

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global (penduniawian, penjagadan) dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan, keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹.

Dalam hal pemerintahan daerah, Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur untuk melaksanakan peraturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus yang terjadi di daerah tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD tingkat Kabupaten/DPRD tingkat Kota bersama Bupati/Walikota. Seperti peraturan lain di atasnya, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan peraturan lainnya

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi ini merupakan suatu pemberian kewenangan (*atribusian*) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, namun

¹ Haw. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Perasada, 2005), hlm 36-37.

demikian pembentukan suatu peraturan daerah ini dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (*delegasi*) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²

Fenomena maraknya penerapan berbagai kebijakan daerah yang meresahkan masyarakat karena mengandung rumusan yang diskriminatif dan berpotensi pada munculnya ketidakpastian hukum, setidaknya dapat menjadi gambaran akan adanya ancaman serius terhadap integritas hukum nasional. Pasca penerapan otonomi daerah, otoritas daerah mengalami euphoria untuk dapat mengelola pemerintahan daerahnya sesuai dengan ciri khas kedaerahan dan kondisi wilayahnya masing-masing, setelah sekian puluh tahun terikat pada sistem pemerintahan yang terpusat (*sentralistik*). Sayangnya, semangat yang sesungguhnya positif menjadi berbeda dalam tataran pelaksanaannya karena adanya kepentingan-kepentingan politik kelompok tertentu ataupun individual yang memanfaatkan momentum ini demi kepentingan diri ataupun kelompoknya.³

Namun Dinamika ketatanegaraan Indonesia pasca pemberlakuan kebijakan otonomi daerah telah menempatkan pemerintahan daerah menjadi institusi yang memainkan peranan kunci dalam pemenuhan hak-hak konstitusional warga Indonesia. Desentralisasi dan atribusi sebagian besar kewenangan pemerintah pusat ke daerah telah mendorong pemerintah daerah melahirkan terobosan-terobosan baru dalam rangka mewujudkan tujuan utama kehidupan berbangsa, termasuk

² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 202

³ “Perda Diskriminatif.” <<http://newsgroups.derkeiler.com>>, 15 Oktober 2010.

menciptakan mekanisme-mekanisme penegakan dan pemenuhan hak-hak perempuan. Semua inisiatif dan kreativitas tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari prinsip otonomi daerah yang harus diapresiasi dan terus didorong. Namun demikian, penerapan kebijakan Otonomi Daerah dan Legislasi di Daerah, ternyata juga telah memunculkan sejumlah kontradiksi dengan peraturan Perundang-undangan pada derajat yang lebih tinggi, termasuk dengan konstitusi yang menjadi acuan utama praktik bernegara.

Kecenderungan otonomi daerah yang berkembang di tengah otonomi daerah adalah menjalarnya kehendak memproduksi Peraturan Daerah dari satu daerah ke daerah lain. Saling memetik pembelajaran dari keberhasilan sebuah wilayah memang merupakan proses interaksi yang positif dalam penyelenggaraan negara. Akan tetapi, di tengah otonomi daerah, kecenderungan Legislasi menunjukkan bahwa sebagian besar Peraturan Daerah dibuat dengan menduplikasi Peraturan Daerah-Peraturan Daerah serupa di daerah yang berbeda.

Dari beberapa Peraturan Daerah yang memiliki muatan agak serupa yaitu: Perda Larangan Pelacuran, Perda Anti Maksiat. Kecenderungan ini menunjukkan, otonomi daerah ternyata tidak serta merta dan tidak disertai peningkatan kapasitas dan kualitas sumber daya yang memadai.

