

PELACURAN DI SURAKARTA
(Studi Kasus Pasca Penutupan Resosialisasi Silir Tahun 1998 – 2006)



SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi sebagian Persyaratan
guna Melengkapi Gelar Sarjana Sastra Jurusan Ilmu Sejarah
Fakultas Sastra dan Seni Rupa
Universitas Sebelas Maret

Disusun Oleh :
DAVID KURNIAWAN
C0503024

FAKULTAS SASTRA DAN SENI RUPA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA

*com***2010***user*

PERSETUJUAN

PELACURAN DI SURAKARTA
(Studi Kasus Pasca Penutupan Resosialisasi Silir Tahun 1998 – 2006)

Disusun Oleh:

DAVID KURNIAWAN
C0503024

Telah Disetujui Oleh Pembimbing

Pembimbing

Dra. Sri Wahyuningsih, M.Hum
NIP. 19540223 198601 2 001

Mengetahui
Ketua Jurusan Ilmu Sejarah

Dra. Sri Wahyuningsih, M.Hum
NIP. 19540223 198601 2 001

commit to user

PELACURAN DI SURAKARTA
(Studi Kasus Pasca Penutupan Resosialisasi Silir 1998-2006)

Disusun Oleh

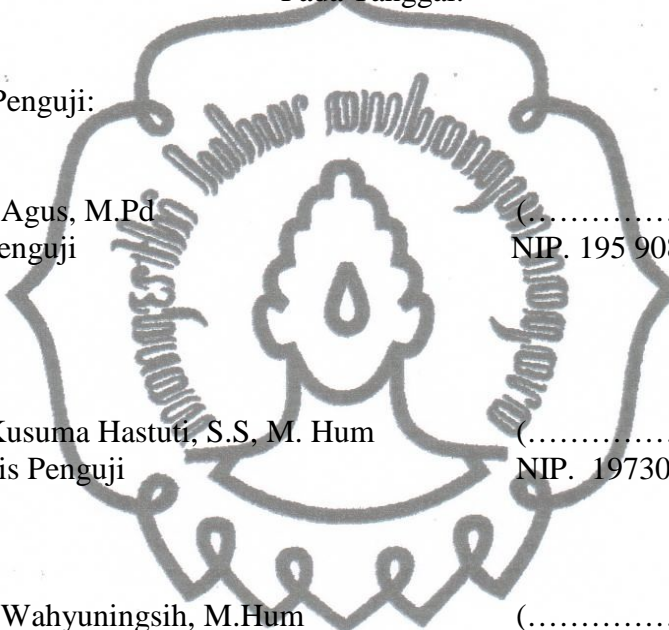
DAVID KURNIAWAN

C0503024

Telah diterima dan disetujui oleh Tim Penguji Skripsi
Fakultas Sastra Jurusan Sejarah Universitas Sebelas Maret

Pada Tanggal:

Panitia Penguji:

- 
1. Dra. Sri Agus, M.Pd (.....)
Ketua Penguji NIP. 195 9081 3198 603 1001
 2. Tiwuk Kusuma Hastuti, S.S, M. Hum (.....)
Sekretaris Penguji NIP. 197306132000032002
 3. Dra. Sri Wahyuningsih, M.Hum (.....)
Penguji I NIP. 19540223 198601 2 001
 4. Dra. Isnaini ww. M. Pd (.....)
Penguji II NIP. 195905091985 03 2001

Dekan

Fakultas Sastra dan Seni Rupa
Universitas Sebelas Maret

Drs. Sudarno, MA
NIP. 19530314 198506 1 001

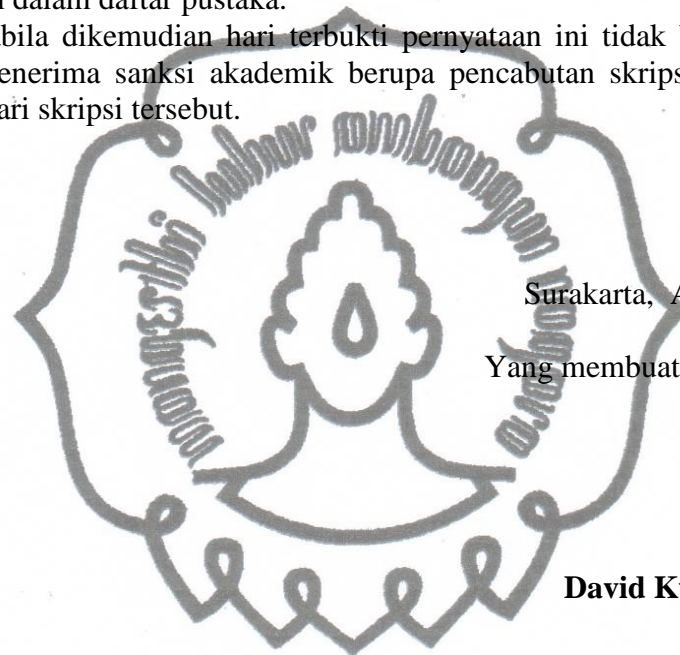
commit to user

PERNYATAAN

Nama : David Kurniawan
NIM : C0503024

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi berjudul: *Pelacuran di Surakarta (Studi Kasus Pasca Penutupan Resosialisasi Silir 1998-2006)* adalah betul-betul karya sendiri, bukan plagiat dan tidak dibuat oleh orang lain. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi ini diberi tanda *citasi* (kutipan) dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang diperoleh dari skripsi tersebut.



Surakarta, April 2010

Yang membuat pernyataan

David Kurniawan

PERSEMBAHAN



Karya ini kusembahkan kepada :

- ❖ *Bapak dan Ibuku tercinta*
- ❖ *Kakak dan Adikku tersayang*

commit to user

MOTTO

**“ Terus belajar untuk sebuah perubahan yang lebih baik
Kesedihan yang kita alami adalah fase untuk mendapat kekuatan baru,
bukan menjadi pintu kelemahan yang justru merugikan
Ketakutan adalah musuh kemajuan ”**

(Arif Hadianto)

**“Janganlah membenarkan suatu kebiasaan melainkan biasakanlah suatu
kebenaran”**

(Anonim)

**“Perubahan bukanlah suatu hal yang mutlak dilakukan jika kita merasa
nyaman dengan apa yang sudah ada, tapi jika rasa itu tidak kita dapatkan
maka tidak ada salahnya untuk berubah”**

(Penulis)

KATA PENGANTAR

Penulis memanjatkan syukur *Alhamdulillah* kepada Allah SWT atas segala rahmat, nikmat, karunia, cinta dan kasih sayang-Nya, sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Dalam penyusunan skripsi ini, tidak sedikit penulis mengalami kesulitan serta hambatan dalam penelusuran data, bahan, dan daftar pustaka. Tetapi berkat bimbingan, pengarahan dan bantuan dari berbagai pihak baik yang secara langsung maupun tidak langsung, akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Atas bantuan mereka penulisan skripsi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, sudah sepantasnya dengan kerendahan dan ketulusan hati penulis menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bpk Drs Sudarno, M.A. selaku Dekan Fakultas Sastra dan Seni Rupa, Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberikan fasilitas dan kemudahan perijinan untuk penelitian dan penyusunan skripsi.
2. Ibu Dra. Sri Wahyuningsih, M Hum. selaku Ketua Jurusan Sejarah dan pembimbing skripsi yang telah memberikan bimbingan, saran, petunjuk dan pengarahan selama penyusunan skripsi ini.
3. Dra. Sawitri, M.Pd. selaku Sekretaris Jurusan Sejarah atas bantuan dan pengarahan.
4. Bapak Drs. Tundjung Wahadi S. M.Si selaku Pembimbing Akademis yang telah memberikan bimbingan akademis selama penulis menjalani studi di Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Sastra dan Seni Rupa Uiversitas Sebelas Maret.
5. Segenap Dosen Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Sastra dan Seni Rupa, yang telah memberi bimbingan dan bekal ilmu yang sangat berguna bagi penulis.
6. Terimakasih untuk bapak dan ibuku yang selalu melindungi dan terus memberi curahan kasih sayang tiada habisnya. Mas Dian, Deddy dan Dewi mari bersama membuktikan kepada orang-orang yang dulu memandang sebelah mata keluarga Hery Susanto&Sudarti.

commit to user

7. Terimakasih untuk staf Panti Karya Wanita “Wanita Utama”, Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja Kota Surakarta, Poltabes Surakarta, Grya SPEK-HAM yang telah membukakan lebar-lebar pintu masuk guna membantu penulis dalam mencari sumber Primer demi selesainya skripsi ini.
8. Teman-teman Ilmu Sejarah Angkatan 2003 : Iyok, Arif, Dhamas, hery, Arisa, Persada, Andika, Anang, Adi Suko, Ihsan, Sambodo, Aldhi, Dony, Timur, Nugroho, Topik, Dewi, Yuni, Rahma, Peni serta teman-teman yang lainnya atas dorongan, semangat, kritikan, demi rampungnya penulisan ini. Tetap optimis dalam meraih kejayaan di masa depan.
9. Rekan-rekan relawan pemberantasan buta aksara, terimakasih atas kebersamaannya selama 45 hari berjuang. Aku akan merindukan kebersamaan, canda dan tawa kalian, tapi sayang perjuangan yang pernah kita perjuangkan berhenti di tengah jalan dan mungkin tembok itu terlalu tebal untuk kita runtuhkan.
10. Terimakasih untuk keluarga bapak Sarki dan seluruh warga desa Pasucen, kecamatan Gunem, Rembang atas tumpangan selama menjalankan tugas sebagai relawan pemberantasan buta aksara. Maafkan atas tingkah usil penulis selama berada di sana.
11. Teman-teman magang Kewirausahaan CV. Palm AN-Nur terimakasih kebersamaan, canda tawanya selama magang. Buat pak Danto maafkan kami, mungkin kami lebih banyak menyusahkan daripada membantu mengurus ternak milik bapak.
12. Staff Pengajar Pelatihan *English For Tourism* terimakasih atas pembelajarannya, teman-teman pelatihan terimakasih atas kebersamaan dan bantuannya dalam menyelesaikan soal-soal yang diberikan selama pelatihan.
13. Terima kasih untuk Keluarga Besar **Kalpadruma dan FMS** atas pengalaman, motivasi dan semangat kekeluargaan terhadap penulis sehingga penulis dapat merampungkan skripsi ini.
14. Terimakasih untuk orang-orang yang pernah membuat aku merasakan apa yang dinamakan jatuh cinta serta membuat aku sakit hati, tak sedikitpun aku mempunyai dendam terhadap kalian, kalian semua adalah merupakan

sebuah kesalahan yang terindah dan patut dijadikan sebuah kisah klasik untuk cerita di masa depan.

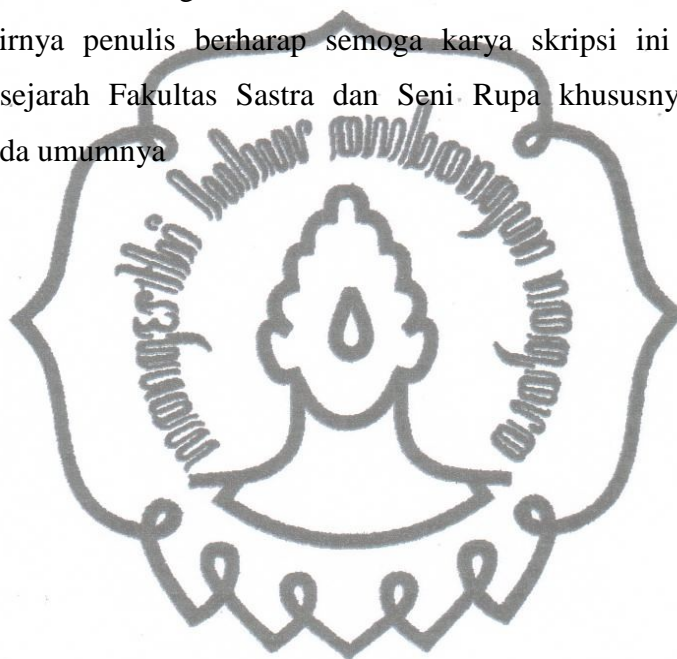
15. Semua pihak yang telah membantu dan tidak bisa disebutkan satu persatu sehingga karya ini dapat diselesaikan, semoga amal dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, segala kritik dan saran yang membangun dan bermanfaat akan penulis terima dengan terbuka dan senang hati.

Akhirnya penulis berharap semoga karya skripsi ini bermanfaat bagi komunitas sejarah Fakultas Sastra dan Seni Rupa khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya

Surakarta, 2010

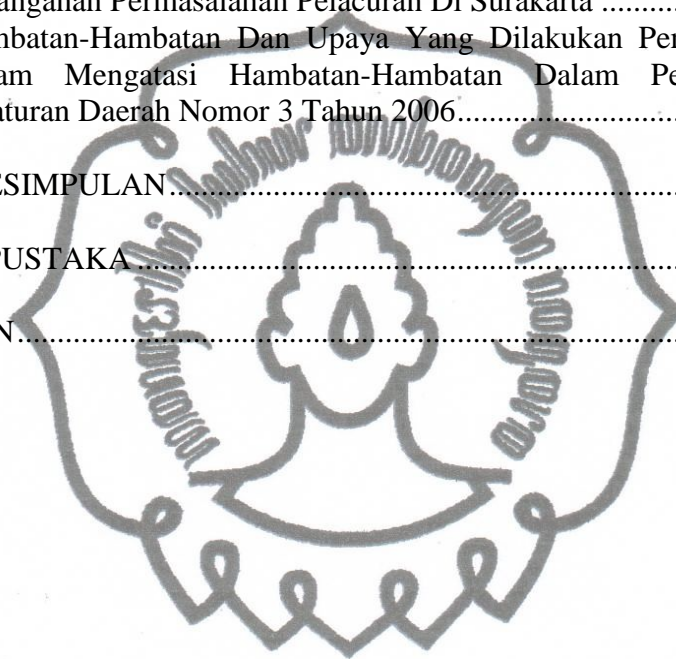
Penulis



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
HALAMAN MOTTO.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xvii
ABSTRAK.....	xviii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Kajian Pustaka.....	15
F. Metode Penelitian.....	21
1. Lokasi Penelitian.....	23
2. Sumber Data.....	23
a) Studi Dokumen.....	23
b) Wawancara.....	24
c) Studi Pustaka.....	24
3. Teknik Analisa Data.....	25
G. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II. GAMBARAN UMUM KOTA SURAKARTA.....	27
A. Kondisi Sosial Budaya Masyarakat Surakarta.....	27
1. Tradisi Budaya dan Masuknya Budaya Luar.....	27
2. Kondisi Geografis dan Demografis Kota Surakarta.....	32
B. Peran Wanita Dalam Masyarakat Jawa.....	41
C. Perseliran dan Pergundikan.....	45
BAB III. KONDISI PELACURAN KOTA SURAKARTA PASCA PENUTUPAN RESOSIALISASI SILIR.....	48
A. Perkembangan Pelacuran Di Surakarta 1961-1998.....	48
1. Sejarah Resosialisasi Silir.....	49
2. Perkembangan Resosialisasi Silir.....	54
3. Penutupan Resosialisasi Silir.....	56
B. Kondisi Resosialisasi Silir Pasca Penutupan.....	61
1. Dampak Penutupan Resosialisasi Silir terhadap Pelaku Kegiatan Seks Komersial.....	61
2. Pembangunan Pasar Klithikan Notoharjo dan Upaya Perbaikan Citra Silir.....	69

C. Pelacuran Jalanan Di Surakarta.....	73
D. Perkembangan HIV/AIDS Di Kota Surakarta	82
1. Penyebaran Virus HIV/AIDS di Kota Surakarta	84
2. Upaya Meminimalisasi dan Pencegahan Virus HIV/AIDS	88
BAB IV. PENGARUH KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA TERHADAP PERMASALAHAN PELACURAN	93
A. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial Di Kota Surakarta	93
B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Dalam Penanganan Permasalahan Pelacuran Di Surakarta	101
C. Hambatan-Hambatan Dan Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Dalam Mengatasi Hambatan-Hambatan Dalam Penerapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006.....	110
BAB V. KESIMPULAN.....	124
DAFTAR PUSTAKA.....	128
LAMPIRAN.....	135



DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1. Daftar Informan	134
Lampiran 2. Surat Keterangan Penelitian	137
Lampiran 3. Surat keterangan Penelitian Fakultas Sastra dan Seni Rupa	139
Lampiran 4. Sekilas Tentang Permasalahan Wanita Tuna Susila/Pelacur Pada Umumnya Dan Usaha Penanganan Permasalahan Wanita Tuna Susila Di Daerah Kotamadya Dati II Surakarta	140
Lampiran 5. Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor: 462.3/082/I/1998 Tentang Pembentukan Tim Penutupan Tempat Resosialisasi Silir Kotamadya Surakarta	162
Lampiran 6. Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor: 462.3/094/I/1998 Tentang Penutupan Kampung Silir Sebagai Tempat Resosialisasi	166
Lampiran 7. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial	169
Lampiran 8. Daftar Razia Wanita Tuna Susila Di Surakarta	193
Lampiran 9. Daftar Razia Wanita Tuna Susila dan Pasangan Di Hotel Melati Kota Surakarta	212
Lampiran 10. Data Penyaluran Kelayan PKW “Wanita Utama” Surakarta... ..	222

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

AIDS	: Acquired Immuno Deficiency Syndrom.
Akulturas	: suatu proses sosial yang timbul manakala suatu kelompok manusia dengan kebudayaan tertentu dihadapkan dengan unsur dari suatu kebudayaan asing. Kebudayaan asing itu lambat laun diterima dan diolah ke dalam kebudayaannya sendiri tanpa menyebabkan hilangnya unsur kebudayaan kelompok itu sendiri.
Br. Ayu	: Bendhoro Raden Ayu.
Dakwah	: Menyebarkan Suatu ajaran (Islam).
DKRPP-KB	: Dinas Kesejahteraan Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana.
FHI	: Family Health International.
FKAM	: Forum Komunikasi Masjid.
Forkami	: Forum Komunikasi Antar Masjid Indonesia.
FPIS	: Front Pemuda Islam Surakarta.
Globalisasi	: Sebuah Istilah Yang Memiliki Hubungan Dengan Peningkatan Keterkaitan dan Ketergantungan Antarbangsa dan manusia Di Seluruh Dunia Melalui perdagangan, Budaya dan Bentuk Interaksi Lainnya Sehingga Batasan Negara Menjadi semakin Sempit.
HIV	: Human Immunodeficiency Virus.
HMI	: Himpunan Mahasiswa Islam.
Homo-sexualitas	: Pria Menyukai Pria
IMS	: Infeksi Menular Seksual.
Kammi	: Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia.
Kanca Wingking	: Suatu Istilah Dimana Wanita Hanya pantas Untuk Bekerja Di Dapur Saja.
KIE	: Komunikasi Informasi dan Edukasi.
Klangenan	: Sesuatu Yang Menjadi Kesenangan
Kontra	: Penolakan.

KUBE	: Kelompok Usaha Bersama.
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
KUIS	: Koalisi Umat Islam Surakarta.
Lesbian	: Wanita yang menyukai wanita.
Lingga	: Simbol Yang Melambangkan Alat Kelamin Pria.
Litbangkes	: Penelitian dan Pengembangan Kesehatan.
Lokalisasi	: Suatu Tempat Khusus yang Digunakan Untuk Aktivitas Pelacuran
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat.
Memboking	: Mengajak Kencan Pelacur.
Mistik	: Sistem religi untuk memenuhi hasrat manusia mengalami dan merasakan emosi bersatu dengan tuhan.
ODHA	: Orang dengan HIV/AIDS.
Patriakhi	: Sistem Kekerabatan Dimana Garis Keturunan Ditarik Dari garis Ayah.
PBK	: Praktek Belajar Kerja.
Pekat	: Penyakit Masyarat.
Pekatik	: Orang Yang Bertugas Memelihara Dan Mengurusi Kuda.
Penentrasi	: Berhubungan Badan.
PKL	: Pedagang Kaki Lima.
PKW	: Panti Karya Wanita.
PMS	: Penyakit Menular seksual.
PSK	: Pekerja Seks Komersial.
RRI	: Radio Republik Indonesia.
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja.
SHP	: Surat Hak Penempatan.
Sinkretisme	: suatu proses sosial yang timbul manakala suatu kelompok manusia dengan kebudayaan tertentu dihadapkan dengan unsur dari suatu kebudayaan asing, Dimana Perpaduan Dua Buah Kebudayaan TERsebut memunculkan Sebuah Budaya Baru.
SIUP	: Surat Izin Usaha Perdagangan.

- SK : Surat Keputusan.
- TDP : Tanda Daftar Perusahaan.
- Terminasi Kebijakan : Istilah Yang Digunakan Untuk Mengakhiri Kebijakan-
Kebijakan Yang Telah Kadaluarsa Atau Kinerjanya
Dianggap Tidak Memadai Lagi.
- Tipiring : Tindak Pidana Ringan.
- VCT : Voluntary Counseling and Testing.
- Yoni : Simbol Yang Melambangkan Alat Kelamin Wanita.



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Jumlah Penduduk Kota Surakarta Tahun 1990-2006	34
Tabel 2.2	Jumlah Penduduk Pemeluk Agama Di Surakarta 1990-2006.....	36
Tabel 2.3	Jenis Mata Pencaharian Masyarakat Surakarta Tahun 2002-2003.....	38
Tabel 2.4	Tingkat Pendidikan Masyarakat Surakarta Tahun 2002-2006....	40
Tabel 3.1	Jumlah PSK Di Surakarta Sebelum dan Sesudah Resosialisasi Silir Ditutup.....	63
Tabel 3.2	Keadaan PSK Sebelum dan Sesudah Penutupan	65
Tabel 3.3	Hasil Razia PSK Di Surakarta Tahun 2003-2005	82
Tabel 3.4	Jumlah Penderita HIV dan AIDS Di Solo	87
Tabel 4.1	Hasil Razia PSK Di Kota Surakarta Tahun 2006	98
Tabel 4.5	Data Penyaluran Kelayan PKW "Wanita Utama" Surakarta Tahun 1998-2006	117

ABSTRAK

David Kurniawan.C0503024. 2010. *Pelacuran Di Surakarta (studi kasus Pasca Penutupan Resosialisasi Silir 1988-2006)* . Skripsi Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Sastra dan Seni Rupa Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, yang bersifat deskriptif analitis yang berusaha mendeskripsikan serta menganalisa tentang pelacuran di Surakarta tahun 1998-2006. Tujuan penelitian ini adalah (1) Mengetahui kondisi pelacuran di kota Surakarta setelah resosialisasi Silir ditutup pada tahun 1998. (2). Menjelaskan pengaruh kebijakan pemerintah kota Surakarta mengenai masalah pelacuran bagi masyarakat pada tahun 1998 – 2006?

Penelitian ini merupakan penelitian Sejarah yang dilakukan dengan cara studi lisan (wawancara) terhadap pelaku kegiatan seks komersial, Pemerintah kota Surakarta , serta studi arsip dan studi pustaka. Data yang diperoleh dikritik baik secara ekstern maupun intern, sehingga menghasilkan fakta-fakta sejarah. Fakta sejarah tersebut kemudian diinterpretasikan dan disusun dalam bentuk cerita sejarah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Penutupan resosialisasi Silir ternyata menimbulkan permasalahan sosial yang lebih besar, para pekerja seks komersial yang tadinya beroperasi di daerah resosialisasi, kini mulai beroperasi di jalanan dan menjaring langganan di jalanan. Hal ini menyebabkan maraknya kembali pelacuran jalanan. Lebih jauh lagi dalam perkembangan penyebaran virus HIV/AIDS kota Surakarta menjadi salah satu diantara tiga kota di Jawa Tengah selain Semarang dan Banyumas yang setiap tahun penambahan jumlah penderita HIV/AIDSnya cukup tinggi. Eksistensi mereka menimbulkan perlawanan oleh ormas Islam di Surakarta.

