

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak Asasi Manusia (*human right*) merupakan hak manusia, yang melekat pada manusia, dimana manusia juga dikaruniai akal pikiran dan hati nurani.¹ Hak asasi manusia tidak bisa dicabut, karena merupakan anugerah Tuhan yang melekat pada diri manusia sejak masih dalam kandungan. Oleh karena itu, hak asasi manusia wajib dihormati dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang. Hak asasi manusia bersifat universal, artinya berlaku umum tanpa memandang latar belakang kultural, agama, usia, jenis kelamin dan warna kulit. Prinsip-prinsip hak asasi manusia antara lain prinsip kesetaraan, prinsip non diskriminasi dan prinsip kewajiban untuk melindungi hak-hak tertentu. Larangan diskriminasi adalah salah satu bagian penting prinsip kesetaraan, karena akan menimbulkan kesenjangan perbedaan perlakuan dari perlakuan yang seharusnya sama atau setara. Diskriminasi sering didasarkan pada alasan jenis kelamin, suku atau ras, warna kulit, paham politik, agama, kebangsaan, cacat tubuh dan lain sebagainya.

Selain sudah diatur dalam konstitusi, TAP MPR, UU HAM dan UU lainnya, pemerintah Indonesia juga meratifikasi beberapa instrumen HAM Internasional dan menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia. Indonesia adalah salah satu negara yang menandatangani konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi

¹ Suryadi, 2002, *Dasar-dasar Hak Asasi Manusia*, PBHI, Jakarta, hlm 7

terhadap perempuan dan telah meratifikasinya melalui UU RI No.7 tahun 1984. Konvensi ini mendefinisikan prinsip-prinsip tentang hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia, norma-norma dan standar-standar kewajiban, serta tanggung jawab negara dalam penghapusan segala diskriminasi terhadap perempuan. Dalam konvensi CEDAW sangat ditekankan tentang arti penting persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan dalam segala bidang kehidupan baik bidang ekonomi, sosial dan budaya, maupun bidang sipil dan politik. Perempuan mempunyai kedudukan yang rentan untuk mendapat perlakuan diskriminatif sehingga harus diberi perlindungan khusus. Diskriminasi terhadap perempuan melanggar asas persamaan dan penghargaan terhadap martabat manusia, karena menghambat pertumbuhan kemakmuran masyarakat dan tidak memberikan kesempatan kepada perempuan untuk mengembangkan potensinya dalam pengabdian kepada negara. Untuk menjamin penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, maka hak asasi perempuan tersebut harus diatur dalam asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan norma-norma hukum. Hal ini terkait dengan hubungan hukum dan hak asasi manusia (HAM). Hukum memiliki supremasi (*supreme*) kedudukan tertinggi untuk dipatuhi. Hal ini dengan tegas telah diungkapkan oleh pemikir-pemikir hukum dan negara. Teorinya dikenal dengan *Rechtssouvereiniteit* (teori kedaulatan hukum) bahwa hukumlah yang mempunyai kedaulatan tertinggi dalam suatu negara. Negara harus tunduk pada hukum (konstitusi) *Grondrecht* dan pemerintah harus dijalankan berdasarkan hukum.²

² Nurul Qamar, 2013, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafita, Jakarta, hlm.18

Diskriminasi terhadap perempuan masih banyak terjadi. Negara bertanggung jawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia, karena yang berpotensi melakukan pelanggaran hak asasi manusia adalah aparat atau petugas yang memiliki kewenangan dan kekuasaan sehingga dapat disalah gunakan. Peraturan-peraturan yang dijadikan sebuah hukum oleh pemerintah salah satu tujuannya adalah untuk mengurangi kekerasan terhadap perempuan, namun hal itu belum terbukti. Carol Smart berpendapat bahwa :

“hukum tidak bisa secara mudah menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan. Bahasa dan sistem hukum yang baik adalah bahasa dan sistem hukum yang netral terhadap para pihak. Asas praduga tak bersalah terhadap tersangka dan terdakwa, alat bukti dan barang bukti seringkali mempersulit proses pembuktian terjadinya diskriminasi.”³

