

Prostitusi, Hukum Dan Hak Asasi Manusia *)

Oleh : Nursyahbani Katjasungkana

Direktur LBH APIK Jakarta
dan Sekretaris Jendral Koalisi Perempuan Indonesia

Pengantar

Sepanjang sejarahnya, masalah prostitusi telah menjadi keprihatinan masyarakat dunia. Hal ini dapat kita kenali dari sejarah para Nabi sampai dengan gerakan ke arah pemurnian sosial di dunia barat khususnya pada era Victorian yang dimulai kurang lebih seabad yang lalu. Pada umumnya keprihatinan tersebut bertolak dari pandangan bahwa prostitusi bertentangan dengan ajaran agama dan nilai-nilai moral. Lembaga perkawinanlah yang dipercaya untuk melanjutkan kehidupan manusia, dan hanya didalam perkawinan itu hubungan seks diperkenankan. Oleh karena itulah promiskuitas dan prostitusi dalam segala bentuknya harus dihapuskan karena dianggap menodai nilai-nilai sakral perkawinan.

Gerakan moral tersebut menghasilkan sejumlah perdebatan dan aksi ditingkat internasional maupun nasional. Ditingkat internasional gerakan tersebut menghasilkan kesepakatan yang dimulai pada tahun 1904 yang kemudian ditingkatkan dalam bentuk konvensi pada tahun 1910, 1921, 1933, 1947 dan terakhir diperbaharui pada tahun 1949 dengan diadopsinya "*the Convention for the Suppression of the traffic to Person and of the Prostitution of others*" oleh Perserikatan Bangsa - Bangsa (selanjutnya akan disebut Konvensi 1949). Berbagai konvensi Internasional tersebut meskipun tidak secara eksplisit melarang pekerjaan melacur, akan tetapi merupakan ketentuan yang bertujuan untuk menghapuskan perdagangan perempuan untuk tujuan prostitusi. Perangkat Internasional lainnya yang ditujukan untuk memberantas perdagangan perempuan dan eksploitasi prostitusi tertuang dalam pasal 6 Konvensi tentang Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah kita ratifikasi juga dengan UU Nomor 7 tahun 1984 (selanjutnya disebut Konvensi Perempuan). Yang terakhir yakni pada bulan Desember 1993 PBB telah memasukkan perdagangan

perempuan dan prostitusi paksa (forced prostitution) yang dinyatakan dalam Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (pasal 2, selanjutnya akan disebut sebagai Deklarasi Kekerasan).

Sebagai tindak lanjut dari konvensi-konvensi tersebut banyak negara di dunia melarang praktek perdagangan perempuan dan prostitusi melalui legislasi nasional mereka. Ironisnya di tingkat nasional BPHN mengeluarkan RUU KUHP yang antara lain akan menghukum pekerja seks yang berkeliranan atau yang beroperasi di jalanan. Aturan ini tidak saja bias jender karena hanya akan menghukum pekerja seks yang notabene perempuan dan bukan laki-laki pengguna jasa mereka. saja yang dihukum). Aturan ini juga bias kelas karena hanya pekerja seks kelas bawah saja yang akan terkena aturan pidana ini.

Agak berbeda dengan konsepsi masyarakat pada umumnya tentang promiskuitas dan prostitusi, yang dianggap sebagai tindakan a-moral (atau yang lebih dikenal dengan perbuatan tuna susila) atau bahkan dianggap sebagai perbuatan kriminal, di Indonesia sendiri ternyata tidak ada satu peraturanpun setidaknya dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang melarang prostitusi dan promiskuitas tersebut. Promiskuitas hanya dilarang jika itu menyangkut pasangan yang sudah kawin yakni yang dikenal dengan pasal perzinahan (pasal 284 KUHP) atau jika itu dilakukan dengan anak-anak yang masih di bawah umur 15 tahun. Yang jelas dilarang oleh hukum pidana adalah perbuatan mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul sebagai kebiasaan atau mata pencaharian sebagaimana diatur dalam pasal 296 KUHP dan mereka yang mengambil untung dari bisnis prostitusi atau dalam bahasa populer menjadi mucikari atau geromo (konon merupakan kependekan dari gerakan moral). Selain itu KUHP melarang perbuatan memperdagangkan perempuan dan anak laki-laki dibawah umur (pasal 297).

