

**KAJIAN YURIDIS
TERHADAP TINDAK PIDANA EKSPLOITASI SEKSUAL KOMERSIAL
DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2006
TENTANG PENANGGULANGAN EKSPLOITASI SEKSUAL KOMERSIAL**

Eunike Selend Suharto, Subekti
eunikeselend@gmail.com

Abstract

This research aims to determine the formulation of the crime of commercial sexual exploitation in Surakarta City Regulation No. 3 of 2006 on Combating the Commercial Sexual Exploitation and whether the arrangement was in accordance with Law No. 12 Year 2011 on the Establishment of Legislation. This research includes the type of law research normative prescriptive. This law research approach legislation. Sources of data obtained from the primary law materials, secondary, and tertiary. Mechanical collection of legal materials is carried out by the study of literature, while technically legal materials analysis using deductive method. Results showed that based on the formulation of a crime in Surakarta City Regulation No. 3 of 2006 on Combating Commercial Sexual Exploitation consists of two (2) criminal acts, namely Prostitution and Trafficking for Sexual Purposes. Both the offense have each formulation. Regarding the formulation of criminal sanctions, the Surakarta City Regulation No. 3 of 2006 on Combating Commercial Sexual Exploitation in accordance with the provisions of Law No. 12 Year 2011 on the Establishment of Legislation. In addition, regional regulation also contains criminal sanctions for buyers of sexual services that are not contained in any other law.

Keywords: *Commercial Sexual Offence, Surakarta City Regulation No. 3 of 2006, formulation of Crime, Criminal Penalties*

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui rumusan tindak pidana eksploitasi seksual komersial dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial dan apakah pengaturannya telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan undang-undang. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah dengan studi kepustakaan, sedangkan teknis analisis bahan hukum menggunakan metode deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rumusan tindak pidana dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial terdiri dari 2 (dua) tindak pidana yaitu Prostitusi dan Perdagangan Orang Untuk Tujuan Seksual. Kedua tindak pidana tersebut memiliki rumusannya masing-masing. Mengenai rumusan sanksi pidananya, maka Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial telah sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, Peraturan Daerah tersebut juga memuat sanksi pidana bagi pembeli jasa seks yang tidak tercantum dalam undang-undang lain.

Kata kunci: Tindak Pidana Seksual Komersial, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006, Rumusan Tindak Pidana, Sanksi Pidana

A. Pendahuluan

Manusia merupakan makhluk sosial, yang berarti saling membutuhkan antara yang satu dengan yang lain. Di dalam kehidupan manusia sebagai makhluk sosial tersebut tentunya terdapat nilai-nilai, aturan-aturan, dan/atau norma-norma yang mengatur pola hidup bersama. Hal tersebut dibuat agar kehidupan sosial manusia dapat terlaksana dengan tertib dan teratur sehingga tercipta kedamaian. Nilai, aturan, dan/atau norma masyarakat tersebut salah satunya mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan

pemenuhan kebutuhan dasar manusia, yaitu pemenuhan akan penyaluran hasrat seksual. Secara umum kebutuhan seksual manusia dapat terpenuhi setelah dilakukannya suatu perkawinan, sedangkan apabila pemenuhannya dilakukan diluar perkawinan maka dianggap menyimpang dari aturan yang berlaku di masyarakat. Penyimpangan dari norma-norma perkawinan yang wajar seperti prostitusi/pelacuran/kerja seks komersial dan perzinaahan tetap ada sebagai penyakit-penyakit masyarakat yang “mewarnai” kehidupan masyarakat. Prostitusi/kerja seks komersial (*commercial sex work*) adalah pemberian layanan seks untuk melunasi utang atau keuntungan materiil. Terdapat berbagai istilah yang digunakan untuk menunjuk prostitusi tersebut. Banyak perdebatan mengenai pemilihan terminologi ketika seseorang memilih istilah “prostitusi” dibanding “kerja seks komersial”, terminologi tersebut sering mencerminkan posisi ideologi sang pembicara, yaitu pengembangan istilah “kerja seks komersial” merupakan inisiatif aktivis industri seks untuk mendorong pengakuan terhadap prostitusi sebagai pilihan ekonomi, ketimbang sebagai sebuah identitas, selain itu, “kerja seks komersial” mengandung elemen pilihan yang sering kali diduga tidak terdapat dalam prostitusi (Martha Widjaja, 2003:71). Pelacuran dengan berbagai versinya merupakan bisnis yang abadi sepanjang zaman. Karena disamping sebagai profesi yang tertua, jasa pelacuran pada hakekatnya tetap dicari oleh anggota masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan seksualnya. Karena itu pelacuran memerlukan penanganan komprehensif dari berbagai pihak (Kartini Kartono, 2005: 199).