Kewenangan legislasi Pemerintahan otonomi, juga mendorong lahirnya sejumlah Peraturan Daerah yang secara tegas bertentangan dengan Hukum Nasional dan Konstitusi.⁴

Penyikapan masyarakat yang kritis atas munculnya Perda-Perda diskriminatif hampir tidak mendapatkan tempat di aras diskursus publik, baik di daerah maupun di tingkat nasional. Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 08 tahun 2005 ini telah diundangkan pertanggal 27 Nopember 2005, dengan demikian mengikat secara langsung terhadap seluruh warga kota Tangerang. Beberapa kali media massa memberitakan tentang sejumlah perempuan yang di tangkap polisi karena diduga sebagai pelacur dengan ancaman sanksi yang telah diatur dalam Perda ini, yaitu pasal 9 ayat (1), hukuman kurungan paling lama tiga bulan atau denda setinggi-tingginya lima belas juta rupiah. Lilis Lindawati, warga Sepatan Tangerang, yang didakwa sebagai pelacur telah dihukum dengan membayar denda Rp. 300.000 atau kurungan delapan hari. Sebagian yang lain kemudian dilepas karena tak terbukti sebagai pelacur, tanpa adanya upaya dari Pemkot Tangerang untuk memperbaiki nama baiknya yang telah tercemar akibat tuduhan pelacuran tersebut.

Dari permasalahan yang di atas tindakan Hukum telah memperkarakan Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 08 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran karena Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu pasal 137 dan pasal 138 Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, serta perlindungan hukum terhadap perempuan sebagai

⁴ “Analisa Materi Peraturan Daerah.” <http://edon79.wordpress.com>, 15 Oktober 2010

upaya memberi solusi atas permasalahan dari munculnya peraturan daerah tersebut ke Mahkamah Agung, Pemohon meminta agar Perda dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam KUHP pasal 53 disebutkan percobaan melakukan kejahatan dapat dipidana, apabila maksud akan melakukan kejahatan itu sudah nyata dengan adanya permulaan membuat kejahatan itu dan perbuatan itu tidak diselesaikan hanyalah oleh sebab hal yang tidak tergantung kepada kehendaknya sendiri.

Sedangkan Perda yang dibuat Kota Tangerang, menurut pemohon, melawan prinsip-prinsip KUHP karena razia yang dilakukan Pemkot Tangerang menimbulkan penangkapan dan penahanan berdasarkan anggapan atau persangkaan.

Pasal 4 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 08 tahun 2005 menyebutkan setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia atau mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk atau kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau di tempat-tempat lain di daerah.

Selanjutnya, dalam pasal 6 diatur terhadap orang yang terjaring razia karena melanggar ketentuan pasal 4 perda tersebut, Walikota atau Pejabat yang ditunjuk mengembalikan yang bersangkutan kepada keluarganya atau tempat tinggalnya melalui kepala kelurahan untuk dibina.

Pemohon juga menganggap ketentuan Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 08 tahun 2005 berdasarkan pada anggapan, penilaian, dan keyakinan individu, seperti yang tercantum dalam pasal 4 dan 5 perda tersebut sebagai salah satu bentuk perbuatan main hakim sendiri dan melanggar asas praduga tidak bersalah.

Selain pasal 53 KUHP, perda itu juga dinilai bertentangan dengan pasal 17, pasal 21 dan pasal 184 KUHP yang mengatur tentang penangkapan terhadap seseorang yang diduga melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 08 tahun 2005 yang mulai berlaku pada 23 November 2005 itu juga dianggap bertentangan dengan UU lainnya, seperti UU No 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No.12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik dan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun uji materil terhadap Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 08 tahun 2005 tentang Peralangan Pelacuran menemui jalan buntu. Mahkamah Agung RI pada Mei 2007 telah menolak permohonan *Judicial Review* kelompok masyarakat sipil yang mempersoalkan Peraturan Daerah tersebut. Secara normatif, Peraturan Daerah Kota Tangerang mengabaikan prinsip dan asas-asas Hukum yang berlaku umum, asas praduga tak bersalah, asas kepastian Hukum, dll. Namun akan tetapi, arus besar yang berhasil diciptakan melalui paket politik pencitraan, membuat

Mahkamah Agung turut bersikap sepakat dengan apa yang tertuang di dalam Peraturan Daerah dimaksud. Putusan No. 16 P/Hum/2006 ini disepakati Mahkamah Agung pada 1 Maret 2006, oleh Majelis Hakim yang terdiri dari Ahmad Sukardja (ketua), Imam Soebechi dan Marina Sidabutar. Majelis sepakat menolak permohonan hak uji materiil yang diajukan tiga warga Tangerang yaitu Lilis Mahmudah, Tuti Rachmawati, dan Hesti Prabowo. Putusan MA ini merupakan hasil buruk bagi penegakan hak-hak konstitusional warga, khususnya bagi kaum perempuan yang dalam konteks Peraturan Daerah Kota Tangerang merupakan subyek hukum yang paling didiskriminasi. Dengan putusan yang demikian, Mahkamah Agung telah turut serta melanggengkan diskriminasi oleh Institusi Negara di tingkat lokal.⁵