Berdasarkan penelitian ini dapat diketahui bahwa usaha untuk menanggulangi masalah pelacuran dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu usaha dengan cara represif dan juga dengan tindakan preventif. Tindakan preventif biasanya dilakukan oleh pemerintah terkait dengan jalan penyempurnaan Perundang-undangan mengenai larangan terhadap tindakan pelacuran, pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian serta peningkatan kesejahteraan rakyat dengan jalan memperluas lapangan pekerjaan. Adapun tindakan represif dimaksudkan sebagai kegiatan untuk menekan dan usaha menyembuhkan untuk kemudian dikembalikan dalam kehidupan bermasyarakat. Usaha ini antara lain berupa lokalisasi, melalui aktivitas rehabilitas dan resosialisasi. Diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap aktifitas pelacuran, indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai dikunjungi.

**PELACURAN DI SURAKARTA
(Studi Kasus Pasca Penutupan Resosialisasi Silir
Tahun 1998 – 2006)**

David Kurniawan¹
Dra. Sri Wahyuningsih, M.Hum²

ABSTRAK

2010. Skripsi Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Sastra dan Seni Rupa Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, yang bersifat deskriptif analitis yang berusaha mendeskripsikan serta menganalisa tentang pelacuran di Surakarta tahun 1998-2006. Tujuan penelitian ini adalah (1) Mengetahui kondisi pelacuran di kota Surakarta setelah resosialisasi Silir ditutup pada tahun 1998. (2). Menjelaskan pengaruh kebijakan pemerintah kota Surakarta mengenai masalah pelacuran bagi masyarakat pada tahun 1998 – 2006?

Penelitian ini merupakan penelitian Sejarah yang dilakukan dengan cara studi lisan (wawancara) terhadap pelaku kegiatan seks komersial, Pemerintah kota Surakarta , serta studi arsip dan studi pustaka. Data yang diperoleh dikritik baik secara ekstern maupun intern, sehingga menghasilkan fakta-fakta sejarah. Fakta sejarah tersebut kemudian diinterpretasikan dan disusun dalam bentuk cerita sejarah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Penutupan resosialisasi Silir ternyata menimbulkan permasalahan sosial yang lebih besar, para pekerja seks komersial yang tadinya beroperasi di daerah resosialisasi, kini mulai beroperasi di jalanan dan menjaring langganan di jalanan. Hal ini menyebabkan maraknya kembali pelacuran jalanan. Lebih jauh lagi dalam perkembangan penyebaran virus HIV/AIDS kota Surakarta menjadi salah satu diantara tiga kota di Jawa Tengah selain Semarang dan Banyumas

yang setiap tahun penambahan jumlah penderita HIV/AIDSnya cukup tinggi. Eksistensi mereka menimbulkan perlawanan oleh ormas Islam di Surakarta.

Berdasarkan penelitian ini dapat diketahui bahwa usaha untuk menanggulangi masalah pelacuran dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu usaha dengan cara represif dan juga dengan tindakan preventif. Tindakan preventif biasanya dilakukan oleh pemerintah terkait dengan jalan penyempurnaan Perundang-undangan mengenai larangan terhadap tindakan pelacuran, pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian serta peningkatan kesejahteraan rakyat dengan jalan memperluas lapangan pekerjaan. Adapun tindakan represif dimaksudkan sebagai kegiatan untuk menekan dan usaha menyembuhkan untuk kemudian dikembalikan dalam kehidupan bermasyarakat. Usaha ini antara lain berupa lokalisasi, melalui aktivitas rehabilitas dan resosialisasi. Diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap aktifitas pelacuran, indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai dikunjungi.



¹ Mahasiswa Jurusan Ilmu Sejarah dengan NIM C0503024

² Dosen Pembimbing

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seks adalah suatu cara bagi manusia agar mampu mengadakan keturunan. Sebab itu seks merupakan mekanisme yang vital sekali, dimana manusia mengabdikan jenisnya. Disamping hubungan sosial biasa, di antara wanita dan pria itu bisa terjadi hubungan khusus yang sifatnya erotis, yang disebut sebagai relasi seksual. relasi seks yang bertanggung jawab adalah kedua belah pihak menyadari akan konsekuensinya. Dengan relasi seksual ini kedua belah pihak menghayati bentuk kenikmatan dan puncak kepuasan seksual atau orgasme, jika dilakukan oleh hubungan yang normal sifatnya.¹

Di dalam masyarakat terdapat nilai-nilai, aturan-aturan, dan norma-norma yang mengatur pola hidup bersama. Nilai, aturan, dan norma masyarakat juga mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia, Salah satunya adalah pemenuhan kebutuhan dasar akan penyaluran hasrat seksual manusia.² Nilai, aturan dan norma masyarakat telah mengatur mekanisme pemenuhan

¹ Kartini Kartono, 1989 *Psikologi Abnormal Dan Abnormalitas Seksual*. Bandung: Mandar Maju, , hlm 225.

² Manusia pada satu sisi memiliki *nafsi* dan di sisi lain juga memiliki *nafsu*. Nafsi merupakan kedirian manusia yang positif dalam kondisi netral, yakni sikap seseorang dalam memikirkan dirinya sendiri untuk selalu sadar diri; sedangkan nafsu merupakan kedirian yang negatif dalam kondisi kasual, yakni kecenderungan/keinginan hati yang sangat kuat untuk berbuat yang kurang baik (berbuat sekehendak hati). Nafsi berperan dalam upaya pemenuhan untuk pengembangan diri, sedangkan nafsu berperan dalam upaya pemahaman untuk pengendalian diri. (Budiono Herusatoto dan Sujadi Digoatmodjo, 2003 *Seks Para Leluhur*; yogyakarta, Tinta. Halaman 108)

kebutuhan seksual. Secara umum kebutuhan seksual dapat terpenuhi setelah memenuhi persyaratan utama yaitu perkawinan.

Pemenuhan kebutuhan seksual di luar lembaga perkawinan dianggap sebagai sebuah tindakan yang menyimpang dari nilai, aturan dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Penyimpangan ini akan mendapat sanksi sosial berupa gunjingan dan celaan yang dilakukan oleh masyarakat serta tidak menutup kemungkinan dikucilkan dari kehidupan bermasyarakat. Penyimpangan dari norma-norma perkawinan yang wajar seperti prostitusi dan perzinahan tetap ada, ditambah lagi pelanggaran-pelanggaran seks atau penyimpangan-penyimpangan dari pada hubungan seks yang tidak wajar seperti *homo-sexualitas*, *lesbian*, *sex-maniac (sadisme)* tetap merupakan penyakit-penyakit masyarakat yang "mewarnai" kehidupan masyarakat.³

Pelacuran sebagai salah satu penyakit masyarakat mempunyai sejarah yang panjang (sejak adanya kehidupan manusia yang telah diatur norma-norma perkawinan sudah ada pelacuran, sebagai salah satu penyimpangan daripada norma-norma perkawinan tersebut) dan tidak ada putus-putusnya, yang terdapat di semua negara di dunia ini. Norma-norma sosial jelas mengharamkan prostitusi, dunia kesehatan "menunjukkan" dan "memperingatkan" bahaya penyakit kelamin yang mengerikan akibat adanya pelacuran ditengah masyarakat, namun masyarakat berabad-abad tidak pernah berhasil melenyapkan gejala-gejala ini. Berbagai cara penanggulangan mulai dari hukuman yang bengis terhadap pelacur, sampai kepada lokalisasi untuk

³ Soedjono D, 1982, *Pathologi Sosial*. Bandung: Alumni, hal. 10

rehabilitasi belum menunjukkan hasil-hasil nyata dan drama prostitusi berlangsung terus menerus hingga detik ini di muka bumi di negara manapun.⁴

Semakin unik bentuk-bentuk pelacuran semakin sulit pula pelacuran ditanggulangi apalagi dilenyapkan. Di Indonesia salah satu upaya untuk menekan perkembangan pelacuran dengan jalan "melokalisir" pelacuran di luar kota dengan pengontrolan kesehatan secara teratur, sebagai langkah rehabilitasi. Dapat dijumpai usaha-usaha lokalisasi salah satunya adalah di kota Solo.

Solo memang tidak sebesar Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, ataupun Jogja. Namun, statusnya sebagai kota perdagangan menjadikan Solo lengkap dengan fasilitas yang terdapat di perkotaan. Beberapa mal, hotel, kafe yang menjamur turut menyemarakkan kota Solo sebagai tempat tujuan berlibur dan bersantai. Apalagi masalah kemacetan jalan akibat kepadatan penduduk belum terlalu mengganggu seperti di kota besar lainnya. Seiring dengan pertumbuhan karakter perkotaan yang tumbuh pesat, permasalahan sosial yang muncul juga semakin kompleks, tidak terkecuali permasalahan prostitusi.⁵

Perkembangan pelacuran di Surakarta dapat dirunut mulai dari masa kerajaan-kerajaan Jawa, di mana perdagangan perempuan pada saat itu merupakan bagian pelengkap dari sistem pemerintahan feodal. Dua kerajaan yang sangat lama berkuasa di Jawa berdiri tahun 1755 ketika kerajaan Mataram terbagi dua menjadi Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta. Mataram merupakan kerajaan Islam Jawa yang terletak di sebelah selatan Jawa Tengah. Pada masa itu, konsep kekuasaan

⁴ *Ibid*, hal. 9

⁵ SPEK-HAM, 2007. *Graha Perempuan – edisi XIV*, Surakarta. halaman 6

seorang raja digambarkan sebagai kekuasaan yang sifatnya agung dan mulia (binatara). Kekuasaan raja Mataram sangat besar sehingga raja seringkali dianggap menguasai segalanya, tidak hanya tanah dan harta benda, tetapi juga nyawa hamba sahaya. Anggapan ini apabila dikaitkan dengan eksistensi perempuan saat ini mempunyai arti tersendiri.

Raja Jawa mempunyai kekuasaan penuh dimana seluruh yang ada di atas bumi pulau Jawa, dan seluruh kehidupannya, termasuk air, rumput, daun, dan segala sesuatunya adalah milik raja. Tugas raja pada saat itu adalah menetapkan hukum dan menegakkan keadilan; dan semua orang diharuskan mematuhi tanpa terkecuali. Kekuasaan raja yang tak terbatas ini juga tercermin dari banyaknya selir yang dimilikinya. Beberapa orang selir tersebut adalah puteri bangsawan yang diserahkan kepada raja sebagai tanda kesetiaan. Sebagian lagi merupakan persembahan dari kerajaan lain, ada juga selir yang berasal dari lingkungan keluarganya dengan maksud agar keluarga tersebut mempunyai keterkaitan dengan keluarga istana⁶.

Makin banyaknya selir yang dipelihara bertambah kuat posisi raja di mata masyarakat. Dari sisi ketangguhan fisik, mengambil banyak selir berarti mempercepat proses reproduksi kekuasaan para raja dan membuktikan adanya kejayaan spiritual. Hanya raja dan kaum bangsawan dalam masyarakat yang mempunyai selir⁷. Mempersembahkan saudara atau anak perempuan kepada bupati atau pejabat tinggi merupakan tindakan yang didorong oleh hasrat untuk memperbesar dan memperluas

⁶ <http://akhmadsudrajat.wordpress.com/2008/08/24/sekilas-sejarah-pelacuran-di-indonesia>

⁷ Koentjaraningrat, 1994, *Kebudayaan Jawa*, Jakarta; Balai Pustaka, hal 265

kekuasaan, seperti tercermin dari tindakan untuk memperbanyak selir. Tindakan ini mencerminkan dukungan politik dan keagungan serta kekuasaan raja.

Raja-raja mataram dan kerajaan-kerajaan penerusnya menganut sistem perkawinan poligami. Sebagian dari mereka memiliki istri utama, yang disebut permaisuri, sebagian lainnya mempunyai lebih dari seorang permaisuri. Selain permaisuri, raja mempunyai banyak selir, yang disebut pula dengan istilah *garwa ampeyan*, *garwa pangrembe*, *garwa paminggir* atau *priyantun dalem*. Sebagai contoh, Paku Buwana VII hanya memiliki seorang *garwa ampeyan*, R. Retnadiluwih; Paku Buwana VIII tidak mempunyai selir, dan Paku Buwana IX mempunyai 51 orang selir, 5 orang diantaranya memakai sebutan B.R. Ayu, karena mereka masih cucu raja.⁸

Umumnya kehidupan priyayi atau elit birokrasi lebih banyak dalam dunia kraton. Bukan hal yang asing lagi menjelang abad ke-20 masih terdapat beberapa pembesar kraton memiliki isteri dan selir lebih dari satu. Keberadaan para isteri raja adalah karena perkawinan politik atau selir karena semata strategi perkawinan pegawai bawahan. Menurut Denys Lombard pegawai berusaha untuk meniru pola yang sama di dalam ruang di bawah kuasa mereka, di pinggiran kraton. Mereka berusaha mengangkat status sosial anak mereka dengan menerapkan strategi perkawinan yang tepat, yaitu dengan mengawinkan putranya dengan wanita yang lebih tinggi derajatnya, atau dengan mengawinkan puteri-puteri mereka dengan bangsawan besar. Walaupun pegawai bawahan tidak mengambil bagian dalam

⁸ Darsiti Soeratman, 2000, *Kehidupan Dunia Keraton Surakarta 1830-1939*, Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, halaman 220

strategi persekutuan yang berlangsung di kraton. Struktur hierarkinya terbuka di bawah dan tidak ada jurang pemisah yang tak terjembatani antara kaum bangsawan dan rakyat biasa. Terjadi semacam kesinambungan hierarkis yang berfungsi memperkuat kohesi sosial.⁹ Sebagaimana kasus pada strategi budaya keraton-keroton pada periode “Jawa Tengahan” yaitu kira-kira Surakarta Awal, pihak raja (elite) berusaha mensosialisasikan seluruh perangkat nilai dan spritualnya ke hadapan publik yang sejauh mungkin dapat diacunya dalam strategi politik kekuasaan dan kebudayaannya. Dari tangan para elite (bangsawan atau pangeran) inilah lahir karya-karya sastra dan spritualitas yang menjadi pedoman keteladanan dan acuan rakyat yang diacunya, termasuk di dalamnya adalah bidang-bidang domestik (seksual).¹⁰

Munculnya serat Centhini sebagai suatu usaha dari kekuasaan pusat untuk merangkul tradisi pinggiran dan memasukkannya ke dalam “tradisi Jawa yang besar” justru pada saat tekanan Barat mulai meningkat. Pada realitas yang terjadi saat ini budaya itu menjadi bagian “tradisi besar Jawa” dan mengakar dalam perilaku hidup bangsawan atau pejabat kraton. Selanjutnya ditiru oleh pegawai bawahan atau rakyat biasa khususnya dalam bidang seks. Misalnya yang diuraikan dalam Centhini II (Pupuh Asmaradana, 107:3 sampai 36). Dalam bab ini diuraikan dengan gamblang “bab ulah-asmara” yang berhubungan dengan letak-letak genital yang sensitif dalam kaitan permainan seks yang dikaitkan dengan sistem kalender,”*pambukaning rahsaning perempuan*” (cara membuka atau mempercepat orgasme bagi perempuan),

⁹ Denys Lombard, 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya: Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Halaman 74.

¹⁰ Otto Sukatno Cr, *op. cit.*, hlm. 35-36.

serta "*panyegah wedaling rahsa*" (mencegah atau memperlambat agar sperma tidak cepat keluar), dan lain-lain.

Di dalam Centhini IV (Pupuk Balabak, 275:37-39) diuraikan dengan gamblang dan terbuka, bagaimana *pratingkahing cumbana* (gaya persetubuhan atau *sex acts*) serta sifat-sifat perempuan dan bagaimana cara menggugah nafsu asmaranya.¹¹ Ajaran mengenai seksualitas ini jelas dibaca dan dipraktekkan bagi generasi ke generasi sampai memasuki abad ke-20. Oleh karena itu, perilaku seks bagi kalangan elite sangat kental dengan nilai luhur budaya, simbolisme dan mistifikasi Jawa. Misalnya, candi Suku dan Cetho selain sebagai tempat *pengruwatan sukerta*, juga merupakan tempat pendidikan seks dan spritual. Selain itu orang Jawa memiliki simbol *lingga yoni*. *Lingga* melambangkan *falus* atau penis, alat kelamin laki-laki. Sedangkan *yoni* melambangkan vagina, alat kelamin perempuan. Hubungan seksual di jaman Hindu-Budha kuno tersebut, khususnya dikalangan keraton merupakan simbol kesuburan bumi kerajaan. simbol-simbol ini baik dalam praktek sehari-hari maupun secara abstrak, menjadi jimat yang harus menajmin keberhasilan panen dan kemakmuran kerajaan.¹²

Penggunaan simbol-simbol ini sudah lama dipakai oleh masyarakat sebagai penghalus atau *pasemon* dari hal yang dianggap jorok. Simbol lain seperti *lesung alu*, *munthu cobek* dan sebagainya juga bermakna sejenis. Pelukisan seksual dalam

¹¹ Gayung Kasuma, 2006, "Perilaku Seks di Jawa Awal Abad ke-20" Makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Sejarah VIII pada tanggal 14-17 November 2006 di Hotel Millenium, Jakarta, hlm. 10

¹² Onghokham, 1991. "Kekuasaan dan Seksualitas, Lintasan Sejarah Pra dan Masa Kolonial" dalam *Prisma No. 7*.

khasanah filsafat Jawa dikenal dengan *isbat curiga manjing warangka* yang arti lugasnya adalah keris masuk kedalam sarungnya.¹³

Bentuk industri seks yang lebih terorganisasi berkembang pesat pada periode penjajahan Belanda. Kondisi tersebut terlihat dengan adanya sistem perbudakan tradisional dan perseliran yang dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan seks masyarakat Eropa. Umumnya, aktivitas ini berkembang di daerah-daerah sekitar pelabuhan di Nusantara. Pemuasan seks untuk para serdadu, pedagang, dan para utusan menjadi isu utama dalam pembentukan budaya asing yang masuk ke Nusantara.¹⁴

Isu tersebut telah menimbulkan banyak dilema bagi penduduk pribumi dan non-pribumi. Dari satu sisi, banyaknya lelaki bujangan yang dibawa pengusaha atau dikirim oleh pemerintah kolonial untuk datang ke Indonesia, telah menyebabkan adanya permintaan pelayanan seks ini. Kondisi tersebut ditunjang pula oleh masyarakat yang menjadikan aktivitas memang tersedia, terutama karena banyak keluarga pribumi yang menjual anak perempuannya untuk mendapatkan imbalan materi dari para pelanggan baru (para lelaki bujangan) tersebut.

Pada sisi lain, baik penduduk pribumi maupun masyarakat kolonial menganggap berbahaya mempunyai hubungan antar ras yang tidak menentu. Perkawinan antar ras umumnya ditentang atau dilarang, dan perseliran antar ras juga tidak diperkenankan. Akibatnya hubungan antar ras ini biasanya dilaksanakan secara diam-diam. Dalam hal ini, hubungan gelap (sebagai suami-istri tapi tidak resmi) dan

¹³ Hariwijaya, 2004 *Seks Jawa Klasik*, Yogyakarta: Niagara, hlm. 37.

¹⁴ Terence H et al, 1997, *Pelacuran di Indonesia Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, halaman 3

hubungan yang hanya dilandasi dengan motivasi komersil merupakan pilihan yang tersedia bagi para lelaki Eropa.¹⁵ Perilaku kehidupan seperti ini tampaknya tidak mengganggu nilai-nilai sosial pada saat itu dan dibiarkan saja oleh para pemimpin mereka.

Pada tanggal 15 Juli 1852 pemerintahan kolonial mengeluarkan peraturan yang menyetujui komersialisasi industri seks, tetapi dengan serangkaian aturan untuk menghindari tindak kejahatan yang timbul akibat dari aktivitas prostitusi ini. Peraturan tersebut menyebutkan, antara lain bahwa para petugas kesehatan bertanggung jawab untuk memeriksa kesehatan para wanita publik. Para petugas kesehatan ini pada peringkat kerja ketiga (tidak setara dengan eselon III zaman sekarang yaitu kepala biro pada organisasi pemerintahan) mempunyai kewajiban untuk mengunjungi dan memeriksa wanita publik pada setiap hari Sabtu pagi. Sedangkan para petugas pada peringkat lebih tinggi (peringkat II) bertanggung jawab untuk mengatur wadah yang diperuntukkan bagi wanita umumnya yang sakit dan perawatan lebih lanjut.¹⁶ Berdasarkan laporan pada umumnya meskipun telah dikeluarkan banyak peraturan, aktivitas pelacuran tetap saja meningkat secara drastis pada abad ke-19, terutama setelah diadakannya pembenahan hukum agraria tahun 1870, di mana pada saat itu perekonomian negara jajahan terbuka bagi para penanam modal swasta.¹⁷

¹⁵ *Ibid*, halaman 10

¹⁶ Penerbitan Naskah Sumber, 2001, *Pemberantasan Prostitusi di Masa Kolonial*, Jakarta; Arsip Nasional Republik Indonesia, halaman xx

¹⁷ *Op.cit.* halaman 6

Persoalan yang membedakan antara prostitusi pada awal abad ke-20 dan beberapa abad sebelumnya adalah pada pengawasan yang ketat terhadap pelaku prostitusi. Sebelum keluar peraturan tentang pengontrolan terhadap prostitusi pada 1874, pelaku prostitusi bebas menjalankan aktivitasnya. Sejak keluar peraturan tersebut, kontrol terhadap pelaku prostitusi menjadi lebih intensif. Artinya, pelaku tercatat dalam register petugas keamanan dan secara berkala akan mendapatkan pemeriksaan dokter untuk mencegah meluasnya berbagai jenis penyakit kelamin. Tentunya pengawasan ketat ini hanya terjadi pada jenis pelacuran legal, walaupun sebenarnya ada juga jenis pelacuran ilegal yang berada di luar jangkauan pihak keamanan dan kesehatan. Pelegalan istilah untuk para perempuan pelacuran inilah yang disebut perempuan atau wanita publik.¹⁸

Isu Solo sebagai kota "Wisata Seks" bukan sekedar isapan jempol belaka. Kondisi ini dilatar belakangi dengan mudahnya orang mendapatkan pekerja seks komersial (PSK) untuk diajak berkencan di kota ini. Sejak tahun 1960-an, kota Solo dikenal sebagai kota plesiran yang sering digunakan sebagai tempat persinggahan, di samping letaknya yang strategis sebagai tempat transit, juga nyaman untuk tempat beristirahat. Pelayanan seks di kota Solo berpusat di Silir sebuah lokalisasi yang pernah dilegalkan pemerintah daerah Surakarta namun pada akhirnya ditutup pada tahun 1998.¹⁹

Tujuan dari didirikannya resosialisasi Silir selain sebagai tempat melokalisasikan bagi para pelacur agar tidak menyebar dalam masyarakat umum juga

¹⁸ Mutiah Amini, 2003, *Kehidupan Perempuan di Tengah Perubahan Kota Surabaya Pada Awal Abad 20*, Yogyakarta; Tesis Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, halaman 87

¹⁹ SPEK-HAM, 2001. *Graha Perempuan – edisi I*, Surakarta, halaman 5

untuk merehabilitasi sehingga para pelacur bersedia meninggalkan profesinya dan kembali hidup secara normal dalam kehidupan masyarakat.

