

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini sumber daya manusia di Indonesia yang tidak diimbangi dengan lahan pekerjaan yang memadai mengakibatkan banyak sekali permasalahan di kalangan masyarakat. Mulai dari perubahan gaya hidup, dunia teknik yang menguasai manusia, serta dunia ekonomi yang tidak menunjukkan keseimbangan antara produksi dan konsumsi sangat berpengaruh dalam keadaan sosial masyarakat. Dampak dari permasalahan ini mengakibatkan munculnya kegiatan yang mengarah pada hal negatif dan melanggar hukum. Kegiatan praktek prostitusi di kalangan masyarakat yang dianggap mudah dan cepat dalam memperoleh pendapatan sebagai strategi kelangsungan hidup merupakan salah satunya.

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya, tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya. Pelacuran berasal dari bahasa Latin, yaitu *prostituere* atau *pro-stauree* yang berarti membiarkan diri berbuat zinah, melakukan persundalan, percabulan, pergendakan.¹ Terdapat beberapa definisi pelacuran atau prostitusi di antaranya sebagai berikut:

1. Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual dengan pola-pola organisasi impuls/dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi

¹ Ardy Al-Maqassary, "Pengertian Pelacuran", diakses dari <http://www.e-jurnal.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html>, pada tanggal 19 maret 2018 pukul 14.24.

2. dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (promiskuitas) disertai eksploitasi dan komersialisasi seks yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.
3. Pelacuran merupakan peristiwa penjualan diri (persundalan) dengan jalan menjualbelikan badan, kehormatan, dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu seks dengan imbalan pembayaran.
4. Pelacuran adalah perbuatan perempuan atau laki-laki yang menyerahkan badannya untuk berbuat cabul, dengan mendapatkan upah.²

Komisi Nasional Anak mempunyai data sekitar 300.000 Pekerja Seks Komersial (PSK) wanita di seluruh Indonesia, sekitar 70.000 diantaranya adalah anak dibawah usia 18 tahun. Jumlah PSK wanita yang banyak selain menimbulkan masalah sosial juga menimbulkan banyak masalah kesehatan. Masalah kesehatan yang utama terjadi pada PSK adalah penyakit menular seksual (PMS), yaitu penyakit yang penularannya terutama melalui hubungan seksual. PSK wanita dapat menjadi sumber penularan kepada masyarakat melalui laki-laki konsumennya.³

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang perkembangan pariwisatanya sangat cepat dari tahun ke tahun, selain ditunjang dengan pertumbuhan sektor pariwisata yang pesat, Yogyakarta juga dikenal sebagai kota pelajar. Hal ini menjadikan Yogyakarta dipadati penduduk yang berasal dari berbagai macam daerah. Dan sebagai

² Abdi Sitepu, "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja Di Sekitarnya", (September, 2009), hal 2.

³ Alex Yayan S et al, "Dampak Sosial Ekonomi Penutupan Lokalisasi Terhadap Masyarakat Puger Tahun 2007- 2014", 2015, hal 3-4.

konsekuensi dari hasil pengembangan pariwisata dengan penduduk yang padat, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak kejahatan atau perbuatan melawan hukum yang terjadi dan sulit untuk diatasi, salah satunya prostitusi.

Lokasi prostitusi yang menjadi sorotan dari masyarakat Yogyakarta adalah Kampung Sosrowijayan. Letaknya berada di tengah kota Yogyakarta, tepatnya di selatan Stasiun Tugu atau utara dan barat kawasan Malioboro. Secara administratif wilayah ini merupakan bagian dari Kecamatan Gedong Tengen, tepatnya berada di RW Sosrowijayan Kulon.⁴ Nama Pasar Kembang sebenarnya adalah nama jalan sepanjang lebih kurang 500-an meter dari ujung timur yang berbatasan dengan Malioboro hingga barat simpang tiga Jalan Gandekan. Dinamakan Jalan Pasar Kembang karena di sebelah utara Hotel Inna Garuda yang sekarang bernama Taman Parkir Abu Bakar Ali itu dulunya merupakan tempat pedagang bunga yang sekarang berpindah di Jalan Ahmad Jazuli Kotabaru.⁵

Kawasan Pasar Kembang (Sarkem) adalah satu-satunya kawasan operasional jasa PSK yang dipantau khusus oleh pemerintah daerah Yogyakarta. Letaknya yang persis berdampingan dengan pusat wisata terpopuler Malioboro menjadikan Sarkem spesial. Di kota-kota lain, kebanyakan lokalisasi operasi PSK dilokalisasikan dipinggiran kota bahkan disebuah kawasan tertentu yang terpencil. Mengikuti tren wisata yang semakin maju, sarkem berubah dari sekedar kawasan khusus dengan julukan “hot

⁴ Anonim, Pasar Kembang (Sarkem), <https://gudeg.net/direktori/1864/pasar-kembang-sarkem.html>, diunduh pada hari Minggu, 11 Februari 2018, pukul 13.05 WIB.