Sampai saat ini sudah banyak produk-produk hukum yang secara langsung mendiskriminasi perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi seperti cara berpakaian, pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalisasi perempuan dan pengabaian hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan. Aturan tersebut bertentangan dengan dengan konstitusi dan melanggar hak asasi manusia. Dari hasil laporan yang disusun pada tahun 2014 oleh Komnas Perempuan, ditemui ada 154 peraturan daerah yang mendiskriminatif terhadap perempuan yang diterbitkan. Sebanyak 19 diantaranya diterbitkan pada tingkat provinsi, sementara tingkat kabupaten/kota ada 134 peraturan, dan 1 peraturan tingkat desa. Menurut ketua Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI) Ir.Hj.Andi Timo Pangerang, maraknya

³ <https://www.jurnalperempuan.org/blog/diskriminasi-kekerasan-dan-hilangnya-hasrat-atas-kesetaraan-gender> diakses tanggal 20 Oktober 2019, pukul 20.00

kebijakan diskriminatif terutama di daerah-daerah tidak terlepas dari persoalan keterwakilan perempuan.⁴

Salah satu peraturan daerah yang mendiskriminasi perempuan yaitu PERDA No.8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di kota Tangerang. Kasus seorang pelayan restoran bernama Lilis Lisdawati yang sedang hamil 2 bulan dituduh telah melanggar PERDA No.5 tahun 2005 sebagai seorang pelacur karena dia masih berada di jalan mencari angkot untuk pulang ke rumah pukul 23.00 WIB. Meski dia menyangkal sebagai pelacur, dia tetap dijatuhi hukuman 8 hari penjara dan denda Rp.300.000,- . Lilis Lisdawati dihukum berdasarkan Pasal 4 ayat (1) PERDA pelarangan pelacuran yang berbunyi sebagai berikut : *"Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, dilapangalapangan, dirumah penginapan, losmen, hotel, srama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong atau tempat-tempat lain di daerah"*.⁵ Tidak terima dengan kejadian salah tangkap dan tuduhan tersebut, Lilis Lisdawati kemudian Mengugat Walikota Tangerang namun gugatannya ditolak oleh Pengadilan Negeri Tengerang. Akibat dari kasus yang menimpa Lilis Lisdawati ini dia dikeluarkan dari tempat ia bekerja dan suaminya yang berprofesi sebagai seorang guru juga berhenti dari pekerjaannya, mereka terlilit hutang dan

⁴ <https://tirto.id/perda-yang-menindas-perempuan-bx7s> diakses tanggal 20 Oktober 2019, pukul 20.15

⁵ <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/files/ld/2005/KotaTangerang-8-2005.pdf> diakses tanggal 20 Oktober 2019, pukul 20.35

akibatnya Lilis Lisdawati depresi hingga akhirnya meninggal dunia. Kasus salah tangkap yang dialami Lilis Lisdawati hanya salah satu contoh dari beberapa kasus salah tangkap yang terjadi terkait dengan PERDA Nomor 8 tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di kota Tangerang.

Banyak pihak yang menginginkan PERDA Nomor 8 tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran ini dibatalkan karena razia yang dilakukan Pemkot Tangerang berupa penangkapan dan penahanan yang hanya didasarkan pada anggapan atau persangkaan. Oleh karena itu, masyarakat Tangerang meminta permohonan uji materi ke Mahkamah Agung, namun oleh hakim Mahkamah Agung permohonan uji materi terkait Perda tersebut ditolak sehingga Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 hingga saat ini masih berlaku.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan yang sudah penulis sampaikan di atas, maka permasalahannya adalah :

Apakah PERDA Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran bertentangan dengan konvensi CEDAW?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, maka tujuan yang melandasi penelitian ini, yaitu:

Untuk mengetahui dan menganalisis bertentangan atau tidaknya PERDA Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran terhadap konvensi CEDAW.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta bahan pemahaman untuk penelitian sejenisnya yaitu pembentukan peraturan daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai bahan yang dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah atau pembuat aturan-aturan dalam membuat peraturan khususnya peraturan daerah untuk melindungi hak dan kewajiban masyarakat serta menjaga tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum yang berjudul “Sinkronisasi PERDA Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran terhadap Konvensi CEDAW” ini benar-benar merupakan hasil karya asli penulis sendiri, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiat dari karya penulis lain. Keaslian penulisan hukum ini dapat dibuktikan dengan membandingkan dengan penulisan hukum atau skripsi yang telah ditulis oleh penulis sebelumnya sebagai bukti keaslian:

1. Titis Adityo Nugroho, 02400110 Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang 2007.

Menulis dengan judul Pelaksanaan Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Rumusan masalahnya adalah bagaimanakah pelaksanaan Pasal 4 ayat (1) PERDA Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran yang dilakukan oleh Satpol PP? apa saja kendala yang dihadapi oleh Satpol PP Kota Tangerang dalam melaksanakan Pasal 4 ayat (1) PERDA Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran? Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam melaksanakan PERDA Nomor 8 tahun 2005 pada tahun 2006, Satpol PP dibantu pihak-pihak lain, antara lain KPM (Kantor Pemberdayaan Masyarakat), pihak kepolisian, Garnizun, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) pada tahun 2006 telah menangkap 563 pelacur dalam operasi penertiban. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, dapat diketahui bahwa Satpol PP dalam melaksanakan operasi penertiban pelacuran selama tahun 2006 dilaksanakan secara serius, karena banyaknya jumlah pelacur yang ditangkap. Adapun kendala-kendala yang dihadapi Satpol PP dalam pelaksanaan Pasal 4 ayat (1) PERDA Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan pelacuran adalah adanya interest group (orang yang berkepentingan lain) bocornya informasi operasi penertiban, alasan klasik (kesulitan ekonomi dan tidak memiliki keahlian), ancaman hukuman rendah, dan kurangnya pemahaman dan kesadaran terhadap PERDA Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran.

2. Linda Tri Handayani, 020710101047 Fakultas Hukum, Universitas Jember tahun 2007.

Menulis dengan judul Perlindungan Hukum Kaum Perempuan dengan Adanya Peraturan Daerah kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Rumusan masalahnya adalah Apakah prosedur pembentukan PERDA No.0 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran tidak bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah? Apakah PERDA Nomor 8 Tahun 2005 memberikan perlindungan khususnya bagi kaum perempuan?

Hasil penelitiannya menunjuk bahwa suatu peraturan daerah harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya dan harus memberikan suatu perlindungan hukum kepada masyarakat khususnya kaum perempuan agar tercipta suatu keharmonisan hidup dalam daerah kota Madyah kota Tangerang khususnya dan seluruh masyarakat Indonesia pada umumnya.

Kesimpulan yang didapat yaitu bahwa peraturan di kota tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran tidak sesuai dengan Pasal 137 dan Pasal 138 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang peraturan daerah, serta kurang memberikan perlindungan hukum khususnya terhadap kaum perempuan sehingga nantinya menimbulkan kerang harmonisan dalam berbangsa dan bernegara.

3. Naomi Febrina Sinaga, 141000274 Fakultas Hukum, Universitas Pasundan Bandung 2018.

Menulis dengan judul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Tangerang ditingkat Penyidikan Dihubungkan Dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Rumusan masalahnya adalah bagaimanakah implementasi peraturan daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang? Bagaimana proses penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang? Apa faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang? Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang masih kurang jelas dalam bahasa hukum yang tertulis dari isi pasal dalam Perda tersebut. Karena tidak memenuhi syarat sebagai tindak pidana, serta pengertiannya tidak boleh terlalu luas dan rumit. Dari ketidakjelasan bahasa hukum tersebut penerapan PERDA susah untuk dimengerti dari sisi sanksi pidana maupun pelaku yang ditangkap. Penyidikannya bahwa penyidik melakukan pergerakan non yustisia bukan pro yustisia, yaitu prosedurnya tidak sesuai KUHAP seperti yang seharusnya dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dan melalui prosedur penggeledahan dan melalui pengadilan.