Keberadaan resosialisasi Silir ini menyebabkan timbulnya dua kelompok masyarakat yang mempunyai sikap saling bertentangan yang menimbulkan pro dan kontra. Kelompok moralis yang menginginkan penutupan resosialisasi berasal dari masyarakat dan LSM-LSM yang menganggap keberadaan resosialisasi silir sangat mengganggu kondisi sosial masyarakat. Mereka berasumsi bahwa dengan adanya kompleks pelacuran resosialisasi Silir, maka pemerintah melegalkan pelacuran. Alasan yang berikutnya karena fungsi Silir sebagai Resosialisasi telah jauh melenceng, pada kenyataannya Silir berubah menjadi kompleks pelacuran.²⁰ Kelompok yang pro dengan kebijakan ini berasal dari Dinas Sosial, sebagian masyarakat, para mucikari dan para pelacur yang biasa beroperasi di Silir. Dari para mucikari dan pelacur lebih kepada faktor ekonomis, sedangkan dari Dinas Sosial, LSM dan sebagian kecil masyarakat, mereka menganggap aktivitas yang dilakukan oleh para pekerja seks komersial itu akan mempunyai dampak yang lebih besar bila dilakukan di luar kompleks jika dibandingkan dengan dilakukan di dalam kompleks dan aktivitas ini dapat diatur secara efisien.²¹

Dari berbagai usulan yang disampaikan masyarakat melalui fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan organisasi masyarakat yang menghendaki lokalisasi Silir ditutup, maka dengan dikeluarkannya SK No 462.3/094/1/1998 tertanggal 27 Agustus 1998, menunjuk

²⁰ *Jawa Pos*, 18 Pebruari 1994

²¹ *Solo Pos* 11 Februari 2000

Kampung Silir sebagai tempat resosialisasi dan prostitusi resmi ditutup dan mejadikan lahan bekas lokalisasi beserta perluasannya akan digunakan sesuai kebutuhan dan direncanakan untuk pembangunan fasilitas-fasilitas umum berupa pasar induk hasil bumi dan fasilitas transportasi.²² Sesuai dengan ancaman yang diberikan oleh para pekerja seks komersial kepada pemerintah daerah, mereka akan tetap beraktivitas di resosialisasi walaupun mereka akan dikenai sanksi, hal ini terbukti dengan masih banyaknya tamu yang menggunakan jasa mereka walaupun tidak seramai biasanya.²³

Penutupan resosialisasi Silir ternyata menimbulkan permasalahan sosial yang lebih besar, para pekerja seks komersial yang tadinya beroperasi di daerah resosialisai, kini mulai beroperasi di jalanan dan menjaring langganan di jalanan dan hal ini menyebabkan maraknya kembali pelacuran jalanan. Tempat-tempat tersebut antara lain, sekitar Stasiun Balapan, Terminal Tirtonadi, Gilingan, kompleks RRI dan bahkan di lokasi yang telah ditutup secara resmipun kegiatan pelacuran ini masih ada dan terus berjalan dan tampaknya kegiatan penggrebekan yang dilakukan oleh aparat keamanan tidak berarti banyak, karena razia yang akan dilakukan terlebih dahulu bocor sehingga ketika dilakukan razia tempat-tempat mangkal yang biasanya dipenuhi dengan pelacur tiba-tiba saja sepi. Disinyalir sejumlah oknum aparat keamanan justru terlibat menjadi *beking* dalam bisnis pelacuran ini.

Sekalipun tindakan kebijakan yang dirangkum sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua

²² *Solo Pos*, 1 Agustus 1998

²³ *Solo Pos*, 1 September 1998

kehendak kebijakan, kecuali disebabkan lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun perkiraan program dan proyek.²⁴ Terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan dari kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya. Oleh karena pemerintah selaku pembuat kebijakan ingin agar tujuan kebijakan tercapai, maka pemerintah berkepentingan untuk menjaga agar proses implementasi berhasil dan seandainya kebijakan tetap gagal mencapai tujuan, pemerintah pasti ingin mengetahui penyebab kegagalan tersebut. Agar hal yang sama tidak terjadi di masa depan, untuk kepentingan inilah maka evaluasi kebijakan perlu dilakukan, dalam hal ini dianggap perlu untuk mengevaluasi kebijakan penutupan lokalisasi Silir dengan melihat dampak yang timbul dalam masyarakat itu sendiri.²⁵ Berangkat dari hal tersebut Penelitian ini mencoba untuk menggambarkan bagaimana perkembangan pelacuran di Surakarta, dimana penutupan lokalisasi Silir ini menimbulkan suatu permasalahan tersendiri, dikarenakan tujuan awal dari penutupan lokalisasi ini yang bertujuan mengurangi pelacuran malah terjadi sebaliknya pelacuran hampir menyebar di sudut-sudut kota Surakarta.

B. Perumusan Masalah

Pelacuran di Surakarta tidak bisa dilepaskan dari keberadaan lokalisasi Silir, setelah lokalisasi ini ditutup menimbulkan suatu permasalahan tersendiri dan

²⁴ Joko Widodo, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang; Bayumedia Publishing. Halaman 85

²⁵ *Kompas*, 24 februari 2004

merupakan kajian yang menarik untuk diteliti. Kajian Sejarah tentang permasalahan Pelacuran di Surakarta ini difokuskan pada permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi pelacuran di kota Surakarta setelah resosialisasi Silir ditutup pada tahun 1998?
2. Bagaimana pengaruh kebijakan pemerintah kota Surakarta mengenai masalah pelacuran bagi masyarakat pada tahun 1998 – 2006?

C. Tujuan Penelitian

Dari latar belakang dan rumusan masalah sebagaimana di atas, maka tujuan penelitian ini untuk :

1. Untuk menjelaskan kondisi pelacuran di kota Surakarta setelah resosialisasi Silir ditutup pada tahun 1998.
2. Untuk menjelaskan pengaruh kebijakan pemerintah kota Surakarta mengenai masalah pelacuran bagi masyarakat pada tahun 1998 – 2006.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu sejarah khususnya sejarah masyarakat perkotaan kontemporer di Indonesia dan mempunyai arti penting dalam rangka memperkaya khasanah historiografi di Indonesia karena masih banyak peristiwa-peristiwa lokal yang belum diteliti.
2. Secara praktis, memberikan peluang kepada peneliti lain untuk lebih banyak peduli terhadap pengembangan penulisan sejarah sosial yang berkaitan

commit to user

dengan permasalahan pelacuran yang banyak terjadi di Jawa khususnya dan di Indonesia umumnya, sehingga dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang pelacuran.

3. Hasil-hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna bagi tokoh-tokoh masyarakat dan juga pengambil kebijakan yang berkepentingan di dalam masalah ini

E. Kajian Pustaka

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa literatur dan referensi yang dianggap relevan dan dapat menunjang tema yang diangkat. Literatur tersebut menjadi media bagi peneliti untuk memberikan kerangka berpikir sekaligus untuk menelusuri dan mengungkap sumber-sumber data yang lebih komprehensif.

Buku karya Thanh Dam Truong yang berjudul *Seks, Uang dan Kekuasaan; Pariwisata dan Pelacuran di Asia Tenggara* juga akan digunakan sebagai referensi. Buku ini menjelaskan tentang fenomena pelacuran di kawasan Asia Tenggara yang berkaitan erat dengan aspek ekonomi, sosial serta budaya. Munculnya fenomena pelacuran di Surakarta juga tidak lepas dari aspek ekonomi sosial serta budaya yang ada, karena itu dengan menggunakan buku ini sebagai referensi diharapkan dapat membantu penulis dalam menggambarkan fenomena perkembangan pelacuran di Surakarta yang akan dilihat dari aspek sosial dan ekonomi.

Buku yang berjudul *Pelacuran di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya* karya Terence H. Hull, Endang Sulistyarningsih dan Gavin W. Jones digunakan sebagai referensi. Buku ini mengupas tentang perkembangan komersialisasi sektor

seks di Indonesia sejak pecahnya kerajaan Mataram sampai dengan masa Kemerdekaan Indonesia. Struktur organisasi industri seks, serta berbagai kebijaksanaan pemerintah dalam upaya untuk mengatasi masalah pelacuran di Indonesia. Selain itu juga menjelaskan mengenai sisi aspek ekonomi yang ditimbulkan dari adanya industri seks serta memberikan bagaimana penanganan terhadap masalah pelacuran dari masa ke masa. Dengan menggunakan buku ini diharapkan dapat membantu penulis dalam usaha untuk menggambarkan pola kerja serta bagaimana pelacuran di Surakarta pasca penutupan lokalisasi Silir.

Endang R. Sedyaningsih dan Mamahit dalam bukunya *Perempuan-Perempuan Kramat Tuggak*. Buku ini difokuskan pada kegiatan pelacuran yang berada di kota Jakarta. Pelacuran sebagai ajang bisnis punya banyak persamaan dengan kota-kota besar lainnya. Catatan lebih mendalam akan ditunjukkan ke salah satu kompleks pelacuran ini, untuk melihat karakteristik kehidupan sosial dan orientasi sosial penghuninya. Buku ini juga menyoroti latar belakang sosial dan tingkat investasi di kalangan pelacur yang menghuni kompleks Kramat Tunggak sebagai suatu kelompok sosial yang memiliki karakteristik yang khas, selain itu dalam buku ini juga dijelaskan bagaimana sejarah berdirinya lokalisasi Kramat Tunggak serta bagaimana bahaya yang mengancam kesehatan jiwa para pelacur dikarenakan aktivitasnya sebagai seorang pelacur. Karena itu dengan menggunakan buku ini sebagai referensi diharapkan dapat membantu penulis fenomena pelacuran di Surakarta yang akan dilihat dari aspek sosial dan ekonomi.

Buku *Patologi Sosial I*, karya Kartini Kartono 1983 menjelaskan tentang masyarakat modern yang serba kompleks yang dipengaruhi oleh kemajuan teknologi,

mekanisasi, industrialisasi memunculkan banyak masalah sosial, kesulitan melakukan adaptasi dan *Adjustment* menyebabkan kebingungan, kecemasan dan konflik-konflik sehingga banyak orang memiliki pola tingkah laku menyimpang dari norma-norma umum atau mau berbuat semau sendiri demi kepentingan sendiri dan mengganggu serta merugikan orang lain. Situasi sosial seperti ini pada akhirnya mudah mengembangkan tingkah laku patologis/sosipatik yang menyimpang dari pola-pola umum. Timbullah kelompok-kelompok dan fraksi-fraksi di tengah masyarakat yang terpecah-pecah; masing-masing menaati norma-norma dan peraturannya sendiri-sendiri sehingga muncullah banyak masalah sosial; tingkah laku sosipatik, penyimpangan sosial, disorganisasi sosial dan diferensiasi sosial. menggunakan referensi buku ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana latar belakang seseorang untuk terjun kedalam dunia pelacuran. Selain itu juga untuk mengetahui hal-hal yang melatar belakangi penutupan lokalisasi Silir sebagai tempat penampungan bagi para pelacur.

Buku *Menyusuri Remang-Remang Jakarta*, karangan Yuyun A.N. Krisna 1996, buku ini selain menjelaskan tentang bagaimana seluk beluk pelacuran, baik pelacuran kelas tinggi hingga kelas murahan, juga menerangkan tentang pelacuran yang dalam operasinya berkoordinasi dengan geromo dan mucikari maupun sendiri-sendiri. Bila dikoordinasi geromo dan mucikari maka WTS tersebut tinggal dan semua kebutuhan dicukupi oleh geromo mereka, namun ketika WTS mendapatkan konsumen harus menyetor sejumlah uang kepada geromonya. Tempat-tempat kewan WTS ada di hotel, cafe, di jalanan, maupun di panti pijat dengan kedok sebagai tukang pijat. Dalam buku ini memuat juga alasan seseorang menjadi pelacur, tarif, dan asal pelacur

tersebut. Salah satu upaya mengembalikan para WTS ini kembali ke dalam masyarakat melalui jalan rehabilitasi. Pada masa rehabilitasi ini, mereka diberikan bimbingan kesehatan dan pembinaan mental, selain itu para WTS juga diberikan berbagai macam keterampilan seperti memasak, salon dan menjahit, dimana semua itu akan menjadi bekal dikemudian hari agar mereka bisa mandiri dan tidak terjun lagi ke dunia hitam lagi. Penggunaan buku ini sebagai referensi diharapkan bisa memberikan gambaran bagaimana penanganan permasalahan pelacuran di kota Surakarta.

Pelacuran merupakan masalah sosial karena pelacuran merugikan keselamatan, ketenteraman dan kemakmuran baik jasmani, rohani maupun sosial dari kehidupan bersama. Hal tersebut menjadi nyata bila dihubungkan dengan penularan penyakit kelamin, pandangan beberapa agama dan adat-tradisi suku-suku bangsa di Indonesia.²⁶ A.S Alam dalam bukunya *Pelacuran dan Pemerasan (Studi Sosiologis Tentang Eksploitasi Manusia Oleh Manusia)* 1984. Menjelaskan bahwa seseorang menjadi pelacur disebabkan oleh berbagai faktor yaitu: faktor kejiwaan, faktor sosial ekonomis. Adapun tipe-tipe pelacur ditentukan oleh modus operandi cara WTS menerima tamu, dari hal itu terbagi-bagi berbagai macam pelacuran seperti pelacur jalanan, pelacuran panggilan, pelacuran rumah *Bordil*, pelacur terselubung serta pelacur amatir. Pemerasan terhadap para pelacur pada umumnya dilakukan oleh gendak yang merupakan teman laki-laki dari pelacur. Gendak pada umumnya tidak mencarikan langganan dan tidak memberikan perlindungan terhadap ancaman yang

²⁶ A.S. Alam, 1984, *Pelacuran Dan Pemerasan*, Bandung; Alumni, halaman 2

mungkin dilakukan oleh para tamu. Alasan kenapa pelacur mempunyai gendak yaitu cinta dan pemerasan terhadap pelacur jarang dilaporkan dan sulit untuk dibuktikan. Di dalam buku ini juga menggambarkan lokalisasi pelacuran di Sunan Kuning Semarang dan rumah *Bordil* di Ujung Pandang. Selain gendak, pemerasan terhadap pelacur juga dilakukan oleh para germo. Cara yang sering dipakai adalah tentang pembagian hasil dari melacur, biasanya seorang germo mendapatkan bagian pembayaran yang lebih baik dari pada yang didapat oleh pelacur itu sendiri.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik yang bersifat sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan diwujudkan. Dalam buku *Analisis Kebijakan Publik* yang disusun oleh Joko Widodo juga digunakan sebagai literatur, buku ini menjelaskan tentang model-model kebijakan pemerintah serta berbagai strategi yang dapat ditempuh dalam rangka pencapaian efektivitas suatu program kebijakan. Penutupan lokalisasi Silir tidak lepas dari adanya berbagai bentuk program yang kebijaksanaan yang diiterapkan oleh pemerintah kota Surakarta berkaitan dengan permasalahan pelacuran.

Faktor ekonomi menjadi salah satu alasan bagi para pelacur untuk terjun kedalam bisnis ini. Di dalam buku karya Alisson J. Murray yang berjudul *Pedagang jalanan dan Pelacur Jakarta*. Dijelaskan bagaimana bagaimana kehidupan wanita malam. Para perempuan ini berasal dari berbagai daerah dimana mereka ingin mencoba untuk merubah kehidupannya. Mereka memiliki kedudukan yang terdepan dalam hal konsumerisme dan matrealistis, kegiatan mereka banya dihabiskan dengan

berjalan-jalan di pusat perbelanjaan yang mana pada sore harinya mereka beroperasi dan dijemput oleh para pelanggannya. Penggunaan buku ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagaimana kehidupan pelacur dalam kesehariannya.

Louise Brown dalam bukunya *Sex Slaves*, merupakan suara-suara dari paling sunyi para penguasa yang paling dilecehkan. Merekalah yang telah dipaksa masuk ke dunia pelacuran oleh mereka yang justru dikenal baik. Inilah kisah mereka, anak-anak perempuan belasan tahun, yang keluar dari kampung halamannya untuk menghindari kemiskinan dan kelaparan, namun justru berakhir di rumah-rumah bordir tempat mereka disekap, dan dijadikan pelacur, budak seks, melayani nafsu para lelaki, baik hidung belang, "kere" maupun berkantong tebal dan terpandang dalam masyarakat. Buku ini berkisah tentang kisah-kisah klasik, tetapi selalu aktual, yang dikemukakan ratusan remaja putri belia dan perempuan muda yang menjadi budak-budak seks, pelacur, di wilayah Asia.

Lokalisasi Silir yang bisa dikatakan sebagai lokalisasi tertua di Indonesia memiliki sejarah panjang. Berdirinya lokalisasi Silir selama kurang lebih 38 tahun memberikan sebuah gambaran tentang sebuah perilaku kehidupan yang keluar dari pola-pola umum yang berlaku di dalam masyarakat. Dalam skripsinya yang berjudul *Sejarah Perkembangan Lokalisasi Silir di Surakarta tahun 1961 – 1998*, Hastuti Eko Maharani mencoba menggambarkan bagaimana sejarah panjang perkembangan lokalisasi silir dan juga dampak yang ditimbulkan keberadaan lokalisasi Silir di lingkungan sekitarnya.

Menilik lebih jauh lagi, perkembangan pelacuran di kota Surakarta dapat dilihat dalam skripsi Erythrina Deasy Kusuma yang berjudul *Prostitusi di Surakarta*

Awal Abad 20 Tahun 1990 – 1942I. Di dalam skripsinya ini dijelaskan bagaimana perkembangan pelacuran pada masa kolonial yang disertai dengan bentuk-bentuk pelacuran pada masa itu serta upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh pemerintah kolonial dalam menangani permasalahan pelacuran ini. Karena itu, dengan menggunakan penelitian ini sebagai referensi diharapkan selain sebagai upaya lanjutan dalam penelitian permasalahan pelacuran, dengan penelitian ini dijadikan sebagai suatu perbandingan bagaimana penanganan permasalahan pelacuran pada masa kolonial dengan penanganan permasalahan pelacuran pada masa sekarang ini.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode sejarah. Metode sejarah ini terdiri dari 4 tahapan yang saling berkaitan antara satu dengan lainnya. Tahapan pertama adalah *heuristic*, pada tahapan ini merupakan proses pengumpulan sumber data masa lampau untuk mendapatkan sumber-sumber primer yang seusai dengan permasalahan yang akan dikaji. Dalam penelitian ini digunakan pula riset literature untuk melengkapi data-data yang belum terungkap dari sumber primer. Riset literature dilakukan melalui buku-buku, majalah, koran, skripsi, internet atau sejenisnya pada Perpustakaan Sastra dan Senirupa UNS, Perpustakaan Pusat UNS, Perpustakaan Daerah Surakarta, Perpustakaan UGM, Perpustakaan SPEK-HAM. Untuk lebih memperkuat data-data yang ada, dilakukan wawancara untuk mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari yang diwawancarai. Wawancara dilakukan terhadap informan yang dipilih berdasarkan keterlibatan dan

pengetahuannya dengan peristiwa atau hal-hal yang berkaitan dengan data-data yang diperlukan.

Tahapan kedua adalah kritik sumber, yaitu memilih dan memilah sumber yang akurat dan menyeleksi sumber-sumber sejarah yang ada untuk memperoleh informasi yang valid yang diperoleh melalui kritik intern dan kritik ekstern. Kritik intern dilakukan untuk mencari keaslian isi data, sedangkan kritik ekstern bertujuan untuk mencari keaslian sumber.²⁷

Proses selanjutnya adalah interpretasi yaitu penafsiran keterangan yang saling berhubungan dari fakta diperoleh dan merangkaikannya dengan disesuaikan tema yang dibahas dengan analisis histories kritis dengan maksud akan berusaha menguraikan setiap kejadian dan mendeskripsikan dalam jalinan kausalitas atau sebab akibat peristiwa itu secara kronologis. Selanjutnya akan dilakukan eksplanasi atau menerangkan setiap kejadian secara lebih mendalam berdasarkan analisis yang ada. Data-data yang tersedia akan menjadi hidup dan tajam apabila analisis penulis terhadap sumber yang ada sangat kritis. Sumber yang hidup dan tajam tersebut nantinya akan menentukan seberapa bermutunya tulisan yang disajikan.

Tahap terakhir adalah Historiografi. Historiografi adalah penulisan sejarah sebagai proses akhir studi sejarah. Fakta sebagai hasil "kebenaran" dari sumber sejarah setelah melalui pengujian yang kritis tidak akan bermakna tanpa dirangkaikan dengan fakta lain sehingga menjadi sebuah kisah sejarah. Tujuan kegiatan ini adalah merangkaikan fakta-fakta menjadi kisah sejarah dari bahan sumber-sumber yang belum merupakan suatu kisah sejarah.

²⁷ Louis Gottschalk, *Mengerti sejarah*, (Jakarta : UI Press, 1983), Hal 95.

1. lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini lokasi yang dipilih adalah terletak dalam wilayah kota Surakarta, hal ini disesuaikan dengan objek yang menjadi kajian dalam penelitian ini. Secara temporal penelitian ini mengambil titik awal tahun 1998 karena pada tahun itu merupakan tahun dikeluarkannya SK No 462.3/049/1/1998 tentang penutupan lokalisasi silir. Penutupan lokalisasi silir ini menimbulkan permasalahan sosial yang lebih besar. Di antaranya semakin banyak munculnya tempat-tempat pelacuran di wilayah Surakarta. Titik akhir penelitian ini yaitu pada tahun 2006 karena pada tahun ini dikeluarkannya Perda No 3 Tahun 2006 tentang penanggulangan eksploitasi seksual komersial di Surakarta. Adapun cakupan wilayahnya antara lain sekitar Stasiun Balapan, Terminal Tirtonadi, Gilingan, kompleks RRI serta Eks Lokalisasi silir di mana tempat tersebut menjadi tempat operasi para pelacur.

2. Sumber Data

a. Studi Dokumen

Dalam penelitian sejarah penggunaan dokumen merupakan hal yang penting. Menurut Sartono Kartodirdjo, dokumen mengandung dua pengertian, yaitu dokumen dalam arti luas yang meliputi monumen, foto-foto dan sebagainya, sedang dokumen dalam arti sempit meliputi catatan harian, surat kabar, majalah dan sebagainya.²⁸

²⁸ Sartono Kartodirdjo, "Metode Didaktik Sejarah" dalam Lembaran Sejarah No 9 Juni 1974, dalam Dudung Abdurrahman, 1999. Metode Penelitian Sejarah. Jakarta; LOGOS. Halaman 31-36

Dokumen-dokumen yang digunakan penelitian ini antara lain: Peraturan Daerah Kota Besar Surakarta Nomor 10 tahun 1953, Keputusan Kepala Daerah Kotapraja Surakarta, No. 36/I/Kep, Perda Nomor 1 tahun 1975, Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta, Nomor : 462/165/1/1985, Keputusan Kepala Dinas Sosial Kotamadya Dati II Surakarta, Nomor : 462.3/111 – II – 86, SK Walikota 462.3/082/1/1998, SK Walikota 462.3/094/1/1998, Perda No 3 Tahun 2006 dan sumber-sumber lainnya yang berhubungan dengan tema.

b. Wawancara

Wawancara yang dilakukan oleh peneliti merupakan wawancara yang terpusat pada pokok permasalahan tertentu dan menggunakan narasumber yang memiliki pengetahuan mendasar tentang masalah yang ditanyakan. informan yang digunakan, yaitu seperti pelaku pekerja seks komersial, tokoh masyarakat, aparat pemerintahan kota Surakarta seperti, serta petugas panti sosial Karya Wanita.

c. Studi Pustaka

Dalam penelitian ini digunakan metode studi pustaka yang bersumber dari buku-buku yang relevan, artikel-artikel dari majalah dan koran. Studi pustaka ini untuk menegaskan kerangka teori yang dijadikan landasan pikiran dan mempertajam konsep yang dipergunakan untuk mempermudah dalam proses analisa. Riset literature dilakukan melalui buku-buku, majalah, koran, skripsi, internet atau sejenisnya pada Perpustakaan Sastra dan Senirupa UNS, Perpustakaan Pusat UNS, Perpustakaan Daerah Surakarta, Perpustakaan UGM, Perpustakaan SPEK-HAM

3. Teknik Analisa Data

Analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dalam bentuk deskriptif analitis. Maksudnya adalah dari sumber-sumber bahan dokumen dan studi pustaka selanjutnya diadakan analisis, diinterpretasikan dan ditafsirkan isinya. Data-data yang telah dikaji kebenarannya merupakan fakta-fakta yang akan digunakan dan dihubungkan sehingga menjadi satu kesatuan yang harmonis berupa kisah sejarah yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Selain menggunakan pendekatan historis sebagai pokok kajian ini, pendekatan lain juga digunakan dalam penelitian ini. Pendekatan lain yang digunakan adalah pendekatan sosiologis. Pendekatan ini selain sebagai penyaji konsep-konsep yang dalam kajian historis akan berguna sebagai kriteria selektif dalam penyusunan data-data dan paparan sejarah, juga bermanfaat untuk menjelaskan struktur, sistem dan perubahan yang terjadi. Sebagai suatu penulisan sejarah, dalam penelitian dan hasil analisis data dan laporannya tidak mengabaikan aspek ruang dan waktu.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan dapat dijelaskan sebagai berikut :

Bab I, merupakan bab pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, dan sistematika penulisan.