⁵ Anonim, Melongok Sarkem, Lokalisasi Tertua di Yogya yang Masih Eksis, <https://news.detik.com/berita/2614292/melongok-sarkem-lokalisasi-tertua-di-yogya-yang-masih-eksis>, diunduh pada hari Minggu, 11 februari 2018.

zone” menjadi blok wisata bagi orang-orang berkebutuhan khusus terkait dengan jasa seks dan pernak-perniknya.⁶

Daerah Pasar Kembang, masih ditemukan mediator yang mempertemukan pekerja seks dengan pelanggan. Kondisi ini mengingatkan bahwa pelanggan dapat saja keliru memilih pekerja seks, penduduk yang berprofesi bukan sebagai pekerja seks punya peluang yang besar untuk dipilih, khususnya di siang hari. Pekerja seks di Pasar Kembang, banyak didominasi oleh perempuan paruh baya yang terjerat kasus prostitusi karena permasalahan keluarga. Status janda membuat mereka harus mampu menghidupi keuangannya hingga akhirnya mereka terjebak dalam bisnis prostitusi.⁷

Praktek prostitusi menurut penulis bertentangan dengan sumber dari segala sumber hukum, Pancasila khususnya sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa dan juga bertentangan dengan sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab. Dalam kaitannya pada sila pertama dimana dari segi agama prostitusi itu dianggap sebagai perbuatan yang haram, dengan dasar surat dalam Al-Quran yang membicarakan mengenai zina. Jika prostitusi dilakukan dalam kehidupan masyarakat di negara yang menganut syari’at (hukum) Islam maka hal ini tergolong zina yang melahirkan konsekuensi hukum hudud, baik rajam atau cambuk. Bentuknya yang termasuk zina adalah hubungan kelamin yang dilakukan oleh seorang mukallaf (telah baligh dan sehat akal) yang

⁶ Fandi Sindo, Mengintip Gang “III” Yogyakarta, Lokalisasi Melek Teknologi, 26 Juni 2015, https://www.kompasiana.com/afsee/mengintip-gang-iii-yogyakarta-lokalisasi-melek-teknologi_550af0af8133110078b1e41b, diakses pada tanggal 3 november 2017 pukul 19:35 WIB

⁷ Liska Rahayu, AJ Pitoyo, ”Modal Sosial Sebagai Strategi Kelangsungan Hidup Perempuan Pekerja Seks (Studi Wilayah Transaksi Seksual Teluk Bintuni, Papua Barat Dan Pasar Kembang, Kota Yogyakarta)”, Jurnal Bumi Indonesia, 2014, hal. 5.

dilakukan dengan keinginannya pada wanita yang bukan haknya. Untuk itu konsekuensi hukumnya adalah cambuk 100 kali sebagaimana yang difirmankan oleh Allah SWT QS. An-Nuur: 2.⁸ Sedangkan kaitannya dengan sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab perilaku melacur sama halnya dengan perbudakan perempuan yang merendahkan martabat individu (khususnya perempuan) dan dapat dikatakan merusak moral seseorang dan bertentangan dengan norma susila. Oleh karena itu, segala praktek pelacuran di Indonesia pada dasarnya sangat dilarang.

Materi perundang-undangan atau substansi hukum yang berlaku di Indonesia, masih banyak peraturan yang diskriminatif atau tidak berkeadilan gender. Nampaknya pasal-pasal dalam KUHP (khususnya pasal 296, 297, 333 dan 506) belum mampu memberi rasa keadilan bagi perempuan, karena penyebab utama terjerumusnya mereka ke dunia prostitusi bukan oleh kehendak mereka sendiri, tetapi karena tipu daya, ancaman, paksaan, kekurangan informasi atas situasi pekerjaan yang hendak mereka jalani atau ketiadaan kapasitas legal untuk memberikan persetujuan.⁹

Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara ilegal dan memperdagangkan wanita dan anak-anak di bawah umur seperti yang tertera dalam pasal 296, 297 dan 506 KUHP. Padahal kalau diteliti lebih lanjut, secara implisit pengadilan dapat menjatuhkan pidana kepada pihak-pihak (individu atau lembaga) yang

⁸ Mia Amalia, "TAHKIM, Jurnal Peradaban dan Hukum Islam", Vol.1 No.1 (Maret, 2018), hal. 76.