Di Indonesia, salah satu upaya untuk menekan perkembangan pelacuran yaitu dengan jalan “melokalisir” pelacuran dengan pengontrolan kesehatan secara teratur dan pembekalan keterampilan, sebagai langkah rehabilitasi Surakarta merupakan salah satu kota yang dulunya melokalisir pelacuran. Tujuan dari melokalisir tersebut sebenarnya adalah sebagai langkah rehabilitasi, namun pada kenyataannya disalahgunakan menjadi kompleks pelacuran. Pemerintah Daerah kota Surakarta membentuk Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial sebagai upaya dalam menanggulangi eksploitasi seksual komersial. Peraturan Daerah tentang Penanggulangan eksploitasi seksual komersial ini dikeluarkan untuk melindungi hak-hak anak dan perempuan serta menyelenggarakan pelayanan dan perlakuan khusus terhadap korban eksploitasi seksual komersial dan menjatuhkan saksi yang jelas dan tegas kepada pelaku. Dalam hal ini tentunya terdapat rumusan-rumusan yang mengatur secara tegas mengenai tindak pidana eksploitasi seksual komersial maupun sanksi pidana bagi para pelaku tindak pidana eksploitasi seksual komersial. Sanksi tersebut tidak hanya menjerat para pelaku perdagangan namun juga menjerat para pengguna jasa eksploitasi seksual. Rumusan dalam Peraturan Daerah tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan sehingga tidak saling bertentangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, Pemerintah Daerah kota Surakarta mengusahakan membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi “*penal policy*” dari Marc Ancel yang secara singkat dapat dinyatakan sebagai “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik” (Barda Nawawi Arief, 2011: 26-27). Hal tersebut untuk memberi pedoman bukan hanya kepada pembuat undang-undang namun juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Pemerintah Kota Surakarta telah membentuk Peraturan Daerah dengan baik yang di dalamnya terdiri dari rumusan tindak pidana beserta sanksinya. Pemerintah Kota Surakarta telah membentuk Peraturan Daerah dengan baik yang di dalamnya terdiri dari rumusan tindak pidana beserta sanksinya. Muatan materi rumusan tindak pidana dan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah tentunya harus sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang yang ada.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif (Peter Mahmud Marzuki, 2014 : 55-56). Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat preskriptif dan terapan. Penulisan hukum ini menggunakan pendekatan undang-undang. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah bahan hukum primer yang berupa KUHP, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Perdagangan Orang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial, dan bahan hukum sekunder yang berupa buku, jurnal, laporan, dan kamus yang berkaitan dengan tindak pidana eksploitasi seksual komersial. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah dengan studi kepustakaan. Sedangkan teknis analisis bahan hukum menggunakan metode deduktif.