Namun demikian kenyataan menunjukkan bahwa peraturan-peraturan tersebut tidak cukup berarti alias sangat mandul dalam mencegah perdagangan perempuan dan anak-anak serta praktek prostitusi karena terlalu banyak kepentingan yang terkait didalamnya. Pemerintah sendiri ternyata banyak memfasilitasi suburnya praktek prostitusi dan perdagangan perempuan ini baik secara terselubung maupun terang-terangan misalnya melalui fasilitasi industri seks dan bentuk-bentuk dating service lainnya yang terangkum dalam pengembangan industri

pariwisata. Program lokalisasi atau dengan istilah sopan resosialisasi wanita tuna susila (namun tak berarti atau tak mengubah apa-apa) adalah bentuk legitimasi lain dari perdagangan perempuan dan prostitusi yang secara resmi dilindungi oleh Pemerintah. Kalaupun ada tindakan biasanya hanya dalam bentuk operasi-operasi ad hoc dan bersifat dadakan dan tidak merupakan program menyeluruh dan berkesinambungan. Tindakan-tindakan yang diambil juga bersifat sangat selektif dalam arti hanya kepada pekerja seks kelas terbawah saja dan jarang sekali terhadap para pelanggan atau germonya. Padahal para germo dan pelanggan inilah operasi ini yang harus dilakukan karena jelas dilarang oleh hukum. Tindakan operasi (dikenal dengan istilah garukan) tersebut juga tidak didukung oleh dasar hukum yang jelas kecuali dengan dasar pelanggaran ketertiban KTP yang diatur dalam Peraturan Daerah sebagaimana yang terjadi di DKI Jakarta. Tidak jarang pula tindakan dadakan ini lebih untuk memenuhi kompensasi-kompensasi politis tertentu dari pemegang kekuasaan seperti yang disinyalir oleh sementara pengamat (Yulia Suryakusuma. Forum Keadilan Nomor : 9/1994).

Prostitusi sebagai bentuk kekerasan dan pelanggaran HAM

Analisis tentang prostitusi sebagai bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi manusia mempunyai sejarah yang panjang dan berhasil mengubah pandangan tentangnya. Sebagian aktivis perempuan menyatakan ketidaksetujuannya yang mendalam bahwa secara inheren prostitusi adalah koersif dan begitu sebaliknya. Sebelumnya upaya kelompok perempuan untuk mengangkat masalah prostitusi sebagai masalah hak asasi manusia berkaitan dengan usaha melakukan perubahan pada regulasi ditingkat nasional (negara) yang menepatkan pelacur sebagai obyek pemeriksaan atau penangkapan (polisi atau aparat lain, kamtib/tibum, petugas kesehatan dari pemda dll.). Tujuan kelompok perempuan ini adalah untuk melindungi harkat para pekerja seks ini yang di banyak negara merupakan pekerjaan rangkap dari pekerja perempuan untuk menambah penghasilan mereka. Dampak dari regulasi pemerintah pada umumnya mengakibatkan marginalisasi mereka di masyarakat dan mengekspose (memurukkan) mereka pada berbagai bentuk kekerasan. Diduga bahwa kontrol para germo atau pekerja seks itu sendiri terhadap diri mereka akan berlain pada calo atau sindikat perdagangan perempuan. Jika ini terjadi para

pekerja seks inilah akan menghalangi tindakan-tindakan brutal tidak saja dari aparat tapi juga dari “majikan” baru mereka.

Perhatian terhadap masalah prostitusi bermula pada masalah yang disebut “*white slavery*” dimana perempuan dan anak-anak perempuan dipaksa atau dijebak ke dalam prostitusi di dalam daerah koloni maupun keluar negeri. Berbagai kesepakatan dan konvensi internasional sebagai mana telah disebutkan diatas kemudian dikeluarkan untuk menanggulangnya. Namun demikian rangkaian Konvensi Internasional yang telah disebutkan diatas sampai dengan yang terakhir yakni Konvensi tentang Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi dan yang lain-lainnya secara eksplisit dan tajam membedakan antara prostitusi-prostitusi paksa (*forced/coerced*) dan sukarela (*voluntary*)

Yang menarik adalah perubahan pandangan masyarakat internasional terhadap masalah ini sebagaimana tercermin dalam konsiderans Konvensi 1949 yang pada pokoknya menyatakan bahwa “*pekerja seks adalah korban dan karena itu hukuman harus dijatuhkan kepada pengguna jasa mereka*”. Konvensi ini juga mengharuskan negara untuk “*menghukum mereka yang membeli manusia bahkan meskipun yang dibeli itu menyetujui untuk tujuan memuaskan manusia yang lain*”.