⁹ Yayan Sakti Suryandaru, "Hegemoni dan Reproduksi Kekuasaan dalam Perdagangan Perempuan (Trafficking) untuk Prostitusi", Manusia, Kebudayaan, dan Politik, Th XIV, No 2, April 2001. hal 36

bertindak sebagai pelaku trafficking.¹⁰ Beberapa pasal tersebut salah satu pedoman hanya menyebutkan penyedia jasa (mucikari) secara ilegal saja yang bisa dikenakan sanksi hukum, sementara para PSK dan lelaki hidung belang seringkali hanya mendapat sanksi sosial dari masyarakat, dan belum ada kebijakan tegas mengenai larangan prostitusi para PSK, dan para penikmat jasa dan pihak lain yang terlibat dalam kasus terlarang ini.

Permasalahan prostitusi sebenarnya sejak lama sudah menjadi perhatian oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Perda No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum. Keputusan ini sangat disayangkan tidak diikuti oleh tindakan tegas, terbukti sampai sekarang kegiatan prostitusi masih dijalankan dan lokasinya berada ditempat umum yang mudah terlihat dan mudah didatangi. Hal itu tentu saja sangat bertentangan dengan Perda DIY No. 18 tahun 1954.

Ketidakmampuan pemerintah sejak kemerdekaan RI untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi yang berorientasi kolonial tersebut telah menyebabkan gagalnya upaya untuk merespon berbagai perubahan lingkungan strategis, kebutuhan serta harapan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Hal ini

¹⁰ Ibid. hal 37.

diperparah dengan *culture incorruptibility* yang belum terbentuk di kalangan birokrat kita. Karena itulah, kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi terus terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kita merdeka. Kondisi ini tentu akan menyebabkan turunnya kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada pemerintah.¹¹

Oleh sebab itu, diperlukan suatu kebijakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menanggulangi dan mengatasi persoalan prostitusi dimasyarakat khususnya kawasan Pasar Kembang yang semakin meresahkan masyarakat, dalam penulisan tugas akhir ini penulis bermaksud mengangkat judul “Peran Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Penataan Lokalisasi Di Kawasan Pasar Kembang Berdasarkan Perda No. 18 Tahun 1954” yang lebih lanjutnya akan disampaikan penulis pada bagian selanjutnya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menangani penataan lokalisasi di kawasan Pasar Kembang Yogyakarta berdasarkan Perda Nomor 18 tahun 1954?
2. Faktor apa yang menghambat upaya pemerintah dalam melakukan penataan lokalisasi di kawasan Pasar Kembang Yogyakarta?

¹¹ Arif Fakhrolloh, Zudan, 2014, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Rajawali Pers, hal.304.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peran pemerintah dalam upaya melakukan penataan permasalahan lokalisasi prostitusi di DIY di Kawasan Pasar Kembang sebagai sampel lokasi yang merupakan wewenang wilayah Provinsi DIY dan Kabupaten/Kota Yogyakarta berdasarkan Perda DIY No 18 tahun 1954.
2. Untuk mengetahui, mempelajari, serta menganalisis, faktor-faktor penghambat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kegiatan prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya pada bidang Hukum Administrasi Negara, dalam hal Upaya Pemerintah dalam upaya mengurangi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial khususnya Tuna Susila pada kasus Prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil Penelitian ini juga bermanfaat untuk menambah literature bagi dunia akademis.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk mengetahui sejauh mana upaya Pemerintah Daerah dalam menangani permasalahan prostitusi di kawasan Yogyakarta yang sulit diatasi sejak lama.
- b. Dengan penelitian ini juga diharapkan Pemerintah Daerah Yogyakarta dapat memperbaharui perda yang mengatur permasalahan prostitusi

agar lebih tegas dalam penerapan sanksi bagi seluruh para pelaku yang berkaitan dengan hal tersebut.

- c. Penelitian ini akan memberikan sedikit gambaran pendekatan seperti apa yang sebaiknya dilakukan Pemerintah Daerah Yogyakarta agar mudah diterima para pelaku pekerja seks komersial sehingga mereka dapat meninggalkan pekerjaan haram dan memperoleh ladang pendapatan dengan cara yang lebih baik.