C. Rumusan Tindak Pidana Eksploitasi Seksual Komersial dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial

Peraturan Daerah Kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota dengan persetujuan bersama Walikota. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial ini dibentuk dengan mempertimbangkan bahwa peningkatan kegiatan Eksploitasi Seksual Komersial di Kota Surakarta yang merupakan tindak pidana terhadap kemanusiaan yang dapat mengancam masa depan korban khususnya anak sehingga harus ditangani sungguh-sungguh dan melibatkan semua pihak. Selain itu, Pemerintah dan masyarakat mempunyai tanggungjawab dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan perlindungan terhadap anak dan perempuan, untuk itu diperlukan tindakan nyata berupa penegakan Hukum. Peraturan Daerah ini mengatur larangan baik prostitusi maupun perdagangan orang untuk tujuan seksual, selain itu juga mengatur bagaimana peran serta para pihak untuk menanggulangi tindak pidana eksploitasi seksual komersial, pencegahan dan penanggulangan, hak-hak anak dan perempuan, perlindungan bagi para korban, dan pembinaan. Penanggulangan tindak pidana eksploitasi seksual komersial merupakan tanggungjawab Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan keluarga. Untuk mewujudkan langkah-langkah yang komprehensif dan terpadu dalam pelaksanaan penanggulangan tersebut perlu dibentuk gugus tugas. Tindak pidana eksploitasi seksual komersial merupakan kejahatan yang tidak saja terjadi dalam satu wilayah daerah atau negara, melainkan juga antar negara. Oleh karena itu, perlu dikembangkan kerja sama internasional dalam bentuk perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana dan/atau kerja sama teknis lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada pembahasan ini, saya akan menganalisis rumusan peraturan perundang-undangan daerah yang mengatur mengenai tindak pidana eksploitasi seksual komersial yaitu dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial. Pertama-tama kita akan melihat bunyi Pasal 4 dan 5 yang kita ketahui berisikan rumusan tindak pidana.

Pasal 4:

- (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan prostitusi, baik dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis.
- (2) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan prostitusi anak, baik dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis.
- (3) Setiap orang dilarang menjadi pengirim, penerima, perantara, dan/atau pembeli jasa dalam kegiatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2).
- (4) Setiap orang dilarang menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2).

Pasal 5:

- (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan Perdagangan Orang Untuk Tujuan Seksual.
- (2) Setiap orang dilarang menjadi pengirim, penerima, perantara dan/atau pembeli jasa dalam kegiatan sebagaimana dimaksud ayat (1).
- (3) Setiap orang dilarang menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1).

Kedua Pasal tersebut masuk dalam Bab III mengenai larangan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial. Pasal 4 berjudul Prostitusi sedangkan Pasal 5 berjudul Perdagangan Orang Untuk Tujuan Seksual.

Pengertian prostitusi dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Daerah tersebut dijelaskan sebagai penggunaan orang dalam kegiatan seksual dengan pembayaran atau dengan imbalan dalam bentuk lain, sedangkan untuk pengertian perdagangan orang untuk tujuan seksual terdapat dalam Pasal 1 angka 19 yang dijelaskan sebagai kegiatan mencari, mengirim, memindahkan, menampung, menerima tenaga kerja dengan ancaman kekerasan dan/atau kekerasan, bentuk-bentuk pemaksaan lainnya dengan cara menculik, menipu, memperdaya termasuk membujuk dan mengiming-imingi korban untuk tujuan eksploitasi seksual komersial.

Di dalam pengertian prostitusi yang sudah dijelaskan, korban adalah orang atau subyek hukum yang melakukan kegiatan seksual. Prostitusi dalam hal ini dilakukan dengan pembayaran atau imbalan dalam bentuk lain kepada korbannya, namun biasanya orang akan melakukan pembayaran kepada korban kegiatan seksual tersebut. Isi dari Pasal 4 Peraturan Daerah tersebut berupa larangan-larangan dalam prostitusi. Pada Pasal 4 ayat (1) dijelaskan bahwa:

“Setiap orang dilarang melakukan kegiatan prostitusi, baik dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis.”

Pasal 4 ayat (1) tersebut unsur-unsurnya adalah:

1. Melakukan kegiatan prostitusi, dan
2. Dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis.

Pengertian prostitusi yang sudah dijelaskan, pembuat Peraturan Daerah tersebut melarang setiap orang melakukan kegiatan prostitusi baik dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis. Setiap orang yang dimaksudkan disini menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah tersebut adalah orang perorangan atau sekumpulan orang. Setiap orang normalnya melakukan kegiatan seksual dengan lawan jenis, namun tidak dipungkiri bahwa terdapat orang-orang yang melakukan kegiatan seksual dengan sesama jenis.

Pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah tersebut dijelaskan bahwa:

“Setiap orang dilarang melakukan kegiatan prostitusi anak, baik dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis.”

Pasal 4 ayat (1) tersebut unsur-unsurnya adalah:

1. Melakukan kegiatan prostitusi anak, dan
2. Dengan pasangan sejenis dan/atau lawan jenis.

Anak dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Daerah tersebut adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, atau belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Larangan tersebut berlaku bagi kegiatan prostitusi anak baik laki-laki maupun perempuan. Perlindungan terhadap anak merupakan hal yang penting agar terjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera. Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Terlebih lagi di dalam Pasal 14 Peraturan Daerah tersebut dijelaskan bahwa anak berhak untuk mendapatkan perlindungan dari perlakuan: diskriminasi; eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual; penelantaran; kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan; ketidakadilan; perlakuan salah lainnya. Perempuan dan anak dalam hal ini sering menjadi korban dalam tindak pidana eksploitasi seksual. Pelaku melakukan perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penyembunyian, atau penerimaan orang untuk tujuan menjebak, menjerumuskan, atau memanfaatkan orang tersebut dalam praktik eksploitasi dengan segala bentuknya dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, atau memberi bayaran atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban.

Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial berbunyi:

“Setiap orang dilarang menjadi pengirim, penerima, perantara, dan/atau pembeli jasa dalam kegiatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2).”

Pengertian pengirim dan penerima masing-masing telah dijelaskan di dalam Ketentuan Umum Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual,

yakni pada angka 15 dan 16. Pengirim adalah orang yang mengirimkan seseorang untuk dipekerjakan dalam kegiatan eksploitasi seksua komersial, sedangkan penerima adalah orang yang menerima, menampung untuk disalurkan kepada orang lain dalam kegiatan eksploitasi seksual komersial. Pengertian perantara dan/atau pembeli jasa sendiri tidak dijelaskan oleh pembentuk undang-undang. Namun apabila kita melihat pengertian-pengertian sebelumnya, mana kita dapat menangkap bahwa perantara disini adalah orang yang menjadi perantara baik antara pengirim dengan penerima, maupun antara penerima dengan orang lain yang menjadi pembeli jasa dalam kegiatan prostitusi tersebut. Pengertian pembeli jasa dapat kita pahami bahwa pembeli jasa adalah orang yang menjadi pembeli dalam kegiatan prostitusi yang memberikan pembayaran atau dengan imbalan dalam bentuk lain. Setiap orang dilarang menjadi pengirim, penerima, perantara, dan/atau pembeli jasa dalam kegiatan prostitusi baik dengan orang dewasa maupun anak yang sejenis dan/atau lawan jenis.

Pasal 4 ayat (4) Peraturan Daerah berbunyi:

“Setiap orang dilarang menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2).”

Peraturan Daerah tersebut melarang setiap orang menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan prostitusi seperti yang sudah dijelaskan dalam ayat-ayat sebelumnya. Tempat-tempat kegiatan eksploitasi tersebut biasa dikenal dengan istilah rumah bordil. Di dalam penjelasan Peraturan Daerah tersebut, yang dimaksud dengan tempat-tempat untuk melakukan prostitusi adalah hotel, losmen, salon, tempat-tempat hiburan, rumah kos, tempat penginapan yang lain dan rumah penduduk, termasuk tempat penampungan pekerja yang ditujukan untuk kegiatan eksploitasi seksual.

Selain Pasal 4, Pasal 5 Peraturan Daerah tersebut juga memuat larangan tindak pidana perdagangan orang untuk tujuan seksual. Pengertian perdagangan orang untuk tujuan seksual telah dijelaskan atas sebagai kegiatan mencari, mengirim, memindahkan, menampung, menerima tenaga kerja. Ketentuan tersebut saja belum bisa dikatakan sebagai perdagangan orang untuk tujuan seksual, karena kegiatan tersebut untuk mencari, mengirim, memindahkan, menampung, menerima tenaga kerja yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan yang halal dan tidak menyimpang dari norma-norma yang ada; selain itu ancaman atau pengancaman tersebut juga belum dapat secara jelas menggambarkan perdagangan orang untuk tujuan seksual. Pengertian ancaman di dalam Peraturan Daerah tersebut adalah perbuatan/ menyatakan maksud/niat/rencana untuk melakukan sesuatu yang merugikan, menyulitkan, menyusahkan, atau mencelakakan pihak lain. Pengancaman dapat juga dilakukan misalnya seperti dalam pelunasan hutang. Oleh sebab itu, Peraturan Daerah tersebut memberikan keterangan atau unsur lebih lagi yang akan merujuk pada tindak pidana perdagangan orang untuk tujuan seksual yaitu unsur untuk tujuan seksual.