Bab II, berisi tentang gambaran pelacuran di Surakarta yang diawali dengan kondisi sosial budaya di kota Surakarta yang terdiri kondisi geografis, kependudukan

dan pola kepemimpinan dan pengaruh masuknya budaya asing di Surakarta. Dilanjutkan dengan perkembangan pelacuran di Surakarta 1961 – 1998 dan penutupan resosialisasi Silir.

Bab III, merupakan bab yang berisi tentang kondisi pelacuran di Surakarta setelah Resosialisasi Silir ditutup pada tahun 1998 antara lain kondisi resosialisasi Silir pasca penutupan, berkembangnya pelacuran jalanan, serta peningkatan pengidap HIV/AIDS di Surakarta.

Bab IV, merupakan bab yang berisi tentang pengaruh kebijakan pemerintah kota Surakarta masalah pelacuran bagi masyarakat pada tahun 1998-2006, meliputi latar belakang pembentukan Perda Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 dalam penanganan masalah pelacuran di Surakarta serta hambatan-hambatan apa yang serta upaya pemecahan permasalahan yang dialami dalam penerapan Perda Nomor 3 Tahun 2006.

Bab V, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dari Bab-bab sebelumnya

BAB II

GAMBARAN UMUM KOTA SURAKARTA

A. Kondisi Sosial Budaya Masyarakat Surakarta

Masyarakat Surakarta atau dikenal dengan sebutan kota Solo tergolong penduduk perkotaan, meskipun dilihat dari mata pencahariannya dapat dikategorikan sebagai yang heterogen yang memiliki bermacam-macam mata pencaharian, seperti buruh, pedagang, usahawan dan pegawai negeri sipil/ABRI. Masyarakat Surakarta tergolong masyarakat yang telah maju, namun tidak hilang sistem budaya yang berakar dalam jiwa masyarakatnya. Sistem nilai budaya terdiri dari konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar warga masyarakat melalui hal-hal yang mereka anggap amat bernilai dalam hidup. Sistem nilai budaya ini biasanya berfungsi sebagai pedoman tertinggi bagi tingkah laku manusia, karena telah lama berakar dalam alam jiwa mereka. Nilai-nilai budaya tersebut sulit diganti dengan nilai-nilai budaya lain dalam waktu yang singkat.

1. Tradisi Budaya dan Masuknya budaya luar

Kebudayaan bagi suatu masyarakat bukan sekedar sebagai *Frame of Reference* yang menjadi pedoman tingkah laku dalam berbagai praktik sosial, tetapi lebih sebagai “barang” atau materi yang berguna dalam proses identifikasi diri dan kelompok. Sebagai kerangka acuan kebudayaan merupakan serangkaian nilai yang telah disepakati dan mengatur bagaimana sesuatu yang bersifat ideal diwujudkan.

commit to user

Kebudayaan sebagai simbol (materi) merujuk pada bagaimana budaya “dimanfaatkan” untuk menegaskan batas-batas kelompok.

Kebudayaan bagi suatu kelompok telah menjadi standar ukuran dalam menilai dan mewujudkan tingkah laku. Nilai baik dan buruk kemudian diukur berdasarkan ukuran yang berlaku dan telah disepakati dan dijaga.¹ Kebudayaan ideel yang biasa disebut adat tata kelakuan atau secara singkat adat dalam arti khusus, atau adat istiadat dalam bentuk jamaknya. Kebudayaan ideel yang berfungsi sebagai pengatur kelakuan, mengendalikan dan memberi arah kepada kelakuan dan perbuatan manusia dalam masyarakat.² Dalam fungsinya secara lebih khusus lagi adat terdiri dari beberapa lapisan, yaitu dari yang paling abstrak dan luas, sampai yang paling konkret dan terbatas. Lapisan yang paling abstrak adalah sistem nilai budaya kemudian pada lapisan yang kedua yaitu sistem norma-norma adalah lebih konkret dan sistem hukum yang bersandar kepada norma-norma adalah lebih konkret lagi, sedangkan peraturan-peraturan khusus mengenai berbagai aktivitas sehari-hari dalam kehidupan masyarakat merupakan lapisan adat istiadat yang paling konkret tetapi terbatas ruang lingkupnya.

Secara umum budaya masyarakat Surakarta sama seperti budaya masyarakat Jawa pada umumnya. Sebagai salah satu kota budaya Jawa, maka masyarakat Solo dengan sendirinya masih sangat lekat dengan sejarah dan warisan para leluhurnya.³

¹ Irwan Abdullah, 2006. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta; halaman 53

² Koentjaraningrat, 1984 *Kebudayaan Mentalis dan Pembangunan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.. hal 6

³ Heru Suharto, 1994, *Surakarta Hadiningrat dalam strategi elit, suatu analisis kepemimpinan 1985-1990*, Surakarta. PWI cabang Surakarta dan PT Pabelan Surakarta, , hal 60.

Keyakinan terhadap tingginya nilai-nilai budaya Jawa termasuk landasan filosofinya menjadi ajaran yang perlu untuk diingatkan dan disadarkan kembali.

Orang Jawa tidak terkecuali Surakarta termasuk peka dan bangga terhadap budayanya. Berbicara tentang budaya Jawa terdapat beberapa tradisi sikap, filosofi kehidupan dan penyampaian pendapat yang tidak mudah dimengerti oleh orang yang belum mengenal dan menghayati budaya Jawa.

Pergantian slogan dari “*Solo kota budaya*” menjadi “*Spirit Of Java*” bertujuan untuk menghidupkan kembali semangat masa lalu yang telah hilang lewat slogan baru tersebut. Tidak hanya ingin mengenalkan peri kehidupan Jawa, Solo lewat slogan tersebut tampaknya ingin membangun diri agar menjadi jiwanya Jawa. Selain itu, slogan tersebut bukan saja hanya slogan menyombongkan kota Surakarta, fakta telah membuktikan bahwa Solo adalah pusat kota budaya. Sejak zaman kerajaan mataram yang diperintah oleh raja Pakubuwono II, kota Solo terkenal menjadi kota yang menjunjung tinggi kebudayaan sendiri.

Kebudayaan Jawa yang hidup di Surakarta merupakan peradaban orang Jawa yang berakar di *Keraton*. Sesungguhnya peradaban itu adalah bagian atau unsur kebudayaan yang mengutamakan aspek kehalusan dan keindahan. Peradaban *keraton* itu meliputi kesusastraan (bahasa), seni tari, seni suara dan upacara-upacara yang mengalami pertumbuhan dan perkembangan sejak empat atau lima abad yang lalu.

Ketika kota Surakarta tumbuh semakin mantap, terjadi dialog juga antara tradisi dan kota. Dalam hal ini kota mampu menyerap dan mengembangkan secara kreatif seni pertunjukan istana atau pun rakyat. Wayang orang panggung adalah contoh hasil kreativitas kota. Ketika itu wayang *wong* Istana Mangkunegaran yang

commit to user

mencapai puncak kemegahan di bawah patronase Mangkunagara V, terpaksa mandeg karena istana itu dilanda krisis ekonomi. Dalam kemandegan itulah di luar istana lahir wayang orang panggung untuk dikomersialkan.⁴

Sebagai kota budaya, maka sudah sepantasnya kota Surakarta masih memiliki sisa-sisa warisan tersebut, selain berupa bangunan fisik (keraton), juga sistem perilaku dan norma-norma masih mengental di sanubari masyarakat kota Surakarta. Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat kota Surakarta mengenal apa yang dinamakan berbagai bentuk tari-tarian, tata busana ala kerajaan, sistem bahasa, bangunan rumah, bentuk-bentuk upacara, dan lain sebagainya.

Pengaruh suatu budaya baru terhadap budaya lama dapat mengakibatkan pergeseran atas suatu identitas budaya masyarakat pendukungnya. Dengan demikian perubahan tersebut akan berakhir pada perubahan pengaruh dalam pandangan jiwa etnis tertentu dalam hal ini etnis Jawa, baik berdampak positif maupun negatif. Dampak Positif akan muncul apabila proses penetrasi budaya luar dan penegakannya akan kondisi yang telah ada menerima sehingga terjadi inkulturasi budaya. Dampak negatif akan terjadi apabila terdapat sikap menolak terhadap datangnya unsur-unsur budaya asing yang baru dan berujung akan kemunculan reaksi dari masyarakat yang menerimanya.⁵

Era globalisasi telah menjadi kekuatan besar yang membutuhkan respon ketat karena ia memaksa suatu strategi bertahan hidup dan strategi pengumpulan kekayaan bagi kelompok dan masyarakat. Proses ini telah memaksa pasar menjadi kekuatan

⁴ Rustopo, 2007. *Menjadi Jawa..* Yogyakarta: Ombak, halaman 36

⁵ Susanto, Penetrasi Budaya Asing Di Surakarta, *Diakronik*, Surakarta Vol 1 no 5. Juli 2004. hal 89.

ekonomi yang dominan dalam pembentukan nilai dan tatanan sosial yang bertumpu pada prinsip-prinsip komunikasi padat dan canggih. Pasar disamping telah memperluas orientasi masyarakat dan mobilitasi batas-batas sosial juga mengaburkan batas-batas itu sendiri sehingga mengakibatkan berubahnya orientasi ruang dalam masyarakat.⁶

Globalisasi telah mengikis apa yang selama ini mengakar dalam diri orang Jawa. Generasi-generasi yang begitu mengagungkan nilai-nilai kehidupan *ala Jawa* dianggap sebagai orang-orang kolot dan digantikan oleh generasi-generasi yang mengagungkan globalisasi, generasi-generasi yang ingin menjadi globalis tapi masih berpikiran lokal. Hal ini pulalah yang menghancurkan peri kehidupan saat ini. Di sisi lain, orang ingin tampak maju dengan mengkonsumsi *food, fashion* dan *fun ala barat* akan tetapi tidak mampu mengkonsumsi semangat hidup yang positif sehingga hal ini melahirkan generasi-generasi yang mengalami suatu krisis identitas.

Salah satu visi dari kota Surakarta adalah mewujudkan kota Surakarta sebagai kota budaya dengan pemberdayaan dari berbagai aset, baik ekonomi, sosial maupun budaya itu sendiri. Akan tetapi, pada kenyataannya Surakarta sangat jauh dari semangat mempertahankan Surakarta sebagai Kota budaya. Kepedulian masyarakat terhadap warisan budaya nenek moyang sangat memprihatinkan. Selain banyaknya kerusakan-kerusakan, hal ini diperparah dengan kurangnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap pelestarian terhadap cagar budaya yang ada di kota Surakarta.

⁶ Irwan Abdullah, 2006. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta; halaman 165

Wong Jowo ilang Jawane, sebuah sindiran dimana menggambarkan suatu refleksi dari sebuah pengalaman yang panjang dari perjalanan masyarakat Solo. *Wong Jowa* sendiri masih ada secara etnis. Hal itu bisa dilihat dari ciri-ciri fisik, nama, aksebtuasi dan pelafalan, adat maupun karakteristik makanannya. Citra orang Jawa yang selalu berpegang pada prinsip-prinsip budaya *adi luhung* sekarang tinggal kata-kata karena hanya dirumuskan dalam kata-kata saja, sedangkan dalam praktek sehari-hari sudah jauh dari itu. Dengan adanya kebudayaan lain yang masuk, Pengertian untuk menggali budaya dan filosofi Jawa juga sudah mulai terkikis sehingga tinggal ilmunya dan implementasi dalam kehidupan itu sudah tidak ada dan perlu digali kembali. Budaya luar yang syarat dengan muatan matrealisme dan hedonisme masuk dan akhirnya mempengaruhi kebudayaan yang sudah ada.

Pembangunan ekonomi yang begitu pesat, dengan ditandai berdirinya bangunan-bangunan yang berdiri kokoh di beberapa sudut kota Solo. Hal ini menandakan telah terjadinya suatu pergeseran budaya dari budaya asli Solo ke budaya kapitalis. Di dalam era globalisasi, Solo sendiri seakan berada dalam kondisi yang dilematis. Di satu sisi berusaha untuk mempertahankan budaya, namun disisi lain harus mengikuti arus perkembangan zaman.

2. Kondisi Geografis Dan Demografis Penduduk Kota Surakarta

Kondisi kota Surakarta sendiri umumnya berada di dataran rendah karena di bagian barat adalah Gunung Merapi-Merbabu sementara di bagian timur terdapat Gunung Lawu, karena terletak di dataran rendah itu pulalah maka mata pencaharian penduduk sangat beragam. Mengingat ketersediaan lahan yang sangat sempit maka

dapat dimaklumi apabila sektor pertanian bukan merupakan komoditi utama masyarakat kota Surakarta, sehingga untuk komoditas pertanian mendapatkan suplai dari daerah di sekitarnya. Surakarta sendiri adalah wilayah yang sangat berpotensi untuk dikembangkan baik dari segi fisik kota maupun masyarakatnya. Sebagai daerah kotamadya Surakarta membawahi 6 kabupaten yaitu Sukoharjo, Wonogiri, Klaten, Boyolali, Sragen, dan Karanganyar. Kota Surakarta memiliki luas sekitar 44.041 km persegi dan terbagi atas 5 kecamatan yaitu kecamatan Laweyan dengan 11 kelurahan, kecamatan Pasar Kliwon dengan 9 kelurahan, kecamatan Jebres dengan 11 kelurahan dan kecamatan Banjarsari dengan 14 kelurahan.

Jumlah penduduk kota Surakarta menurut hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2006, mencapai 512.899 jiwa.⁷ Secara kumulatif dari tahun ke tahun jumlah penduduk di Surakarta mengalami suatu peningkatan. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

⁷ Badan Pusat Statistik. *Kota Surakarta Dalam Angka 2006*

Tabel 1
Jumlah Penduduk Surakarta

Tahun	Jenis kelamin		Jumlah	Rasio Jenis Kelamin
	Laki-laki	Perempuan		
1990	242.071	261.756	503.827	92,48
1995	249.084	267.510	516.594	93,22
2000	238.158	252.056	490.214	94,49
2003	242.591	254.643	497.234	95,27
2004	249.278	261.433	510.711	95,35
2005	250.868	283.672	534.540	88,44
2006	254.259	258.639	512.898	98,31

Sumber: Badan Pusat Statistik Tahun 2006

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa jumlah penduduk Surakarta dari tahun ke tahun mengalami suatu peningkatan, walaupun pada tahun-tahun tertentu mengalami penurunan jumlah penduduk, akan tetapi apabila dilihat dari tahun 1990 sampai tahun 2006 terjadi peningkatan jumlah penduduk yang rata-rata 0,1% tiap tahunnya. Meningkatnya populasi penduduk dari tahun ke tahun disebabkan karena faktor natalitas dan urbanisasi.⁸ Jumlah tersebut menjadi berlipat ganda pada siang hari dikarenakan banyak penduduk dari luar kota Surakarta mencari nafkah di kota ini dan banyaknya orang yang melintas. Fenomena ini menjadi suatu hal yang umum

⁸ Urbanisasi: adalah perpindahan penduduk dari pedesaan ke pusat-pusat kota yang menstimulasi kebutuhan dan menyediakan syarat-syarat yang dibutuhkan untuk “tinggal-landas” kearah partisipasi yang lebih luas. Urbanisasi juga dapat diartikan sebagai suatu proses “pengkotaan” sebuah daerah/desa dimana segala fasilitas untuk “tinggal-landas” tersebut dapat terpenuhi (Urban = kota/bersifat kekotaan, sasi = proses menuju suatu halaman). Lihat Evers, Hans Dieter. 1986, *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah Di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: LP3ES, halaman 49. lihat juga Suharso & Ana R. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang: Widya Karya, halaman 622

terjadi di daerah perkotaan yang memiliki sarana dan prasarana perekonomian yang baik dan memadai. Kebanyakan masyarakat dari daerah pinggiran maupun pedesaan melakukan migrasi ke kota guna melakukan kegiatan ekonomi dan lama-lama mereka memilih tinggal di kota guna menekan biaya transportasi dari tempat asal mereka ke kota. Tidak dapat dipungkiri bahwa motif ekonomi sangat dominan dalam mengambil keputusan untuk bermigrasi.⁹

Pada dasarnya masyarakat Surakarta merupakan masyarakat yang sangat pluralis jika dilihat dari banyaknya kaum urban tiap tahunnya. Segi keragaman suku, agama, maupun mata pencaharian ini merupakan suatu potensi konflik yang cukup besar jika tidak dikelola dengan baik. Agama yang ada di Surakarta secara umum mengikuti peraturan nasional atau dapat dikatakan bahwa ada lima agama yang hidup dan berhasil untuk mendapatkan tempat di kalangan masyarakat, yaitu Islam, Katolik, Protestan, Hindu, dan Budha. Dari sekian banyaknya agama yang tumbuh dan berkembang di Surakarta, agama Islam merupakan agama yang paling banyak dianut oleh masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh kehidupan beragama dan sistem kepercayaan yang dianut kerajaan Mataram yang menjadikan agama Islam sebagai agama besar. Seiring berkembangnya zaman, agama Islam dapat berkembang pesat di kota Surakarta. Berikut adalah perkembangan penduduk pemeluk agama di Surakarta dari tahun 1999-2006 adalah sebagai berikut:

⁹ Masri Singarimbun. 1987. "Urbanisasi: Apakah Itu Suatu Problema" dalam *Prisma No. 5*,

Tabel 2
Jumlah Penduduk Pemeluk Agama di Surakarta

Tahun	Islam	Katolik	Protestan	Budha	Hindu
1999	395.728	73.101	67.627	2.814	4.907
2000	396.928	73.686	68.305	2.643	4.811
2001	398.084	75.613	69.944	2.816	4.982
2002	400.867	74.092	72.070	4.566	3.035
2003	401.675	73.330	73.027	4.654	2.439
2004	401.358	74.665	74.504	4.687	2.517
2005	403.412	73.251	75.171	4.211	1.993
2006	408.992	74.253	71.538	4.624	2.169

Sumber: Badan Pusat Statistik 2006

Dari angka tabel di atas, dapatlah diketahui bahwa agama yang dipeluk mayoritas masyarakat Kota Surakarta adalah agama Islam. Dari tahun 1999 tercatat 395.728 jiwa dan selang beberapa tahun kemudian, tepatnya tahun 2006, tercatat 408.992 jiwa. Sementara untuk agama Katolik pada tahun 2006 justru mencapai 74.253 jiwa yang mengalahkan jumlah pemeluk agama Kristen sebanyak 71.538 jiwa, padahal dalam tahun sebelumnya, agama Kristen lebih unggul jumlahnya.

Masih berdasarkan tabel di atas, agama minoritas di Kota Surakarta adalah agama Hindu tahun 2006 dengan jumlah angka 2.169 jiwa dan agama Budha mencapai 4.624 jiwa. Apabila dicermati dalam tabel itu, akan diketahui laju perkembangan agama Islam terhitung pesat karena setiap tahun bertambah rata-rata sekitar 1.000 jiwa lebih.

Pemerataan dalam memperoleh penghasilan selain sering kali memicu timbulnya perselisihan dalam masyarakat, juga mengakibatkan kesenjangan ekonomi yang cukup besar. Banyak masyarakat yang memiliki pekerjaan tetap dengan penghasilan yang memadai tetapi banyak pula yang tidak memiliki pekerjaan tetap sehingga mereka terpaksa mencari pekerjaan di sektor informal. Jenis-jenis mata pencaharian masyarakat surakarta dapat menunjukkan berbagai sektor pekerjaan manakah yang paling banyak dikerjakan oleh masyarakat dari tahun ke tahun.



Tabel 3

Jenis Mata pencaharian Masyarakat Surakarta

Tahun	Petani	Buruh Tani	Pengusaha	Buruh Industri	Buruh Bangunan	Pedagang	Angkutan	PNS TNI/POLRI	Pensiunan	Lain-lain
2002	772	753	9.550	73.406	64.970	30.673	18.535	26.773	22.857	154.006
2003	686	759	9.826	71.633	64.406	30.535	19.373	26.771	20.495	159.206
2004	768	1.061	9.035	76.059	71.329	33.226	17.948	27.787	20.669	156.358
2005	486	569	8.042	70.254	64.406	31.975	17.235	27.505	30.791	151.494
2006	486	569	8.218	75.667	68.535	33.180	37.981	26.169	17.018	166.936

Sumber: Badan Pusat Statistik Tahun 2006

Dari data di atas dapat diketahui bahwa masyarakat Surakarta pada umumnya lebih banyak bergerak di sektor informal (dalam tabel dikelompokkan dalam kategori lain-lain) sementara sektor perburuhan seperti buruh bangunan maupun buruh industri juga menjadi mata pencaharian sebagian besar penduduk kota Surakarta, jika dilihat dari segi mata pencaharian sebagian masyarakat kota Surakarta dapat digolongkan dalam kategori miskin, mereka memiliki pekerjaan tetapi masih belum dapat mencukupi kebutuhan keluarga terutama mereka yang bergerak di bidang informal dan perburuhan.

Indikator lain untuk menunjukkan bagaimana tingkat kehidupan ekonomi dan sosial penduduk kota Surakarta dapat dilihat dari tingkat pengangguran. Di mana sebagai penduduk Surakarta masih dalam taraf mencari pekerjaan sehingga menimbulkan masalah dalam penyerapan lapangan pekerjaan yang ada di kota Surakarta begitu pula dengan penduduk dengan tingkat pendidikan yang rendah ditambah lagi dengan arus urban yang mempertinggi persaingan dalam memperoleh lapangan pekerjaan, sehingga pilihan pekerjaan yang akan mereka jalani hanya terbatas, baik sebagai buruh, pedagang maupun sektor informal. Mengenai tingkat pendidikan yang ditempuh oleh para penduduk kota Surakarta dapat dilihat dari tabel sebagai berikut ini:

Tabel 4
Tingkat Pendidikan Masyarakat Surakarta Tahun 2002 – 2006

Tahun	Tamat Akademi/Perguruan tinggi	Tamat SLTA	Tamat SLTP	Tamat SD	Tidak Tamat SD	belum Tamat SD	Tidak Sekolah
2002	29.770	93.070	98.107	98.107	52.740	68.127	24.523
2003	29.505	93.270	97.444	97.444	47.675	71.195	24.523
2004	33.103	95.974	103.569	103.569	47.498	73.979	25.184
2005	33.156	101.018	103.037	103.037	42.924	67.858	25.658
2006	33.823	98.186	102.494	102.494	43.302	66.223	24.389

Sumber: Badan Pusat Statistik Tahun 2006

Dari data di atas dapat diketahui bahwa secara umum mayoritas penduduk di Surakarta merupakan lulusan dari Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) sehingga meningkatkan jumlah pengangguran dengan tingkat pendidikan menengah yang belum terserap ke dalam dunia kerja, sementara dari kurun waktu tersebut dapat diketahui bahwa jumlah penduduk kota Surakarta yang belum mengenyam bangku pendidikan relatif kecil, meskipun secara kuantitatif ada. Golongan ini kemungkinan besar adalah golongan usia lanjut dan mereka yang memang secara ekonomi tidak dapat bersekolah. Dari data di atas juga dapat diketahui, bahwa tingkat kesadaran masyarakat Surakarta akan pentingnya masalah pendidikan cenderung meningkat. Hal ini terbukti dengan semakin berkurangnya masyarakat yang tidak mengenyam sekolah dan hanya tamat sekolah dasar, sedangkan masyarakat yang mengenyam pendidikan menengah ke atas (SLTP sampai Perguruan Tinggi) dari tahun ke tahun mengalami suatu peningkatan.

B. Peranan Wanita Dalam Masyarakat Jawa

Masyarakat Jawa seiring perkembangan adat dari masa Jawa Kuna memiliki sifat *patriarkhi* yang begitu kental dengan menonjolkan peranan dominan kaum pria, sedang kaum wanita memperoleh kedudukan serta peranan yang tidak terlalu menonjol. Pada hakekatnya dalam masyarakat *patriakhi* dominasi pria meliputi berbagai aspek kehidupan antara lain bidang sosial, politik, sosio-kultural, religius. Dalam lingkungan keluarga, pria menjadi kepala keluarga mempunyai kekuasaan sebagai pemberi keputusan, sebagai pencari nafkah, jabatannya menentukan status

keluarga, penentu garis keturunan, pemimpin kerabat. Selain itu, peranan seksualitas dominan dengan adanya lembaga poligami.

