitute, Law and Gender

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pelacuran merupakan masalah yang tidak hanya melibatkan pelacurnya saja, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan suatu kegiatan yang melibatkan banyak orang seperti germo, para calo, serta konsumen-konsumen yang sebagian besar pelakunya merupakan laki-laki yang sering luput dari perhatian aparat penegak hukum.

Di Indonesia, Pemerintah tidak secara tegas melarang adanya praktek-praktek pelacuran. Ketidaktegasan sikap pemerintah ini dapat dilihat pada Pasal 296, 297 dan 506 Kitab Undang-Undang Hukum pidana (KUHP) naupun dalam rancangan KUHP 2006, khususnya Pasal 487 Bab XVI. Pasal-pasal tersebut dalam KUHP hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara illegal, artinya larangan hanya diberikan untuk mucikari atau germo, sedangkan pelacurnya sendiri sama sekali tidak ada pasal yang mengaturnya. Kegiatan seperti itu pun tidak dikelompokkan sebagai tindakan kriminal.

Di Kabupaten Indramayu, pelacuran sangat diutamakan karena perbuatan tersebut bertentangan dengan norma hukum, norma agama, norma kesopanan maupun norma kesusilaan. Daerah Kabupaten Indramayu telah melakukan upaya penanggulangan pelacuran dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang “pemberantasan Pelacuran” yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001 sebagai dasar hukum untuk menaggulangi pelacuran di wilayah Kabupaten Indramayu. Dalam pelaksanaannya, penanggulangan pelacuran lebih banyak dilakukan dengan menertibkan dan menangkap perempuan pelacur yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, sedangkan laki-laki para pelanggan atau konsumennya jarang dan bahkan tidak pernah ditangkap atau luput dari perhatian aparat penegak hukum. Cara penertiban seperti ini menunjukkan adanya

ketidakadilan gender karena terdapat diskriminasi terhadap perempuan. Adanya ketidakadilan gender dapat menyebabkan sulitnya penanggulangan pelacuran, karena pelacur merupakan paradigm interaksi antara perempuan dan laki-laki diluar perkawinan. Dalam interaksi tersebut, perempuan diibaratkan sebagai pihak yang disewa, sedangkan laki-laki (konsumen) sebagai pihak penyewa. Penanggulangan pelacuran hanya pelacurnya saja selaku pihak yang disewa dikenakan sanksi sedangkan laki-laki (konsumen) sebagai pihak yang menyewa tidak diberi sanksi.

Secara normatif, diskriminasi terhadap perempuan telah dihapuskan berdasarkan Konvensi Wanita (CEDAW) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Namun dalam kenyataannya, masih tampak adanya nilai-nilai budaya masyarakat yang bersifat diskriminatif. Hal tersebut dapat menghambat terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender dalam penegakan hukum terkait dengan penanggulangan pelacuran. Berdasarkan adanya ketimpangan gender antara realita dengan kondisi normatif, maka dalam hal ini penulis mengkaji masalah analisis budaya hukum masyarakat dalam penanggulangan pelacuran di Kabupaten Indramayu ditinjau dari perspektif hukum dan gender.

2. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka dipandang perlu untuk mengetahui bagaimanakah penerapan penanggulangan pelacuran di Kabupaten Indramayu berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001?

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kabupaten Indramayu telah melakukan upaya-upaya untuk memberantas pelacuran dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tentang “Pemberantasan Pelacuran”,

hal ini dapat diketahui efektif tidaknya peraturan tersebut dilaksanakan.

Menurut Soerjono Soekanto¹, menyatakan bahwa untuk dapat terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif, itu dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu sebagai berikut :

- a. Faktor hukumnya sendiri,
- b. Faktor Penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum,
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum,
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Abdurahman² senada dengan Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi keefektifan berlakunya undang-undang atau peraturan yaitu :

- a. Faktor peraturan hukumnya sendiri baik yang menyangkut system peraturannya dalam arti sinkronisasi antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, peraturan yang mendukung pelaksanaan peraturan yang bersangkutan dan substansi atau isi dari peraturan tersebut.
- b. Faktor pelaksana dan penegak hukum yang disertai tugas untuk melaksanakan peraturan tersebut.
- c. Faktor sarana dan prasarana yang mencakup berbagai fasilitas yang diperlakukan untuk mendukung pelaksanaan peraturan tersebut.