Dalam Mukadimah Konvensi 1949 tersebut bahkan disebutkan bahwa “prostitusi dan kejahatan yang berhubungan dengannya yaitu perdagangan manusia untuk tujuan prostitusi tidak sesuai dengan martabat dan nilai manusia dan membahayakan kesejahteraan individu, keluarga dan masyarakat”

Meskipun Konvensi 1949 tersebut merupakan koreksi terhadap pandangan selama ini yang menganggap prostitusi sebagai bentuk pelanggaran moral dan pekerja seks adalah sampah masyarakat (*social evil*), namun konvensi tersebut merepresentasikan pandangan bahwa prostitusi harus dihapuskan (*abolitionist model*). Dalam prakteknya banyak negara menerapkan prinsip-prinsip dalam konvensi ini secara bervariasi.

Pertama : Pendekatan yang melarang prostitusi (*prohibitionist approaches*), dimana prostitusi ditekan sedemikian rupa

dengan cara menghukum atau memenjarakan termasuk membiarkan masyarakat mengeksekusi mereka.

Kedua : Pendekatan sistem regulasi (regulationist system) dimana para pekerja seks, pemilik bordil atau lokalisasi dikenakan pajak dan harus tunduk pada prosedur inspeksi yang dilakukan pemerintah.

Ketiga : Pendekatan untuk menghapuskan (abolitionist system) dimana para pekerja seks seyogyanya tidak dipidanakan akan tetapi para calo, mak comblang, germo dan para pemilik rumah bordirlah yang seharusnya dihukum.

Tragisnya para pekerja seks ini mengalami kekerasan hampir semua pendekatan atau sistem yang dijalankan oleh pemerintah. Di banyak tempat di Indonesia misalnya kekerasan itu dilakukan baik oleh aparat keamanan maupun pihak-pihak lainnya dengan mengeksploitasi kerentanan status ekonomi dan rendahnya status sosial mereka di masyarakat. Bahkan pendekatan abolitionist telah mendorong mereka pada kondisi kerja yang lebih berbahaya bagi jiwa dan raganya. Dalam prakteknya aparat penegak hukum menganggap mereka bukan subyek hukum (pelanggaran terhadap prinsip equality before the law) dengan mendekriminalisasi perkosaan atau pelecehan atau bentuk kekerasan lain terhadap mereka (laporan dari Irian Jaya dan kasus di Jakarta Utara). Dalam kasus yang sangat ekstrem bahkan negara sendirilah yang melakukan kekerasan terhadap mereka seperti misalnya yang terjadi pada 25 perempuan Birma yang dideportasi oleh pemerintah Thailand namun dieksekusi oleh tentara Birma karena mereka mengidap HIV/AIDS. Lemahnya penegakan hukum terutama jika itu dilakukan oleh aparat menambah daftar panjang bentuk-bentuk kekerasan terhadap kelompok perempuan ini.

Meski Konvensi 1949 itu tidak secara eksplisit membedakan prostitusi paksa dan suka rela namun secara eksplisit boleh dikatakan bahwa semua bentuk prostitusi adalah prostitusi paksa. Laporan Special Rapporteur tentang pelaksanaan Konvensi 1949 ini pada tahun 1983 menekankan bahwa prostitusi telah mengalienasi mereka dari keintiman (alienation of intimacy) dan secara inheren adalah tidak bertentangan dengan harkat dan martabat manusia. Laporan ini juga menyetujui bahwa meskipun prostitusi atau menjadi pekerja seks merupakan

pilihan yang bebas, pilihan itu sebenarnya merupakan hasil dari proses yang koersif. Pasal 6 Konvensi Perempuan sendiri sebetulnya merefleksikan pandangan yang eksploitatif atas prostitusi. Namun jika kita simak Deklarasi ini tidak mendefinisikan dengan jelas kapan sebuah prostitusi dianggap sebagai prostitusi paksa. Para aktivis perempuan sendiri dalam kritiknya terhadap Konvensi 1949 mengatakan bahwa prostitusi adalah manifestasi dari subordinasi perempuan sama dengan perkosaan penganiayaan isteri (domestic violence), pelecehan seksual dan dinyatakan sebagai pelanggaran hak asasi manusia, meskipun pihak-pihak yang terlibat tidak melakukan kekerasan terhadapnya. Koalisi Internasional Melawan Perdagangan Perempuan (International Coalition Against Trafficking Women bekerja sama dengan UNESCO memberikan definisi yang lebih luas tentang Eksploitasi Seksual sebagai

“ a practice by which a person(s) achieve sexual gratification or financial gain or advancement through the abused of person's sexuality by abrogating that person's human rights to dignity , equality, autonomy and physical and mental well-being”.

