

## PERDA YANG MASKULIN: KETIKA PEREMPUAN DIKRIMINALISASI (KASUS PERDA TANGERANG NO. 8 TAHUN 2005 TENTANG PELARANGAN PELACURAN)

Oleh:  
Sarah Santi  
Dosen FIKOM – UIEU  
sarah.santi@indonusa.ac.id

### ABSTRAK

Peristiwa salah tangkap yang dilakukan oleh aparat Kota Tangerang ketika melakukan penerapan Perda No. 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran memicu pro kontra pendapat masyarakat. Hal ini membawa pertanyaan lebih jauh bahwa mengapa kebijakan-kebijakan yang dibuat dalam rangka desentralisasi atau otonomi daerah terkesan justru menyudutkan perempuan. Hal tersebut sebenarnya tidak terlepas dari proses politik ketika perumusan kebijakan-kebijakan itu dibuat. Proses tersebut belum bersifat partisipatif dan representatif terhadap perempuan. Hal lain adalah bahwa adanya perspektif yang sangat patriarkhal pada para perumus kebijakan yang menjadi sebuah ideologi gender negara (*state gender ideology*). Cara pandang negara terhadap perempuan yang sangat tidak adil menggiring kebijakan dan implementasinya merugikan perempuan. Banyak cara yang dapat dilakukan untuk mengadvokasi kebijakan sehingga lebih partisipatif dan representatif bagi perempuan. Hal ini harus dilakukan oleh pemerintah lokal jika ingin menerapkan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) dalam semangat otonomi daerah.

### Kata Kunci:

Perda, gender, diskriminasi, kebijakan publik, perempuan

### Pendahuluan Sepotong Kisah

“..... Yang menarik adalah pengadilan atas Ny. Lilis Lindawati (36), istri seorang guru SD Negeri V di Gerendeng, Tangerang. Terhadap istri guru ini Sinurat tetap menyatakan dia

sebagai PSK sekalipun Lilis menolak keras dakwaan itu karena dia adalah pekerja yang saat itu hendak pulang ke rumah.

Nasib sial menambah penderitaan Lilis. Sampai sidang usai digelar, Lilis yang tengah hamil dua bulan itu tak bisa menghadirkan saksi yang menerangkan bahwa dirinya bukan pelacur. “Tolong jemput suami saya. Saya ini bukan pelacur seperti yang dikatakan tadi,” pinta Lilis sembari menangis.

Hakim menghukum Lilis membayar denda Rp 300.000 atau kurungan delapan hari. Namun, Lilis menolak membayar denda karena ia merasa bukan pelacur sebagaimana yang didakwakan.

Sejak ditahan, Lilis bukan tak berusaha menghubungi suami dan keluarganya. Namun, upaya meminjam telepon kepada petugas atau pergi ke warung telekomunikasi untuk menghubungi saudara atau rekannya pun ia tidak mendapat izin. “Suami saya tak punya telepon,” papar Lilis.

Ketika selesai sidang dia mendapat pinjaman telepon, Lilis buru-buru menelpon salah seorang teman suaminya. Namun, sang suami yang hari Selasa menderita tekanan darah tinggi ternyata tidak muncul di sidang pengadilan sehingga ia dimasukkan ke Lembaga Pemasyarakatan Wanita.

Tak pulangnya Lilis ke rumah membuat suaminya, Kustoyo memilih menunggu sang istri pulang. Selasa malam seorang rekannya yang mendapat telepon dari Lilis baru sempat memberi

kabar bahwa istrinya ditahan karena kena razia.

Malam itu juga Kustoyo datang ke Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Tangerang sambil membawa kartu tanda penduduk, surat nikah, dan kartu keluarga. Petugas menyarankan, guru yang sudah mengabdikan selama 20 tahun dengan golongan 3C tersebut datang keesokan harinya (Rabu).

“Saya tak punya uang sama sekali, untung sama teman saya dikasih Rp 5.000. Tapi malam itu saya tak berani pulang, takut tak punya ongkos buat besoknya,” tutur tamatan sekolah pendidikan guru agama itu.

Malam itu ia nekat minta izin seorang yang bekerja di warteg (warung tegal) kenalannya untuk menginap di bangku belakang warung. “Semalaman itu saya tak bisa tidur, bingung harus bagaimana,” katanya.

Ia mengatakan, Lilis dua bulan lalu terakhir bekerja di sebuah rumah makan di Tangerang. Sang istri biasa berangkat kerja siang hari dan sampai di rumah sekitar 23.00 dengan naik angkutan kota yang berganti beberapa kali.

Rabu pagi Kustoyo datang ke Kantor Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Karawaci untuk melapor kepada Ius, atasannya. Atas saran Ius, Kustoyo membuat surat klarifikasi bersegel yang menyatakan bahwa Lilis adalah istrinya dan bekerja di sebuah restoran di Tangerang.

Surat klarifikasi itu ditujukan kepada Kepala Dinas Penertiban dan Ketertiban Kota Tangerang. Ketika ia membawa surat ke kantor tersebut, petugas di sana meminta dia pergi ke Pusat Pemerintahan (Puspem) Kota Tangerang untuk bertemu dengan petugas bernama Lubis.

“Uang di kantong tinggal dua ribuan. Supaya cukup untuk ongkos pulang, saya jalan kaki ke Puspem. Tapi di kantor itu saya diminta membayar Rp 300.000 jika ingin membebaskan istri saya, “ tuturnya lirih.

Ia sempat agak marah ketika beberapa petugas di Puspem menyatakan istrinya mengaku sebagai pelacur. Atas petunjuk pegawai di Puspem, Kustoyo pergi ke Kejaksaan Negeri Tangerang dengan berjalan kaki untuk menemui jaksa yang menangani perkara istrinya itu.

Sampai di kejaksaan, petugas menyatakan jaksa yang ia cari tidak ada di kantor karena sedang sidang. “Mereka minta saya membayar denda untuk istri saya, tapi dalam hati saya menolak karena istri saya bukan pelacur,” katanya saat ditemu *Kompas*, Rabu sore.

Hingga kemarin Kustoyo belum berhasil membebaskan istrinya yang ia nikahi tahun 2001. “Ia sedang hamil. Saya takut ia keguguran lagi,” tuturnya.

Lilis ditangkap hari Senin lalu sekitar pukul 19.00-22.00 ketika petugas melakukan razia di jalan-jalan utama dalam kota itu. Saat itu juga ada 27 perempuan dan seorang waria yang sedang berada di tepi jalan dan di dalam kamar hotel ditangkap.

Tak peduli saat itu mereka sedang berdiri menunggu angkutan kota, tengah minum teh botol, makan di warung sendirian, atau berada di dalam kamar hotel. Pokoknya, dalam keberadaan seperti itu, mereka langsung diangkut ke kendaraan menuju Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Tangerang. Di sanalah mereka diproses berdasarkan perda kota tersebut”.

(Sumber *Kompas*, Kamis, 2 Maret 2006)

Sepotong kisah di atas dikutip dari sebuah harian nasional *Kompas* yang mengangkat berita tentang bagaimana Pemerintah Kota Tangerang mengimplementasikan Perda Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran. Penerapan Perda tersebut dalam pelaksanaannya ternyata tidak seperti yang diperkirakan. Diberitakan bahwa dalam sidang pertama penerapan Perda tersebut diketahui bahwa tak semua yang ditangkap karena dicurigai sebagai PSK (Pekerja Seks Komersial)

adalah benar adanya seperti yang dituduhkan, atau dengan kata lain salah tangkap. Diantara mereka yang salah tangkap ada ibu rumah tangga yang kebetulan sedang minum teh botol di tepi jalan sebelum melanjutkan perjalanannya ke rumah dan seorang istri yang sedang menunggu suaminya di hotel yang sedang keluar mencari makanan. Dan yang paling menyedihkan adalah kasus salah tangkap seperti kisah Ny. Lilis Lindawati tersebut.