Lelaki dilihat mempunyai model yang ditegaskan dengan sifat-sifat otoriter, kejantanan fisik (kuat dan terampil), dinamis dan aktif. Pihak lelaki dengan demikian lebih banyak berkomunikasi ke luar, bertindak, bertanggungjawab, dan produktif. Berbeda dengan peranan perempuan sebagai ibu secara wajar menciptakan peranan pendidikan anak-anak serta segala pengaturan rumah tangga. Tidak mengherankan apabila peranan perempuan lebih pada lingkungan keluarga dan rumah tangga, sehingga ada istilah “*kanca wingking*” bagi para suami. Wanita tidak banyak bertindak ke luar, lebih statis dan pasif, tunduk dan taat kepada kepala keluarga.¹⁰ Fungsi sosial dan ekonomi wanita berbeda dari pria, dan secara keseluruhan status wanita dianggap rendah. Meskipun terdapat banyak perbedaan lokal, posisi sosial wanita bagaimanapun lebih baik jika dibandingkan hak-hak wanita di banyak negara di Asia. Dalam bidang pertanian, tempat wanita mempunyai fungsi ekonomi yang sangat penting, posisi mereka sama sekali tidak direndahkan.

Pandangan mengenai anggapan rendahnya kedudukan wanita disebabkan karena sejak awal menurut adat tradisi selalu ditekankan perbedaan perlakuan antara pria dan wanita, salah satunya dalam hal pendidikan. Pendidikan bagi kaum wanita belum bisa dirasakan secara merata oleh masyarakat umum. Di pedesaan bagi banyak keluarga petani, sekolah hanya merupakan suatu hal yang baru. Anak dari keluarga petani di pedesaan umumnya tidak mengenal akan pentingnya pendidikan. Bagi

¹⁰ Sartono Kartodirjo, A. Sudewo, dan Suhardjo Hatmosuprobo. 1987. *Perkembangan Peradaban Priyayi*. Yogyakarta: UGM Press, halaman 192.

mereka seorang anak, apalagi anak perempuan hanya berkewajiban untuk membantu orang tuanya meningkatkan ekonomi keluarga dengan melakukan pekerjaan di sawah atau perkebunan-perkebunan swasta atau di pabrik. Kondisi ini menunjukkan adanya keluguan atau kebutaan ekonomi perempuan desa yang sederhana, perempuan miskin yang tidak berdaya. Pandangan tentang penduduk desa kebanyakan masih bodoh, yang berarti masih belum berpendidikan.

Bagi keluarga-keluarga *priyayi* sekolah merupakan sesuatu hal yang penting. Ketika belum ada sekolah bagi penduduk pribumi, para keluarga *priyayi* yang berpangkat tinggi dan para keluarga bangsawan sering mendatangkan guru-guru Belanda untuk mengajar anak-anak mereka di rumah. Mereka mendapat pelajaran umum yang diajarkan di sekolah-sekolah seperti pelajaran berhitung, ilmu bumi, sejarah, mengarang, dan sebagainya. Selain itu, mereka juga belajar mengenal tata cara serta adat istiadat kehidupan Belanda, sehingga dari sini mereka mulai mendapat pengaruh nilai budaya Belanda dan Eropa Barat.¹¹

Bagi pria dari kalangan keluarga *priyayi* sejak kecil sudah mendapat hak untuk mengenyam pendidikan hingga dewasa. Ketika sekolah-sekolah kejuruan untuk para pegawai Pangreh Praja dibuka, banyak anak pegawai tinggi menjadi murid di sana, dengan harapan akan mendapatkan pekerjaan sebagai Pangreh Praja kelak, yakni menjadi pejabat kerajaan. Berbeda bagi anak-anak wanita yang dianggap tidak pantas untuk pergi sekolah, mereka harus tinggal di rumah atau dikenal dengan istilah *dipingit* dan belajar mengurus rumah tangga dengan baik. Biasanya anak wanita yang

¹¹ Erythrina Deasy Kusuma, 2009, "Prostitusi di Surakarta Awal Abad 20 Tahun 1990 – 1942". *Skripsi* Jurusan Ilmu Sejarah Universitas Sebelas Maret Surakarta, halaman 53

mulai *dipingit* usianya berkisar 10-12 tahun.¹² *Pingitan* ini diberlakukan bagi anak-anak gadis kalangan *priyayi* atau bangsawan dengan tujuan untuk nantinya bila sudah saatnya akan dijodohkan dengan pria yang menjadi pilihan orang tuanya sebagai bentuk penguatan prestise jabatan bagi orang tua atau ayahnya. Mulai dari sinilah muncul pandangan bahwa peranan pria lebih dominan dan kedudukan wanita dipandang terlihat lebih rendah.

Bagi perempuan, dianggap sebagai lambang “tradisi” karena mereka “secara alami” menjalani ritual keluarga, pekerjaan, dan agama mereka sehari-hari. Perempuan cenderung merupakan penengah antara “inovasi dan tradisi” dan yang menjadi penengah antara dorongan yang berorientasi masa depan, dan yang masih berpegang mempertahankan tradisi masa lampau. Kodrat wanita sebagai ibu dan kewajibannya sebagai ibu rumah tangga berbaur dengan penghargaan terhadap adat. “Tradisi” mencakup berbagai kebiasaan pribadi atau kebiasaan budaya yang tanpa terasa senantiasa berubah. Ritual dan rutinitas perempuan di dalam kehidupan sehari-hari, pada gilirannya merupakan patokan yang dipakai untuk mengukur makna dan “keaslian” tradisi.¹³

Secara umum dalam masyarakat tradisional dan *patriarkhal* bukan hal yang menakjubkan apabila kedudukan serta peranan pria adalah dominan. Ada pembagian kerja yang terlihat menonjol antara pria dan wanita. Fungsi-fungsi sosial para pria mencakup kegiatan yang dinamis dan mobilitas yang tinggi dan secara umum

¹² Pingit diartikan berkurung di dalam rumah. Sehingga dalam pengertian *dipingit* atau *pingitan* ini biasanya dilakukan untuk para gadis yang sedang beranjak dewasa, dikurung di dalam rumah dengan maksud untuk menghindari pengaruh buruk dari luar dan gangguan dari lawan jenis.

¹³ Frances Gouda, 2007, *Dutch Culture Overseas: Praktik Kolonial Di Hindia Belanda, 1900-1942*, Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, halaman 145.

menuntut kekuatan fisik yang lebih besar. Wajah wanita lebih dilihat dari model kehalusan, kelembutan, kesederhanaan, kerendahhatian, berperasaan halus, dan peka. Ini menjadi daya tarik bagi lawan jenisnya. Nilai-nilai keperawanan, kemurnian, kehalusan, dan ketenangan sangat dijunjung tinggi, kondisi ini dituntut oleh kaum pria yang mencari jodohnya. Di sini dominasi pria menonjol, sebab wanita dianggap sebagai obyek seksualitasnya dituntut persyaratan yang tidak berlaku bagi si pria sendiri. Dominasi pria seharusnya tidak memojokkan dan memerosotkan kedudukan wanita hanya obyek seksual suatu fungsi sosio-biologis belaka, namun setidaknya keberadaan wanita mampu menjadi pelengkap bagi kehidupan kaum pria.

Kehidupan seks manusia memang sering mewarnai dan mempengaruhi tiap perilaku seseorang. Budaya *Patriakhi* (kebakakan) selalu menyudutkan kaum perempuan, membuat perempuan tidak memiliki kebebasan atas diri dan tubuhnya sendiri. Di bumi nusantara khususnya Jawa, budaya ini masih berperan dominan dan berakar kuat di masyarakat, dalam kehidupan politik, budaya, dan keagamaan. Dari zaman ke zaman ini adalah suatu bentuk ketimpangan dalam perlakuan adil terhadap hak perempuan dalam masyarakat, padahal antara lelaki dan perempuan memiliki kesetaraan hak baik secara materi maupun spiritual.

C. Perseliran dan Pergundikan

Anggapan wanita menjadi dominasi bagi pria dapat dilihat dalam pola perseliran di kalangan raja-raja dan bangsawan serta priyayi atau pejabat tinggi dan pergundikan di kalangan orang-orang Eropa. Beberapa orang selir raja adalah putri-putri bangsawan yang dengan sengaja diserahkan ayahnya sebagai tanda kesetiaan

dan sebagian lagi sebagai persembahan dari kerajaan-kerajaan lain. Ada pula selir yang berasal dari masyarakat kelas bawah yang dijual atau diserahkan keluarganya dengan tujuan untuk meningkatkan posisi keluarga agar memiliki hubungan darah dengan keluarga istana. Semakin banyak jumlah selir yang dimiliki raja tentu banyak pula keturunan raja, sehingga ini dianggap menjadi penanda kuatnya kedudukan raja di mata rakyatnya. Tidak jarang perempuan-perempuan desa diangkut ke istana untuk dijadikan ‘istri-istri percobaan’ bagi raja atau para pangeran sampai diperoleh perempuan sederajat yang akan dinikahi secara resmi oleh raja atau para pangeran. Istri percobaan ini dapat diusir sewaktu-waktu dari istana dan mereka tidak berhak mengasuh anak yang dilahirkannya hasil hubungan dengan raja atau pangeran.¹⁴

Selir dalam bahasa Jawa halus disebut *garwa ampeyan*, seorang wanita yang telah diikat oleh tali kekeluargaan oleh seorang lelaki, tetapi tidak berstatus istri. Status selir di bawah istri dan tugasnya membuat laki-laki itu selalu senang. Itu sebabnya, selir juga disebut *klangenan*. Peran selir dan permaisuri berbeda. Permaisuri resmi mendampingi raja sehari-hari dalam urusan kerajaan, sementara para selir hanya melayani kebutuhan raja dalam hal “urusan belakang”. Segi lain dari perseliran, yakni soal seks. Sebagai seorang raja, citranya akan menurun bila *jajan* di sembarang tempat. Banyak cara untuk menjadi selir salah satunya menjadi penari *bedoyo*, ini sebuah modus agar raja sempat melihat penari tersebut. Jika raja tertarik, penari *bedoyo* naik pangkat menjadi *peloro-loro*. Bila suatu hari raja memerintahkan

¹⁴ Hayu Adi Darmarastri, 2006, *Nyai Batavia*, Yogyakarta: Grafindo Litra Media, halaman 68.

punggawanya membawa seorang *peloro-loro* ke kamar, itulah awalnya gadis penari menjadi selir, dan keluarga wanita itu akan bangga sekali.¹⁵

Pergundikan di kalangan orang Eropa juga merupakan suatu bentuk dominasi pria terhadap wanita. Mereka yang menjadi *gundik* dikenal dengan sebutan *nyai*. Menjadi seorang *nyai* bagi pria Eropa bukan suatu pilihan seorang wanita pribumi. Untuk menjadi *nyai* tidak selalu berawal dari menjadi *babu* bagi orang Eropa, meskipun sebagian besar berawal dari menjadi *babu*. Biasanya *nyai* yang berawal dari seorang *babu* berasal dari kalangan masyarakat rendah atau keluarga petani. Mereka menyerahkan anak perempuannya kepada para tuan Eropa demi meningkatkan ekonomi. Selain berawal dari seseorang menjadi *babu*, ada pula *nyai* dari kalangan priyayi yang diserahkan ayahnya demi mengamankan kedudukan dan jabatan sang ayah. Tentunya *nyai* dari kalangan priyayi kedudukannya dipandang lebih tinggi dibandingkan dengan *nyai* yang berawal dari seorang *babu*. Posisi *nyai* tidak dapat disamakan dengan selir di kalangan bangsawan penduduk pribumi. Selir adalah istri yang dinikahi secara resmi tetapi kedudukannya lebih rendah dari istri pertama. Sedangkan *nyai* adalah perempuan simpanan yang tidak dinikahi secara resmi. *Nyai* hanya dianggap sebagai istri sementara tanpa didasari suatu ikatan resmi, sewaktu-waktu seorang *nyai* dapat ditinggalkan oleh suaminya tanpa sanksi hukum.¹⁶

¹⁵ Erythrina Deasy Kusuma, 2009, "Prostitusi di Surakarta Awal Abad 20 Tahun 1990 – 1942". *Skripsi* Jurusan Ilmu Sejarah Universitas Sebelas Maret Surakarta, halaman 56

¹⁶ *Ibid*, halaman 57

BAB III

KONDISI PELACURAN KOTA SURAKARTA PASCA PENUTUPAN RESOSIALISASI SILIR

A. Perkembangan Pelacuran Di Surakarta 1961 - 1998

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat, dimana terdapat pola organisasi impuls-impuls/dorongan seks yang tidak wajar. Ada dorongan seks yang tidak terintegrasi dalam kepribadian, dengan mana relasi seks yang bersifat impersonal, tanpa kasih sayang, berlangsung cepat, tanpa mendapatkan orgasme di pihak wanita. Seks dijadikan “bahan dagangan”, sehingga terjadi komersialisasi seks berupa penukaran kenikmatan seksual dengan benda-benda atau materi dan uang. Pelacuran berasal dari bahasa latin *pro-stituere* atau *pro-stauree*, yang berarti menonjolkan diri dalam hal-hal yang buruk atau tercela atau menyerahkan diri secara terang-terangan kepada umum.¹

Pelacuran merupakan salah satu fenomena sosial dalam masyarakat yang sangat kompleks, baik dari segi sebab-sebabnya, prosesnya maupun implikasi sosial yang ditimbulkannya. Pelacuran adalah merupakan pekerjaan yang sangat tua, bahkan setua umur manusia itu sendiri. Karena itu pelacuran memerlukan penanganan komprehensif dari berbagai pihak.² Pemerintah Daerah mengatur pembinaan para pelacur dengan mengadakan kontrol atas kesehatan mereka, memberikan berbagai pendidikan dan pelatihan ketrampilan. Perkampungan pelacuran ini biasa disebut

¹ Kartini kartono. 1981. *Psikologi Abnormal dan Pathologi Seks*, Bandung: Penerbit ALUMNI, halaman 166

² Kartini Kartono, 2005 *Patologi Sosial*. Jakarta; Raja Grafindo Persada, halaman 199

kompleks pelacuran atau komplek lokalisasi sebagai tempat resosialisasi dan rehabilitasi pelacur.

Resosialisasi dimaksudkan untuk lokalisasi dan rehabilitasi para pelacur, dimana mereka ditempatkan di suatu daerah khusus, agak terpisah dari perumahan penduduk biasa, dipusatkan di rumah bordil dan ada campur tangan pemerintah dalam pengelolanya. Melalui resosialisasi, dimungkinkan terciptanya hubungan sosial yang kondusif antara komponen dalam resosialisasi yang terlibat, yaitu pihak penyedia pelayanan seksual, pihak penerima layanan dan juga pihak pengatur.

Semakin unik bentuk-bentuk pelacuran semakin sulit pula pelacuran ditanggulangi apalagi dilenyapkan. Di Indonesia salah satu upaya untuk menekan perkembangan pelacuran dengan jalan "melokalisir" pelacuran di luar kota dengan pengontrolan kesehatan secara teratur, sebagai langkah rehabilitasi. Dapat dijumpai usaha-usaha lokalisasi salah satunya adalah resosialisasi silir yang berada di kota Surakarta.

1. Sejarah Resosialisasi Silir

Resosialisasi Silir adalah termasuk dalam kompleks pelacuran yang terdaftar dan teratur dengan rapi di Indonesia. Resosialisasi ini sendiri terletak di pinggiran kota Solo sebelah timur. Bagi pengunjungnya disediakan karcis masuk, dan semua kendaraan yang masuk harus diparkir di sebelah luar lokasi. Silir merupakan *shooping – center* cinta yang rapi, penuh bau-bauan wangi yang khas dan gelak ria kaum wanita. Silir juga merupakan tempat yang menyenangkan bagi para petualang-

petualang malam yang memerlukan cinta mesra dan memberikan kesegaran "kasih" kepada pria-pria yang haus dan kesepian cinta.³

Secara formal, penanganan masalah pelacuran dimulai sejak tahun 1953 yaitu dengan dikeluarkannya peraturan daerah kota besar surakarta nomor 10 tahun 1953 tentang pemberantasan pelacuran. Namun hasilnya sangat jauh dari yang diinginkan, maka dianggap perlu meminimalkan pengaruh buruk dari pelacuran dengan jalan membatasi tindak pelacuran dalam suatu tempat khusus. Pada tahun 1959, melihat maraknya pelacuran di jalan-jalan kota Solo, Masyumi sebagai partai yang berpegang pada ajaran-ajaran agama Islam merasa khawatir dengan fenomena tersebut. Hal ini disebabkan karena dampak dari adanya perkembangan pelacuran liar yang begitu pesat tersebut ternyata telah mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat kota Solo. Kejahatan menjadi semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah preman-preman dan tidak jarang terjadi kasus perkelahian antar preman, antar pelacur, antar lelaki hidung belang yang disebabkan berebut pelanggan. Kondisi tersebut mendorong partai Masyumi mengajukan ide untuk menempatkan para pekerja seks tersebut ke dalam suatu tempat yang terisolir. Hal ini meminimalkan imbas negatif yang timbul dari adanya aktivitas tersebut. Ide tersebut mendapat respon positif dari walikota pada saat itu Hutomo Ramelan, yang selanjutnya membentuk badan pelaksana yang disebut Badan Pemerintah Harian yang terdiri dari berbagai unsur masyarakat dan diketuai oleh K.H. Sahlan Rosidi.⁴

³ Kartini Kartono. 1981. *Patologi Sosial dan Masalah Sosial difernsiasi dan deviasi*, Bandung: Mandar Maju, halaman 241

⁴ Hastuti Eko Maharani, 1999 "Sejarah Perkembangan Lokalisasi Silir", *Skripsi Jurusan Ilmu Sejarah Universitas Sebelas Maret Surakarta*, halaman 20

Melalui perdebatan pro dan kontra akhirnya keputusan tersebut dapat terealisasi pada tahun 1961 Kepala Daerah Kotapraja Surakarta mengeluarkan Surat Keputusan No.36/1/ Kep. Tentang Penunjukan Kampung Silir sebagai pengecualian yang dimaksud Pasal 4 Perda Kota Besar Surakarta No. 10 tahun 1953. dikeluarkannya Surat keputusan No.36/1/ Kep, didasarkan pertimbangan bahwa:

1. Hasil pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Besar Surakarta No. 10 tahun 1953 belum dapat memberikan hasil seperti yang diharapkan.
2. Dibiarkan tindak pelacuran dalam kota dapat memberikan pengaruh buruk dalam segi pedagogis dan sosiologis kepada masyarakat sekitarnya.
3. Dipandang perlu untuk membatasi tindak pelacuran dalam suatu tempat khusus, disamping larangan yang termasuk dalam peraturan diatas.
4. Dengan diadakannya lokalisasi diharapkan:
 - a) Pengurangan tindak pelacuran dalam kota yang memberikan pengaruh buruk dalam segi pedagogis dan sosiologis.
 - b) Lebih efektif dalam pengawasan tentang kesehatan dan pendidikan untuk membantu usaha rehabilitasi kemasyarakatan.

Penetapan kampung Silir sebagai tempat lokalisasi bagi para pelacur tersebut. Sedangkan alasan yang menjadi pertimbangan dipilihnya kampung silir sebagai tempat lokalisasi bagi para pelacur tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Kampung Silir terletak di luar pusat kota Surakarta dan letaknya cukup terisolir. Penempatan lokalisasi pelacur di tempat ini diharapkan dampak yang ditimbulkan bagi masyarakat luas dari adanya aktivitas tersebut dapat diminimalisir atau ditekan.

2. Sejak dahulu kampung Silir sudah memiliki legenda yang dikenal sebagai daerah maksiat oleh masyarakat sekitarnya. Ketika itu Silir dikenal sebagai tempat memelihara kuda-kuda kerajaan kasusunan, dimana para penjaga kuda yang dikenal dengan istilah *pekatik* yang tinggal dan bermalam tersebut sering membawa wanita-wanita penghibur yang diajak bermalam. Lama kelamaan hal tersebut diketahui oleh masyarakat luas. Kebiasaan membawa wanita penghibur ke dalam kandang mendapat pandangan yang tidak baik oleh masyarakat, akhirnya daerah silir yang dikenal oleh masyarakat luas sebagai tempat maksiat. Karena adanya citra buruk tersebut maka dipilihlah kampung silir sebagai tempat penampungan para germo dan WTS.

Selanjutnya dengan kebijaksanaan tersebut pemerintah daerah berharap bahwa adanya fenomena pelacuran liar dan terselubung yang berkembang di ambil oleh pemerintah pada waktu itu memang telah cukup tepat, karena dengan memusatkan kegiatan para pelacur dalam satu kawasan, kota akan terhindar dari kegiatan transaksi seks di jalanan. Selain itu melalui kebijakan ini, pemerintah daerah berharap bahwa daerah pemukiman penduduk dan hotel-hotel tertentu daerah turis di kota akan terbebas dari aktivitas pelacuran.

Dari segi kesehatan, adanya kebijakan tersebut juga dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat memantau perilaku para pelacur, germo serta pengguna jasa seks dalam industri seks. Dengan memantau perilaku mereka diharapkan dapat berbagai dampak kesehatan yang ditimbulkan seperti adanya penularan berbagai penyakit kelamin dapat diantisipasi sejak dini.

Tanah yang ada di daerah Silir pada waktu itu masih merupakan milik kraton kasusunan sebagai tempat pemeliharaan dan penguburan kuda-kuda kerjaan, maka pemerintah meminta kepada pihak keraton menggunakan tanah tersebut sebagai tempat lokalisasi. Setelah mendapat izin serta diberikan hak atas kepemilikan tanah tersebut, maka langkah selanjutnya dilakukan oleh pemerintah adalah mengumpulkan para germo dan mucikari, liar yang ada di kawasan kota surakarta seperti di daerah gilingan, RRI dan di sekitar wilayah alun-alun kidul untuk diadakan pengarahan dan pendataan yang kemudian diberi hak untuk menggunakan wilayah lokalisasi silir untuk digunakan sebagai tempat menjalankan usaha di bidang jasa seks. Selain itu, para germo dan mucikari diberi kewajiban untuk membina para pelacur yang telah menjadi anak didik mereka. Para germo disini hanya memiliki hak untuk menggunakan dan bukan hak milik atas tanah yang mereka tempati sehingga mereka dilarang menjual tanah yang mereka tempati. Selanjutnya di atas tanah tersebut para pelacur diberi wewenang untuk membangun dan mendirikan bangunan sesuai dengan kemampuan ekonomi yang mereka miliki guna menampung pelacur yang menjadi anak didik mereka.

Penunjukkan kampung Silir secara resmi sebagai tempat untuk lokalisasi dengan maksud agar pengawasan terhadap pelacuran dapat lebih efektif, terutama pengawasan di bidang kesehatan dan pendidikan sebagai upaya untuk membantu usaha rehabilitasi kemasyarakatan. Pada tahun 1975, peraturan daerah tersebut diperbaharui dengan Peraturan Daerah Tingkat II Surakarta No. 1 tahun 1975 tentang Pemberantasan Tuna Susila.

Untuk memperlancar pengelolaan resosialisasi Silir melalui Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta No. 462/165/1/1985 Tentang Penunjukan Kewenangan Pengelolaan Tempat Resosialisasi Silir, maka ditunjuklah Dinas Sosial Kotamadya Dati II Surakarta sebagai instansi yang berwenang mengelolanya. Hal ini ditindak lanjuti oleh Dinas Sosial dengan mengeluarkan Keputusan Kepala Dinas Sosial Kotamadya Dati II Surakarta No. 462.3/111 – II – 1986, tentang Penunjukan Kewenangan Pelaksanaan Tugas Panitia Pengelola Resosialisasi Silir. Kemudian atas keputusan ini dibentuklah tim panitia pengelola yang berwenang dan bertanggung jawab untuk mengelola secara operasional resosialisasi Silir.