- d. Faktor masyarakat dan budaya setempat banyak mempengaruhi pelaksanaan undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Faktor-faktor tersebut diatas saling berkaitan erat satu sama lain, sebab merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari efektifitas berlakunya undang-undang atau peraturan. Keempat faktor tersebut dapat dikaji berdasarkan Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman.

Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman³ menyatakan bahwa sebagai suatu sistem hukum dari system kemasyarakatan, maka hukum mencakup tiga komponen yaitu :

1. *Legal Substance* (Substansi Hukum) merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam system hukum itu mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun.
2. *Legal Structure* (Struktur Hukum) merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum antara lain institusi atau penegak hukum seperti advokat, polisi, jaksa dan hakim.
3. *Legal Culture* (Budaya Hukum) merupakan suasana pikiran sistem dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, atau disalahgunakan oleh masyarakat.

Dari ketiga komponen-komponen dalam sistem yang saling mempengaruhi satu sama lainnya tersebut, maka dapat

¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, 2002, Jakarta, 45

² Abdurahman, *Himpunan peraturan Perundang-undangan*, Akademika Pressindo, 1985, Jakarta, 87

³ Friedman, Lawrence M, *The legal System : A Social Science Perspective*, Russel Soge Foundation, 1969, New York, 210

dikaji bagaimana bekerjanya hukum dalam praktek sehari-hari. Hukum merupakan budaya masyarakat, oleh karena itu tidak mungkin mengkaji hukum secara satu atau dua sistem hukum saja, tanpa memperhatikan kekuatan-kekuatan sistem yang ada dalam masyarakat. Dengan demikian, teori sistem hukum ini menganalisa masalah-masalah terhadap penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

1. Penerapan Substansi Hukum

Sebagaimana diketahui, hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara illegal seperti tercantum pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 296, 297 dan 506. KUHP juga melarang perdagangan wanita dan anak-anak di bawah umur. Demikian pula dalam rancangan KUHP 2006, BAB XVI mengenai "Tindak Pidana Kesusilaan". Pasal-pasal tersebut dalam KUHP hanya melarang mereka melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara illegal, artinya larangan hanya diberikan untuk mucikari atau germo.

Meskipun demikian, hukum pidana tetap merupakan dasar dari peraturan-peraturan dalam industri seks di Indonesia. Karena larangan memberikan pelayanan seksual khususnya terhadap praktek-praktek pelacuran tidak ada dalam hukum Negara, maka peraturan dalam industri seks ini cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah daerah, baik pada tingkat propinsi, kabupaten dan kecamatan dengan mempertimbangkan reaksi, aksi dan tekanan berbagai organisasi masyarakat yang bersifat mendukung dan menentang pelacuran tersebut.

Penanggulangan pelacuran di Kabupaten Indramayu merupakan masalah yang kompleks dan rumit. Dikatakan kompleks, karena masalah pelacuran menyangkut kehidupan manusia

yang disebabkan oleh berbagai aspek seperti social, budaya, ekonomi, ketertiban dan keamanan lingkungan. Penanggulangan pelacuran dikatakan rumit, karena menyangkut sikap mental sehingga penanggulangannya harus secara professional dengan rencana yang matang serta pelaksanaan kegiatan yang terarah, terpadu dan berkesinambungan.

Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tentang "Pemberantasan Pelacuran" tersebut terdiri dari 6 (enam) BAB yaitu mengatur hal-hal sebagai berikut :