Kasus salah tangkap itu memicu berbagai komponen masyarakat yang bereaksi untuk menggugat Perda tersebut. Pada 18 April 2006 lalu, Koalisi Antiperda Diskriminatif (Kantif) menuntut Pemerintah Kota Tangerang untuk menghentikan pemberlakuan Perda No. 8 Tahun 2005 itu. Kantif juga akan mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) atas Perda tersebut ke Mahkamah Agung (MA). Menurut Kantif, yang merupakan gabungan dari sejumlah LSM yang peduli terhadap perda yang diskriminatif antara lain Kalyanamitra, KePPak Perempuan, LBH Apik Jakarta, LBH Jakarta, PBHI Jakarta, Serikat Pekerja Nasional (SPN), Yayasan Jurnal Perempuan, dan Wahid Institut, Perda tersebut dianggap:

“ . . . kebijakan lokal yang *ngawur* karena Perda tersebut tidak melalui proses legislasi daerah dan tidak disosialisasikan kepada masyarakat sebelum masa pengesahannya. Perda tersebut dianggap mengutamakan kepentingan golongan tertentu yang bertentangan dengan kondisi sosiologis masyarakat kota Tangerang yang plural. Kantif juga menilai pemberlakuan Perda No. 8 Tahun 2005 telah menimbulkan keresahan warga terutama perempuan setelah pemberlakuan jam malam dan terjadinya salah tangkap dalam razia penegakan perda tersebut.” (Warta Kota, Rabu, 19 April 2006, 4).

Ternyata tidak hanya Kantif yang bereaksi terhadap Perda itu.

Jaringan Rakyat Tolak Perda No.8 Tahun 2005 melakukan unjuk rasa pada 20 April 2006 dan terjadi bentrok serta rusuh dengan kelompok pengunjuk rasa tandingan yang mendukung Perda No.8 Tahun 2005. Kelompok pendukung itu terdiri dari Forum Penyelamat Tangerang (FPT), Gerakan Pemuda Reformasi, Laskar Islam Banten (LIB) Kota Tangerang, Front Pembela Islam (FPI) Kota Tangerang, Aliansi Masyarakat Kota Tangerang (Almakta), dan PGRI Kota Tangerang (Warta Kota, Kamis, 20 April 2006).

Perda No.8 Tahun 2005 itu dengan segala pro dan kontranya lebih lanjut membawa kita pada beberapa pertanyaan berikut, yaitu: (1) apa maksud Pemerintah Kota Tangerang membuat dan menerapkan Perda No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran? (2) apa yang salah dari kebijakan publik tersebut sehingga terjadi salah tangkap yang bermakna diskriminasi dan marjinalisasi terhadap perempuan? (3) Jika Perda tersebut seperti yang dituduhkan oleh Kantif bahwa kebijakan publik Pemerintah Kota Tangerang tidak representatif dan partisipatif dalam perumusannya, bagaimana cara masyarakat untuk mengubah kebijakan publik itu?

Tulisan ini berupaya menjawab tiga pertanyaan besar di atas dari kaca mata feminis dengan melihat interaksi dan relasi antara perempuan, Negara (dalam hal ini pemerintah daerah), dan kebijakan .

### **Negara dan Perempuan: Masalah Pelacuran dalam *the State Gender Ideology***

Kota Tangerang sebagai kota penyangga ibukota Jakarta juga merupakan kota industri. Berkembangnya kota tersebut menjadi kota industri mau tak mau membuat industri jasa pariwisata dan jasa hiburan juga tumbuh subur. Tidak heran jika di wilayah tersebut berkembang usaha

hotel, kafe, diskotik dan bar-bar. Dampak ikutan dari berkembangnya industri jasa pariwisata dan hiburan yang tak terhindarkan kemudian adalah maraknya kegiatan prostitusi atau pelacuran. Hal yang terakhir ini yang ternyata membuat penduduk dan Pemerintah Kota Tangerang menjadi resah. Keresahan tersebut membuahkan Perda Tentang Pelarangan Pelacuran di kota ini. Menurut Wali Kota Tangerang, Wahidin Halim, Perda No.8 Tahun 2005 lahir dari usulan ibu-ibu dan berbagai majelis taklim di Kota Tangerang yang prihatin dan merasa terganggu dengan tempat-tempat pelacuran. Ditambahkan olehnya bahwa "...pelacuran yang berkembang marak di Kota Tangerang telah mengganggu ketertiban masyarakat dan telah bertolak belakang dengan nilai-nilai masyarakat Kota Tangerang yang agamais." (Media Indonesia, 7 Maret 2006).

Sejalan dengan pendapat Wahidin Halim, ditengarai oleh Laode Ida dalam tulisannya bahwa Perda

tersebut nampaknya hendak membumikan nilai-nilai Islami, mengarah pada penegakan syariat Islam. Ia pun mencoba melihat bahwa Perda No.8 Tahun 2005 merupakan perwujudan dari nilai-nilai budaya lokal dimana mayoritas masyarakat asli Kota Tangerang adalah penganut agama Islam (Ida, 2006).

Ternyata Perda Tentang Pelarangan Pelacuran di Tangerang bukan satu-satunya. Perda semacam itu terdapat juga di berbagai daerah lain di Indonesia sejalan dengan penerapan otonomi daerah. Nama perda itu berbeda-beda tetapi dengan semangat yang sama yaitu mengatur persoalan kesusilaan dalam masyarakat. Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) mencatat setidaknya ada 25 perda dan kebijakan lainnya serta tujuh rancangan perda di tingkat lokal yang mengatur masalah tersebut (Kompas, Sabtu 6 Mei 2006, 43), antara lain terlihat pada tabel 1 berikut.

**Tabel 1**  
**Perda yang mengatur Kesusilaan di berbagai Daerah di Indonesia**

No.	Kota/Kabupaten	Propinsi	Perda
1.	Sukabumi		Perda No. 10 Tahun 2001 Tentang Pelarangan Pelacuran
2.	Sukabumi	Jawa Barat	Surat Kept Walikota No. 163 Tahun 2001 Tentang Pengawasan dan Penertiban Tempat maupun Kegiatan yang Dapat Menimbulkan Perbuatan Maksiat
3.	Tasikmalaya		Perda No. 1 Tahun 2000 Tentang Pemberantasan Pelacuran
4.	Indramayu		Perda No. 7 Tahun 1999 Tentang Prostitusi
5.	Gianyar	Bali	Perda No. 2 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Pelacuran
6.	Badung		Perda No. 6 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Pelacuran
7.	Naggroe Aceh Darussalam	NAD	Qanun No. 11 Tahun 2001 Tentang Mengenai Pelaksanaan Syariah Islam bidang Aqidah, Ibadah dan Syi'ar Islam
8.	Solok	Sumatera Barat	Perda No. 11 Tahun 2001 Mengenai Pencegahan dan Pemberantasan Maksiat
9.	Medan	Sumatera Utara	Perda No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Susila di Kota Medan
10.	Lahat		Perda No. 3 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Pelacuran dan Tuna Susila dalam Kabupaten Lahat
11.	Kupang	NTT	Perda No. 39 Tahun 1999

12.	Gorontalo	Gorontalo	Tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang Perda No. 10 Tahun 2003
13.	Tangerang	Banten	Tentang Pencegahan Maksiat Perda N. 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran
14.	Way Kanan	Lampung	Perda No. 7 Tahun 2001 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Daerah Kabupaten Way Kanan
15.	Palangkaraya	Kalimantan Tengah	Perda No. 26 Tahun 2002 Tentang Peneriban dan Rehabilitasi Tuna Susila dalam Daerah Kota Palangkaraya
16.	Lampung Selatan		Perda No. 4 Tahun 2004
17.	Bandar Lampung	Lampung	Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi, Tuna Susila dan Perjudian serta Pencegahan Perbuatan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Perda No. 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung

Sumber: diolah dari Noerdin, Edriana (2005) dan Suara APIK (No. 29./2005)

Jika kita baca sepintas perda-perda tersebut, bisa jadi rumusan perda-perda itu terkesan netral gender. Paling tidak, begitulah yang dikatakan Wali Kota Tangerang bahwa Perda tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Tangerang itu berlaku baik bagi perempuan maupun laki-laki (Media Indonesia, 7 Maret 2006). Tetapi dalam praktiknya, seringkali perda-perda itu cenderung menyasar perempuan (Noerdin, 2005, 39). Kasus salah tangkap Ny. Lilis Lindawati mencerminkan hal itu. Pertanyaannya kemudian adalah, mengapa sebuah kebijakan yang ditujukan berlaku umum ternyata cenderung diskriminatif dalam praktiknya?

### Ideologi Gender

Kebijakan, peraturan, dan perangkat hukum yang diskriminatif pada dasarnya merupakan manifestasi dari ideologi gender yang ada dalam masyarakat dan Negara yang berakar pada budaya patriarkhi. Makna gender yang patriarkhis sendiri dapat diartikan sebagai sebuah pola relasi antara laki-laki dan perempuan yang timpang dimana laki-laki sangat dominan dan posisi perempuan subordinat terhadap laki-laki. Relasi tersebut mencakup pembagian kerja, pola relasi kuasa,

perilaku, peralatan, bahasa, persepsi yang membedakan laki-laki dan perempuan.

Pengertian gender kemudian menjadi sebuah ideologi ketika relasi yang timpang itu menjadi sebuah standar, ciri, nilai, norma yang dikuatkan, disosialisasikan, dan dipertahankan, kadang bahkan secara halus atau kasar dipaksakan (Hafidz, 1997, 24). Seperti yang juga dikatakan oleh Bina Argawal bahwa ideologi gender itu memiliki pengaruh pengaturan relasi dalam masyarakat sebagai berikut :

*“Indeed ideology plays a crucial role in the social construction of gender and in the process of women’s subordination. The family, the community, the media , the educational, legal, cultural, and religious institutions, all variously reflect, reinforce, shape and create prevailing ideological norms ....”*(1988, 14).

Pada akhirnya, ideologi gender yang patriarkhis itu menjadi sumber atas segala ketidakadilan terhadap perempuan dalam berbagai bentuk, seperti *labeling* dan *stereotype*, subordinasi, marjinalisasi, *violence* dan *multiple burden*. Bagaimana ideologi gender termanifestasikan dalam bias gender tergambar bagan 1 berikut. Melalui *state*

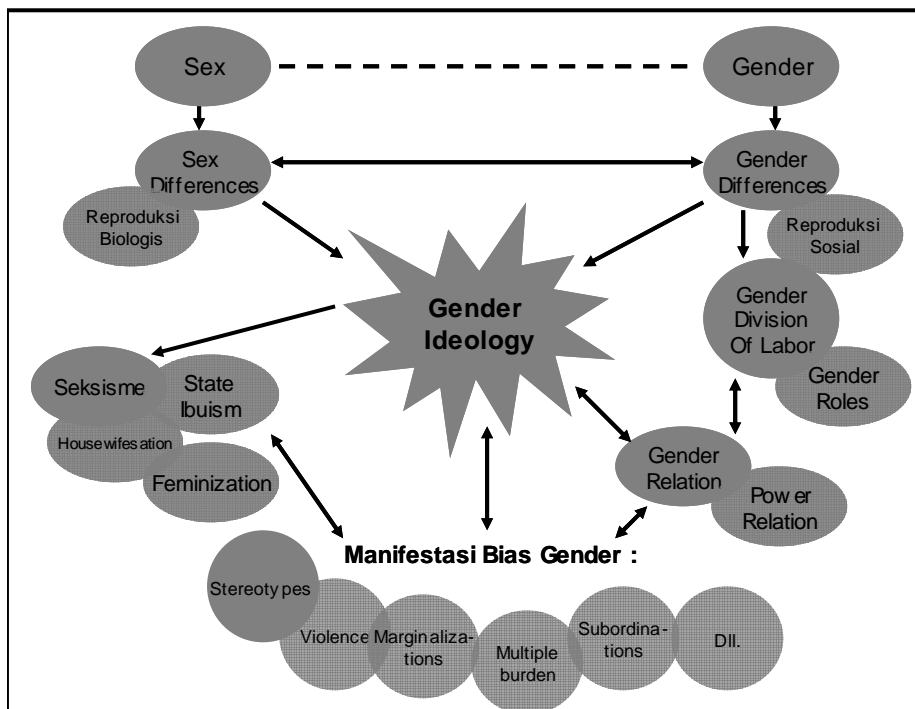
*gender ideology*, posisi perempuan dilemahkan melalui berbagai peraturan dan kebijakan.

Di masa Orde Baru, ideologi gender sangat jelas tercermin dalam berbagai kebijakan dan peraturan, bahkan dalam rumusan GBHN (Garis Besar Haluan Negara). Peran dan kedudukan serta status perempuan senantiasa dikaitkan dengan kemampuan biologisnya serta dilekatkan dengan kesejahteraan keluarga. Tiga kata kunci yang senantiasa ada dalam menggambarkan peran dan status perempuan adalah *kodrati*, *keluarga* dan "*harkat martabat*."

pada masa Orde Baru mendomestikasi perempuan sekaligus mendepolitisasi perempuan. Peran perempuan hanyalah sebatas istri dan ibu. Hal ini tercermin ketika Julia menelaah organisasi Dharma Wanita, sebuah wadah bagi istri para pegawai negeri dalam mendukung karir suami. Dalam Panca Dharma Wanita, dikatakan bahwa tugas wanita adalah: "...women as loyal companions to the husband; women as procreators for the nation; women as educators and guides for children; women as 'regulators' of the household; women as useful members of society" (Suryakusuma, 2004, 169).

Julia I. Suryakusuma menjelaskan bahwa melalui *State Ibuism*, pemerintah

**Bagan 1**  
**Gender Ideology dan Manifestasi Bias Gender**



Sumber: Hasil Olahan

**The State Gender Ideology dan Pelacuran**

Dijelaskan oleh Setyowati bahwa selain menentukan identitas perempuan yang dikaitkan dengan peran domestiknya, reproduksi dan seksualitas

perempuan juga menjadi objek ideologi dan kebijakan Negara (Setyowati, 2000). *State gender ideology* yang berakar pada nilai-nilai patriarkhal menempatkan kesucian perempuan sebagai simbol atas derajat dan harga dirinya. Dengan

mengutip Mc Intosh, Setyowati mengungkapkan bahwa dalam konstruksi sosial tentang seksualitas, nilai-nilai patriarkhal melihat perempuan sebagai orang yang mempunyai daya tarik seksual sementara laki-laki memiliki dorongan seksual. Meski demikian, perempuan tidak pantas mengungkapkan kebutuhan seksualnya dan berbeda dengan laki-laki yang dianggap wajar mengungkapkan kebutuhannya itu.

Lebih lanjut diuraikan oleh Setyowati bahwa nilai keperempuanan kemudian direpresentasikan melalui nilai-nilai berikut: ibu dan istri yang baik, serta perempuan baik-baik. Nilai-nilai itu merupakan nilai-nilai moralitas yang dihadirkan melalui istilah *harkat dan martabat* perempuan. Perempuan pun kemudian dibebankan memelihara nilai-nilai moral seksual itu dan bila ia tidak mampu menjaga perilaku seksualnya maka dianggap mengancam moral umum dan mengganggu harmonitas masyarakat.

Negara melalui nilai-nilai ideologinya (*the state gender ideology*) memandang perempuan ideal apabila menjadi ibu dan istri yang baik dan mampu menjaga seksualitasnya atas nama moralitas demi menjaga harkat dan martabatnya. Pada titik inilah persoalan pelacuran menjadi sebuah masalah sosial yang direduksi hanya semata bersumber pada persoalan moralitas perempuan.

Dengan menelaah payung utama dari kebijakan dan hukum tentang pelacuran di Indonesia kita dapat memahami posisi pelacuran dalam ideologi gender Negara. Payung peraturan tentang pelacuran tertuang dalam KUHP dan juga UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. KUHP ditujukan untuk mengatur berbagai ketentuan sanksi hukum sementara UU Pokok Kesejahteraan Sosial menjadi dasar kebijakan dan program dalam penanganan masalah

sosial, termasuk di dalamnya persoalan prostitusi atau tuna susila.

Peraturan-peraturan KUHP yang relevan dengan pelacuran adalah sebagai berikut (Setyowati, 2000, 420):

1. Pasal 296: barang siapa yang pekerjaannya atau kebiasaannya, dengan sengaja mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya 15 kali seribu rupiah
2. Pasal 297: pedagang wanita dan anak laki-laki di bawah umur diancam pidana selama-lamanya 6 tahun kurungan
3. Pasal 506: barang siapa yang bertindak sebagai mucikari mengambil keuntungan dari prostitusi wanita, akan diancam hukuman penjara selama-lamanya 3 bulan.

Sementara, UU No.6 Tahun 1974, pasal (4) ayat ( c ) menguraikan bagaimana Negara menangani masalah pelacuran atau prostitusi :

“Bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada warga Negara baik perorangan maupun kelompok yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau tersesat.”

Dari dua kutipan tentang kebijakan penanganan masalah prostitusi oleh Negara, tercermin bahwa melalui nilai-nilai ideologi Negara, persoalan pelacuran direduksi menjadi sebuah persoalan moralitas belaka. Padahal, persoalan ini merupakan persoalan yang kompleks karena berbagai faktor penyebab, antara lain persoalan global, turisme, kemiskinan, modernisasi dan pembangunan, industrialisasi, dan bahkan jaringan perdagangan kerja internasional.

Dikemukakan oleh Setyowati bahwa kebijakan terurai di atas memperlihatkan betapa pendekatan yang dominan dalam menangani masalah pelacuran adalah pendekatan terhadap aspek moralitas, selain aspek penanganan yang menasar pada para perempuan pekerja seks sebagai target dan sasaran kebijakan dan program. Kebijakan, hukum dan peraturan idealnya memiliki 2 fungsi yang berlaku bagi semua warga negara, yaitu di satu sisi memberikan legitimasi pada Negara untuk menciptakan keteraturan (*order*), dan di sisi lain hukum dan kebijakan itu dibuat untuk alat kontrol yang melindungi warganya dari kesewenangan Negara (Setyowati, 2000, 412). Tetapi pada kenyataannya, seringkali Negara justru menjadi agen yang tidak netral gender dalam perumusan kebijakan, peraturan dan programnya sehingga perempuan seringkali menjadi pihak yang dirugikan.

Sikap-sikap diskriminatif terlihat baik dalam perumusan kebijakan tersebut maupun dalam implementasi peraturannya. Ketika operasi penertiban praktik pelacuran, seringkali yang menjadi sasaran pengejaran petugas atau aparat adalah perempuan pekerja seks, sementara konsumen atau klien (yang notabene adalah laki-laki) yang menjadi pelanggan diabaikan. Sikap diskriminatif pun tercermin dalam strategi Negara melakukan rehabilitasi para pekerja seks. Para pekerja seks yang dianggap menyimpang atau tersesat (lihat UU No.6 Tahun 1974, pasal (4) ayat ( c )) harus dibimbing melalui kegiatan-kegiatan ketrampilan bagi perempuan, seperti tata boga, menjahit, tata rias. Rehabilitasi pun menggunakan istilah ‘panti sosial karya wanita’. Program tersebut sangat jelas menunjuk pada perempuan, sementara program rehabilitasi tidak menjadikan laki-laki sebagai sasaran.

Kembali pada persoalan Perda Pemerintah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Melihat kasus salah tangkap dan juga reaksi masyarakat terhadap perda tersebut, bisa dikatakan bahwa Negara (dalam hal ini Pemerintah Daerah) merumuskan dan mengimplementasikan perda itu dengan kerangka ideologi Negara yang sama dengan Pemerintah Pusat masa Orde Baru. Padahal, pemberlakuan otonomi daerah sejak 1999 dimaksudkan untuk mewujudkan terbentuknya *good governance* melalui kebijakan-kebijakan publik. Pertanyaan yang bisa diajukan kemudian adalah bagaimana perda-perda di tingkat lokal (dalam hal ini kasus Perda No.8 Tahun 2005) itu meminggirkan kepentingan perempuan?

### **Kebijakan dan Perempuan: Perda yang Berjenis Kelamin Laki-laki**

Perda Pemerintah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran telah mengundang pro dan kontra masyarakat. Pada titik ekstrim tertentu, beberapa pihak meminta Pemkot Tangerang untuk melakukan uji materi (*judicial review*) atas aturan tersebut dan juga mencabut pemberlakukannya, sementara pada titik ekstrim yang lain ada bagian dari masyarakat yang mendukung pemberlakuan itu sehingga mereka bersikap menjadi ‘polisi moral’ dengan melakukan *sweeping* ke tempat-tempat yang diduga menjalani praktik-praktik pelacuran atau prostitusi. Selain itu, ada sebagian kelompok masyarakat yang mencoba mencari jalan tengah dengan meminta Pemkot Tangerang untuk meninjau kembali pasal-pasal yang dianggap bermasalah tanpa perlu mencabut pemberlakuan perda tersebut.

Isi perda No. 8 Tahun 2005 yang dianggap bermasalah itu adalah pada pasal 4 ayat (1) dan (2) seperti dikutip sebagai berikut :



- (1) Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Daerah
- (2) Siapapun dilarang bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah kepada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum (Lembaran Daerah Kota Tangerang).

Menurut Wali Kota Tangerang, Wahidin Halim, perda ini tidak ada sanksi hukum karena bukan aturan tindak kejahatan, yang ada hanyalah sanksi moral. Pendekatannya lebih pada aspek moralitas untuk menimbulkan efek jera. Selain itu, ia pun menegaskan bahwa peraturan ini tidak bersifat diskriminatif karena diberlakukan baik bagi pria maupun bagi wanita.

Meski demikian, faktanya adalah bahwa ada rumusan dalam perda tersebut yang menimbulkan multi tafsir. Selain itu, kekhawatiran bahwa penafsiran tersebut sangat bias gender terbukti terjadi dengan kasus salah tangkap terhadap para perempuan yang *dicurigai* (merupakan penekanan dari penulis). Artinya, penafsiran itu dilakukan oleh pemegang otoritas kekuasaan yaitu para aparat dimana penafsirannya bersandar pada norma standar masyarakat yang patriarkhis sehingga menjadi diskriminatif terhadap perempuan.

Menurut Setyowati tidaklah mengherankan jika peraturan yang ada bersifat diskriminatif. Selain karena persoalan nilai-nilai patriarkhal yang

sudah mengakar pada budaya, juga karena menurutnya :

“...struktur dan karakteristik Negara pun didominasi oleh laki-laki, karena komposisi elite, aparat Negara dan birokrasi pemerintahan lebih banyak diduduki laki-laki. Sehingga tidak mengherankan dalam proses-proses yang berlangsung dalam kerangka Negara, seperti produksi dan implementasi kebijakan, hukum dan peraturan dan program lebih banyak mewakili dan menggunakan perspektif laki-laki” (Setyowati, 2000, 413).

### **Multitafsir**

Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perda No. 8 Tahun 2005 menunjukkan bahwa bunyi peraturan tersebut mengundang multitafsir. Bunyi dari kalimat “*perilaku mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur ...*” menimbulkan pertanyaan perilaku apa yang dianggap dan bisa diidentifikasi sebagai sebuah perilaku seorang pelacur? Pertanyaan lanjutannya adalah siapa yang menetapkan norma standar bahwa perilaku tertentu dianggap sebagai perilaku pelacur? Selain itu, konteks seperti apakah yang menunjuk pada perilaku seorang pelacur? Apakah jika misalnya seseorang (baik laki maupun perempuan) berpakaian ketat ketika berolah raga di pusat kebugaran dianggap sebagai seorang pelacur? Dari praktik-praktik penertiban yang sudah ada, pemegang otoritas penafsir dan standar norma atas pelacuran sangat kental unsur bias gendernya karena sangat dipengaruhi nilai-nilai patriarkhis, sehingga kejadian salah tangkap seorang istri guru dapat dijelaskan dari aspek ini.

### **Ketidakteragaman definisi.**

Selain itu, pengertian soal maksiat, pelacuran, tuna susila dan pelacuran yang digunakan di tiap-tiap perda juga berbeda-beda definisinya.

Seperti dapat dilihat pada Tabel 2, definisi pelacuran masing-masing perda sangat beragam. Perda Kabupaten Indramayu No 7 Tahun 1999 dengan sangat jelas menunjuk pada perempuan ketika mendefinisikan subjek pelaku pelacuran. Sementara secara umum, ketiga perda sisanya yang terurai dalam tabel tersebut terkesan netral gender, dalam arti pengertian pelacur menunjuk pada pelaku baik perempuan maupun laki-laki, atau justru tidak menyebut jenis kelamin sama sekali seperti dalam Perda di Gorontalo. Ketidakteraturan

definisi ini dikarenakan payung besar peraturan ini yaitu UU KUHP melekatkan pengertian pelacuran dari aspek moralitas kesusilaan semata, dimana definisi kesusilaan itu dalam KUHP dikatakan sebagai “*Suatu perasaan malu yang berhubungan dengan nafsu kelamin misalnya bersetubuh, meraba buah dada perempuan, meraba tempat kemaluan perempuan atau laki-laki, mencium dan sebagainya. Yang semuanya dilakukan dengan perbuatan.*” (Oktaviani, 2005, 9)

**Tabel 2**  
**Perbandingan Perda Seputar Pelacuran**

Hal	Perda Prov. Gorontalo No. 10/2003 tentang Pencegahan Makasiat	Perda Kab. Badung No. 6/2001 tentang Pemberantasan Pelacuran	Perda Kab. Daerah Tingkat II Indramayu No. 7/1999 tentang Prostitusi	Perda Kab. Daerah Tingkat II Tangerang No. 8/2005 tentang Pelarangan Pelacuran
<b>Maksiat</b>	Setiap perbuatan yang merusak sendi-sendi kehidupan kemasyarakatan dan melanggar norma-norma agama, kesusilaan dan adat, meliputi zina, pelacuran, perkosaan, pelecehan seksual, judi, penyalahgunaan narkoba, minuman beralkohol, pornoaksi dan pornografi			
<b>Prostitusi</b>			Mempergunakan badan sendiri sebagai Alat Pemuas Seksual untuk orang lain dengan mencapai keuntungan	
<b>Tuna Susila</b>		Setiap orang yang melakukan hubungan kelamin tanpa ikatan perkawinan yang sah dengan maksud mendapat imbalan jasa baik finansial maupun material bagi dirinya sendiri dan atau pihak lain		

*Sarah Santi – Perda Yang Maskulin: Ketika Perempuan Dikriminalisasi (Kasus Perda Tangerang No. 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran)*

<b>Pelacuran</b>	Perbuatan seks komersial dengan perjanjian yang menguntungkan kedua belah pihak	Sikap tindakan yang dilakukan seseorang baik perempuan maupun laki-laki yang dengan sengaja menjajakan dirinya untuk menyediakan dirinya pada orang lain untuk mengadakan hubungan kelamin seksual di luar nikah atau perbuatan cabul lainnya dengan tidak memilah lawannya, sebagai mata pencaharian atau dalih apapun juga	Suatu perbuatan dimana seseorang perempuan menyerahkan dirinya untuk berhubungan kelamin dengan lawan jenisnya dan menerima pembayaran baik berupa uang maupun bentuk lainnya	Hubungan seksual di luar pernikahan yang dilakukan oleh pria atau wanita, baik di tempat berupa Hotel, Restoran, tempat hiburan atau lokasi pelacuran ataupun di tempat-tempat lain di Daerah dengan tujuan mendapatkan imbalan jasa
<b>Pelarangan</b>	<p><b>Pasal 4</b></p> <p>(1) Setiap orang dilarang mendirikan, menyediakan atau melakukan praktek-praktek pelacuran</p> <p>(2) Setiap pemilik atau pengelola hotel, penginapan, asrama, rumah kost, dilarang menerima penyewa yang berlainan jenis kelamin dalam satu kamar, kecuali dapat menunjukkan surat keterangan sehingga diyakini bahwa keduanya adalah suami istri yang sah</p> <p>(3) Pengelola dan atau penyewa hotel dan penginapan dilarang menyediakan dan atau memasukkan tukang pijat yang berlainan jenis kelamin ke dalam kamar</p> <p>(4) Setiap hotel dan penginapan diwajibkan menyediakan kitab suci al-Quran dan kitab-kitab suci lainnya, sajadah, dan petunjuk arah</p>	<p><b>Pasal 2</b></p> <p>Setiap orang dilarang melakukan perbuatan Tuna Susila dan atau pelacuran dalam daerah Kabupaten Bandung</p> <p><b>Pasal 3</b></p> <p>(1) Setiap orang atau badan Hukum dilarang :</p> <p>a. menyediakan tempat Kegiatan Perbuatan Tuna Susila dan atau Pelacuran;</p> <p>b. Menjadi Tuna Susila dan atau Pelacuran dalam daerah;</p> <p>c. Mendatangkan Tuna Susila dan atau Pelacuran dari Luar Daerah;</p> <p>d. Melindungi atau Menjadi Pelindung Perbuatan Tuna Susila dan atau Pelacuran di daerah;</p> <p>(2) Bupati atau pejabat yang ditunjuk dapat memerintahkan menutup tempat, perusahaan atau Badan Hukum menurut keyakinan merupakan tempat untuk menampung dan atau melakukan perbuatan Tuna Susila dan atau pelacuran dan bagi perusahaan atau Badan</p>	<p><b>Pasal 2</b></p> <p>Siapapun dilarang mendirikan dan atau mengusahakan serta menyediakan tempat untuk melakukan prostitusi</p> <p><b>Pasal 3</b></p> <p>Selain larangan dalam pasal 2 tersebut di atas, siapapun dilarang baik secara sendiri maupun kelompok, melakukan, menghubungkan, dan menyediakan orang melakukan Perbuatan Prostitusi</p> <p><b>Pasal 4</b></p> <p>Larangan dimaksud pada pasal 3 berlaku juga bagi siapapun yang karena Tingkah Lakunya Patut diduga dapat menimbulkan dan atau mengorbankan perbuatan prostitusi</p> <p><b>Pasal 5</b></p> <p>Siapapun di jalan umum atau di tempat yang kelihatan umum dimana dapat masuk dilarang dengan perkataan, isyarat, tanda atau cara lain membujuk atau emmaks orang lain untuk melakukan Prostitusi</p>	<p><b>Pasal 2</b></p> <p>(1) Setiap orang di Daerah baik sendiri-sendiri ataupun bersama-sama dilarang mendirikan dan/atau mengusahakan atau menyediakan tempat dan/atau orang untuk melakukan pelacuran</p> <p>(1) Siapapun di Daerah dilarang baik secara sendiri atau pun bersama-sama untuk melakukan perbuatan pelacuran</p> <p>(2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini, berlaku juga bagi tempat2 hiburan, hotel, penginapan atau tempat-tempat lain di Daerah</p> <p><b>Pasal 3</b></p> <p>Setiap orang dilarang membujuk atau memaksa orang lain baik dengan cara perkataan, isyarat, tanda atau cara lain sehingga tertarik untuk melakukan pelacuran</p> <p><b>Pasal 4</b></p> <p>(1) Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/ mereka pelacur dilarang berada di rumah penginapan,</p>

	<p>kiblat di setiap kamar</p> <p>(5) Panti pijat dan salon kecantikan wajib memasang pintu atau sekat yang transparan, dan dilarang menggunakan pintu atau sekat yang tertutup rapat</p>	<p>Hukum yang dengan sengaja menyediakan tempat tuna susila dan atau pelacuran maka perusahaan atau badan Hukum tersebut ditutup atau dicabut surat izin tempat usahanya.</p>	<p><b>Pasal 6</b> Siapapun yang kelakuannya/Tingkah lakunya dapat menimbulkan dugaan bahwa ia Pelacur dilarang ada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/ kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, di gedung tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti atau berjalan kaki atau berkendara bergerak kian kemari.</p>	<p>losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut2 jalan atau di lorong2 jalan atau tempat lain di Daerah</p> <p>(2) Siapapun dilarang bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah kepada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum</p>
	<p>(6) Tempat-tempat hiburan berupa kafe, bar, karaoke, pub, dan diskotek dilarang menyediakan sarana maksiat dan mengadakan acara-acara tarian erotik, tarian telanjang dan sejenisnya</p>	<p><b>Pasal 4</b> Desa dapat berpartisipasi aktif dalam upaya pemberantasan pelacuran</p>	<p><b>Pasal 7</b> Pelaku Prostitusi baik laki-laki maupun perempuannya dikenakan sanksi dengan pasal 9 Peraturan Daerah ini</p>	
<p>Kriminalisasi bagi Pedila (Perempuan yang Dilacurkan )</p>	<p>Hukuman kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau Denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah)</p>	<p>Hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000 (lima juta rupiah)</p>	<p><b>Pasal 9</b> Hukuman kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah)</p>	<p><b>Pasal 9</b> Kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 15.000.0000 (lima belas juta rupiah)</p>

Sumber: diolah dari Suara Apik (29/2005) dan Lembaran Daerah Kota Tangerang

Definisi tentang kesusilaan dalam KUHP yang tidak jelas itu menyebabkan pengaturan kesusilaan yang diturunkan dalam peraturan daerah menjadi tidak jelas pula batasannya, diterjemahkan sesuai dengan semangat kederahan masing-masing sehingga menimbulkan pertanyaan-pertanyaan sehubungan dengan multitafsir dan siapa pemilik standar norma.

### Persoalan moralitas, kriminalisasi perempuan, dan perda yang maskulin

Pendekatan kesusilaan dalam merumuskan persoalan pelacuran menyebabkan moralitas menjadi yang terdepan ketika mencoba mengintervensi masalah ini dalam kebijakan publik. Meski pada kenyataannya industri pelacuran melibatkan banyak pihak, baik laki-laki maupun perempuan, implementasi peraturan atas pelacuran lebih sering berbentuk

penertiban pelacuran yang mengarah pada penangkapan perempuan pekerja seksual. Hal ini disebabkan peraturan memiliki wajah yang maskulin atau berjenis kelamin laki-laki. Tersudutnya perempuan dikarenakan aturan dan implementasi aturan itu berangkat dari gagasan pikiran bahwa perempuanlah yang memiliki rahim, memiliki daya tarik seksual, dan yang harus menjaga moral masyarakat.

Peraturan yang berwajah maskulin atau berjenis kelamin laki-laki ini juga memiliki sisi lain yaitu perempuan kemudian yang dikriminalisasi. Perempuan menjadi lebih tersudut ketika mereka dikriminalisasi karena dianggap telah melakukan pelanggaran peraturan. Mereka dikenakan sanksi baik berbentuk kurungan badan atau denda, yang besarnya masing-masing peraturan lokal berbeda-beda (lihat tabel 2), dimana untuk sanksi denda, peraturan Pemerintah Kota Tangerang menetapkan jumlah terbesar sebanyak lima belas juta rupiah. Padahal, keterlibatan perempuan dalam praktik-praktik prostitusi atau pelacuran perlu ditelusuri lebih jauh.

Pelacuran bukan semata persoalan moralitas perempuan. Pelacuran juga terkait dengan persoalan kemiskinan struktural. Bahkan pelacuran pun seringkali merupakan bentuk eksploitasi perempuan yang terkait dengan persoalan yang lebih besar yaitu *trafficking*. Seringkali, tertangkapnya para perempuan pekerja seks tidak ditindaklanjuti lebih jauh dengan menelusuri persoalan-persoalan makro itu dikarenakan para aparat tidak mampu melihat keterkaitannya dan sudah terpaku pada asumsi-asumsi yang sangat patriarkhis.

### **Peraturan yang Diskriminatif Berbasis Gender dan Kelas**

Penertiban pelacuran seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tangerang dengan menyisir jalan-jalan utama dan menangkapi para perempuan

yang keluar malam dan juga memberlakukan jam malam bagi perempuan sebenarnya mencerminkan perilaku diskriminatif, yang selain berbasis gender juga berbasiskan kelas.

Perhatikan saja pasal pelarangan Perda Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 1999 dan juga Perda Pemkot Tangerang No. 8 Tahun 2005 dalam tabel 2. Pada bagian pelarangan yang Perda Kabupaten Indramayu disebutkan bahwa :

“pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, di gedung tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti atau berjalan kaki atau berkendara bergerak kian kemari.”

Mirip dengan Perda di Kabupaten Indramayu, Perda Pemkot Tangerang menyatakan bahwa :

“dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, waraung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Daerah.”

Pelarangan pada kedua perda tersebut di atas mencerminkan bahwa pemerintah menganggap bahwa praktik-praktik pelacuran berada di jalan-jalan umum atau tempat-tempat yang dipahami sebagai tempat pelacuran kelas bawah. Kenyataannya, praktik-praktik pelacuran telah menjadi sebuah industri sendiri dengan modal besar yang memiliki sistem dan mekanisme yang sedemikian canggih sehingga sulit untuk mengidentifikasi praktik tersebut.

Ditambah lagi jika kita cermati bahwa praktek penertiban praktik pelacuran selalu mengarah pada jalan-jalan dan tempat-tempat yang tidak memiliki dukungan kekuasaan (baca: aparat bersenjata maupun penegak hukum)

sehingga *notabene* tempat pelacuran masyarakat bawah. Sementara tempat-tempat pelacuran kelas atas tidak terjamah oleh praktik-praktik penertiban karena biasanya kegiatannya diorganisir sangat rapih dan tidak mencolok mata. Pertanyaan yang kemudian timbul adalah, apakah yang diinginkan oleh pemerintah selaku perumus kebijakan adalah penghapusan kegiatan pelacuran atau sekedar menyembunyikan praktik itu sehingga tidak tampak mencolok mata?

Uraian tentang karakteristik perda-perda tentang pelacuran menunjukkan bahwa pada dasarnya peraturan daerah masih meminggirkan dan merugikan kaum perempuan dalam berbagai aspek. Alih-alih bahwa peraturan daerah mampu merangkul dan menyertakan perempuan dalam membentuk tata pemerintahan yang lebih baik, ternyata hak-hak perempuan justru ditelantarkan oleh para elit lokal (Noerdin, 2005, xiv). Perempuan didiskriminasi dan juga dimarginalisasi melalui berbagai peraturan dikarenakan para perumus kebijakannya masih sangat kental menganut nilai-nilai patriarkhal. Pertanyaannya yang pantas diajukan kemudian adalah, bagaimana idealnya sebuah peraturan daerah dirumuskan dan mengapa kebijakan yang representatif dan partisipatif diperlukan?

### **Perempuan, Negara, dan Kebijakan: Mewujudkan *Good Governance* Melalui Kebijakan yang Representatif dan Partisipatif**

Perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara kita sejak masa reformasi membawa satu semangat menuju kehidupan bernegara yang demokratis. Sifat demokratis sendiri berasal dari kata demokrasi yang menunjuk pada dua hal, yaitu (1) bentuk **pemerintahan** oleh rakyat, baik yang dipilih langsung maupun oleh wakil-wakil rakyat; dan (2) bentuk **masyarakat** yang menghargai

hak asasi manusia secara setara, menjunjung tinggi kebebasan dan dukungan atas toleransi dan perbedaan, khususnya terhadap pandangan dan keberadaan kaum minoritas (Subono, 2003, 1).

Selanjutnya dengan mengutip Larry Diamond, Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset, Nur Iman Subono menjelaskan, bahwa jika demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan, maka ada 3 syarat yang harus dipenuhi yaitu **kompetisi** yang sungguh-sungguh diantara individu dan kelompok organisasi (khususnya partai politik) untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan; **partisipasi politik** yang melibatkan sebanyak mungkin warga Negara (tanpa terkecuali, tanpa mempedulikan ras, etnis, suku, kelas sosial, dan jenis kelamin) dalam pemilihan pemimpin dan atau proses pembuatan kebijakan; adanya jaminan penghargaan terhadap tegaknya **kebebasan sipil dan politik** yaitu kebebasan untuk menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan membentuk dan bergabung ke dalam organisasi.

Apa yang dikemukakan di atas berkenaan dengan persoalan demokrasi adalah situasi ideal. Untuk memenuhi tiga syarat di atas menuntut setiap orang terjun ke dalam dunia politik. Dalam prakteknya, tiga syarat tersebut tidaklah serta merta ada. Selama ini dunia politik dikenal sebagai dunia yang maskulin karena pemahaman yang sempit atas dunia politik. Pengertian yang ada dalam masyarakat umum selama ini politik merupakan wilayah laki-laki yang mengarah pada kegiatan *how to exercise power* yang berupa aktivitas *voting* (pemungutan suara), *lobby* (lobi), *campaign* (kampanye). Padahal, pengertian politik yang lebih luas menurut Jill Bystydzienski dalam bukunya *Women Transforming Politics*, yang dikutip oleh Ani Soetjipto (2005, 26) mengacu pada *power relation* yang tidak setara, dalam hal ini antara laki-laki dan perempuan. Tidakkah mengherankan jika kemudian

banyak sekali kebijakan-kebijakan yang mendiskriminasi dan meminggirkan perempuan. Hal itu terjadi karena dalam perumusan kebijakan seringkali tidak menyertakan perempuan sehingga kebijakan tersebut tidaklah representatif. Pengalaman dan kebutuhan perempuan yang berbeda dari laki-laki tidak disertakan karena tidak dipahami. Ketidapahaman itu dikarenakan standar norma yang berlaku adalah standar dan perspektif laki-laki. Karenanya Betty Friedan dengan semangatnya mengatakan bahwa *personal is political* untuk menunjuk bahwa pengalaman perempuan harus disertakan dalam setiap perumusan kebijakan demi merebut ruang publik bagi perempuan.

Pemerintahan yang demokratis kemudian menuntut suatu tata pemerintahan baru yang baik (*Good Governance Reform*). Semangat itu melahirkan UU Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No.33 Tahun 2004. *Good Governance* sendiri diartikan sebagai :

“...sebuah mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumberdaya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas *government* dinilai dari kualitas interaksi yang terjadi antara komponen *governance* yaitu pemerintah, *civil society* dan sektor swasta” (Arivia, 2004, 162).

Sementara *Good Governance* itu sendiri menuntut dipenuhinya prinsip-prinsip sebagai berikut, yaitu :

“...transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keterwakilan, kesetaraan dan penegakan hukum, dan dipertajam melalui analisis gender, sehingga pembentukan tata pemerintahan yang baik bermakna tata pemerintahan yang adil, yakni tata pemerintahan yang benar-benar responsive terhadap kepentingan gender dan berpihak pada kepentingan perempuan.” (Arif, tidak ada tahun terbit, 2)

Melalui desentralisasi atau otonomi daerah, diharapkan *Good*

*Governance* dapat tercapai, antara lain melalui peran serta atau partisipasi perempuan pada proses-proses pengambilan keputusan publik. Keputusan dan kebijakan publik itu merepresentasikan komunitas perempuan sehingga aspirasi dan kepentingan mereka dapat terakomodasi.

Bagaimana kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal mengakomodasi kepentingan perempuan dalam perda-perdanya? Untuk meninjau hal ini, ada 3 aspek yang dapat dijadikan tolok ukur partisipasi perempuan dan representasi mereka dalam kebijakan publik. Ketiga aspek yang saling terkait itu adalah : akses, kontrol dan suara kelompok perempuan (representasi) dalam proses pembuatan kebijakan.

Dengan menggunakan 3 tolok ukur di atas, kita dapat menganalisis Perda Pemerintah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 Tentang Pelarangan Pelacuran. Perda tersebut merupakan cerminan bagaimana perempuan terpinggirkan kepentingannya dan suaranya tidak terdengar oleh para perumus dan pembuat kebijakan.

Fakta yang ada menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan di ruang publik masihlah minim. Hal ini terlihat dari terbatasnya arena bagi para perempuan untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Begitu pula persoalan keterwakilan mereka dalam parlemen baik di tingkat pusat maupun di tingkat lokal. Kebijakan kuota 30% dalam Pemilu 2004 tidak serta merta membuat perempuan bisa masuk dalam parlemen karena jalan yang panjang dan berliku (baca Subiyantoro, 2004).

Karena minimnya akses kelompok perempuan untuk mengaktualisasikan partisipasinya dalam pembuatan kebijakan publik, maka dampaknya kemudian adalah lemahnya kontrol kelompok perempuan pada proses perumusan kebijakan tersebut. Hal ini jelas terlihat pada kasus implementasi Perda di Kota Tangerang,

ketika perempuan yang baru pulang kerja ditangkap karena dicurigai sebagai pelacur. Hal ini bisa terjadi karena para perumus kebijakan dan aparat tidak mampu memahami situasi-situasi khusus dan kepentingan perempuan. Pendeknya, kebijakan tersebut tidak representatif dalam mewakili kepentingan perempuan.

Karena lemahnya dua aspek pertama secara tidak langsung berdampak pada rendahnya kapasitas kelompok perempuan dalam merumuskan kebijakan karena ia tidak memahami latar belakang atau dasar pemikiran pembuatan kebijakan itu. Perempuan kemudian menjadi rendah pula daya tawar (*bargaining position*) nya.

Ketiga aspek itu saling mempengaruhi. Untuk itu perlu ada upaya melakukan terobosan untuk memutus rantai yang membelenggu perempuan demi terwujudnya aspirasi dan kepentingannya. Sebagian orang percaya bahwa *affirmative action* merupakan salah satu cara untuk melakukan terobosan itu dalam rangka menumbangkan hegemoni nilai-nilai patriarkhal dalam kehidupan berpolitik dan bernegara. Tetapi bagi sebagian yang lain, *affirmative action* justru dianggap bias gender karena secara implisit mengakui posisi perempuan yang inferior dibanding dengan laki-laki.

Mengingat relasi yang timpang antara laki-laki dan perempuan sudah berlangsung sejak lama, maka *affirmative action* sebaiknya dimaknai hanya sebagai sebuah jalan masuk (*entry point*) untuk mendorong posisi perempuan dalam relasi yang lebih setara dan menunjukkan keinginan baik (*political will*) semua pihak mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik.

Lalu, dengan adanya perda-perda yang masih diskriminatif terhadap perempuan, apa yang bisa dilakukan?

### **Kesimpulan:**

#### ***Counter Legal* dalam Mengubah Kebijakan Publik**

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW: Convention the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) melalui UU No. 7 Tahun 1984 (Kelompok Kerja Convention Watch, 2005). Ini artinya, pada dasarnya kita telah memiliki instrumen dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Seharusnya, Negara, melalui pemerintahannya (termasuk pemerintah daerah), memiliki komitmen untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam setiap proses politiknya.

Jika kemudian masih ada perda-perda yang mendiskriminasi dan meminggirkan perempuan, perlu ada upaya advokasi atas kebijakan-kebijakan itu. Mudah Mulia dengan sangat gamblang menguraikan berbagai upaya yang dapat dilakukan untuk mengubah kebijakan publik yang lebih berperspektif gender (Mulia, 2005, 157-167).

Salah satu upaya advokasi untuk mengubah kebijakan atau perda-perda yang telah ada, yakni melalui *counter legal*. *Counter legal* tersebut dapat dilakukan melalui media massa, seminar, dan tim lobi. Untuk itu, upaya ini memerlukan beberapa tahap sebelum tindakan diambil. Hal yang utama adalah penting untuk mendefinisikan masalah kebijakan. Langkah-langkah untuk mendefinisikannya ini memerlukan pengenalan atas sifat masalah, identifikasi faktor-faktor penyebab, baru kemudian memetakan masalahnya.

Jika tahap itu telah dilakukan, yang juga penting ditimbang adalah karakteristik masalah kebijakan itu. Apakah kebijakan yang dipermasalahkan memang menyangkut kepentingan masyarakat luas, situasinya memang serius, menyangkut ambang batas toleransi untuk diabaikan begitu

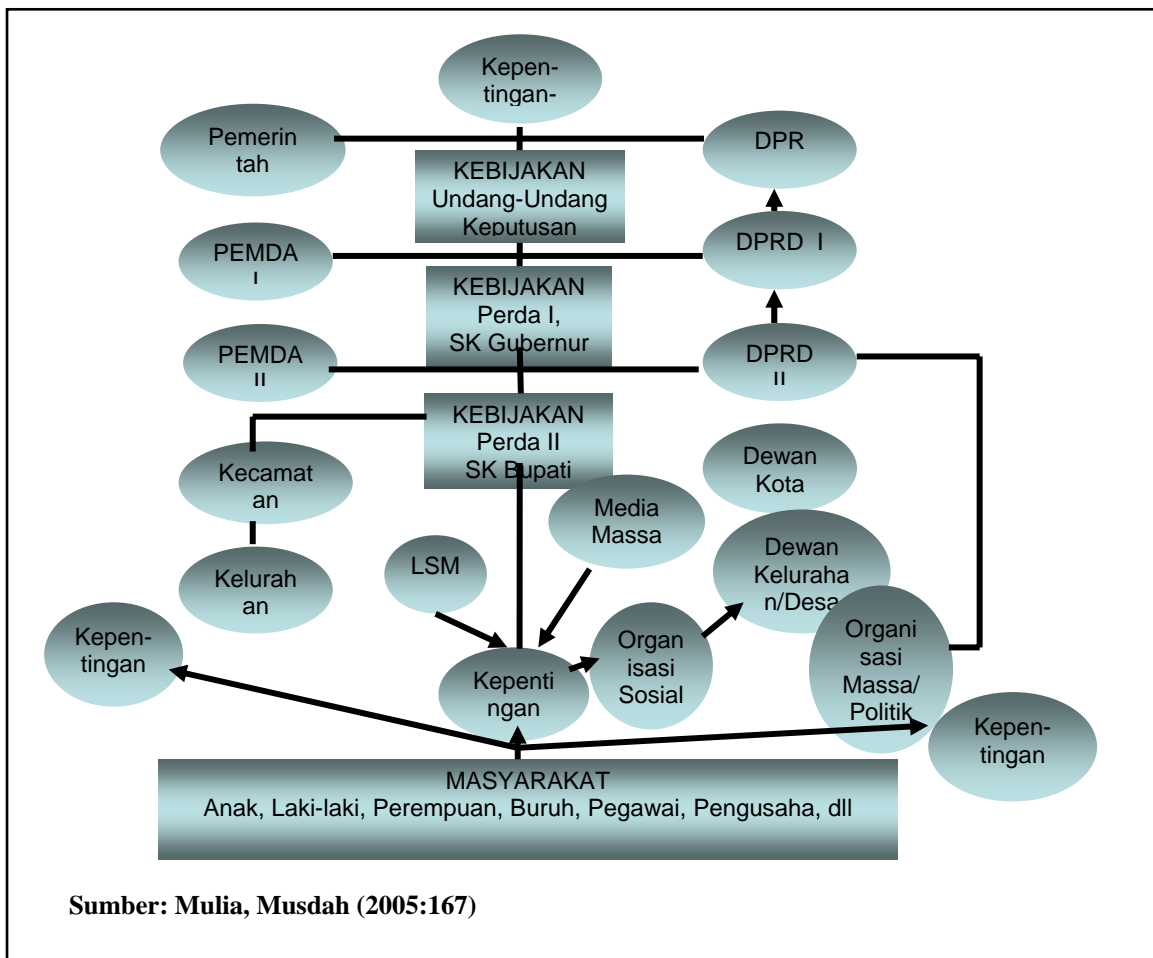


saja, dan apakah ada peluang untuk diperbaiki. Mulia menggambarkan mekanisme *counter legal* itu dalam Bagan 3 di bawah ini.

Nampaknya, Kantif (Koalisi Anti Perda Diskriminatif) yang

menuntut pencabutan pemberlakuan perda dan meminta uji material atas perda tersebut menunjukkan upaya dan mekanisme perlawanan mereka atas Perda Pelarangan Pelacuran di Kota Tangerang

**Bagan 3**  
**Upaya dan Mekanisme Counter Terhadap Kebijakan Publik**



**Daftar Pustaka**

Argawal, Bina, "Patriarchy and the 'Modernising' State: An Introduction", Dalam Argawal, Bina (ed.). *Structure of Patriarchy: the State, the Community and the Household*, Kali for Women, New Delhi, 1988.

Arif, Bustanul. (ed.), "Partisipasi Politik Perempuan Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik di Daerah Jawa Timur".

Arivia, Gadis, "Menggalang Perubahan: Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah", Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2004.

- Fakih, Mansour, "Analisis Gender dan Transformasi Sosial", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.
- Hafidz, Wardah, "Pola Relasi Gender dan Permasalahannya", Dalam Sih Handayani dan Yos Soetiyoso (eds.), *Merekonstruksi Realitas dengan Perspektif Gender*, 23-34, Sekretariat Bersama Perempuan Yogyakarta, Yogyakarta, 1998.
- Ida, Laode, "Daerah Melawan Pelacur", *Media Indonesia*, Kamis, 9 Maret 2006.
- Kelompok Kerja Convention Watch. "Hak Azasi Perempuan: Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005.
- Kompas, 2 Maret 2006
- Lembaran Daerah Kota Tangerang, Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran.
- Media Indonesia, 7 Maret 2006
- Mulia, Siti Musdah dan Anik Farida, "Perempuan dan Politik", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Noerdin, Edriana. (et.al.), "Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah", Women Research Institute, Jakarta, 2005.
- Oktaviani, Indry, "Peraturan Daerah Seputar Pelacuran yang Berjenis Kelamin Laki-laki", Dalam *Suara APIK*, 8 – 12. Edisi 29, Tahun 2005.
- Setyawati, Lugina, "Negara dan Prostitusi: Diskursus Ideologi, Perempuan, dan Kebijakan di Indonesia", Dalam *Perempuan Indonesia dalam Masyarakat yang Tengah Berubah*, 409-433. Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Soetjipto, Ani, "Politik Perempuan Bukan Gerhana: Esai-Esai Pilihan", Kompas, Jakarta, 2005.
- Suara APIK, Edisi 29, Tahun 2005.
- Subiyantoro, Eko Bambang, "Keterwakilan Perempuan dalam Politik: Masih Menjadi Kabar Burung", Dalam *Jurnal Perempuan*. Politik dan Keterwakilan Perempuan. 69 – 81. No. 34, Tahun 2004.
- Subono, Nur Iman, "Perempuan dan Partisipasi Politik: Panduan Untuk Jurnalis" Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2003.
- Suryakusuma, Julia I, "*Sex, Power, and Nation: an Anthology of Writings, 1979 – 2003*", Metafor Intermedia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Warta Kota, 19 April 2006
- Warta Kota, 20 April 2006