Alasan yang melatarbelakangi definisi ini adalah bahwa jika prostitusi di terima dan dianggap sesuatu yang normal, maka akan melegitimasi penjualan tubuh dan seks. Selanjutnya dikatakan bahwa *“prostitusi telah meneguhkan kembali ketidaksetaraan sosial terhadap perempuan terhadap seks dan yang mengurangi keutuhan derajat perempuan sebagai manusia serta berkontribusi pada pelanggaran status perempuan sebagai warga negara kelas dua”.*

Dengan demikian maka prostitusi telah diidentifikasi dan diakui sebagai hal yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip persamaan (equality) dan keadilan. Sebaliknya sebuah organisasi para pekerja seks di Belanda menyatakan bahwa larangan dan regulasi terhadap prostitusi memperburuk resiko kekerasan terhadap mereka dan mengurangi kebebasan mereka untuk menentukan apakah prostitusi adalah alternatif terbaik bagi peningkatan ekonomi mereka. Sementara itu organisasi pekerja seks ini menganggap bahwa sebuah prostitusi dianggap sebagai prostitusi paksa jika dalam situasi dimana penggunaan koersi baik fisik maupun psikis begitu nyata. Koersi atau keterpaksaan secara ekonomi juga merupakan manifestasi dari pelanggaran hak asasi manusia. Jika kita simak perkembangannya pada rumusan-rumusan instrumen Internasional tampak bahwa terdapat perbedaan yang saling melengkapi

dalam memandang masalah prostitusi ini. Konvensi 1949 menganggap pekerja seks sebagai korban (utamanya korban kebijakan pemerintahan kolonial). Konvensi perempuan menganggap bahwa eksploitasi prostitusi adalah bentuk dari diskriminasi terhadap perempuan. Sedangkan Deklarasi Kekerasan menganggap prostitusi pertama-tama sebagai bentuk kekerasan jender (yang dilanggengkan oleh sistem patriarki) dan baru kemudian dianggap sebagai bentuk diskriminasi.

Yang jelas kaum feminis pada umumnya memandang bahwa prostitusi – sebagaimana halnya pornografi – merupakan persoalan mendasar yang berkaitan dengan hak dan akses laki-laki terhadap tubuh perempuan dan kaitan antara seksualitas, jender dan persamaan.

Siapa yang diuntungkan ?

Sebagai bagian dari sektor informal jelas bahwa mereka merupakan salah satu katup pengaman perekonomian nasional. Lebih-lebih pada saat krisis ekonomi sekarang ini dimana kaum miskin diperkirakan akan mencapai 104 juta orang pada akhir tahun ini. Banyak pakar mengatakan bahwa meningkatnya perdagangan perempuan dan prostitusi berbanding lurus dengan meningkatnya kemiskinan. Berbagai media mengkonfirmasi hal ini : di Lampung banyak keluarga menjual anak gadisnya untuk memenuhi kebutuhan sembako, Jakarta akhir-akhir ini juga diserbu para pekerja seks ini dan saya kira hal yang sama terjadi juga di kota-kota lain. Kenyataan ini saja dan testimoni individual para pekerja seks itu sendiri (*lihat juga laporan dari Yayasan Kusuma Buana tentang Kramat Tunggak*) membuktikan keterpaksaan mereka terjun ke dunia ini terutama karena alasan ekonomi. Hampir di semua negara miskin dan sedang berkembang maka semua bentuk prostitusi adalah prostitusi paksa.