1. BAB I mengenai Ketentuan Umum. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 1 yaitu mengenai pengertian tentang pelacur, tuna susila, tempat perbuatan tuna susila atau pelacuran, germo atau mucikari.
2. BAB II mengenai Larangan. Larangan yang dimaksud adalah larangan terhadap perbuatan tuna susila atau pelacuran dalam daerah Kabupaten Indramayu. Termasuk juga peranan masyarakat Kabupaten Indramayu yang diwajibkan ikut berpartisipasi aktif dalam upaya pemberantasan usaha pelacuran dan atau tuna susila dalam wilayahnya masing-masing. Larangan ini diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 4.
3. BAB III mengenai Pengawasan. Diatur dalam Pasal 5 yaitu pengawasan terhadap Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Bupati atau Pejabat yang ditunjuk.
4. BAB IV mengenai Ketentuan Pidana. Diatur dalam Pasal 6 yaitu setiap orang yang melanggar Peraturan Daerah ini dipidana dengan pidanakurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
5. BAB V mengenai Ketentuan Penyidik. Diatur dalam Pasal 7

yaitu selain pejabat penyidik umum dapat juga dilakukan oleh Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Daerah yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. BAB VI tentang Ketentuan Penutup. Diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9.

Dengan melihat isi dari Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tersebut diatas belum terlihat diaturnya pihak-pihak pelanggan atau konsumen pelacur, karena unsur-unsur pokok adanya pelacuran adalah adanya hubungan kelamin atau seksual antara pelacur dengan pelanggan atau konsumennya. Sebagian besar para pelanggannya merupakan lelaki hidung belang (julukan bagi laki-laki yang senang pada pelacur). Membahas masalah laki-laki dan perempuan dalam penanggulangan pelacuran, maka teori yang dipergunakan untuk menganalisis adalah teori hukum berspektif Feminis (*Feminist Legal Theory/Feminist Jurisprudence Theory*) dari D. Kelly Weiberg. Teori hukum berspektif Feminis dari D. Kelly Weiberg⁴ ini mempunyai dua komponen utama yaitu :

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

Kedua komponen tersebut menyatakan bahwa teori hukum perspektif feminis tersebut menyelidiki dan mengkritisi baik pada tataran teoritik

maupun penerapan perspektif feminis terhadap larangan hukum terutama berkaitan dengan pelacuran atau pelecehan seksual. Feminisme tersebut memiliki tujuan sebagai berikut⁵ :

- a. Mencari cara penataan ulang mengenai nilai-nilai di dunia dengan mengikuti kesamaan gender (jenis kelamin) dalam konteks hubungan kemitraan universal dengan sesama manusia.
- b. Menolak setiap perbedaan antar manusia yang dibuat atas dasar perbedaan jenis kelamin.
- c. Menghapuskan semua hak-hak istimewa ataupun pembatasan-pembatasan tertentu atas dasar jenis kelamin.

Teori hukum perspektif feminis tersebut menginginkan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan yang ingin mencari peluang kebebasan atau kemerdekaan untuk perempuan.

Penanggulangan pelacuran terhadap masalah substansi hukum yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 belum terlihat diaturnya pihak-pihak pelanggan atau konsumen pelacur. Konsumen tersebut sebagian besar adalah laki-laki. Perempuan pelacur bukanlah satu-satunya pemikul tanggung jawab ketika praktek-praktek pelacuran tumbuh subur dan berkembang di kota-kota besar. Dengan ini menunjukkan adanya ketidakadilan gender karena pihak konsumen pelacur yang sebagian laki-laki tidak dapat dikenakan sanksi. Dimana pihak perempuan dianggap mendorong timbulnya pelacuran karena perempuan selalu dijadikan obyek kekuasaan laki-laki, artinya perempuan dapat diinginkan atau dicampakkan kalau sudah tidak diperlukan lagi.

Dengan demikian, Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001, menunjukkan bahwa hukum

⁴ D. Kelly Weisberg, *Feminist Legal Theory*, Foundation, 1997, Temple University Press, Philadelphia, 75

⁵ Aida Fitalaya S. Hubies, *Feminisme dan Pemberdayaan Perempuan*, Pustaka Hidayah, 1997, Bandung, 68

diinformasikan oleh laki-laki dan bertujuan memperkuat hubungan-hubungan sosial yang patriarki. Hubungan yang dimaksud didasarkan pada norma, pengalaman dan kekuasaan laki-laki dan mengabaikan pengalaman perempuan. Dengan demikian, hukum dipandang telah menyumbang kepada penindasan terhadap perempuan.

2. Penerapan Struktur Hukum

Lawrence M. Friedman⁶ menyebutkan bahwa struktur dari sistem hukum merupakan bentuk dari keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum tersebut yaitu : Advokat, Polisi, Jaksa, Hakim dan para penegak hukum lainnya. Para penegak hukum lainnya adalah mereka yang ditunjuk undang-undang atau peraturan-peraturan seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 yaitu selain aparat penegak hukum pada umumnya juga dapat dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu yang pengangkatannya ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Langkah-langkah yang dilakukan dalam penanggulangan pelacuran yaitu dengan langkah preventif dan represif. Langkah preventif yang dilakukan dalam penanggulangan pelacuran yang ada di Kabupaten Indramayu tidak dengan hukum pidana (KUHP) karena sebagaimana telah diungkapkan diatas, bahwa tidak ada pasal-pasal yang berhubungan langsung dengan pelacur melainkan hanya germonya dan perdagangan perempuan yang dapat diancam pidana. Ketentuan atau aturan yang digunakan adalah dengan menggunakan ketentuan-ketentuan Pemerintah Daerah masing-masing baik

dituangkan dalam Peraturan Daerah ataupun suatu kebijakan operasional lainnya. Tindakan-tindakan tersebut berupa :

- a. Tindakan razia terhadap pelacuran
- b. Melaksanakan dengan tegas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tentang "Pemberantasan Pelacuran" di Kabupaten Indramayu.

Langkah-langkah represif lainnya terhadap penanggulangan pelacuran yang dilaksanakan oleh Tim Penertiban meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi lokasi pelacuran dan personal pelacurnya sendiri sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pada waktu identifikasi ini dipandang perlu, petugas-petugas kadang-kadang melakukan penyamaran dengan mendatangi lokasi-lokasi pelacuran untuk mengetahui secara jelas.
2. Apabila lokasi dan pelacurnya maupun germonya telah dapat diidentifikasi maka kemudian dilakukan razia siang maupun malam hari.
3. Mereka yang terjaring diseleksi secara ketat dengan menanyakan KTP (Kartu Tanda Penduduk) atau identitas diri, pekerjaan dan asal usulnya. Selanjutnya para pelacur dikumpulkan pada rumah penampungan (rumah pembinaan mental) yang letaknya di Kantor Dinas Ketentraman dan Ketertiban.
4. Para pelacur yang telah terkumpul kemudian dibuatkan biodatanya, difoto dan dibuatkan Berita Acara Pemeriksaan Tindak Pidana Ringan (Tipiring). Selain itu, mereka juga membuat pernyataan bersedia direhabilitasi atau dibina selama dipandang perlu.
5. Mereka kemudian diadili oleh Pengadilan Negeri Indramayu, termasuk para germonya.

⁶ Friedman, Lawrence M, *The legal System : A Social Science Perspective*, , 220.

Razia yang sudah dilakukan baik terhadap pelacur maupun germo yang telah terjaring adalah mereka yang sudah pernah terkena razia sebelumnya. Untuk lebih jelasnya akan ditampilkan table jumlah pelacur ataupun germo yang terkena razia di wilayah Kabupaten Indramayu adalah sebagai berikut :

Tabel 1
Pelacur Yang Pernah Terkena Razia
(Data Tahun 2000-2010)

No	Terkena Razia	Jumlah	Prosentase (%)
1	1 kali	365	23
2	2 kali	573	35
3	3 kali	188	14
4	Lebih dari 3 kali	402	28
	JUMLAH	1528	100

Sumber : Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Indramayu. Data diolah dari hasil penelitian

Dari jumlah 1528 orang pelacur yang diidentifikasi oleh Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Indramayu atau Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Indramayu dan kesemua pelacurnya adalah perempuan sebanyak 402 orang atau 28 % adalah mereka yang terkena razia lebih dari 3 kali, 188 orang atau 14 % adalah mereka yang terkena razia sebanyak 3 kali dan 573 orang atau 35 % merupakan mereka yang terkena razia/operasi sebanyak 2 kali. Hal ini menandakan bahwa untuk menanggulangi pelacuran sangatlah sulit karena menyangkut perilaku manusia. Ini membuktikan bahwa usaha-usaha semacam ini (razia) masih menghadapi berbagai masalah yang cukup berat, baik yang terletak pada faktor-faktor sosial, ekonomi dan budaya maupun faktor sikap masyarakat yang masih mendukung keberadaan pelacuran. Demikian juga para germo yang terjaring dalam razia yang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Indramayu. Untuk lebih

jelasnya dapat dilihat tabel germo menurut jenis kelamin dsan germo yang pernah terkena razia dibawah ini :