2. Perkembangan Resosialisasi Silir

Pada tahun 1961, dengan keputusan Kepala Daerah Kotapraja Surakarta No. 36/I/ Kep Tahun 1961, Pemerintah Daerah mengumpulkan para germo yang beroperasi di tengah kota untuk dilokalisasikan secara terpusat di tempat yang baru, yaitu di Silir. Para germo yang sering terkena razia selain masuk pengadilan, juga didata dan diberi pengarahan serta mendapat prioritas untuk menempati lokalisasi Silir. Di Silir, para germo mendapat hak pakai atas satu kapling tanah, akan tetapi mereka tidak boleh menjual tanah tersebut karena hak milik tanah dipegang oleh pemerintah daerah. Setiap tahun para germo harus mengajukan perpanjangan hak pakai atas tanah tersebut. Mereka diberi kewenangan untuk membangun sesuai dengan kemampuan masing-masing. Selain itu, para germo dan mucikari diberi kewajiban untuk membina dan mendidik para PSK yang menjadi anak didik mereka.

Banjir hebat yang melanda Surakarta pada tahun 1964 yang disebabkan meluapnya sungai Bengawan Solo ini menyebabkan tergenangnya hampir seluruh wilayah kota Surakarta. Lokalisasi Silir yang kondisi geografisnya cukup rendah dan terletak dengan sungai Bengawan Solo tidak lepas dari terjangan banjir. Hal ini menyebabkan seluruh bangunan dan kawasan yang ada dilokalisasi sempat terendam air setinggi 3 meter. Hal ini pulalah yang menyebabkan para germo dan mucikari untuk melakukan perbaikan dan pembangunan kembali terhadap bangunan mereka.

Pada tahun 1980an, lokalisasi Silir mulai mengalami perkembangan yang cukup berarti. Perkembangan ini tidak lepas dari kondisi ekonomi para germo itu sendiri yang mengalami peningkatan ekonomi yang sangat pesat, sehingga para germo dan memperbaiki tempat yang mereka tinggali. Dilihat dari jumlahnya, bangunan yang ada di lokalisasi Silir juga mengalami perkembangan. Kondisi ini disebabkan karena adanya germo-germo baru yang mengajukan kepada pemda untuk tinggal dan terjun ke dalam bisnis jasa seks yang ada di lokalisasi Silir. Apabila pada saat berdiri hanya ad sekitar 50 bangunan maka dalam perkembangannya menjadi 70 bangunan lebih.⁵

Perkembangan fisik lokalisasi juga dapat dilihat dari tersediannya berbagai fasilitas umum. Apabila pada saat berdiri jalan-jalan di lokalisasi hanya jalan setapak dan becek pada saat musim hujan, maka sejak tahun 1980 telah dilakukan pengerasan dengan menggunakan bahan batu dan ukuran jalan juga diperlebar, sehingga kendaraan besar bisa masuk ke area. Selanjutnya pada tahun 1992 dilakukan

⁵ *Ibid*, halaman 24

perbaiki jalan yang ada di wilayah lokalisasi. Sejak adanya peningkatan fasilitas umum tersebut lokalisasi Silir mengalami perkembangan pesat. Baik dalam jumlah pelacur yang tinggal maupun jumlah tamu yang berkunjung.

Selain sarana jalan yang telah mengalami peningkatan, berbagai fasilitas umum lainnya seperti telepon umum juga mulai tersedia. Adanya perkembangan yang sangat pesat dari lokalisasi Silir ini mendorong warga setempat untuk mencari sumber penghasilan yaitu dengan mendirikan warung-warung di sekitar area lokalisasi. Pedagang makanan maupun pedagang keliling sering memanfaatkan lokalisasi Silir sebagai tempat berdagang. Kondisi tersebut berkembang secara terus menerus sampai ditutupnya lokalisasi.

3. Penutupan Resosialisasi Silir

Tujuan jangka panjang yang ingin dicapai dari program resosialisasi di lokalisasi Silir ini secara keseluruhan adalah untuk mengurangi tindak pelacuran dalam kota yang memberi pengaruh buruk dalam segi padagogis dan sosiologis, sedangkan tujuan jangka pendek yang ingin dicapai adalah⁶ :

1. Untuk pengawasan dan pemeliharaan kondisi kesehatan para pelacur.
2. Untuk membantu membangkitkan kesadaran dan tanggung jawab akan masa depan sehingga para pelacur dapat segera kembali hidup secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

⁶ Keputusan Kepala Dinas Sosial Kotamadya Dati II Surakarta Nomor: 462.3/111-II-1986 Tentang Penunjukan Kewenangan Pelaksanaan Tugas Panitia Pengelola Resosialisasi Silir Surakarta.

3. Untuk membantu memberikan bekal ketrampilan dan kesiapan mental bagi para pelacur dalam rangka upaya kembali ke dalam kehidupan masyarakat yang wajar.
4. Untuk membantu memberikan peran yang tetap bagi para pelacur yang ingin kembali ke dalam kehidupan masyarakat yang wajar.

Adanya resosialisasi Silir ini menimbulkan sikap pro dan kontra di kalangan masyarakat, khususnya kalangan moralis yang terdiri dari ulama dan tokoh masyarakat. Sikap pro kontra ini berkaitan dengan adanya pandangan yang saling bertentangan. Satu sisi resosialisasi dipandang sangat mengganggu kondisi sosial masyarakat dan kurang efektif dalam menangani masalah pelacuran, bahkan cenderung melegitimasi dan melegalkan pelacuran itu sendiri. Alasan yang lain karena fungsi Silir sebagai resosialisasi telah jauh melenceng, pada kenyataannya Silir berubah menjadi kompleks lokalisasi.

Di sisi lain kelompok yang pro dengan kebijakan ini, yaitu terdiri dari kelompok pragmatis yang berasal dari Dinas Sosial, sebagian masyarakat kecil, para mucikari dan para pelacur. Sikap pro ini mempunyai beberapa alasan, dari para mucikari dan pelacur maka alasan-alasan yang diajukan sekitar masalah ekonomi, pembebasan tanah dan tunjangan bila mereka harus pergi dari kompleks tersebut, sedangkan dari Dinas Sosial dan sebagian kecil masyarakat beranggapan aktivitas yang dilakukan oleh para pekerja seks komersial itu akan mempunyai dampak yang lebih besar bila dilakukan di luar kompleks dibandingkan dengan yang dilakukan di dalam kompleks dan aktivitas itu dapat diatur secara efisien. Selain itu, resosialisasi dipandang sebagai alternatif terbaik dalam menangani kondisi sosial dan kesehatan

para pelacur yang selanjutnya diharapkan dapat dikembalikan ke dalam kehidupan masyarakat secara wajar.⁷

Adanya sikap pro kontra ini pada akhirnya mendorong pemerintah Kota Surakarta menutup resosialisasi Silir dan membentuk tim penutupan tempat Resosialisasi Silir Kotamadya Surakarta Berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462.3/082/1/1998 tanggal 8 Juni 1998 dibentuk Tim Penutupan Resosialisasi Silir Kotamadya Surakarta. Menindaklanjuti Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462.3/082/1/1998 maka dibuatlah Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462.3/094/1/1998 berdasarkan keputusan tersebut, maka resosialisasi Silir dinyatakan ditutup dan kewenangan Dinas Sosial untuk mengelola tempat resosialisasi Silir atas dasar Surat Keputusan Walikotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462/165/1/1985 tanggal 30 Agustus 1985 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Keputusan Pemerintah Daerah Tingkat II Surakarta untuk menutup resosialisasi Silir merupakan hasil dari tuntutan berbagai pihak. Berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462.3/082/1/1998 tentang pembentukan Tim Penutupan Tempat Resosialisasi Silir

⁷ Al Sentot Sudarwanto. 2002. Laporan Penelitian Kajian Wanita, *Implikasi Kebijakan Pemerintah Daerah Surakarta tentang Resosialisasi Silir Terhadap Pekerja Seks Komersial*. Halaman 1

Kotamadya Surakarta ditegaskan bahwa penutupan resosialisasi tersebut didasarkan atas⁸:

- a) Pendapat akhir Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dalam penetapan Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) 1995/1996 tanggal 29 Juli 1996.
- b) Pendapat Fraksi Karya Pembangunan pada rapat Paripurna DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dalam penetapan Perubahan APBD tahun 1996/1997 tanggal 10 Januari 1997.
- c) Pendapat akhir Fraksi Persatuan Pembangunan pada Rapat Paripurna DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dalam Penetapan Perubahan APBD 1997/1998 tanggal 31 Maret 1997.

Dasar pertimbangan yang digunakan untuk menutup resosialisasi Silir adalah bahwa Resosialisasi Silir sebagai tempat rehabilitasi bagi usaha-usaha pemberantasan tuna susila sebagaimana diatur dalam pasal 4 dan 5 Peraturan Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 1 tahun 1975 tentang pemberantasan Tuna Susila dipandang tidak lagi mengemban fungsi sesuai dengan apa yang diharapkan.

Adapun unsur-unsur yang ada dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 1975 adalah sebagai berikut :

- Kepala Daerah dapat mengadakan tempat rehabiitasi bagi usaha pemberantasan tuna susila sebagaimana tersebut dalam Pasal 5

⁸ Surat Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462.3/082/1/1998 tentang pembentukan Tim Penutupan Tempat Resosialisasi Silir Kotamadya Surakarta

Sedangkan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 1975 berbunyi :

- Untuk mencapai usaha rehabilitasi Kepala Daerah melaksanakan usaha-usaha pemberansatan diantaranya sebagai berikut :
 - a. Bimbingan dan pendidikan rokhaniah, jasmaniah dan ketrampilan.
 - b. Usaha-usaha lain yang dapat menegaskan penghidupan dan kehidupannya di masyarakat.

Resosialisasi Silir resmi ditutup oleh Pemerintah Kota Surakarta pada tanggal 27 Agustus 1998. dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah daerah untuk menutup resosialisasi Silir, maka dibentuklah tim penutupan tempat resosialisasi Silir yang diketuai oleh Kepala Dinas Sosial Kotamadya Surakarta. Tugas tim ini antara lain:

1. Menginvestarisasi mucikari, anak binaan, kekayaan Tim Pengelola Daerah.
2. Merencanakan pemulangan para anak binaan.
3. Mengadakan penyuluhan dan pembinaan kepada penghuni kampung Silir sebelum penataan dimulai.
4. Melaksanakan Pendidikan ketrampilan bagi mucikari dan anak binaan.
5. Melaporkan hasil pelaksanaannya kepada Walikotamdy Kepala Daerah.

Dari berbagai usulan yang disampaikan melalui fraksi-fraksi di DPRD tentang penutupan resosialisasi Silir, menginginkan lahan eks resosialisasi Silir beserta

perluasannya digunakan sesuai kebutuhan dan dibangun fasilitas-fasilitas umum yang berupa pasar induk hasil bumi dan fasilitas transportasi.⁹

B. Kondisi Resosialisasi Silir Pasca Penutupan

Pengambilan keputusan yang terburu-buru dan tidak dibarengi dengan informasi yang sepadan mengakibatkan adanya kemacetan komunikasi antara pembuat kebijakan dan kelompok sasaran, sehingga hal ini akan menghambat efektifitas program karena pengambilan keputusan yang hanya didasarkan pada pertimbangan emosional dan politis seringkali tidak efektif dalam pelaksanaannya. Penyediaan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan merupakan tugas yang paling penting dalam pengambilan suatu keputusan, karena informasi yang kurang akan menghasilkan kesalahan yang fatal.¹⁰

Hal ini terlihat dalam Keputusan Pemerintah Daerah Tingkat II Surakarta untuk menutup Resosialisasi silir ini terkesan terburu-buru dan pemerintah sendiri cenderung mengabdikan apa yang diinginkan oleh masyarakat dan membiarkan masyarakat menilai hasil dari keinginan mereka tersebut. Terbukti setelah surat keputusan tentang penutupan resosialisasi Silir dikeluarkan dan mulai berlaku, masalah-masalah baru muncul terutama berkaitan dengan kehidupan orang-orang yang berada dalam area eks resosialisasi.

⁹ *Solo Pos*, 1 Agustus 1998

¹⁰ Dunn, William N. 1996. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, halaman 102

1. Dampak Penutupan Resosialisasi Silir Terhadap Pelaku Kegiatan Seks Komersial

Penutupan resosialisasi secara resmi oleh Pemerintah Daerah Surakarta ternyata tidak menyurutkan aktivitas pelaku seksual dalam melakukan transaksi seks. Ketika kebijakan penutupan resosialisasi diterapkan, kepada para PSK diberi uang saku sebesar Rp 150.000,00 untuk kembali ke daerah asal masing-masing, namun ternyata tidak semua kembali ke daerah asalnya. Pada beberapa kasus, mereka kembali ke daerah asalnya tapi banyak pula dari mereka kembali lagi ke Silir.¹¹ Alasan bahwa ketrampilan selalu menjadi dasar untuk mendapatkan pekerjaan di luar dunia pelacuran membuat banyak pelacur yang kembali lagi ke profesi semula.

Kebanyakan ketrampilan yang diberikan pada saat proses rehabilitasi tidak menunjang untuk bersaing di kehidupan normal, sedangkan pemberian bekal ketrampilan kepada pelacur di Panti Karya Wanita (PKW) “Wanita Utama” selama 14 hari sebagai tindak lanjut dari tugas tim penutupan kurang efektif dan dalam realisasinya banyak sekali peserta dari Silir tidak ikut dalam program ini disebabkan mereka menolak jika program rehabilitasi ini dilakukan di luar Silir.

Pemberian modal yang minim juga menjadikan suatu alasan untuk kembali lagi ke pekerjaan semula sebagai pelacur. Pada kasus lain, mereka tidak kembali ke Silir tetapi pindah tempat operasi ke jalan-jalan di sekitar kota Surakarta. Bila dilihat dari angka statistik mengenai jumlah PSK yang ada di kota Solo dari segi jumlahnya mengalami penurunan cukup tajam, bila pada tahun 1994 jumlah PSK sebanyak 1904 maka pada tahun 1998 jumlah PSK tersebut berkurang menjadi 759 akan tetapi

¹¹*Solo Pos*, 16 Juni 2004

setelah resosialisasi ditutup, angka ini semakin tidak dapat dipertanggungjawabkan sebab masih banyak para pekerja seks komersial yang datang pada malam hari dan pergi pada siang.¹² Jumlah lebih lanjut pelacuran yang ada di kota Solo sebelum dan sesudah penutupan resosialisasi Silir dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 5

Jumlah PSK di Solo Sebelum dan Sesudah Resosialisasi Silir di Tutup

Kecamatan/Tahun	Sebelum		Sesudah	
	1997	1998	1999	2000
Laweyan	172	109	81	152
Serengan	171	108	110	206
Pasar Kliwon	359	226	161	301
Jebres	34	22	136	254
Banjarsari	461	291	31	59
jumlah	1197	759	519	972

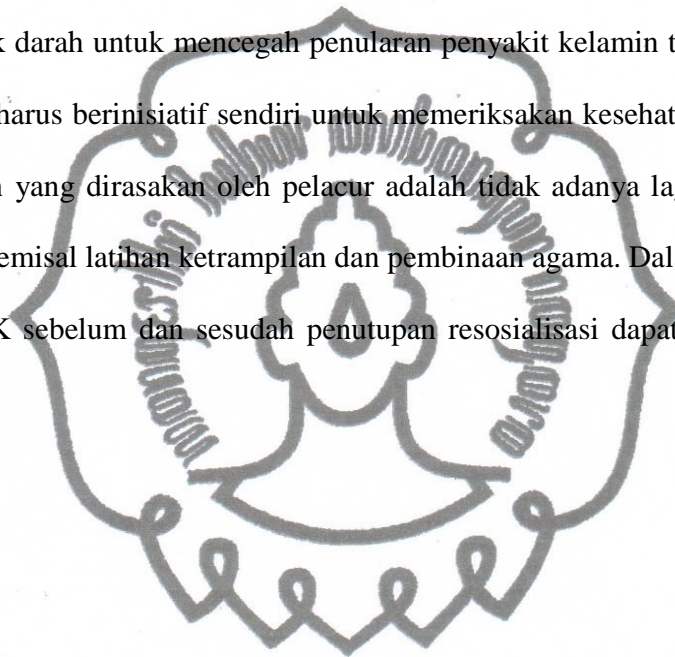
Sumber: Badan Pusat Stastistik Surakarta 2001

Dari tabel diatas dapat dilihat secara umum masing-masing kecamatan dari tahun ke tahun memang terjadi penurunan, walaupun pada tahun 2000 semua kecamatan mengalami angka kenaikan. Kecamatan yang paling banyak angka pelacurnya terdapat di kecamatan Pasar Kliwon, hal ini tidak lepas dari letak resosialisasi Silir yang berada di wilayah ini. Dari tabel ini juga dapat dilihat saat Silir ditutup pada tahun 1998 angka pelacuran menaglami suatu penurunan sampai tahun

¹² Supri Indah Utami, 2002. Evaluasi Dampak Penutupan Resosialisasi Silir Pada Pelacur Eks Silir” ,*Skripsi* Jurusan Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret Surakarta, halaman 5

1999, akan tetapi pada 2000 terjadi kenaikan kembali sebesar 26,74 persen atau sekitar 260 orang pelacur baru.

Dampak paling dirasakan oleh PSK sehubungan dengan kebijakan penutupan resosialisasi adalah tidak adanya lagi pelayanan kesehatan yang diberikan kepada mereka. Semula mereka mendapatkan pelayanan kesehatan yang meliputi suntikan rutin dan cek darah untuk mencegah penularan penyakit kelamin tidak diberikan lagi dan mereka harus berinisiatif sendiri untuk memeriksakan kesehatan masing-masing. Dampak lain yang dirasakan oleh pelacur adalah tidak adanya lagi fasilitas-fasilitas pembinaan semisal latihan ketrampilan dan pembinaan agama. Dalam bentuk matriks, keadaan PSK sebelum dan sesudah penutupan resosialisasi dapat dilihat pada tabel berikut:



Tabel 6
Keadaan PSK Sebelum dan Sesudah Penutupan

Keterangan	Sebelum	Sesudah
• Perilaku Sebagai WTS	Sudah sadar bahwa dirinya akan menjadi pelacur	Masuk Silir terjebak oleh calo
• Ketentuan Umur	Minimal 17 tahun	Tidak dibatasi umur
• Aturan Pengunjung	Tidak diperbolehkan menginap	Diperbolehkan menginap
• Penempatan	Ditempatkan oleh pengurus	Memilih sendiri
• Fasilitas Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ mendapatkan suntikan rutin ✓ cek darah ✓ penyuluhan 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ pemeriksaan kesehatan harus atas inisiatif sendiri ✓ penyuluhan dari LSM
• Jam buka pada saat bulan puasa	Jam 21.00 WIB	Jam 18.00 WIB
• Fasilitas pembinaan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mendapatkan ketrampilan ✓ Ceramah rohani 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tidak mendapatkan ketrampilan ✓ Tidak mendapatkan pembinaan agama
• Jumlah pengunjung	Berkisar 100-120 orang perhari	Berkisar 30-40 orang perhari

Sumber: Laporan Penelitian Kajian Wanita, *Implikasi Kebijakan Pemerintah Daerah Surakarta tentang Resosialisasi Silir Terhadap Pekerja Seks Komersial* tahun 2002

Dari data diatas dapat diketahui bagaimana kondisi lokalisasi Silir pasca penutupan. Dimana pada saat belum adanya penutupan kondisinya sangat tertata rapi dan tertib. Aturan-aturan yang ada sangat ditaati oleh semua pihak baik itu oleh para

pelanggan, pelacur maupun mucikari, akan tetapi setelah resosialisasi ditutup aturan tersebut tidak berlaku lagi dan cenderung dilanggar.

Penanganan para mucikari sendiri dilaksanakan pasca penutupan yaitu setelah anak binaan dipulangkan ke daerah masing-masing. Rencananya para mucikari akan diberikan latihan ketrampilan yang diberikkan langsung oleh Balai Latihan Kerja dan Industri (BLKI), berupa pengelasan, pembubutan dan montir. Selain ketrampilan mucikari juga diberikan uang saku sebagai modal awal usaha dari ketrampilan yang didapat sedikitnya Rp. 500.000,- namun pada kenyataannya rencana ini tidak berjalan dengan sempurna sebab para mucikari menolak adanya latihan ketrampilan.¹³

Pertentangan pendapat antara tim penutupan dengan mucikari, mucikari tidak mau menerima apapun solusi yang diberikan oleh tim penutupan sebagai bekal keluar dari Silir. Mereka berpendapat kalau mereka menerima latihan ketrampilan yang akan diberikan oleh tim penutupan, berarti mereka rela ditutup dan menerima segala konsekwensi beserta tawaran yang diberikan oleh panitia yang tidak sesuai dengan keinginan mereka, sedangkan panitia penutupan resosialisasi berpendapat bahwa masalah dapat selesai dengan memberikan ketrampilan serta modal awal.

Pertentangan kedua pihak ini terjadi dikarenakan mereka memperjuangkan hak mereka. Di satu sisi pemerintah Kota Surakarta tidak dapat memberikan hak atas tanah Silir karena tanah tersebut merupakan milik negara, sedangkan penghuni silir dalam hal ini adalah para mucikari berpendapat mereka berhak atas tanah tersebut sebab mereka sudah dijanjikan dan sudah bersusah payah mengelola lokasi tersebut.¹⁴

¹³ Wawancara dengan Paimin tanggal 14 Febuari 2009

¹⁴ *ibid*

Hal ini pulalah yang mereka tuntut dari pemerintah agar memberikan sertifikasi atas tanah yang mereka tempati selama ini, mereka menganggap apa yang telah dijanjikan oleh pemerintah adalah hutang yang harus ditepati.

Para mucikari Silir ini pada awal pendirian resosialisasi, telah membuat perjanjian antara mucikari dengan pemerintah kota, bahwa pada dasarnya Pemerintah Kota Surakarta menyediakan lahan atau tanah yang hanya digunakan untuk pelacuran, dan selambat-lambatnya dalam tiga bulan para mucikari sudah mendirikan rumah sebagai tempat kegiatan prostitusi. Dalam hal ini status tanah ini adalah menyewa kepada Pemerintah Kota Surakarta dengan masa perpanjangan setiap bulan. Dalam perjanjian ini juga ada pernyataan yang mengatakan bahwa, apabila menaati semua ketentuan yang telah ditetapkan oleh panitia resosialisasi dan berjalan dengan baik selama lima tahun dari berdirinya resosialisasi Silir akan diberikan hak atas sertifikat tanah.

Pemberian Janji oleh pemerintah Kota ini akhirnya ditagih oleh para penghuni Silir setelah berjalan lima tahun lamanya, tapi pemerintah pada saat itu menolak dengan alasan tanah untuk prostitusi itu tidak bisa dibuatkan sertifikatnya karena tanah ini milik negara. Sertifikat tanah hanya bisa diberikan apabila resosialisasi ditutup. Hal ini pulalah yang semakin menguatkan para mucikari untuk memperjuangkan hak milik atas tanah yang telah mereka tempati selama itu.¹⁵

Kondisi pertentangan antara penghuni Silir yang bersikeras bahwa pemerintah harus tanggap terhadap nasib mereka dan tuntutan masyarakat yang terus mengalir yang meminta Silir harus tetap ditutup akhirnya membuahkan sebuah SK penutupan

¹⁵ *Bengawan Pos*, 23 April 2002

Silir. Hal ini sebenarnya bisa dihindari bila pemerintah jauh-jauh hari sebelumnya mengumumkan akan menutup serta mencari cara yang tepat dan dapat melegakan kedua pihak. Pada fakta yang terjadi di lapangan adalah pemerintah hanya menghembuskan isu tentang penutupan kemudian SK penutupan keluar dan hanya dalam waktu tiga bulan diharapkan lokasi bersih dari praktek pelacuran.