Yang jelas banyak pihak telah diuntungkan oleh adanya praktek prostitusi ini. Sebuah sumber mengatakan bahwa pemerintah berhasil menarik retribusi dan pajak yang tidak sedikit setiap tahunnya dari kegiatan ini. Dalam suatu studi tentang kemiskinan perkotaan yang dilakukan oleh sebuah LSM di Jakarta, diketahui bahwa setidaknya ada sepuluh pihak yang menanggung keuntungan dari tiga unit kegiatan ekonomi yang biasa terdapat di pemukiman kumuh yaitu : prostitusi, perjudian dan pedagang kecil. Banyak pihak telah diuntungkan oleh adanya bisnis ini. Mereka adalah oknum-oknum dari Koramil, Polres,

Polsek, Kodim, Suku Dinas Sosial, PJKA, Organisasi Kemasyarakatan dan sosial politik, kaum preman dan individu-individu tertentu lainnya. Pressure yang mereka gunakan jelas : moral dan hukum.

Kenyataan inilah yang saya kira telah membuat sikap mendua masyarakat dan pemerintah kita terhadap prostitusi : dikutuk sekaligus dilestarikan. Dikutuk karena bertentangan dengan nilai-nilai moral kelompok dominan yang pada umumnya menggunakan standar ganda (pekerja seks dikutuk, lali-laki yang melacur didiamkan saja). Tetapi sebaliknya prostitusi dilestarikan karena memang memiliki basis material yang terkait erat pada pengorganisasian produksi. Yang terakhir inilah yang barangkali membuat eksis betapapun dasyatnya kutukan terhadapnya.

Meskipun telah banyak studi dengan berbagi pendekatan dilakukan untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif dan sensitif terhadap masalah prostitusi namun tampaknya tidak cukup kuat untuk mengikis ironi dan sikap mendua tersebut. Akibat intervensi yang dilakukan lebih menekankan pada pendekatan yang moralistik dengan mengabaikan aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya yang terkait di dalamnya. Sikap moralistik dalam memandang prostitusi mengakibatkan penindasan dan eksploitasi terhadap pekerja seks ini tetap dibiarkan terus berlangsung. Yang terjadi kemudian adalah semacam "moral panic". Penggusuran, penutupan dan pembakaran tempat prostitusi yang non lokalisasi, penangkapan, penggeledahan dan pemeriksaan identitas mereka tatkala terjadi penggerebekan adalah gambaran situasi "moral panic" yang melanda masyarakat kita akhir-akhir ini dalam menghadapi masalah prostitusi. Ironisnya gerakan penutupan lokalisasi ini gencar dilakukan pada saat para pekerja seks ini sedang booming sebagai dampak krisis ekonomi yang melanda negeri ini. Sementara upaya penegakan moral para pejabat yang terlibat KKN belum menampilkan hasilnya yang nyata.

Catatan Penutup

Menyimak semua hal tersebut diatas maka rencana penutupan lokalisasi yang dilakukan beberapa pemerintah daerah sekarang ini perlu mendapat perhatian kita bersama. Pilihan pendekatan yang akan diterapkan mesti dikaji dengan melihat persoalannya lebih mendalam terutama untuk melihat hubngannya dengan masalah jender di dalam

masyarakat. Jika kita bersepakat bahwa prostitusi merupakan akibat dari kebijakan pembangunan yang tidak responsif terhadap kebutuhan perempuan miskin sehingga menyebabkan mereka terpaksa masuk ke dunia prostitusi itu maka penutupan lokalisasi bukanlah solusi terhadap masalah prostitusi. Jika mereka digusur dari kota yang satu dapat dipastikan mereka akan membanjiri kota lainnya karena masalahnya ada pada ketiadaan akses mereka terhadap lapangan pekerjaan dan sumberdaya ekonomi lainnya. Sementara pendidikan mereka tidak menunjang untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih layak.

Namun demikian apapun solusi dan pendekatan yang diambil hendaknya diperhatikan bahwa para pekerja seks ini sebagaimana dintakan dalam konsiderans Konvensi 1949 tersebut diatas.

Sejarah mengajarkan bahwa menghapuskan prostitusi adalah sebuah utopia, mengekloitasinya adalah pengingkaran atas kemanusiaan kita. Oleh karena itu dengan mensitir sajak Rendra "bersatulah pelacur Indonesia!!".

Bahan-bahan tulisan diambil dari :

1. Rebecca Cook (ed.) Human Rights of Women, National and International Perspective, Pensylvania University Press (1994).
2. Natalie Kaufman Havener, International Law and the Status of Women, A Westview Replica Edition, Boulder, Colorado (1982).
3. Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, APIK dan Forum LSM untuk Perempuan (1994).

*) Versi pendek (kolom) tulisan ini pernah dimuat di Majalah Forum Keadilan dengan judul "Wajah Ganda Pelacuran"