Tabel 2
Germo menurut Jenis Kelamin yang Terkena Razia
(Data Tahun 2000-2010)

No	Jenis Kelamin	Jumlah	Prosentase (%)
1	Laki-laki	17	71
2	Perempuan	5	29
	JUMLAH	22	100

Sumber : Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Indramayu. Data diolah dari hasil penelitian.

Tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah germo laki-laki yang terkena razia dan dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Indramayu sejak tahun 2000-2010 adalah 17 orang atau 71 % menunjukkan bahwa laki-laki yang dominan menggeluti pekerjaan sebagai germo dibandingkan dengan kaum perempuan hanya 5 orang atau 29 %. Ini menyatakan bahwa kaum laki-lakilah yang paling banyak memanfaatkan tenaga pelacur sebagai sumber mata pencaharian hidupnya karena laki-laki merasa mempunyai kekuatan dan menguasai perempuan baik baik di ranah publik maupun di ranah domestic sehingga lahir pembagian kerja secara seksual. Laki-laki mendapat porsi yang lebih menguntungkan daripada perempuan.

Germo yang pernah terkena razia dapat dilihat tabel 3 dibawah ini :

Tabel 3
Germo Yang Pernah Terkena Razia (Data Tahun 2000-2010)

NO	TERKENA RAZIA	JML	PROSENTASE (%)
1	1 Kali	10	39
2	2 Kali	7	26
3	3 Kali	4	16
4	Lebih dari 3 kali	5	19

	JUMLAH	26	100
--	---------------	-----------	------------

Sumber : Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Indramayu. Data diolah dari hasil penelitian.

Sebagaimana tabel 3 diatas menunjukkan bahwa penanggulangan pelacuran tersebut belum dapat dilaksanakan secara efektif mengingat para pelacur maupun germo yang pernah terjaring razia penertiban pelacuran belum merasakan jera. Hal ini dapat dilihat dari berulang kalinya mereka ditangkap dan diadili. Alasan-alasan yang diberikan kenapa mereka sampai berulang kali melakukan praktek-praktek pelacuran, hal ini dilatarbelakangi karena tuntutan akan kebutuhan hidupnya (tuntutan ekonomi). Dengan demikian, persoalan mengenai pelacuran di Kabupaten Indramayu tidak pernah tuntas. Dinas trantib sebagai pihak yang paling berkompeten melakukan penertiban dan hampir tak pernah henti beraksi sepanjang tahun, namun transaksi seks itu masih tetap marak. Terbukti dengan banyaknya para pelacur dan germo masih bertahan dengan pekerjaan mereka.

Beberapa pengakuan pelacur dan germo dilapangan bahwa ada oknum aparat yang ikut terlibat dalam pelacuran tersebut. Cara orang-orang tersebut sangat rapih, mereka akan memberikan informasi bahwa akan ada suatu razia pada hari tertentu. Kondisi seperti ini agak sulit untuk dibuktikan karena adanya teknologi yang sangat pesat seperti sekarang ini dengan adanya penggunaan handphone. Dengan adanya kongkalikong antara germo dengan beberapa oknum aparat yang terlibat sangat merugikan pihak Satpol PP yang mengadakan razia pada waktu tertentu karena para pelacur sudah tidak ada di tempat.

Peran serta masyarakat, terutama masyarakat yang berada disekitar lokasi pelacuran tersebut juga sangat diperlukan di dalam pemberantasan pelacuran di Kabupaten Indramayu. Namun dalam

kenyataannya ada anggota masyarakat yang mencari keuntungan dari pelacuran tersebut seperti dengan cara memberikan perlindungan terhadap pelacur. Perlindungan yang diberikan adalah melindungi atau menyembunyikan bahwa di wilayahnya tidak ada pelacuran. Ada pula masyarakat dengan sengaja menyewakan baik rumah atau tanahnya sebagai tempat pelacuran.