Berdasarkan kecenderungan-kecenderungan di atas, sudah jelas sekali bahwa berbagai perubahan dan dinamika ketatanegaraan baru masih tidak berbanding lurus dengan pencapaian-pencapaian di bidang pembangunan manusia, khususnya perempuan. Hak sipil, politik, ekonomi, sosial, budaya yang merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi, belum sepenuhnya memberikan jawaban atas perbaikan kehidupan perempuan yang lebih berkeadilan. Satu pencapaian yang nyata dari berbagai dinamika itu adalah diraihinya kebebasan politik. Tapi kebebasan politik (*political liberties*) itu kemudian justru mengancam kebebasan sipil (*civil liberties*).

Politik pemenuhan hak-hak kaum perempuan di tingkat nasional, baik

⁵ “MA Tolak Uji Materiil Pemohon.” <http://www.radarnbanten.com>. 15 Oktober 2010

yang tertuang dalam konstitusi maupun perundang-undangan nasional, sejatinya menjadi konsideran dan acuan material berbagai kebijakan di tingkat daerah. Dalam logika Perundang-undangan, tidak bisa dibenarkan sebuah peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun demikian, otonomi daerah dan euforia politik di tingkat lokal telah membalikkan arus Nasional yang telah menggulirkan berbagai kebijakan yang menjamin pemenuhan hak-hak perempuan. Arus balik pemenuhan hak-hak perempuan yang terjadi di berbagai daerah mewujud pada peraturan-peraturan daerah yang mengkriminalisasi cara berbusana dan mengatur tata tindak masyarakat, dan pengaturan moral lainnya. Perda-perda diskriminatif ini secara sistemik telah mereduksi integritas sistem Hukum Nasional dan juga hak-hak kaum perempuan .

Dari kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat terhadap Peraturan Daerah nomor 08 tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran yang berakibat adanya diskriminasi terdapat hak-hak kaum perempuan . Berangkat dari permasalahan tersebut sehingga melatar belakangi penulis untuk membuat skripsi yang berjudul ” **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA TANGERANG NOMOR 08 TAHUN 2005 TENTANG PELARANGAN PELACURAN (Dalam Perspektif Hak-Hak Kaum Perempuan)**”

B. Perumusan Dan Pembatasan Masalah

1. Rumusan masalah

Berdasarkan pendahuluan atau uraian tersebut di atas maka rumusan masalah di bagi menjadi persoalan-persolan yang menjadi fokus dari penulisan skripsi ini dengan dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Perda yang dibuat oleh Kota Tangerang telah sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan?
2. Apakah Perda yang dibuat Kota Tangerang telah bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi?

2. Pembatasan masalah

Adapun permasalahan yang akan dibahas pada skripsi ini adalah mengenai Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 08 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran dan Tentang Pendiskriminasi terhadap kaum hak-hak perempuan.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian adalah mencari jawaban serta pemecahan dari masalah-masalah diatas. Secara lebih terperinci tujuan penelitian yang dilakukan penulis adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana praktek pelaksanaan terhadap Peraturan Daerah No.8 tahun 2005 Kota Tangerang.
2. Untuk mengetahui apakah prosedur pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 Kota Tangerang tentang pelarangan pelacuran tidak bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 7 Tahun 1984, UU Nomor 39 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2011, UU Nomor Tahun 2005, KUHP, UU Nomor 8 Tahun 1981, Tap MPR Nomor 27 Tahun 1998, UU Nomor 34 Tahun 2002, Undang-Undang Dasar 1945
3. Untuk mengetahui apakah Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 memberikan perlindungan hukum khususnya bagi kaum perempuan.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Manfaat Teoritis

Penemuan informasi yang proposional untuk digunakan bagi pemahaman

teori serta asas-asas hukum yang terkait dengan pengaturan perundang-undangan mengenai Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 08 tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran

Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan analisis secara yuridis-ilmiah, literatur pelengkap sehingga dapat dijadikan rujukan awal dan sebagai contoh bagi peneliti sejenis pada masa akan datang yang mungkin akan mengadakan penelitian tentang tinjauan yuridis terhadap Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 08 Tahun 2005 yang mendiskriminasikan hak-hak kaum perempuan.
- b. Sebagai bahan bacaan dan ilmu pengetahuan yang dapat bermanfaat dan dapat menambah wawasan.