Pasal 5 Peraturan Daerah tersebut juga terdiri dari beberapa ayat yang didalamnya memuat larangan-larangan tindak pidana perdagangan orang untuk tujuan seksual. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah menjelaskan bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan Perdagangan Orang Untuk Tujuan Seksual dan pada Pasal 5 ayat (2) setiap orang dilarang menjadi pengirim, penerima, perantara dan/atau pembeli jasa dalam kegiatan sebagaimana dimaksud ayat (1) yaitu perdagangan orang untuk tujuan seksual. Pengertian-pengertian mengenai pengirim, penerima, perantara, dan/atau pembeli jasa telah dijelaskan juga sebelumnya. Pada Pasal 5 ayat (3), pembuat undang-undang melarang orang untuk menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan untuk tujuan seksual. Penjelasan atas Pasal 5 ayat (3) ini di dalam Peraturan Daerah yaitu yang dimaksud dengan tempat-tempat untuk melakukan perdagangan orang untuk tujuan seksual adalah hotel, losmen, salon, tempat-tempat hiburan, rumah kos, tempat penginapan yang lain dan rumah penduduk, termasuk tempat penampungan kerja yang ditujukan untuk kegiatan eksploitasi seksual. Dalam ketentuan-ketentuan tersebut, kata “untuk tujuan” sebelum frasa “eksploitasi seksual komersial” menunjukkan bahwa tindak pidana perdagangan orang untuk tujuan seksual merupakan tindak pidana formil, yaitu adanya tindak pidana perdagangan orang cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, dan tidak harus menimbulkan akibat. Dikatakan sebagai tindak pidana formil karena yang disebut atau yang menjadi pokok dalam *formulering* adalah kelakuannya, sebab kelakuan macam itulah yang dianggap pokok untuk dilarang. Selain menganalisis pada rumusan-rumusan tindak pidana yang ada pada Peraturan Daerah tersebut, tentunya kita juga menganalisis rumusan sanksi pidana yang berkaitan dengan tindak pidana tersebut.

Rumusan sanksi pidana Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial terdapat di dalam Bab XIII yang berjudul “Sanksi Pidana”. Bab tersebut terdiri dari 5 Pasal, yang diawali dari Pasal 31 hingga Pasal 35. Berikut isi pasal beserta penjelasannya:

Pasal	Penjelasan
Pasal 31 “Barang siapa yang karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan bahwa ia melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud ketentuan pasal 4 dan pasal 5, dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah).”	Pasal 31 Peraturan Daerah tersebut terdapat hal yang menarik dimana barang siapa yang karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan bahwa ia melakukan perbuatan baik prostitusi maupun perdagangan orang untuk tujuan seksual saja sudah dapat dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah).
Pasal 32 “Barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 4 ayat (3) dan (4) dan pasal 5 ayat (2) dan (3) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah).”	Sanksi diberikan kepada barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan baik Pasal 4 ayat (3) dan (4), dan Pasal 5 ayat (2) dan (3) yaitu menjadi pengirim, penerima, perantara, dan/atau pembeli jasa dan menyediakan tempat-tempat untuk melakukan kegiatan prostitusi dan perdagangan orang untuk tujuan seksual, baik pada orang dewasa maupun anak. Sanksi yang dikenakan kepada pelanggarnya yaitu berupa sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah).
Pasal 33 “Barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 4 dan 5, untuk korban anak-anak dikenakan sanksi berdasarkan ketentuan Undang-undang yang mengatur tentang Perlindungan Anak.”	Sanksi pidana dikenakan kepada barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap prostitusi dan perdagangan orang untuk tujuan seksual dan korbannya adalah anak-anak. Sanksi yang dikenakan sesuai dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
Pasal 34 “Barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 4 dan 5, untuk korban perempuan dalam lingkup rumah tangga, dikenakan sanksi berdasarkan ketentuan Undang-undang yang mengatur tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.”	Sanksi pidana diberikan kepada barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan prostitusi dan perdagangan orang untuk tujuan seksual namun korbannya adalah perempuan dalam lingkup rumah tangga. Sanksi yang dikenakan adalah sanksi yang berdasarkan pada undang-undang yang mengatur tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
Pasal 35 “Apabila pelaku perbuatan sebagaimana dimaksud pasal 4 dan pasal 5 adalah orang-orang yang seharusnya melindungi korban, maka dikenakan pemberatan hukuman sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”	Sanksi pidana diberikan kepada orang-orang yang seharusnya melindungi korban namun melakukan pelanggaran prostitusi dan perdagangan orang untuk tujuan seksual. Mereka akan dikenakan pemberatan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan tugas dan tanggungjawab mereka.

Berdasarkan hasil analisis penulis, terdapat keunikan dari sanksi Peraturan Daerah tersebut. Apabila melihat pada Pasal 32, didalam penjelasannya memuat keterangan lebih lanjut yaitu Khusus bagi pembeli jasa seks dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (Lima puluh juta rupiah) apabila tertangkap tangan melakukan pelanggaran menjadi pengirim, penerima, perantara, dan/atau pembeli jasa dan menyediakan tempat-tempat untuk melakukan kegiatan prostitusi dan perdagangan orang untuk tujuan seksual, baik pada orang dewasa maupun anak.

Pada umumnya, peraturan perundang-undangan hanya mengatur mengenai pelakunya saja sehingga para pembeli dapat bebas dari sanksi pidana. Di dalam Perppu tentang Perlindungan Anak, tidak terdapat sanksi yang dikenakan bagi pembeli jasa seks. Sanksi dikenakan kepada pelaku kekerasan seksual, eksploitasi seksual, dan kepada orang-orang yang seharusnya melindungi korban akan dikenakan sanksi pidana yang ditambah 1/3 dari ancaman pidana yang ada. Undang-undang tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga juga tidak mengatur sanksi pidana bagi pembeli jasa seksual. Sanksi dikenakan kepada pelaku pemaksaan hubungan seksual dan pelaku yang memaksa seseorang untuk melakukan hubungan seksual dengan orang lain. Ancaman tersebut tentunya dikenakan kepada orang yang melakukan hal tersebut dalam lingkup rumah tangganya. Tindak pidana tersebut merupakan tindak pidana aduan, dimana penuntutannya hanya dapat dilakukan setelah adanya laporan dengan permintaan untuk dilakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana. Sedangkan apabila kita menilik prostitusi atau perdagangan orang untuk tujuan seksual tersebut terjadi tidak terlepas dari banyaknya permintaan pembeli jasa seksual. Seringkali penegak hukum hanya memberikan sanksi kepada pelaku eksploitasi seksual komersial saja, namun di dalam Peraturan Daerah tersebut sanksi juga dapat dikenakan kepada pembeli jasa seks apabila tertangkap tangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah tersebut selangkah lebih maju apabila dibandingkan dengan undang-undang lainnya, seperti perlindungan anak, tindak pidana perdagangan orang, dan penghapusan kekerasan dalam rumah tangga.