Penanggulangan masalah pelacuran bukan suatu masalah yang mudah, sebab hal ini menyangkut banyak faktor didalamnya, seperti faktor sosial, budaya dan ekonomi. Tidak setiap orang menginginkan agar pelacuran ini dituntaskan karena ada yang tetap menginginkan keberadaan pelacuran yang kiranya memungkinkan dapat memetik keuntungan dari mereka. Dengan demikian, penanggulangan pelacuran tentu tidak akan dapat berjalan dengan efektif.

Pihak-pihak khususnya yang menanggulangi masalah pelacuran tersebut, seperti petugas Satpol PP di lapangan menghadapi kendala-kendala diantaranya :

1. Bahwa pada saat akandilakukan razia ke lokasi, dari pihak pelaku pelacuran sudah mengetahuinya, artinya pihaknya sering mengalami kecolongan, dimana informasi tentang kedatangan aparat telah diketahui sebelumnya oleh para pelakunya sehingga mereka kabur duluan sebelum para aparat datang;
2. Terbatasnya personil yang ada. Hal ini mengingat Kabupaten Indramayu wilayahnya cukup luas tentunya tidak mungkin biasa menuntaskan masalah pelacuran sekaligus karena banyak yang harus ditanggulangi seperti para gelandangan atau pengemis, pedagang kaki lima atau para bencong yang mengganggu ketertiban umum sehingga sering pada saat ada

informasi terhadap keberadaan pelacur, dari tim Satpol PP tidak selalu bias langsung turun ke lapangan;

3. Adanya anggota masyarakat yang masih tetap menyewakan tempat atau rumah tanpa tahu peruntukannya dan hanya mementingkan dari sisi ekonomi;
4. Adanya sekelompok masyarakat yang mendukung keberadaan para pelacur tersebut;
5. Adanya pihak-pihak yang menghalang-halangi penertiban;
6. Adanya orang-orang yang dipekerjakan oleh para pelacur maupun geromo yang ditugaskan untuk berjaga-jaga disekitar lokasi yang siap menginformasikan kepada para pelacur atau geromo jika ada sweeping yang dilakukan oleh para aparat yang berwenang;

3. Penerapan Budaya Hukum (Kultur Budaya)

Untuk dapat melakukan kajian yang holistik terhadap budaya hukum, maka diperlukan suatu pendekatan dari aspek hukum empiris yang memungkinkan dapat berlakunya hukum di masyarakat. Kultur hukum atau budaya hukum (*legal Culture*)⁷ adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Dalam kaitan dengan budaya hukum Lawrence M. Friedman⁸ membedakannya menjadi dua bagian, yaitu :

1. Budaya Hukum Eksternal (*Exsternal Legal Culture*)
2. Budaya Hukum Internal (*Internal Legal Culture*)

Budaya Hukum Eksternal (*Exsternal Legal Culture*) adalah budaya hukum dari warga masyarakat secara umum sedangkan Budaya Hukum Internal (*Internal Legal Culture*) adalah budaya hukum dari kelompok orang-orang yang mempunyai profesi di bidang hukum seperti hakim, birokrat dan lain-lainnya. Menurut Friedman⁹, kekuatan-kekuatan sosial secara terus menerus mempengaruhi system hukum, kadang-kadang ia merusak, memperbaharui, memperkuat atau memilih untuk lebih menampilkan segi-segi tertentu. Dalam melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari unsur-unsur sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman yaitu struktur, substansi dan kultur atau budaya, dimana unsur-unsur yang satu dengan yang lainnya saling mempengaruhi dalam bekerjanya hukum pada kehidupan sehari-hari.

Perubahan-perubahan sosial yang serba cepat dan perkembangan yang tidak sama dalam kebudayaan mengakibatkan ketidakmampuan banyak individu untuk menyesuaikan diri mengakibatkan timbulnya disharmoni, konflik-konflik eksternal dan internal, juga terjadinya diorganisasi dalam masyarakat dalam diri pribadi. Perbuatan-perbuatan ini berupa penyimpangan dari pola-pola umum yang berlaku. Perbuatan yang dimaksud adalah perbuatan dari kegiatan pelacuran yang merupakan budaya masyarakat yang dibenarkan menurut sistem tata nilai sub budaya mereka walaupun perilaku tersebut dianggap keliru oleh norma-norma budaya yang lebih besar. Dari perilaku-perilaku yang dianggap keliru oleh norma-norma budaya yang lebih besar maka kegiatan pelacuran muncul beberapa konflik kepentingan di tengah masyarakat disamping adanya hubungan antara pelacur dengan masyarakat setempat secara harmonis.

⁷ Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan Hukum (Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan)*, Bekerjasama dengan The Convention Watch, Universitas Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, 87

⁸ Friedman, Lawrence M, op.cit Friedman, Lawrence M, *The legal System : A Social Science Perspective*, 241

⁹ Friedman, Lawrence M, op.cit Friedman, Lawrence M, *The legal System : A Social Science Perspective*, 244

Muncul Konflik Kepentingan Di Tengah Masyarakat

Dalam kehidupan keseharian antara penduduk lokal (masyarakat Kabupaten Indramayu) dengan penduduk pendatang (masyarakat luar) terjadi persaingan untuk bias mendapatkan nafkah. Hal ini terjadi konflik kepentingan antara penduduk pendatang dengan penduduk lokal. Dimana penduduk lokal ingin mempertahankan adat istiadat yang ada, pelestarian budaya agar tidak ternoda dengan adanya penduduk pendatang yang tidak peduli dengan keadaan lingkungan setempat. Kekhawatiran masyarakat lokal dengan penduduk pendatang akan terjadi pendangkalan terhadap kualitas kebudayaan Jawa Barat dan dengan sendirinya merosotnya mental masyarakat bahkan adanya kecenderungan pergeseran moralitas masyarakat yang selalu berorientasi pada uang.

Namun sebagian masyarakat Kabupaten Indramayu yang merasa diuntungkan dengan adanya praktek pelacuran berusaha melindungi pelacuran yang ada di wilayah desanya. Sehingga sampai saat sekarang ini masih terjadi konflik kepentingan yang belum dapat diselesaikan dengan solusi yang tepat.

Hubungan Antara Pelacur Dengan Masyarakat Setempat

Hubungan pelacur dengan masyarakat Kabupaten Indramayu khususnya dengan pemilik rumah kontrakan sudah merupakan *partner ship* dalam memenuhi kebutuhan konsumen/pelanggan. Sebagian besar pemilik rumah kontrakannya adalah seorang mucikari atau germo. Mereka telah sepakat dalam mendapatkan keuntungan/kontrak rumah, bila ada hal-hal yang kurang baik atau cemoohan dari masyarakat mereka cenderung menutup-nutupi.

Keadaan kehidupan pelacur memiliki beberapa jaringan kerja yang tereorganisir yang dikelola secara

professional sehingga sulit diberantas keberadaannya. Keterlibatannya terhadap pelaku-pelaku yang berkiprah pada praktek pelacuran sangat tertib dan rapih sehingga pemerintah Kabupaten Indramayu sulit untuk menanggulangi dan mengadakan penyelidikan.

Demikian pula dalam operasinya, pelacur mempunyai hubungan yang harmonis dengan beberapa jaringan sehingga operasinya dapat berjalan dengan lancar. Hal ini dapat dilihat dari pelaku-pelaku yang terlibat diantaranya :

- a. Germo adalah bertanggungjawab terhadap segala aktivitas pelacur. Mereka (germo) mendapatkan penghasilan 50% dari kegiatan pelacuran dan dibagikan lagi pada para preman selaku petugas keamanan di wilayah pelacurannya dan diberikan pula kepada tukang antar jemput pelacur sehingga dapat membantu kelancaran praktek-praktek pelacuran tersebut.
- b. Pemilik rumah atau bungalow, siap menyediakan sewaan kamarnya kepada pelacur demi mendapatkan bayaran yang mahal dibandingkan dengan pengontrak rumah biasa. Pemilik rumah atau bungalow berusaha ikut menyembunyikan adanya praktek-praktek pelacuran yang terjadi di rumah sewaan.
- c. Tukang antar jemput biasanya mempergunakan ojek atau tukang becak. Dalam tugasnya melayani panggilan dari germo maupun pelacur untuk mengantar ke tempat yang telah diperjanjikan, baik ke hotel, bungalow maupun ke tempat yang telah dijanjikan. Tukang antar jemput ini biasanya juga sebagai penghubung antara pelacur dengan konsumennya.