Pemerintah sebenarnya tidak tinggal diam membiarkan masalah ini, pemerintah berusaha untuk berunding dengan para penghuni. Pemerintah menawarkan jalan relokasi dari tempat yang mereka tempati ke daerah Kentheng di sebelah selatan Silir dengan spesifikasi tempat baru tersebut seluas 150 meter persegi dengan sebuah rumah tipe 45 di atasnya dan sebuah sertifikat tanah atas tanah yang akan mereka tempati tersebut dengan syarat daerah yang baru hanya boleh digunakan untuk pemukiman dan tidak digunakan untuk tempat pelacuran. Solusi yang diberikan oleh Pemkot ini tidak mendapatkan respon yang positif dari seluruh warga Silir dan juga ditolak oleh para penghuni resosialisasi. Mereka tetap bersikeras bahwa mereka tidak ingin pindah dari Silir, karena mereka telah bersusah payah membangun di Silir dan hanya mau sertifikat atas tempat yang mereka tempati yaitu di Silir.¹⁶

Pada tanggal 14 Juni 2006, permasalahan sertifikasi tanah mulai menemui titik temu ketika pemerintah kota melakukan pengukuran dan verifikasi di lokasi eks resosialisasi Silir untuk mengetahui jumlah pasti bangunan dan penghuni yang tinggal di lokasi tersebut. Hal ini merupakan kabar yang melegakan bagi penghuni silir dikarenakan setelah proses perjuangan yang melelahkan dan memerlukan waktu yang

¹⁶ Supri Indah Utami, 2002. Evaluasi Dampak Penutupan Resosialisasi Silir Pada Pelacur Eks Silir”, *Skripsi* Jurusan Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret Surakarta, halaman 83

lama akhirnya perjuangan mereka membuahkan hasil. Pemberian sertifikat atas tanah yang mereka tempati selamai, namun ada satu syarat yang harus dipenuhi dan harus ditaati oleh para penghuni dengan satu catatan, bahwa tanah yang mereka tempati tidak boleh digunakan lagi sebagai tempat pelacuran dan apabila kesepakatan ini dilanggar maka sertifikat kepemilikan tanah akan dicabut.¹⁷

2. Pembangunan Pasar Klithikan Notoharjo dan Upaya Perbaikan Citra Tentang Silir

Menindaklanjuti Surat Keputusan Walikotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor: 462.3/094/1/1998 tentang, Penutupan Kampung Silir sebagai Tempat Resosialisasi. Di mana salah satu keputusan tentang bekas lahan resosialisasi beserta perluasaannya sesuai dengan kebutuhan akan direncanakan untuk pembangunan fasilitas umum berupa pasar induk hasil bumi dan fasilitas transportasi. Untuk itu maka pemkot telah membuat sebuah desain dimana eks resosialisasi Silir akan dijadikan pasar *Klithikan* Semanggi, pasar rakyat yang bertujuan untuk memberdayakan ekonomi kerakyatan.¹⁸

Pembangunan pasar *Klithikan* bertujuan untuk memberdayakan ekonomi kerakyatan. Selain itu, pembangunan ini juga berupaya untuk penataan tata ruang kota Solo yang cenderung kumuh dan tidak tertata dengan baik ke arah yang lebih baik lagi. Pemerintah berupaya menata kembali tempat-tempat yang selama ini terkesan kumuh dan tidak tertat dengan rapi. Salah satu tempatnya adalah para PKL

¹⁷ *Solo Pos*, 14 Juni 2006

¹⁸ *Solo Pos*, 10 juni 2006

yang berada di sekitar Monumen 45 Banjarsari, untuk relokasi tersebut maka Pemkot telah menyiapkan lahan di Semanggi seluas 11,950 meter persegi. Di atas lahan tersebut dibangun kios sebanyak 1.018 buah dan sarana prasarana lainnya, diantaranya parkir mobil dan sepeda motor, koridor, kantor pengelola, mushola dan sarana dan fasilitas umum lainnya.

Pemilihan Semanggi bukan tanpa pertimbangan seksama, karena wilayah ini ditunjang beberapa potensi, di antaranya sarana dan prasarana transportasi lengkap; adanya pusat-pusat kegiatan sebagai pemacu pertumbuhan kawasan yang berupa pasar besi, pasar ayam, pasar *klithikan*, pasar rakyat, rumah toko (*ruko*), sub terminal dan bongkar muat, perumahan, penginapan, hotel dan restoran, rumah sakit serta tempat ibadah. di samping Semanggi juga terletak di kawasan pertumbuhan wilayah perbatasan.¹⁹ Selain itu juga, secara *historis* pemilihan tempat ini juga untuk merubah pandangan masyarakat tentang wilayah Silir yang selama ini lebih terkenal sebagai tempat yang dijadikan aktivitas pelacuran untuk menjadi lebih baik lagi dan tidak lagi terkenal sebagai tempat pelacuran.²⁰

Proses pembangunan pasar sendiri memakan waktu kurang lebih 90 hari serta biaya Rp. 5.126.250.000,00. Relokasi PKL dari Banjarsari ke Semanggi dilakukan setelah tahap pembangunan fisik kios dan kelengkapan fasilitas pasar. Proses pembangunan sendiri selesai pada tanggal 27 juni 2006 dengan masa tenggang 14 hari sehingga pasar dapat digunakan mulai tanggal 11 juli 2006.

¹⁹ _____, 2007. *Memboyong 989 PKL Dari Banjarsari ke Semanggi*, Surakarta: Pemkot Surakarta, halaman 42

²⁰ *Suara Merdeka*, 23 Juni 2006

Untuk menyasati suatu kecemburuan dan konflik antar pengguna kios, Pemkot bekerja sama dengan paguyuban pedagang PKL Banjarsari melakukan suatu pengundian untuk memilih tempat berjualan para pedagang, agar tidak timbul suatu kecurigaan dalam pengundian tersebut metode dan ketentuan tentang tata cara pengundian telah disepakati bersama sebelumnya. Setting kios pasar sendiri terbagi dalam 18 blok berdasarkan jenis dagangan yang diperjual belikan. Sesuai tahap pelaksanaan undian, pedagang "diikat" sebuah perjanjian tertulis agar mereka mematuhi pembagian zoning, hasil undian dan ketentuan lainnya yang berlaku mengenai pasar. Salah satu hal penting dalam perjanjian itu adalah komitmen dari para pedagang untuk tidak menjual atau mengalihkan hak penempatan kios yang menjadi jatahnya. Komitmen ini sangat penting karena relokasi ini oleh pemerintah kota diberi kemudahan mendapatkan Surat Hak Penempatan (SHP), Surai Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP) tanpa membayar alias gratis.²¹

Tanggal 23 Juli 2006 kota Surakarta mempunyai *Gawe* besar berupa prosesi kirab budaya yang menandai boyongan resmi para pedagang kaki lima (PKL) dari kawasan Monumen '45 Banjarsari menuju lokasi yang baru yaitu Pasar Klithikan Notoharjo. Peristiwa ini merupakan suatu hal yang langka dan baru pertama kali terjadi "Bedhol Desa" PKL yang melibatkan pedagang kaki lima dalam jumlah kurang lebih 989 pedagang. Mereka secara resmi meninggalkan lokasi tempat berdagang lam di Monumen '45 Banjarsari yang akan dikembalikan sebagai ruang

²¹ _____, 2007. *Memboyong 989 PKL Dari Banjarsari ke Semanggi*, Surakarta: Pemkot Surakarta, halaman 62

publik, untuk memulai hidup baru di pasar yang telah di desain secara khusus oleh Pemkot untuk perdagangan klithikan di kawasan Semanggi.²²

Boyongan PKL ini menandai akhir sebuah upaya panjang yang tidak saja membutuhkan keuletan, kerja keras dan kesabaran yang luar biasa tetapi juga penuh liku-liku karena sempat diwarnai penolakan para PKL serta wacana tentang relokasi PKL monumen banjarsari sebenarnya sudah berlangsung lama. Tercatat sudah tiga kepemimpinan Walikota mencoba merelokasi. Di mulai dari era kepemimpinan Imam Sutopo kemudian dilanjutkan pada masa Walikota-Wakil Walikota Slamet Suryanto – J Soeprapto, hingga akhirnya ke masa kepemimpinan Walikota – wakil Walikota Joko Widodo – FX Hadi Rudyatmoko. Bahkan sebuah pembangunan yang pembiayaannya dibantu anggaran dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah berdiri di Semanggi untuk digunakan relokasi namun hingga bangunan ini mangkrak dan rusak terjadi tawar-menawar sehingga isu relokasi tak kunjung tuntas bahkan menjurus ke permasalahan yang sangat kompleks.

Proses relokasi yang berjalan lancar dan tanpa ada suatu tindakan kekerasan oleh Pemkot Surakarta merupakan kredit poin tersendiri bagi kepemimpinan Walikota – Wakil Walikota, Joko Widodo – FX Hadi Rudyatmoko. Karena itu, keberhasilan ini bukan berarti penataan tata ruang serta Permasalahan PKL di kota Surakarta telah selesai, tetapi hal ini dijadikan suatu momentum oleh Pemkot untuk mewujudkan Solo yang BERSERI segera tercapai.

²² *Suara Merdeka*, 24 Juli 2006

C. Pelacuran Jalanan Di Surakarta

Bisnis pelacuran mempunyai beberapa jenis tipe yang dapat dilihat dari kelas seorang pelacur dengan pelacur lainnya. Indikator yang membedakan adalah umur, penampilan busana, fisik, wajah, tinggi badan, tarif, pelayanan di kamar, kemampuan berkomunikasi, pendidikan, lokasi untuk "bermain" seks, sarana dan prasarana berkomunikasi. Tipe pelacuran seperti inilah yang membedakan keragaman bisnis prostitusi di dalam memenuhi keinginan seksual kaum laki-laki hidung belang.²³

Dilihat dari cara beroperasinya, pelacuran dapat dibagi menjadi 5 tipe, antara lain:²⁴

1. Pelacuran jalanan (*Street Prostitution*); sering terlihat sendiri menanti tamu di pinggir jalan tertentu di waktu malam hari, dengan aktivitas dan aksesoris yang *vulgar*. Mereka termasuk kategori rendah, jarang sekali memperhatikan kesehatan dan banyak yang tidak teriat dengan germo.
2. Pelacuran panggilan (*Call Girl Prostitution*), bersikap pasif dan menunggu panggilan lewat telpon dan termasuk dalam kategori pelacur menengah ke atas.
3. Pelacuran Rumah Bordil (*Borthel Prostitution*) terdiri dari 3 kelompok:
 - a) Terpencar dan berpencar dengan rumah penduduk.
 - b) Terpusat di suatu tempat yang biasanya merupakan kompleks dan terdapat beberapa rumah penduduk.

²³ Reno Bachtiar dan Edy Purnomo, 2007. *Bisnis Prostitusi, Profesi Yang Menguntungkan*, Yogyakarta: Penerbit Pinus, halaman 34

²⁴ A.S Alam, 1984. *Pelacuran dan Pemerasan (Studi Sosiologis Tentang Eksploitasi Manusia Oleh Manusia)*, Bandung: Alumni, halaman 5

- c) Terdapat di daerah khusus yang letaknya agak jauh dari rumah penduduk dan penempatannya ditunjuk berdasarkan SK (Surat Keputusan) Pemerintah Daerah dan sering disebut dengan lokalisasi
4. Pelacuran Terselubung (*Clandestine Prostitution*) seperti misalnya dalam bar, diskotek, panti pijat, salon dan sebagainya.
 5. Pelacuran Amatir (*Amateur Prostitution*) bersifat rahasia, dikenal orang-orang tertentu, tarif sangat tinggi dan kegiatan melacur ini hanya dijadikan pekerjaan sampingan serta mempunyai pekerjaan resmi, terkadang memiliki kedudukan terhormat seperti artis, ibu rumah tangga, pegawai, mahasiswi dan sebagainya yang dikenal luas oleh masyarakat dan mereka ini sangat selektif dalam memilih tamu.

Di kota Solo, pada tahun 1950 pelacuran telah menjamur di berbagai tempat di tengah kota. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut Pemerintah kemudian mendirikan Resosialisasi Silir. Resosialisasi Silir sudah puluhan tahun berada di kota ini sehingga pelacuran bukanlah sesuatu yang terlalu asing bagi masyarakat kota Solo, hampir semua kalangan mengetahui nama dan lokasi pelacuran, akan tetapi belum banyak yang mengetahui bahwa proses pembangunan sebuah kota terutama kota Solo telah menambah jumlah pelacur dan berkembang berbagai jenis pelacuran yang sulit ditemui pada awal-awal pembangunan.

Penutupan resosialisasi secara resmi oleh Pemerintah Daerah Surakarta ternyata menimbulkan permasalahan sosial yang lebih besar, Para pekerja seks komersial yang tadinya beroperasi di daerah resosialisasi, kini mulai beroperasi di

jalan dan menjaring langganan di jalan dan hal ini menyebabkan maraknya kembali pelacuran jalan.²⁵

Selain itu, berkembangnya pelacuran jalan disebabkan banyak aspek dan sangat kompleks. Alasan-alasan melakukan tindakan prostitusi adalah tekanan ekonomi, karena tidak puas dengan posisi yang ada, karena kebodohan, kecacatan jiwa, karena sakit hati serta tidak puas dengan kehidupan seksual. Lebih spesifik lagi, terdapat dua faktor penyebab meningkatnya pelacuran yaitu faktor penawaran dan permintaan. Penawaran dikaitkan dengan rendahnya pendidikan dan kemiskinan dikalangan wanita dan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan proporsi mereka yang sangat tinggi di hampir semua jenis pelacuran. Aspek permintaan adalah semakin baiknya kesejahteraan dan kemampuan lelaki untuk membeli pelayanan seks. Walaupun demikian, dengan adanya perbaikan sosial ekonomi tidak bisa menghilangkan praktek prostitusi, karena hal ini berkaitan dengan permintaan, kejahatan dan eksploitasi perempuan.²⁶

Di Kota Solo pelacuran jalan melakukan operasinya di pinggir jalan, tempat umum, pojok kota, beroperasi pada malam hari, di keremangan jalan kota dan dibawa ke mana saja untuk melakukan hubungan seksual, misalnya ke gubuk warung, mobil atau tempat lain sesuka pelanggan. Pekerja seks jalan secara umum dapat dibedakan menjadi dua kelas sesuai dengan penampilan mereka. Bagi orang-orang awam sangat sulit sekali membedakan apakah wanita-wanita tersebut berprofesi sebagai pekerja seks jalan atau wanita biasa. Sangat sulit sekali memperkirakan

²⁵ *Solo Pos*, 24 April 2000

²⁶ Tjohjo Purnomo, Ashadi Siregar, 1983. *DOLLY (Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly)* Jakarta; Grafiti Pers, halaman 100

berapa jumlah pelacur jalanan yang ada di kota Solo. Di dalam penelitian yang dilakukan oleh SPEK-HAM terdapat lebih dari 300 PSK yang melakukan operasi di jalanan.²⁷ Kesulitan dalam melakukan pendataan jumlah PSK yang beroperasi di jalanan disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya;²⁸

1. Tempat operasi yang tidak menetap dan sering kali berpindah-pindah.
2. Waktu operasi yang tidak menetap.
3. Terkadang transaksi diambil jalan tengah, hal ini biasa dilakukan oleh mereka yang telah menjadi pelanggan tetap.
4. Memerlukan waktu yang relatif lama untuk memastikan mereka itu sebagai pelacur jalanan.
5. Lokasi operasi yang menyebar di penjuru kota

Lokasi pelacuran jalanan di Surakarta tersebar di berbagai tempat di sekitar sudut penjuru kota Surakarta. Maraknya pelacuran yang secara tidak langsung didukung oleh warga masyarakat sekitar. Di kecamatan Banjarsari terdapat sekitar 46 hotel yang bebas digunakan sebagai aktivitas pelacuran terselubung. Masyarakat yang bersifat *permisif* malah banyak yang menyewakan tempat untuk praktek pelacuran.²⁹

Tempat di wilayah Kecamatan Banjarsari yang sering digunakan untuk mangkal para pelacur di antaranya Kelurahan Kestalan yang tepatnya di wilayah sekitar RRI, Kelurahan Setabelan yaitu di sekitar Monumen Perjuangan 45,

²⁷SPEK-HAM, *Graha Perempuan – edisi I*, Surakarta, 2001, halaman 6

²⁸ La Pona, 1998. *Pekerja Seks Jalanan: Potensi Penularan Penyakit Seksual*, Yogyakarta; Pusat Penelitian Kependudukan UGM, halaman 18

²⁹ Wawancara dengan Ardiansa (Pegawai Hotel) tanggal 3 Maret 2010

Kelurahan Manahan di sekitar stadion manahan dan kelurahan Gilingan yang berada di sekitar terminal Tirtonadi.

Kawasan RRI merupakan salah satu lokasi pelacuran jalanan. Letaknya yang berada di tengah kota sangat mudah di jangkau baik pelacur maupun masyarakat umum. Aktivitas pelacuran di sini sangat mudah dilihat dan pada umumnya mereka akan didekati tamu-tamunya serta tarifnyapun dapat ditawar, setelah persetujuan disepakati meliputi tempat untuk melakukan pekerjaannya.³⁰

Tidak jauh dari RRI juga terdapat lokasi yang karakteristiknya hampir sama dengan RRI yaitu sekitar Monumen Perjuangan 45, di perempatan monumen tersebut biasanya aktivitas pelacuran berada. Setelah hari gelap tidak lama kemudian mulai muncul pelacur yang mangkal untuk mendapatkan tamu. Lokasi ini semakin ramai dengan kondisi lingkungan yang tanpa penerangan sehingga kondisi ini sangat mendukung untuk dijadikan tempat prostitusi.³¹ Tidak hanya perempuan dewasa, di monumen ini juga nampak pelacuran anak yang berkelompok menanti tamu yang datang. Mereka mengenakan pakaian yang minim sehingga mengundang perhatian dan dandanan yang menyolok serta sensual.

Tempat lain yang biasa digunakan untuk aktivitas prostitusi ditemukan di sekitar terminal Tirtonadi. Pada malam hari di sebelah timur terminal dan di depan deretan toko bahan bangunan, ada beberapa pelacur yang menjajakan diri secara terbuka dan menawarkan pelayanan seksual. Tempat ini semakin marak digunakan dikarenakan letak yang strategis terlebih lagi lokasi ini merupakan akses transportasi

³⁰ *Solo Pos*, 21 November 2002

³¹ *Bengawan Pos*, 31 Mei 2002

dari dan ke terminal. Ada hal yang menarik dari lokasi di sekitar wilayah tersebut, walaupun aktivitas pelacuran mengalami peningkatan namun hal ini tidak membuat warga sekitar merasa resah dikarenakan di antara mereka telah terjalin suatu kesepakatan tidak tertulis untuk saling menjaga stabilitas keamanan.³²

Perilaku pelacur jalanan umumnya selalu diidentikkan dengan sikap agresif, berpenampilan mencolok, suka menegur atau menggoda laki-laki yang lewat di hadapannya dan bersedia dibawa kemana saja untuk melakukan hubungan seksual sesuka pelanggan. Perilaku tersebut tidaklah semuanya bisa mewakili ciri-ciri pelacuran jalanan di Surakarta. Secara umum mereka cenderung pasif menanti pelanggan, walaupun ada beberapa yang kelihatan agresif. Pihak laki-lakilah yang justru kelihatan agresif melakukan pendekatan, mungkin ini strategi mereka dalam menjaring pelanggan. Mereka cenderung menyendiri dan berdiam secara berkelompok dan seakan-akan memberikan peluang untuk didekati.

Secara umum, semua pelacur tidak bisa menolak setiap orang yang mengajak berkencan. Pelanggan yang telah *membokingnya* merupakan lahan penghasilan yang harus dipertahankan, dengan demikian secara sungguh-sungguh ia harus tetap menunjukkan pelayanan yang memuaskan terhadap teman kencannya. Apabila ada calon teman kencan yang tidak pelacur senangi, maka mereka akan tetap melayani teman kencan tersebut hanya sebatas keinginan untuk melepaskan hasrat seksual.

Perlakuan pelacur akan jauh berbeda ketika dia diajak kencan dengan orang yang mereka senangi. Kelompok orang yang termasuk disenangi oleh pelacur adalah mereka yang masih muda dengan pakaian serta penampilan rapi. Kalangan

³² *Solo Pos*, 25 February 2004

mahasiswa merupakan orang yang paling disenangi oleh pelacur. Di antara mereka berlaku gengsi tentang pelanggan yang berasal dari kalangan mahasiswa, oleh karena itu ada simbol-simbol seksual tertentu yang diberikan kepada pelanggan yang disenangi

Perlakuan pelacur dengan simbol *diservice* menunjukkan pelayanan ekstra yang dilakukan oleh pelacur kepada pelanggan yang disenanginya. *Diservice* mempunyai arti bahwa teman kencan akan diperlakukan secara istimewa. Pelayanan yang diberikan sebelum *penetrasi* merupakan bentuk keistimewaan pelayanan yang diberikan kepada teman kencan. Perlakuan itu termasuk memberikan rangsangan tertentu dengan berbagai teknik yang dipunyai. *Oral seks* biasanya merupakan perlakuan utama kepada pelanggan yang termasuk kategori *diservice*.³³ Perlakuan sebelum *penetrasi* merupakan pelayanan kepada pelanggan yang bertujuan memberikan kepuasan yang lebih, dengan cara itu pelanggan yang bertujuan memberikan kepuasan yang lebih dan dengan cara itu pula pelanggan yang bersangkutan tidak akan meninggalkan dirinya.³⁴

Simbol-simbol seksual yang berlaku di kalangan pelacur sebenarnya menunjukkan orientasi seksual yang ada pada diri setiap pelacur. Di kalangan pelacur juga berlaku penikmatan seks yang diberikan oleh para pelanggannya. Pelacur secara nyata juga menikmati hubungan seks yang dilakukan oleh pelanggan tertentu³⁵. Keperkasaan yang disimbolkan dari kalangan muda merupakan orientasi penikmatan

³³ Bagi pelanggan yang kebetulan menolak untuk melakukan tindakan oral seks, maka perlakuan tetap menunjukkan agresifitas dari pelacur.

³⁴ Wawancara dengan Katmi, Pekerja Seks Komersial, 17 oktober 2009

³⁵ *ibid*

hubungan seks yang diharapkan oleh pelacur. Oleh karena itu, perlakuan kepada pelanggan mempunyai dua konotasi seks dikalangan pelacur. *Pertama*, ketika pelacur diajak kencan oleh orang yang tidak disukai maka pelayanan yang diberikan hanya sebatas kontrak kerja yang disepakati.³⁶ *Kedua*, ketika pelacur diajak kencan orang yang mereka senangi maka mereka juga akan mendapatkan suatu kepuasan tidak hanya sebagai obyek melainkan juga subyek. Di samping dianggap sebagai pelanggan yang ingin mendapatkan kepuasan seksual, pelanggan yang mereka senangi juga dianggap sebagai subjek yang dapat memberikan kepuasan seksual kepada dirinya. Dari pelanggan jenis inilah pelacur mendapatkan dua keuntungan sekaligus. Secara fisik mereka mendapatkan pemenuhan hajat seksual dilain pihak pelacur akan mendapatkan bayaran yang selalu mereka harapkan dari pelanggan.

Perlakuan senang tidak senang kepada teman kencannya ternyata lebih didasarkan pada kebutuhan pribadi dari pelacur untuk mendapatkan imbalan seks dari perilaku yang diciptakannya dari teman kencannya. Sedemikian seringnya ia memberikan pelayanan ekstra kepada teman kencan sampai dia mengalami orgasme yang dianggap sebagai puncak seks yang diharapkan.³⁷ Padahal orgasme tidak akan terjadi apabila melayani tamu yang tidak mereka senangi. Salah satu trik yang dilakukan untuk menyenangkan dan memberikan kebanggaan dari teman kencan yang tidak mereka sukai dengan cara berpura-pura mencapai orgasme.³⁸

³⁶ Kebiasaan yang dilakukan oleh pelacur ketika mendapatkan pelanggan yang mereka tidak sukai adalah dengan symbol mengacungkan jari tengah sebagai tanda ketidaksukaan mereka terhadap teman kencan. (wawancara dengan Anik 28 September 2009)

³⁷ Orgasme merupakan suatu puncak kenikmatan ketika melakukan hubungan badan, hal ini ditandai dengan keluarnya sperma maupun sel telur.

³⁸ Wawancara dengan Trisnawati (Bukan Nama Sebenarnya), Pekerja Seks Komersial, tanggal 15 September 2009

Pelacuran jalanan ini dikategorikan sebagai pelacuran golongan rendah dari segi tempat, tarif dan paling rawan terhadap penularan PMS (Penyakit Menular Seksual) namun, bukan berarti pelanggan jenis seks ini sedikit dan hanya berasal dari masyarakat golongan bawah karena ada juga pelanggan dari kalangan menengah ke atas yang menggunakan jasa mereka.