Keaslian penelitian ini berdasarkan pada beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai karakteristik yang relatif sama. Penelitian ini difokuskan pada sinkronisasi antara PERDA Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang

pelarangan pelacuran terhadap Konvensi CEDAW dengan menganalisis apakah PERDA Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran bertentangan atau tidak dengan Konvensi CEDAW. Penelitian terkait dan hampir sama dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti antara lain pelaksanaan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran (Titis, 2007). Perbedaannya yaitu terdapat pada rumusan masalahnya, rumusan masalahnya yaitu bagaimanakah pelaksanaan Pasal 4 ayat (1) PERDA kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran yang dilakukan oleh Satpol PP? apa saja kendala yang dihadapi oleh Satpol PP Kota Tangerang dalam melaksanakan Pasal 4 ayat (1) PERDA Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran?

Penelitian lain yaitu Perlindungan Hukum Kaum Perempuan dengan Adanya Peraturan Daerah kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran (Linda Tri Handayani, 2007). Perbedaannya terdapat pada rumusan masalah, rumusan masalahnya yaitu Apakah prosedur pembentukan PERDA No.0 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran tidak bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah? Apakah PERDA Nomor 8 Tahun 2005 memberikan perlindungan khususnya bagi kaum perempuan?

Penelitian lain yang juga relatif sama yaitu berjudul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran di Kota

Tangerang ditingkat Penyidikan Dihubungkan Dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Naomi, 2007). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti yaitu terdapat dalam rumusan masalah, rumusan masalahnya yaitu bagaimanakah implementasi peraturan daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang? Bagaimana proses penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang? Apa faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran di Kota Tangerang?

F. Batasan Konsep

1. Sinkronisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sinkron berarti pada waktu yang sama, serentak, sejalan, sejajar, sesuai, selaras. Sinkronisasi yaitu menyinkronkan, penyerentakan.

2. Pelacuran

Menurut Koentjoro, Pekerja Seks Komersial merupakan bagian dari kegiatan seks di luar nikah yang ditandai oleh kepuasan dari bermacam-macam orang yang melibatkan beberapa pria dilakukan demi uang dan dijadikan sebagai sumber pendapatan.⁶

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

⁶ Koentjoro, 2004, *Op.Chit.*, hlm.24

Dalam penelitian yang dilaksanakan, Penulis mempergunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan/ berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

2. Sumber Data

Dalam Penelitian hukum normatif, data berupa sekunder yang terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer,

Bahan Hukum Primer sebagai bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat terdiri atas:

- 1) Konvensi CEDAW Tahun 1979 yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984
- 2) Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Tagerang

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder ialah pendapat hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, hasil penelitian, karya ilmiah dan media cetak maupun elektronik, serta fakta hukum. Bahan hukum sekunder erat kaitannya dengan hukum primer yang dapat membantu dalam menganalisa, memahami, dan menjelaskan bahan hukum primer.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini, metode pengumpulan data diperoleh dengan dilakukannya studi kepustakaan. Studi Kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan dan sedang diteliti. cara memperoleh data tersebut yaitu dengan mencari dan/atau menemukan pendapat hukum berupa literatur, dan dokumen, maupun hasil penelitian melalui studi kepustakaan.

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari bahan hukum primer maupun sekunder diolah terlebih dahulu, kemudian dianalisis dengan mencari persamaan dan perbedaan pendapat hukumnya, kemudian dikumpulkan dan dikelompokkan secara sistematis sehingga memperoleh gambaran yang sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti, lalu menarik kesimpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan. Pada penelitian normatif, proses penalaran dalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir deduktif.

BAB II

PEMBAHASAN