- d. Petugas keamanan di lingkungan pelacuran. Biasanya seorang petugas keamanan di lingkungan pelacuran adalah seorang preman yang berbadan tegap dan bertato dan yang ditakuti orang.

Dengan adanya keterlibatan antara jaringan-jaringan tersebut maka pihak-pihak Pemerintah Kabupaten Indramayu sulit untuk menanggulangi pelacuran, walaupun sudah dilakukan penertiban penduduk dan mengadakan tindakan-tindakan terhadap praktek pelacuran yang bekerjasama dengan Hansip, namun sampai saat ini pelacuran tersebut belum dapat dituntaskan. Budaya hukum masyarakat Kabupaten Indramayu berdasarkan budaya hukum internal maupun eksternal dari teorinya Lawrence M. Friedman adalah masih lemah.

KESIMPULAN

Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 kurang efektif, hal ini disebabkan masalah-masalah terhadap :

- a. Penerapan terhadap substansi hukum, bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tersebut tidak mengatur mengenai konsumen pelacur. Konsumen pelacur sebagian besar adalah para laki-laki yang membutuhkan hubungan seksualitas tanpa ikatan perkawinan. Perempuan pelacur selalu dijadikan obyek kekuasaan laki-laki artinya perempuan dapat diinginkan atau dicampakkan kalau sudah tidak diperlukan lagi. Ketidakadilan gender menjadi salah satu penyebab sulitnya penanggulangan pelacuran.
- b. Penerapan struktur hukum, bahwa aparat penegak hukum dalam menanggulangi pelacuran jarang razia dan malahan ada pula oknum aparat ikut terlibat dalam praktek-praktek lapangan.

- c. Penerapan budaya hukum, bahwa masyarakat sebagian mendukung adanya pelacuran karena mereka merasa diuntungkan dari praktek-praktek pelacuran tersebut.

SARAN

1. Untuk mengurangi atau menekan munculnya pelacuran dapat dilakukan dengan melakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001, hal ini masih terbukti adanya kekosongan norma seperti belum diaturnya konsumen pelacur selaku penyewa. Demikian pula dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) harus mengatur secara jelas dan tegas tentang penanggulangan pelacuran yang berkeadilan gender.
2. Aparat penegak hukum harus berani dan tegas dalam menanggulangi pelacuran sehingga tidak ada oknum-oknum yang berani terlibat dalam praktek-praktek pelacuran.
3. Penanggulangan pelacuran diharapkan berkeadilan gender baik dalam aturan hukum, penegakan hukum maupun dalam budaya hukum masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan*, Akademika Pressindo, 1985, Jakarta
- Darwin, Muhadjir M, *Negara dan Perempuan; Reorientasi kebijakan Publik*, CV. Adipura, 2005, Yogyakarta
- Friedman, Lawrence M, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sogge Foundation, 1969, New York
- Hanifah Laily, *Kamus Jender: Keadilan dan Kesetaraan Jender (Perspektif Islam)*, 2001, Pemberdayaan

- Perempuan agama Kementerian agama
- Hubies, Aida Fitalaya S, *Feminisme dan Pemberdayaan Perempuan*, Pustaka Hidayah, 1997, Bandung
- Ihromi, Tapi Omas; Sulistyowati Irianto & Achie Sudiarti Luhulima, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Alumni, 2000, Bandung
- _____ dkk, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan*, Alumni, 2002, Bandung
- Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, 1990, Jakarta
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja grafindo Persada, 2002, Jakarta
- Sulistyowati Irianto, *Perempuan & Hukum (Menuju Hukum Yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan)*, bekerjasama dengan The Convention Watch, Universitas Indonesia dan yayasan Obor Indonesia, 2006
- Weisberg, D. Kelly, *Feminist Legal Theory*, Foundation, Temple University Press, 1997, Philadelphia,
- PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor..... Tahun..... Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), 2006, Kementerian Hukum dan HAM RI
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang *Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan*
- Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tentang pemberantasan Pelacuran di Kabupaen Indramayu