D. Rumusan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial telah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada Pembahasan I kita telah menganalisis rumusan tindak pidana dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial beserta sanksinya dan keunikan dalam rumusan sanksi pidananya. Setelah kita ketahui rumusan tindak pidana beserta sanksi pidananya, maka kita harus juga melihat apakah rumusan sanksi pidana tersebut telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada dasarnya, perumusan suatu tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan merupakan pekerjaan yang berat dan sulit. Dalam hal ini yang harus dirumuskan bukan sesuatu kejadian yang konkrit, melainkan sedapat mungkin perumusan itu harus sedemikian rupa sehingga meliputi segalanya dan dalam segala keadaan, agar tiada suatu perbuatan atau kesempatan yang tersisa untuk dapat luput dari perumusan tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam pembentukannya tentunya Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya sesuai dengan urutan hierarki perundang-undangan. Jenis dan hierarki perundang-undangan terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Rumusan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal-pasal dalam Undang-Undang tersebut yang bersangkutan dengan pengaturan pembentukan Peraturan Daerah antara lain terdapat dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal-pasal tersebut berisi:

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 15

- (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
 - a. Undang-Undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Sesuai dengan Pasal 14 tersebut, materi muatan dalam Peraturan Daerah tersebut dibuat dalam rangka menanggulangi kondisi eksploitasi seksual komersial yang memprihatinkan dan sungguh merisaukan di kota Surakarta. Oleh sebab itu perlu diusahakan untuk dapat menekan, membatasi, mengurangi, dan dihapuskan. Selain itu, Peraturan Daerah tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan lain di atasnya seperti Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-Undang Perlindungan Anak, dan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial berusaha melindungi hak-hak anak dan perempuan serta menyelenggarakan pelayanan dan perlakuan khusus terhadap korban eksploitasi seksual komersial dan menjatuhkan sanksi yang jelas dan tegas kepada pelaku.

Materi muatan mengenai ketentuan pidana tentunya dapat dimuat dalam Peraturan Daerah tersebut, hal ini sesuai dengan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sanksi pidana dalam Peraturan Daerah ini pun juga telah sesuai dengan Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3). Ancaman pidana yang berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) seperti yang tercantum dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Peraturan Daerah tersebut. Selain itu, terdapat sanksi-sanksi pidana yang dikenakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan tindak pidana tersebut, antara lain Undang-Undang yang mengatur mengenai Perlindungan Anak dan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Hal tersebut pun juga tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 15 ayat (3) dikatakan bahwa Peraturan Daerah Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Hal tersebut bukan menjadi masalah apabila di dalam sanksi pidana Peraturan Daerah tersebut memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, dan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Hal-hal tersebutlah yang menjadi pertimbangan di dalam perumusan sanksi pidana Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial.

E. Kesimpulan

1. Rumusan tindak pidana Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial terdapat pada Pasal 4 dan Pasal 5. Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial mengatur mengenai Prostitusi, sedangkan Pasal 5 mengatur mengenai Perdagangan Orang Untuk Tujuan Seksual. Prostitusi adalah penggunaan orang dalam kegiatan seksual dengan pembayaran atau dengan imbalan dalam bentuk lain. Pasal 5 mengenai Perdagangan Orang Untuk Tujuan Seksual diartikan sebagai kegiatan mencari, mengirim, memindahkan, menampung, menerima tenaga kerja dengan ancaman kekerasan dan/atau kekerasan, bentuk-bentuk pemaksaan lainnya dengan cara menculik, menipu, memperdaya termasuk membujuk dan mengiming-imingi korban untuk tujuan eksploitasi seksual komersial. Selain pengertian Pasal 4 dan Pasal 5, dalam masing-masing pasal terdapat ayat-ayat yang memperjelas larangan pada pasal tersebut. Orang yang melakukan tindak pidana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang

Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial dapat dikenakan sanksi pidana. Sanksi pidana tersebut terdapat dalam Pasal 31 hingga Pasal 35.

2. Perumusan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial tersebut telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam Pasal 15 dijelaskan bahwa Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan pidana dengan ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Peraturan Daerah memuat sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00. Selain itu, Peraturan Daerah juga dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Tentunya Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah Peraturan Perundang-undangan yang sesuai dan yang ada di atasnya, sehingga tidak bertentangan atau tumpang tindih.

F. Daftar Pustaka

- Barda Nawawi Arief. 2011. *Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Kartini Kartono. 2005. *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada .
- Martha Widjaja. 2003. *Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia*. Jakarta: ICMC International Catholic Migration Commission.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1994.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial.