

**Jakobus Anakletus Rahajaan<sup>1</sup>**  
**Sarifa Niapele<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> **STIA Said Perintah Masohi**  
[\*\*jackyrahajaan@gmail.com\*\*](mailto:jackyrahajaan@gmail.com)



LPPM STIA Said Perintah  
Volume 4, No. 1, Maret 2023

<https://stia-saidperintah.e-journal.id/ppj>

Received; 2023-02-18

Accepted; 2023-03-21

Published; 2023-03-23

**Abstract**

*Prostitution is a serious problem because it has a very broad impact on the joints of people's lives. This study aims to analyze the quality of public policies in tackling prostitution in the city of Ambon. This research is a type of normative legal research, using the Satute Approach and Conceptual Approach.*

*The results of this study found that in the era of autonomization, the policy of overcoming prostitution in the city of Ambon, namely Ambon City By law Number 3 of 2017 concerning Peace and Public Order, is still low or poor in quality. This weakness greatly affects the professionalism of the city government apparatus and its stakeholders in carrying out their duties and functions in countering prostitution, resulting in a low-quality community legal culture. The Law function as a tool of engineering has not been well realized. Public policymakers in Ambon City need to evaluate their performance and make better public policies. Public policy must be in accordance with the principles of forming good laws and regulations so that they have good quality as a juridical foundation that provides legal certainty, legal expediency and legal justice to the community.*

*Keywords: Normative Jurisdiction, Public Policy, Prostitution.*

## Pendahuluan

Prostitusi merupakan fenomena masyarakat dan menjadi bahan kajian yang relatif tua dan klasik. Walaupun demikian, persoalan prostitusi tetap menarik untuk terus diteliti. Mengutip kajian perkumpulan keluarga berencana Indonesia (PKBI) per April 2007 tentang beberapa hal yang melatar belakangi perempuan masuk dalam prostitusi, yakni; kemiskinan, edukasi yang rendah dan merupakan korban kekerasan yang tidak memperoleh layanan rehabilitasi (Katjasungkana, 2016). Hal ini sejalan dengan pendapat Nazemi bahwa prostitusi telah merubah wanita menjadi obyek yang diperjualbelikan (Nazemi, 2011). *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking*, mengatakan bahwa prostitusi merupakan salah satu determinan perdagangan manusia, (Subono, 2010). Menurut *UNICEF*, sekiranya ada 30% anak perempuan Indonesia dibawah usia 18 tahun terjebak dalam dunia prostitusi, baik prostitusi konvensional maupun prostitusi *online* (<https://www.orami.co.id/magazine/prostitusi>) termasuk yang di Kota Ambon Provinsi Maluku. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2019, jumlah kasus HIV/AIDS untuk Kota Ambon hingga Juni 2022, temuan kasus di angka 131 kasus. Sedangkan di Provinsi Maluku, jumlah temuan kasus HIV/AIDS di tahun 2022 yakni 156 kasus. (<https://ambon.antaraneews.com/berita/13805>).

Kebijakan Publik yang menjadi payung hukum penanggulangan prostitusi di Indonesia termuat dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain; KUHP pasal 296 dan pasal 506 KUHP. Berikutnya ada UU No. 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO) bertujuan untuk menanggulangi *human trafficking* (ternasuk untuk prostitusi). Selanjutnya, UU Pornografi No 40 Tahun 2008. Kemudian ditingkat daerah ada kebijakan publik yang mengacu pada peraturan perundang-undangan diatas yaitu, Peraturan Daerah (PERDA) Kota Ambon No. 3 Tahun 2017 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Ironisnya, dalam kebijakan pemerintah Kota Ambon hanya ada satu pasal terkait prostitusi, itu pun implisit yaitu pasal 7 ayat 4 PERDA tersebut. Faktanya, dengan berbagai kebijakan publik tersebut diatas prostitusi tetap berkembang selama puluhan tahun di Kota Ambon, mulai dari prostitusi konvensional terselubung yang menjadikan hotel, penginapan, losmen dan tempat hiburan sebagai tempat transaksi dan kegiatan prostitusi, maupun prostitusi konvensional yang terbuka beroperasi di "lokalisasi", yang dahulu sangat ramai, hingga kemudian di era digital ini. Dewasa ini kegiatan prostitusi

konvensional makin meredup dan mengalami evolusi sesuai perkembangan teknologi internet menjadi prostitusi *online* yang justru lebih rumit dan pelik dari prostitusi konvensional. Realitas inilah yang harus menjadi bahan evaluasi kinerja Pemerintah daerah Kota Ambon terhadap *legal structure*, *legal substance* maupun *legal culture* sebagai suatu sistem hukum penanggulangan prostitusi di Kota Ambon.

Gunawan Prakoso, Ani Purwanti, (2016) menyatakan bahwa PERDA belum mampu menanggulangi prostitusi karena belum teratasi realitas sosial yang memicu prostitusi. Selanjutnya Subaidah Ratna Juita, Ani Triwati, (2016) menyimpulkan bahwa, KUHP sampai saat ini belum mengatur secara tegas dan jelas mengenai pengguna jasa prostitusi. Para pengguna jasa ini tetap merasa aman dan tetap leluasa membeli jasa prostitusi untuk kepuasan mereka, sementara hal tersebut bertentangan dengan berbagai aspek norma terutama norma hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu diperlukan pembaharuan hukum pidana, terkait pertanggungjawaban pidana bagi para pengguna jasa prostitusi.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian ini mengkaji kebijakan publik pemerintah Kota Ambon terkait penanggulangan prostitusi yakni PERDA Kota Ambon No. 3 Tahun 2017 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, secara normatif dari aspek pembentukan perundang-undangan dan sistem hukum. Hal ini menjadi penting karena jika PERDA tersebut berkualitas baik maka akan memberikan dampak yang baik bagi penanggulangan prostitusi. Sebaliknya bila kebijakan publik itu berkualitas buruk maka akan berdampak buruk pula pada penanggulangan prostitusi.

Dalam upaya untuk menghasilkan kebijakan publik yang baik kualitasnya, maka dalam pembentukan *legal substance* tersebut harus benar-benar sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga kebijakan publik yang baik kualitasnya akan menjadi landasan yuridis yang jelas dan berdampak pada profesionalisme aparatur. Apalagi adanya otonomisasi dan desentralisasi yang luas yang memberikan kewenangan yang luas pula kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya, sudah sepatutnya pemerintah daerah memiliki sistem penanggulangan prostitusi yang baik, yang dildasari dengan kebijakan publik yang berkualitas. Dengan regulasi yang *high quality*, akan menjadikan hukum efektif sebagai *law as a tool of engineering*. *Legal substance* yang buruk kualitasnya oleh Gunnar Myrdall dalam Achmad Ali, (2009) disebut *sweep legislation* atau UU Sapu. Sistem hukum menjadi timpang jika kualitas

*legal substance* buruk sehingga akan mempengaruhi kinerja *legal structure* yang tidak mungkin melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik. Demikian pula *legal culture* yang baik dan benar tidak dapat terbentuk bila *legal substancenya* buruk dan kinerja *legal structure* pun buruk. Achmad Ali, (2009) juga mengatakan bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum.

## **Kajian Teoritis**

### **Konsep Prostitusi**

Prostitusi merupakan aktivitas seksual dengan imbalan pembayaran. Kingsley Davids menyatakan bahwa prostitusi merupakan pelayanan seksual dengan imbalan (Jane C. Ollenburger dan Helen A. Moore, 2002). Menurut Davids, kehadiran pelacur adalah untuk memenuhi kebutuhan seksual pelanggannya (Jane C. Ollenburger dan Helen A. Moore, 2002). Sinonim prostitusi adalah pelacuran dapat terlihat pada kawasan prostitusi, yang dikenal dengan istilah "lokalisasi".

Menurut KBBI, istilah lokalisasi artinya, pembatasan pada suatu tempat atau lingkungan, misalnya karena wabah penyakit. Lokalisasi adalah pembatasan terhadap suatu tempat tertentu dan khusus, berupa daerah atau ruang lingkup, pembatasan penyebaran penyakit dan penentuan suatu lokasi. Lokalisasi adalah pembatasan terhadap suatu tempat tertentu dan khusus, berupa daerah atau ruang lingkup, pembatasan penyebaran penyakit dan penentuan suatu lokasi. Jadi lokalisasi sesungguhnya mengandung arti yang positif. Namun dalam penggunaannya di masyarakat, kata ini mengalami penurunan nilai rasa yang kurang baik. Mengapa kata *lokalisasi* dapat berarti tempat pelacuran? Awalnya, pemerintah menyediakan sebuah kawasan tertentu untuk mengisolasi kegiatan prostitusi agar tidak menyebar dengan tujuan dampak buruk yang ditimbulkan bisa diminimalisasi. Pemerintah kemudian melokalisasi para pekerja seks komersial ke sebuah kawasan tertentu. Akibatnya, kawasan terbatas tempat para pekerja seks tersebut melakukan transaksi disebut lokalisasi. Gejala bahasa semacam ini disebut *peyoratif*, yakni perubahan makna sebuah kata yang mengalami adanya penurunan nilai atau makna rasa kurang baik dari sebelumnya. (<https://balaibahasajateng.kemdikbud.go.id/2015>).

### **Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Pembentukan Kebijakan Publik harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai pedoman atau rambu-rambu. Burkhardt Krems menyebutkan pembentukan peraturan perundang-undangan negara dengan istilah *staatsliche rechtssetzung* sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut 4 (empat) hal pokok sebagai berikut (Maria Farida Indrati, 2013);

1. Isi peraturan (*inhalt der regelung*).
2. Bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*).
3. Metoda pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*).
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*).

Berdasarkan 4 (empat) hal diatas maka pembentukan kebijakan publik akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. I. C. Van der Vlies; (1984) yang diadopsi oleh Maria Farida Indrati, (2013) membagi *beginselen Van behoorlijke regelgeving*, atas;

1. Asas-asas Formal yang meliputi;
  - a) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
  - b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
  - c) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*).
  - d) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*).
  - e) Asas consensus (*het beginsel van Consensus*).
2. Asas-asas Material yang terdiri dari;
  - a) Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en dudidelijke systematiek*).
  - b) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
  - c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
  - d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
  - e) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

## **Teori Efektivitas Hukum dan Sistem Hukum**

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Achmad Ali, (2009) berpendapat bahwa dalam upaya untuk mengkaji efektivitas hukum maka dapat dilakukan melalui kajian dari 2 (dua) sisi yaitu;

1. Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya;
2. Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.

C.G. Howard & R. S. Mumners, 1965 dalam *Law: Its Nature and Limits* (Achmad Ali, 2009) menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain;

1. Aturan hukum secara umum harus memiliki relevansi dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum itu.
2. Substansi aturan hukum harus mengandung rumusan yang jelas sehingga mudah dipahami oleh target yang diberlakukannya aturan hukum.
3. Perlu sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
4. jika aturan hukum berupa perundang-undangan maka aturan itu sebaiknya bersifat melarang dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*Mandatur*).
5. Sanksi harus sepadan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar.
6. Adanya sanksi yang proporsional dan mudah dilaksanakan.
7. Memungkinkan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran karena Tindakan yang diatur dan diancam sanksi itu konkret, dapat dilihat, diamati dan memungkinkan untuk diproses dalam tahapan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman.

8. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target.
9. Efektivitas hukum juga sangat bergantung pada optimal dan profesionalitas aparat dalam menegakkan aturan hukum tersebut.
10. Efektif tidaknya aturan hukum secara umum terkait pula pada standar hidup sosio-ekonomi yang minimal didalam masyarakat.

Sebaliknya jika yang dikaji adalah efektivitas aturan hukum tertentu yaitu efektivitas perundang-undangan, akan meliputi beberapa faktor antara lain:

1. Pengetahuan tentang substansi perundang-undangan.
2. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
3. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
4. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh dilahirkan secara prematur untuk kepentingan instant yang oleh Gunnar Myrdall diistilahkan sebagai *Sweep legislation* atau UU Sapu yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Achmad Ali, (2009) berpandangan bahwa faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesionalitas dan optimalisasi pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum. Hukum adalah suatu sistem norma untuk mencapai tujuan yang dikehendaki secara efektif, maka keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen. Terdapat tiga komponen dalam sistem hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman yang dikutip oleh Sri Mulyani, (2016) bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen yaitu struktur (*legal structure*), substansi (*legal substance*) dan budaya (*legal culture*) dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaiman sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

2. Komponen substansi yaitu sebagai *output* dari sistem hukum berupa peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat (Friedman, 2005 dikutip oleh Sri Mulyani, 2016).

### **Metode Penelitian**

Permasalahan yang dikemukakan dalam tulisan ini dikaji dengan menggunakan tipe penelitian doktrinal atau yuridis-normatif dengan menganalisis berbagai bahan hukum yang ada. Sumber data digunakan adalah berbagai dokumen yang relevan (buku, regulasi dan kajian empiris). Analisis yang digunakan merupakan sintesis dari pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kepustakaan (*conceptual/library approach*).

### **Pembahasan Hasil Penelitian**

Pada masa reformasi, diharapkan dengan semangat otonomi daerah maka pemerintah daerah dapat berevolusi. Hal ini bukan hanya sekedar pelaksana operasional regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, tetapi menjadi inisiator dan kreator pembangunan di tingkat daerah atau lokal, berdasarkan asas desentralisasi, asas otonomi dan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti UU No. 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Seirama dengan teori hukum yang dicetuskan oleh Hans Kelsen yaitu *stufenbau theory* yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma



hukum yang lebih tinggi maka pengaturan penanggulangan prostitusi di Kota Ambon yang secara hirarkis perundang-undangan dapat dilihat pada ketentuan hukum berikut ini;

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yaitu Pasal 296 dan Pasal 506, Pasal 296. Sayangnya, kedua pasal ini hanya dapat dikenakan bagi perantara prostitusi tetapi tidak ada ancaman pidana bagi Pekerja Seks Komersial (PSK) maupun pelanggannya. Namun pelanggan PSK yang telah berkeluarga dapat dipidana dengan delik zinah (Pasal 284 KUHP) yang berlaku sebagai delik aduan.
2. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO). UU ini bertujuan untuk menanggulangi *human trafficking* baik secara *preventif* maupun *represif*. Eksploitasi seksual yang bukan atas pilihan bebas korban yang bersangkutan, melainkan karena ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau tekanan situasi berupa kemiskinan dan pengangguran, menjadi modus perdagangan orang. UU TPPO tidak memiliki muatan pidana bagi orang yang membeli jasa prostitusi. UU ini hanya menjerat melakukan bisnis ilegal perdagangan orang, termasuk *human trafficking* untuk tujuan seks komersial.
3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi (UUP). Delik pornografi diatur oleh Pasal 29 sampai dengan Pasal 38 UUP. UU pornografi hanya dapat menindak pelaku prostitusi yang meyebarkan foto, gambar atau video adegan pornografinya ke publik, sehingga jika tidak ada penyebaran prostitusi melalui media yang dimaksud maka ketentuan UU pornografi tidak dapat dikenakan.
4. UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak melarang keras komersialisasi anak untuk eksploitasi seksual dengan imbalan. UU ini terbatas hanya mengatur larangan PSK anak saja.
5. Kata prostitusi tidak diketemukan dalam semua pasal UU ITE (UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik). Pasal 27 UU ITE hanya menyebutkan larangan untuk mendistribusikan, mentransmisikan, menciptakan akses informasi elektronik serta dokumen elektronik yang tidak sesuai dengan norma kesusilaan melalui komputer atau sistem elektronik.

Beragam Peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas *lex specialis* dibidang masing-masing, namun memiliki muatan pidana yang kurang memenuhi rasa keadilan masyarakat, karena yang dapat diproses hukum hanya perantara prostitusi seperti germo atau mucikari dan pelaku *human trafficking* serta pembuat dan penyebar content pornografi. Sedangkan PSK dan pengguna jasa PSK tersebut dapat lolos dari jerat hukum. Kecuali PSK atau pelanggannya menyebarluaskan perbuatan zinah mereka secara digital atau pengguna jasa PSK yang telah berumah tangga bersama PSK tersebut diadukan dengan delik perzinahan.

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa *Stufenbau Theory* tidak diaplikasikan dengan benar sebagai wujud penyusunan PERDA baik. Kebijakan publik pemerintah Kota Ambon ini justru semakin menyamakan substansi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Padahal sebagai kebijakan publik yang lebih rendah tingkatannya. PERDA Kota Ambon itu harus lebih detail, teknis, luas dan terang benderang mengkonkritkan substansi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diatasnya yang menjadi acuan pertimbangan penyusunan PERDA itu sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini mengindikasikan buruknya kualitas PERDA Kota Ambon No. 3 Tahun 2017 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dalam bahasan analisis sebagai berikut;

1. Bahwa hanya terdapat 1 (satu) Pasal dalam PERDA kota tersebut yang terkait dengan prostitusi, yaitu pasal 7 ayat 3; yang mengatur tentang larangan asusila di tempat hiburan. Padahal untuk persoalan krusial seperti prostitusi ini harusnya lebih banyak pasal-pasal yang mengatur bagaimana bentuk penanggulangan prostitusi.
2. Bahwa Pasal 7 ayat 3 PERDA dimaksud hanya bersifat mengharuskan (*Mandatur*), sehingga kurang memiliki taring kekuatan memaksa. Semestinya pasal 7 PERDA itu bersifat melarang (*prohibitur*) secara tegas dan langsung kepada siapapun yang menjadi target kebijakan publik tersebut. Semestinya langsung saja pemerintah Kota Ambon dalam kebijakan publiknya itu melarang tegas segala bentuk prostitusi. Bukan malah melemparkan tanggung jawab melarang prostitusi itu kepada para pengusaha pemilik tempat hiburan.
3. Bahwa Pasal 7 ayat 3 PERDA tersebut bersifat *implisit* (samar-samar) bahkan gelap, karena sama sekali tidak ada frasa "*prostitusi*" didalam ketentuan pasal 7 ayat 3 PERDA tersebut. Yang ada hanya frasa "*asusila*", tanpa ada penjelasan tentang asusila seperti

apa, karena orang pacaran di area publik seperti tempat hiburan dan melakukan porno aksi itu juga termasuk asusila walaupun tanpa transaksi pembayaran atau imbalan. Untuk penanggulangan prostitusi secara represif, perlu diperjelas dan dipertegas perbuatan asusila seperti apa dan detail perihal prostitusi; jenis-jenis prostitusi, detail muatan materinya harus jelas termasuk sanksinya. Demikian pula penanggulangan prostitusi secara preventif harus diperjelaskan pula; bagaimana pencegahan prostitusi, bagaimana pengawasannya, bagaimana pembinaannya, bagaimana solusi bagi PSK, bagaimana sosialisasi bahaya prostitusi dan lain sebagainya. Agar lebih jelas analisis tentang buruknya kualitas kebijakan publik dimaksud, maka perlu kami ketengahkan pasal 7 ayat 3 PERDA Kota Ambon No. 3 Tahun 2017 yang berbunyi (Pasal 7 ayat 3);

*"Pengelola dan/atau pemilik tempat hiburan dan rekreasi wajib";*

- a. Mengawasi dan melarang baik secara lisan maupun tertulis kepada pengunjung untuk tidak membawa senjata tajam, narkoba, minuman beralkohol serta untuk tidak melakukan perbuatan asusila dan perbuatan pidana lainnya.*
- b. Menghimbau pengunjung untuk tidak menggunakan seragam sekolah, seragam ASN, kecuali untuk kepentingan kedinasan.*

Sesuai teori Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang baik, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Berdasarkan indikasi buruknya Pasal 7 ayat 3 PERDA Kota Ambon diatas, jelas sekali bahwa PERDA itu belum sesuai dengan landasan filosofi karena belum menggambarkan kebatinan dan falsafah bangsa yaitu Pancasila dan UUD 1945 sebagai pandangan hidup bangsa dan cita hukum. Artinya, pemerintah belum mampu mewujudkan pengamalan sila-sila dari Pancasila dan tujuan negara dalam UUD 1945 dalam menanggulangi prostitusi.

Selanjutnya isi PERDA dimaksud belum sesuai dengan landasan sosiologis karena kebijakan publik tersebut tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman. Dampaknya yakni bahwa kebijakan publik tersebut tidak akan mampu memecahkan masalah sosial yaitu penanggulangan prostitusi. Kemudian PERDA Kota Ambon ini belum memenuhi syarat landasan yuridis yang baik, karena menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur yang masih samar-samar bahkan gelap

dan tidak spesifik sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Berdasarkan teori sistem hukum, dampak dari buruknya kualitas *legal substance* yakni PERDA Kota Ambon No.3 Tahun 2017 akan berdampak buruk pula pada *legal structure* yaitu rendahnya profesionalisme dan optimalisasi aparatur. Selanjutnya akan berdampak buruk pula pada kultur hukum masyarakat yang rendah, padahal sebagai satu sistem hukum harus diminimalisir ketimpangan diantara komponen sistem hukum. *Legal substance* yang baik atau tinggi kualitasnya akan mendukung *legal structure* atau aparatur menjadi lebih professional dan optimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Demikian sebaliknya aparatur yang dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan optimal dan professional karena dilandasi oleh *legal substance* yang baik, jelas, konkrit dan komprehensif.

Dengan *legal substance* yang baik dan *legal structure* yang baik akan bermanfaat guna menciptakan *legal culture* yang ideal. Kebijakan Publik yang buruk yang mengakibatkan penanggulangan prostitusi tidak maksimal, dapat disebut sebagai tindakan pembiaran atau kelalaian oleh negara khususnya oleh pemerintah Kota Ambon. Kualitas kebijakan publik/PERDA Kota Ambon yang buruk menurut Gunar Myrdall (Achmad Ali, 2009) disebut *Sweep Legislation* atau UU Sapu yang mana tidak mampu membersihkan masalah secara tuntas. Dibersihkan hari ini, debu yang sama muncul lagi esok hari dan seterusnya begitu, berulang-ulang untuk hal yang sama. Buruknya kualitas kebijakan publik ini merupakan salah satu akar permasalahan penanggulangan prostitusi di Kota Ambon yang tidak efektif.

Buruknya Penanggulangan Prostitusi ini menunjukkan adanya situasi paradoks antara kebutuhan berotonomi daerah dengan ketidakmampuan kapasitas pemerintahan daerah (*governability*) dalam merealisasikan cita-cita otonomi daerah itu sendiri, khususnya dalam mengaktualisasikan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga (*selfregulation*). Berkaitan dengan ini, secara jelas Achmad Ali, (2009) menyatakan bahwa; "Kita semakin banyak ditaburi oleh berbagai peraturan dan undang-undang yang semuanya untuk mengatur perilaku manusia". Peraturan dan Undang-Undang itu semakin hari semakin bertambah, sehingga tidaklah berlebihan apabila kita sedang memasuki suatu kondisi *hyper regulated society*. Pertanyaan besarnya adalah mengapa setelah dihadapkan dengan berbagai aturan dan UU yang seabrek-abrek itu, *orderness* tidak kunjung datang. Hal yang

terjadi justru hukum tampak semakin *hopeless* dan kedodoran sehingga penyelesaian hukum pun justru menciptakan persoalan baru ketimbang menuntaskan masalah yang didepan mata (Dayanto, 2013).

Eksistensi Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Selanjutnya berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 pasal 1 ayat 6, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Kota Ambon jangan hanya berharap pada Kepolisian, Kementerian Sosial dan institusi pusat lainnya untuk menanggulangi prostitusi. Justru dengan semangat otonomisasi dan seperangkat kewenangan desentralisasi yang luas pemerintah kota ini harus menjadi leader penanggulangan prostitusi di daerahnya karena pemerintah kota ini dipilih oleh warga kota untuk melayani kepentingan masyarakat, memecahkan masalah sosial termasuk problem penanggulangan prostitusi. Pemerintah kota harusnya memegang komando dan bersinergi dengan Kepolisian, kemensos dan *stake holder* lainnya.

Salah satu terobosan yang harus dilakukan oleh pemerintah Kota Ambon adalah membuat kebijakan publik yang baik kualitasnya. Idealnya karena karakteristik prostitusi yang berefek domino dan krusialnya persoalan prostitusi yang sangat bertentangan dengan falsafah serta cita hukum bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia maka sudah sepatutnya pemerintah Kota Ambon harus segera membuat PERDA. Regulasi dimaksud harus khusus menyangkut penanggulangan prostitusi yang memiliki materi muatan yang lebih jelas, terang, spesifik dan tegas kekuatan memaksanya menurut asas-asas formal dan material sesuai dengan teori *beginselen van behoorlijke regelgeving* berdasarkan pendapat I. C. Van der Vlies. PERDA Kota Ambon harus sesuai asas *het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek* artinya materi muatan PERDA dalam frasa Pasal-Pasal PERDA itu harus jelas terminologinya dan sistematis sehingga substansi yang diatur menjadi jelas, terang benderang dan tidak menimbulkan kebingungan atau kerancuan dengan kata lain PERDA yang baik harus dapat dikenali dengan mudah.

Menurut C.G. Howard & R. S. Mumners (Achmad Ali, 2009) substansi aturan hukum harus mengandung rumusan yang jelas sehingga mudah dipahami oleh target yang diberlakukannya aturan hukum bila demikian maka kepastian hukum dapat tercipta. Namun apabila dengan prinsip otonomisasi dan seperangkat kewenangan yang telah didelegasikan menurut sistem desentralisasi, tidak dimanfaatkan oleh pemerintah Kota Ambon untuk menanggulangi prostitusi dengan baik maka hal itu dapat disebut pembiaran oleh pemerintah.

## **Penutup**

### **Simpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan diatas maka beberapa simpulan yang disampaikan antara lain;

1. Pemerintah Kota Ambon belum memiliki kesiapan memadai untuk menanggulangi prostitusi yang semakin berkembang. Kebijakan publik sebagai payung hukum yaitu Perda Kota Ambon No.3 Tahun 2017 Tentang Ketentraman dan Ketertiban umum sudah tidak relevan dengan dinamika masyarakat. Hanya ada satu pasal didalam perda tersebut yaitu Pasal 7 (tujuh) yang bersifat *mandatur* oleh pemerintah kota kepada pemilik usaha hiburan agar melarang setiap perbuatan dan kegiatan yang melanggar kesusilaan. PERDA ini sangat Samar-samar dan tidak tegas mengatur tentang prostitusi, bahkan tidak terdapat satu pun kata prostitusi dalam kebijakan publik tersebut.
2. Berdasarkan prinsip otonomi daerah dan kewenangan delegatif yang ditentukan oleh UU Pemerintahan Daerah maka pemerintah Kota Ambon dan DPRD Kota Ambon tidak boleh membiarkan kondisi ini terus berlarut-larut tanpa ada aksi yang lebih cerdas dalam menanggulangi prostitusi. Dengan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maka Pemerintah daerah harus segera membuat PERDA Khusus tentang Pencegahan dan Penanggulangan Prostitusi di Kota Ambon, mengingat Prostitusi sangat bertentangan dengan falsafah Pancasila dan cita hukum dalam UUD 1945 serta efek domino dari prostitusi yang sangat berdampak luas mengganggu sendi-sendi kehidupan masyarakat. Penyusunan PERDA sebagai kebijakan publik harus memperhatikan prinsip dasar dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