E. Metodologi Penelitian

Setiap penulisan ilmiah haruslah berdasarkan fakta-fakta yang Normatif agar kebenarannya dapat dipertanggung jawabkan baik secara yuridis dalam hal ini perlukan suatu upaya untuk fakta tersebut.

1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian yang mencakup masalah Peraturan Daerah No.08 tahun 2005 Kota Tangerang tentang Pelarangan Pelacuran yang telah mendiskriminasi hak-hak kaum perempuan, harus berdasarkan data yang kongkrit dengan cara:

- a) Penelitian Kepustakaan (Library Research) yaitu dengan cara menghimpun bahan-bahan pengetahuan ilmiah yang bersumber dari buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah dan kliping koran yang erat kaitannya dengan materi penulisan skripsi.
- b) Penelitian lapangan (Field Research) yaitu dengan cara mengumpulkan keterangan secara langsung dari instansi-instansi terkait seperti Pemda Tangerang.

2. Pengumpulan Data

- a) Data Primer
Diperoleh melalui wawancara dengan pejabat Pemda Tangerang serta putusan Mahkamah Agung.
- b) Data Sekunder
Dengan mempelajari peraturan perundang-undangan Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 7 Tahun 1984, UU Nomor 39 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2011, UU Nomor 12 Tahun 2005, KUHP, UU

Nomor 8 Tahun 1981, Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005, Tap MPR Nomor 27 Tahun 1998, UU Nomor 34 Tahun 2002, Unsang-Undang Dasar 1945, Putusan dan Buku lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian.

3. Analisa Data

Data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan baik secara

Library Reseach .

F. Definisi Operasional

1. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁶.
2. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁷.
3. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸
4. Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah

⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

- provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota⁹
5. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰
 6. Dekonsentrasi adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan Negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan .¹¹
 7. Norma hādala statu usuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya¹².
 8. Judicial Review adalah jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya.¹³
 9. Judicial Preview adalah jika statusnya masih sebagai rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya .¹⁴
 10. Local Contitutiton atau Local Grondwet adalah Peraturan Daerah sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal.¹⁵

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

¹¹ E. Koswara Kertapradja., *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: (Candi Cipta Paramuda, 2002), hlm 53

¹² Marida Farida Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: (Kanisius, 1998), hlm 6

¹³ Ni' Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 116

¹⁴ *Ibid*

G Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini sistematika yang digunakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah dan pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, metodologi penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini menjelaskan mengenai teori stufenbau, asas-asas pembentukan perundang-undangan, asas-asas terhadap jenis perundang-undangan (UU nomor 12 tahun 2011), dan mekanisme pembentukan Perda

¹⁵ *Ibid*, hlm 233

**BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN
DAERAH KOTA TANGERANG NOMOR 8
TAHUN 2005 TENTANG PELARANGAN
PELACURAN**

Pada Bab III ini menjelaskan Kedudukan Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan membahas masalah Perda yang dianggap bertentangan dengan peundang-undangan yang lebih tinggi.

**BAB IV ANALISA TERHADAP UJI MATERI PERDA
KOTA TANGERANG NOMOR 8 TAHUN 2005
TENTANG PELARANGAN PELACURAN**

Pada Bab ini akan membahas tentang analisa uji materi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarang Pelacuran. Akan di bahas juga mengenai kasus yang berkaitan dengan Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini akan menyimpulkan apa yang penulis kemukakan pada pokok permasalahan dan memberikan saran yang dikiranya dapat bermanfaat bagi perkembangan hukum dimasa mendatang terutama yang berhubungan dengan peraturan daerah.