## Rekomendasi

Rekomendasi yang dapat disampaikan berdasarkan simpulan diatas antara lain sebagai berikut;

1. Pemerintah Kota Ambon dan DPRD Kota Ambon sebagai pemangku kebijakan publik di Kota Ambon, harus pro aktif membuat payung hukum berupa perda baru yang lebih spesialis, spesifik, eksplisit dan punya kekuatan hukum yang tegas untuk menanggulangi prostitusi.
2. Para tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh perempuan dan tokoh pemuda di wilayah Kota Ambon harus lebih peka dalam merangkul masyarakat untuk bersatu padu dalam suatu gerakan penanggulangan prostitusi di Kota Ambon.
3. Dinas Pendidikan harus mengatur kurikulum yang memuat Pendidikan seks kepada para pelajar tingkat SLTP dan SMU/SMK. Sehingga dengan Pendidikan dini itu dapat menanamkan nilai-nilai moral yang baik bagi para pelajar. Demikian pula di perguruan tinggi karena generasi muda inilah yang rentan, masih labil dan menjadi target para perantara prostitusi maupun para pelaku *human trafficking*.

## Daftar Pustaka

- Achmad Ali. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)* (Pertama). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Dayanto. (2013). Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah. *Tahkim*, IX2, 127–144. Retrieved from <https://jurnal.iainambon.ac.id/index.php/THK/article/download/81/pdf>.
- Gunawan Prakoso, Ani Purwanti, D. W. (2016). Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menanggulangi Prostitusi di Kabupaten Belitung, Provinsi Bangka Belitung. *Diponegoro Law Journal*, 5(4), 1–17. Retrieved from <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/12771/12382>.
- <https://ambon.antaranews.com/berita/138053/kpa-sebut-usia-produktif-dominasi-penderita-hiv-aids-di-maluku>
- <https://balaibahasajateng.kemdikbud.go.id/2015/08/lokalisasi-bukanlah-tempat-prostitusi/>
- <https://www.orami.co.id/magazine/prostitusi>

- Jane C. Ollenburger dan Helen A. Moore. (2002). *A Sociology of Women* (Cetakan ke). Retrieved from <https://library.unismuh.ac.id/opac/detail-opac?id=6680>.
- Katjasungkana, S. H. (2016). Narasi Perempuan dan Kekerasan Seksual dalam Hukum Indonesia. *Jurnal Perempuan*, 21(2), 120–140. Retrieved from <https://lontar.ui.ac.id/detail?id=20428188&lokasi=lokal>.
- Maria Farida Indrati. (2013). *Ilmu Perundang – Undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*. Retrieved from <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=7798>.
- Nazemi, N. (2011). Legalizing Prostitution Means Legitimizing Human Rights Violation! *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(9), 114–120. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/259383222\\_Legalizing\\_prostitution\\_means\\_legitimizing\\_human\\_rights\\_violation](https://www.researchgate.net/publication/259383222_Legalizing_prostitution_means_legitimizing_human_rights_violation).
- Sri Mulyani. (2016). Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringan Menurut UU Dalam Perspektif Restorative Justice. *Jurnal Penelitian Hukum De'Jure*, 16(3), 337–351. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.337-351>.
- Subaidah Ratna Juita, Ani Triwati, A. S. A. (2016). Reformulasi Pertanggungjawaban Pidana pada Pelaku Prostitusi Online. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, 18(1), 1–13. Retrieved from <https://repository.usm.ac.id/files/research/A017/20170519122123-REFORMULASI-PERTANGGUNGJAWABAN-PIDANA-PADA-PELAKU-PROSTITUSI-ONLINE:-SUATU-KAJIAN-NORMATIF.pdf>.
- Subono, N. I. (2010). Trafficking in Human Beings Dalam Angka dan Perdebatan. *Jurnal Perempuan*, 68.