Di Solo sendiri, walaupun peraturan anti maksiat dijalankan dan operasi pekat (penyakit masyarakat) secara teratur diadakan, operasi ini tidak mengurangi jumlah pelacuran jalanan, bila tidak gagal karena adanya kebocoran kepada pekerja seks komersial, maka dalam setiap operasi dapat menjaring sekitar 20 – 30 an orang. Penangkapan ini memang dilanjutkan ke persidangan dengan denda yang bervariasi dari Rp. 500.000 per orang subsider 14 hari kurungan sampai denda Rp. 1000.000 per orang subsider penjara 21 hari kurungan, selebihnya mereka hanya dilakukan proses pendataan dan diberi nasehat untuk tidak lagi melakukan aktivitasnya lagi.³⁹

³⁹ *Solo Pos*, 29 September 2006

Tabel 7
Hasil Razia PSK di Surakarta Tahun 2003 – 2005

No	Bulan	Banyaknya Razia	Jumlah Hasil Razia
1	Juni 2003	1 kali kegiatan razia	26 orang
2	Mei 2004	2 kali kegiatan razia	82 orang
3	Juni 2004	3 kali kegiatan razia	55 orang
4	Oktober 2004	1 kali kegiatan razia	19 orang
5	Desember 2004	2 kali kegiatan razia	31 orang
6	Januari 2005	1 kali kegiatan razia	17 orang

Sumber: Dinas Kesejahteraan Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (DKRPP-KB) 2003-2005

Operasi Pekat yang dilakukan pihak kepolisian yang bekerjasama dengan Dinas Sosial tidak berarti banyak, karena biasanya para PSK tidak beroperasi sesaat dan kemudian muncul untuk menjalankan aktivitasnya kembali. Bahkan operasi pekat yang dilancarkan secara intens untuk menyembut bulan suci Ramadhan sering gagal karena informasi yang bocor, karena itu ketika dilakukan penggrebekan tempat-tempat mangkal yang biasa penuh dengan PSK tiba-tiba menjadi sepi. Disinyalir sejumlah oknum aparat keamanan justru terlibat menjadi beking dalam bisnis pelacuran jalanan ini.⁴⁰

D. Perkembangan HIV/AIDS di Kota Surakarta

Kesehatan berkaitan erat dengan aspek sosial, ekonomi dan budaya. Oleh karena itu, permasalahan kesehatan terkait erat dengan kebiasaan yang dilakukan oleh

⁴⁰ Kompas, 19 juni 2000

seseorang. Ketidaktahuan tentang penyakit yang dipengaruhi oleh kurangnya KIE (komunikasi, informasi dan edukasi) dibidang kesehatan dan kurangnya akses terhadap kesehatan dapat berpengaruh terhadap tingkat kesehatan seseorang.⁴¹

Perilaku seksual yang berlebihan (baik dalam frekuensi, ragam maupun jumlah pasangan) membawa dampak buruk bagi kehidupan. Munculnya beberapa penyakit kelamin atau penyakit menular seksual sering kali dikaitkan dengan perilaku seksual manusia yang dalam batas-batas tertentu telah melanggar norma. Dalam batas kehidupan seksual tidak lagi sebagai anugerah tetapi berubah menjadi suatu musibah. Penyakit Menular Seksual (PMS) adalah penyakit yang penularannya terutama terjadi melalui hubungan kelamin. Seperti jenisnya yang bermacam-macam, penyebab PMS disebabkan oleh bakteri, jamur, protozoa atau virus. Jenis PMS yang diketahui adalah *Gonorrhoea* dan *Syphilis*. Disamping kedua jenis penyakit tersebut, ada banyak lagi yang dikategorikan PMS seperti trikomoniasis, kandidiasis, herpes genital, genital warts dan sebagainya. Belakangan ini ditemukan HIV (*Human Immunodeficiency Viru*) yang mempunyai kemampuan mutasi sangat hebat dibandingkan dengan virus lain yang pernah dipelajari dalam ilmu kedokteran.⁴²

Dari faktor yang ada, keadaan PMS lain yang diderita salah seorang dari mitra seksual dapat meningkatkan resiko penularan HIV/AIDS. PMS merupakan masalah utama yang dialami banyak negara, terutama negara berkembang tempat fasilitas untuk mendiagnosa dan memberikan tindakan masih terbatas. 15% dari beban

⁴¹ Trisni Utami, Ismi Dwi A. N., Jefta Lebo, 1998. *Perilaku Seksual Gelandangan*, Yogyakarta; Pusat Penelitian Kependudukan UGM, halaman 55

⁴² Mundiharno. 1999, *Perilaku Seksual beresiko Tertular PMS dan HIV/AIDS*, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, halaman 9

penyakit yang dialami penduduk perkotaan di negara berkembang disebabkan oleh PMS. Di daerah tropis PMS merupakan peringkat kedua setelah malaria dalam hal dampak sosial ekonomi.⁴³

1. Penyebaran Virus HIV/AIDS di Surakarta

AIDS (*Acquired Immuno Deficiency Syndrom*) adalah suatu penyakit yang sampai saat ini belum ada obat yang menghilangkan virus yang mematikan ini. Virus ini bekerja dengan jalan menyerap kekebalan tubuh manusia, yang ditimbulkan oleh virus HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) sehingga tubuh mudah diserang penyakit-penyakit lain yang dapat berakibat fatal.⁴⁴ Dalam hal ini cara penularan. Sebagian besar penularan HIV/AIDS sebanyak 90% disebabkan hubungan seksual, baik berlainan jenis (*heterosexual*) maupun sesama jenis (*homosexual*). Selebihnya, penularan terjadi melalui jarum suntik bekas penderita HIV/AIDS, transfusi darah dan hubungan plasenta janin dan ibu terinfeksi.⁴⁵

Sejak ditemukan pertama kali tahun 1981, AIDS dewasa ini sudah merupakan penyakit pandemi yang melanda hampir seluruh dunia. Di Indonesia AIDS pertama kali ditemukan pada tahun 1987 pada seorang warga asal Bali yang mempunyai pasangan warga negara asing yang tinggal bersama selama hampir 10 tahun. Setelah kasus tersebut terungkap kemudian tahun 1988 pemerintah membentuk Litbangkes Departemen Kesehatan yang bertugas untuk menyusun kebijakan dan rencana strategi

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ Willy F. Pasuhuk, 1998, *AIDS*, Jakarta, Indonesia Publishing House, hal 23.

⁴⁵ La Pona. 1998. *Pekerja Seks Jalanan: Potensi Penularan Penyakit Seksual*, Yogyakarta; Pusat Penelitian Kependudukan UGM, halaman 6

penanggulangan HIV/AIDS nasional. Setelah semakin meluasnya pandemi HIV/AIDS di Indonesia yang mana pada tahun 2003 mencapai 90.000-120.000 orang dan setiap tahun jumlahnya semakin meningkat.⁴⁶

Penularan melalui hubungan seksual merupakan penularan infeksi HIV yang paling sering terjadi. Hubungan seksual, baik secara heteroseksual maupun homoseksual merupakan cara penularan yang paling utama di seluruh dunia. Virus ini dapat menular melalui segala macam bentuk kegiatan seksual secara penetrasi, dimana semen cairan vagina atau cairan mulut rahim (*cervix*) terinfeksi dengan HIV atau melalui perpindahan darah. Infeksi dapat ditularkan dari setiap pengidap HIV kepada pasangan seksualnya.

HIV sebenarnya tidak mudah menular dibandingkan dengan, misalnya virus influenza. Virus ini terdapat di dalam darah, air mani, air liur, air kemih, cairan vagina dan air susu ibu yang terinfeksi HIV. Tidak ada bukti penularan HIV melalui cara lain, misalnya melalui saluran pernafasan atau pencernaan. Juga tidak melalui hubungan sosial biasa dalam ruang lingkup apapun, apakah di rumah, di sekolah, tempat kerja ataupun penjara. HIV juga tidak ditularkan melalui gigitan nyamuk, makanan, air, kakus, kolam renang, menggunakan secara bersama-sama alat-alat makan dan minum atau objek lain seperti pakaian bekas dan telpon, bahkan berciuman belum menunjukkan resiko penularan.⁴⁷

Pelacuran berhubungan erat dengan penularan berbagai penyakit seksual berbahaya dan bila aspek kesehatan pelacur tidak ditangani secara serius, penularan

⁴⁶ *Suara Merdeka*, 1 Desember 2006

⁴⁷ Mundiharno. 1999, *Perilaku Seksual beresiko Tertular PMS dan HIV/AIDS*, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, halaman 10

HIV/AIDS yang cepat dari pelacur, pelanggan sulit dicegah. Di mata masyarakat profesi wanita pekerja seks dianggap sebagai pekerjaan hina. Menghapuskan sama sekali kegiatan prostitusi memang tidak mungkin dan cara yang paling efektif adalah menanggulangi agar dampak negatif yang ditimbulkan tidak meluas ke masyarakat.

Awal munculnya HIV/AIDS di Surakarta belum ada bukti yang jelas namun pada tahun 1990 ditemukan sebuah kasus positif HIV pada seorang wanita PSK (Pekerja Seks Komersial) di Alun-Alun Kidul Kraton Surakarta. Kemudian kasus tersebut dicurigai berkembang ke komunitas yang paling beresiko tinggi masalah HIV/AIDS yaitu para PSK. Semakin rawannya insiden HIV/AIDS, antara lain disebabkan umumnya kaum pelacur kurang bersikap terbuka, banyak yang melakukan seks bebas tanpa merasa ada keluhan sehingga melanjutkan perbuatan itu tanpa memperdulikan resikonya. Sikap menutup diri, hanya ingin bergaul di kalangan sendiri menimbulkan keengganan untuk berobat manakala ada gejala-gejala penyakit yang timbul. Seorang yang terkena virus tersebut biasanya tidak suka berterus terang kepada orang-orang sekitarnya sehingga penyebaran virus tersebut semakin meningkat.

Penelitian yang dilakukan oleh *Family Health International* (FHI) pada tahun 2005, Solo menjadi salah satu diantara tiga kota di Jawa Tengah selain Semarang dan Banyumas yang setiap tahun penambahan jumlah penderita HIV/AIDSnya cukup tinggi. jumlah penderita HIV/AIDS sendiri pada tahun 2005 mencapai 7 orang penderita virus HIV dan 2 orang positif mengidap Aids. Secara kumulatif dari tahun

ke tahun penderita virus HIV/AIDS mengalami peningkatan.⁴⁸ Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 8
Jumlah Penderita HIV dan AIDS Di Solo

Tahun	HIV	AIDS
1999	1	0
2000	0	0
2001	0	0
2002	1	0
2003	1	1
2004	4	1
2005	7	2
jumlah	14	4

Sumber: Dinas Kesehatan Surakarta 2005

Dari tabel diatas dapat diketahui bagaimana peningkatan jumlah penderita HIV/AIDS dari tahun ke tahun dimana dalam laju perkembangannya masih dalam tahap yang lambat. Hal ini bisa dilihat dari perkembangan setiap tahunnya yang relatif masih sangat sedikit dan jumlah peningkatan penyebaran virus HIV/AIDS paling banyak terjadi pada kurun waktu tahun 2004 sampai dengan tahun 2005 dimana dalam jumlah penderitannya mencapai 11 orang untuk virus HIV dan 3 orang yang positif terkena AIDS. Peningkatan penderita HIV/AIDS tidak lepas dari posisi kota Solo sendiri yang merupakan daerah tujuan wisata dan letaknya yang strategis sehingga mobilitas penduduknya tinggi serta membawa konsekwensi kebutuhan jasa hiburan termasuk layanan seksual dan keberadaan kelompok resiko tinggi. PSK

⁴⁸ *Solo Pos*, 1 Desember 2005

merupakan kelompok yang paling tinggi terjangkit virus HIV/AIDS.⁴⁹ Secara tidak langsung Pemerintah Kota juga ikut berperan dalam peningkatan jumlah penderita virus ini. Penutupan resosialisasi Silir berakibat tidak adanya lagi kontrol kesehatan terhadap pelacur dikarenakan sebelum resosialisasi ditutup. Pemkot bekerjasama dengan Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan rutin melakukan pemeriksaan kesehatan terhadap pelacur tapi setelah penutupan pemeriksaan tidak ada lagi dan pemeriksaan kesehatan PSK dilakukan atas inisiatif sendiri-sendiri. Ironisnya dari sekitar 300an PSK baru sekitar 89 orang yang sadar dan rutin mengunjungi (*Voluntary Counselling and Testing*) VCT.⁵⁰

2. Upaya Meminimalisir dan Pencegahan Virus HIV/AIDS

HIV/AIDS sangat erat kaitannya dengan pembangunan, karena virus ini dapat menyebar dengan cepat, menyerang kelompok usia produktif dan mengakibatkan kematian 100% pada penderitanya. Virus ini akan mempunyai dampak yang nyata bagi pembangunan di masa yang akan datang. Epidemik virus HIV/AIDS akan menambah penduduk yang hidup dalam kemiskinan dan menghambat usaha untuk mengembangkan sektor-sektor ekonomi tertentu seperti kesehatan, perhubungan, pariwisata, pertambangan dan pertanian.⁵¹

Penyebaran Virus HIV/AIDS yang demikian cepat meluas menjadi beban baru bagi berbagai negara. Di negara-negara berkembang, seperti Indonesia, beban

⁴⁹ Wawancara dengan Titik, Kepala Bidang Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan, Dinas Kesehatan Surakarta, 15 Februari 2010

⁵⁰ *Solo Pos*, 1 April 2006

⁵¹ Suriadi Gunawan, 1995. "AIDS dan Kesejahteraan Sosial" dalam *Prisma No. 3*

tersebut menjadi semakin berat karena ada beban penyakit lain yang juga harus diselesaikan. Negara-negara berembang pada umumnya belum berhasil sepenuhnya mengatasi beban penyakit-penyakit tradisional akibat infeksi. Namun, pada saat yang sama beban baru sudah muncul yaitu meningkatnya jumlah penyakit degeneratif. Akibatnya, banyak negara berkembang termasuk Indonesia memegang beban ganda yang harus diselesaikan. Diperkirakan bahwa rata-rata untuk satu kasus AIDS di Indonesia sebesar 33 juta rupiah, yang terdiri dari 3 juta rupiah biaya langsung dan sekitar 30 juta rupiah biaya tidak langsung. Biaya rata-rata per kasus ini kira-kira 28 kali pendapatan per kapita Indonesia.⁵²

Perhatian masyarakat terhadap penyebaran virus HIV/AIDS masih sangat kecil dan yang menjadi kendala dalam memutuskan mata rantai penyebaran virus HIV/AIDS di kalangan PSK di Surakarta adalah tidak semua PSK yang merupakan kelompok resiko tinggi ingin memeriksakan dirinya ke petugas kesehatan. Pada saat ini salah satu upaya yang digunakan adalah dengan mendirikan klinik VCT (*Voluntary Counselling and Testing*) atau klinik konseling dan testing HIV secara sukarela yang terdapat di RS Dr Moewardi dan RS Oen. Klinik ini bertujuan untuk menyediakan informasi tentang HIV/AIDS, pencegahan, pengobatan, cara penularan, tes laboratorium HIV serta memberikan dukungan moral untuk perubahan perilaku yang lebih sehat dan aman.⁵³

⁵² Mundiharno. 1999, *Perilaku Seksual beresiko Tertular PMS dan HIV/AIDS*, Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, halaman 3

⁵³ Wawancara dengan Titik, Kepala Bidang Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan, Dinas Kesehatan Surakarta, 15 Februari 2010

Prinsip yang dipegang pada klinik VCT adalah persetujuan kerahasiaan tentang status penyakitnya, tidak diskriminasi dan menjamin mutu baik diagnostik maupun konsultatif. Apabila seseorang sudah dinyatakan positif HIV-AIDS maka klinik VCT akan merekomendasikan kliennya untuk penanganan ODHA (orang dengan virus HIV-AIDS) lebih lanjut melalui manajemen kasus.

Manajemen kasus merupakan mekanisme pengkoordinasian berbagai jenis layanan untuk ODHA yang mempunyai kebutuhan kompleks untuk memperoleh semua akses pelayanan secara cepat dan tepat. Dalam manajemen kasus ini terdapat seorang yang mempunyai fungsi koordinatif yaitu manajer kasus. ODHA akan mempunyai permasalahan yang sangat kompleks baik psikis, sosial maupun ekonomi. Pengetahuan masyarakat yang masih minim tentang AIDS membuat sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa ODHA itu harus dijauhi dan dikucilkan dari pergaulan.⁵⁴ Disinilah peran manajer kasus dalam memberikan dukungan terhadap ODHA baik dalam pengobatan maupun dukungan secara mental akibat dari pandangan negatif masyarakat, dengan adanya manajemen kasus maka jumlah dan perilaku ODHA akan terkontrol sehingga aktivitas ODHA yang mungkin akan mengakibatkan penularan ke orang lain akan terhenti.⁵⁵

Upaya pencegahan yang telah dilakukan selama ini adalah melakukan penyuluhan untuk menambah pengetahuan dan menumbuhkan kesadaran tentang bahaya penyakit AIDS. Namun demikian, penelitian program pencegahan HIV/AIDS yang sudah ada dan yang akan dikembangkan tetap diperlukan. Hal ini dikarenakan

⁵⁴ *Kompas*, 29 Maret 2006

⁵⁵ *Suara Merdeka*, 1 Desember 2006

masih adanya usaha pencegahan yang menyampaikan informasi dengan isi dan cara penyampaian yang kurang efektif, mempercayai mitos dan gagal menyampaikan pesan yang sesuai dengan kelompok sasaran. Hingga saat ini masih banyak program pencegahan yang sifatnya coba-coba tanpa melalui proses evaluasi dan penelitian. Kondisi ini terjadi terutama pada saat usaha pencegahan dibutuhkan respon cepat dalam menghadapi penyebaran HIV/AIDS.⁵⁶

Fokus usaha pencegahan HIV/AIDS umumnya diarahkan pada perilaku yang beresiko terhadap terjadinya infeksi atau penularan, karena infeksi ini dapat terjadi selama berlangsungnya proses pertukaran atau perpindahan cairan tubuh terutama darah dan cairan seksual, maka usaha pencegahan HIV/AIDS berusaha untuk mengubah atau memodifikasi cara berhubungan seks yang beresiko (*unsafe sex*) ke arah cara yang lebih aman (*safer sex*). Hal ini dapat dipahami mengingat pada beberapa variasi cara berhubungan seks, terdapat beberapa kemungkinan terjadinya pertukaran cairan tubuh seperti darah atau cairan seksual. Beberapa cara yang umum dan dianggap sebagai cara yang perlu dilakukan dalam suatu hubungan seks, dengan demikian maka usaha pencegah menjadi tidak sesederhana yang dipikirkan karena hubungan seks merupakan sifat yang sangat pribadi dan mendasar. Di samping itu, usaha perubahan cara-cara berhubungan seks dari yang beresiko ke arah yang lebih aman dari resiko penularan HIV/AIDS, perlu didahului oleh adanya suatu usaha peningkatan pengetahuan dan pembentukan sikap yang mendukung bagi perubahan perilaku seks yang aman dari resiko terjangkit HIV/AIDS.

⁵⁶ Immanuel Yulius Sumariono Soeyono, 1995, "Hubungan Antara Tingkat Pengetahuan Tentang HIV/AIDS dengan Intensi Untuk Melakukan Perilaku Seks Aman Pada Wanita Pekerja Seks" *Skripsi*, Jurusan Ilmu Psikologi Universitas Gadjah Mada, Halaman 7

Upaya lain pencegahan penyebaran pandemi virus HIV/AIDS dengan mengkampanye program ABC. A berarti *Abstentia Sexual*, dimana seseorang itu tidak melakukan hubungan seksual sama sekali. B adalah *be faithful* atau setia kepada pasangannya masing-masing serta tidak bergonta-ganti pasangan yang bisa mengakibatkan terjangkitnya virus ini. Sedangkan C adalah *condom* dimana cara ini lebih ditekankan pada penggunaan alat kontrasepsi berupa kondom dalam melakukan hubungan seksual.⁵⁷

Pengetahuan merupakan dasar dan fungsi sikap, intensi dan tindakan. Sehubungan dengan masalah HIV/AIDS, evaluasi terhadap berbagai atribut objek pengetahuan HIV/AIDS, dapat menentukan arah sikap dan mendorong motivasi dan intensi seseorang untuk menghindari diri dari resiko penularan HIV/AIDS. Pendekatan

⁵⁷ SPEK-HAM, *Graha Perempuan* – edisi XIV, Surakarta, 2007, halaman 11

BAB IV

PENGARUH KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA TERHADAP PERMASALAHAN PELACURAN

A. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial Di Kota Surakarta

Pelacuran merupakan salah satu fenomena sosial dalam masyarakat yang sangat kompleks, baik dari segi sebab-sebabnya, prosesnya maupun implikasi sosial yang ditimbulkannya. Pelacuran dengan berbagai versinya merupakan bisnis yang abadi sepanjang zaman. Karena disamping disebut 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.¹

Prostitusi atau pelacuran sebagai salah satu penyakit masyarakat mempunyai sejarah yang panjang (sejak adanya kehidupan manusia telah diatur oleh norma-norma perkawinan, sudah ada pelacuran sebagai salah satu penyimpangan dari pada norma-norma perkawinan tersebut) dan tidak ada habis-habisnya yang terdapat di semua negara di dunia. Walaupun prostitusi sudah ada sejak dulu, namun masalah prostitusi yang dulu dianggap tabu atau tidak biasa. Namun masa jaman sekarang prostitusi oleh masyarakat Indonesia dianggap menjadi sesuatu yang biasa. Norma-norma sosial jelas mengharamkan prostitusi, bahkan sudah ada UU mengenai praktek prostitusi yang ditinjau dari segi Yuridis dalam KUHP yaitu mereka menyediakan sarana tempat

¹ Kartini Kartono, 2005 *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 199

persetujuan (pasal 296 KUHP), mereka yang mencarikan pelanggaran bagi pelacur (pasal 506 KUHP), dan mereka yang menjual perempuan dan laki-laki di bawah umur untuk dijadikan pelacur (pasal 297 KUHP). Dunia kesehatan juga menunjukkan dan memperingatkan bahaya penyakit kelamin yang mengerikan seperti HIV / AIDS akibat adanya pelacuran di tengah masyarakat.

Sekalipun disadari bahwa pelacuran itu tidak mungkin diberantas namun usaha-usaha penanggulangan dalam arti sekurang-kurangnya menekan atau mengurangi meningkatnya jumlah pelacur dan pelacuran, pemerintah atau pemerintah daerah telah menyusun program-program kegiatan dan kebijakan-kebijakan secara terus menerus dan berkesinambungan untuk penanganan dan penanggulangan terhadap permasalahan pelacuran tersebut.

Sejarah penanganan masalah pelacuran di kota Surakarta telah dilakukan sejak tahun 1953 dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Besar Surakarta Nomor 10 tahun 1953, dikarenakan tidak sesuai lagi dengan kondisi pada saat itu, maka kemudian Peraturan Daerah ini diganti dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pemberantasan Tuna Susila, walaupun secara politis dan regulatif telah dilarang dengan Peraturan Daerah, namun pada kenyataannya di lapangan PSK masih melakukan prakteknya dan kegiatan eksploitasi seksual komersial di Surakarta sudah sangat memprihatinkan.

Hal ini pulalah yang melatar belakangi sebagian ormas-ormas Islam mengadakan suatu tindakan perlawanan terhadap kegiatan pelacuran komersial yang ada di kota Surakarta karena dalam ajaran agama Islam prostitusi merupakan salah satu perbuatan zina dan zina hukumnya haram dan termasuk kategori dosa besar. Ada beberapa ayat

yang menjelaskan tentang hukuman bagi orang yang berzina yaitu para pezina yang masih bujang di hukum cambuk delapan puluh kali (An-Nur : 4) dan “yang sudah menikah dilempari batu 100 kali, alias mati. Nabi Muhammad SAW bersabda *“Tidak halal darah bagi seorang muslim yang bersaksi tidak ada Tuhan selain Allah dan aku adalah Rasuhnya, kecuali disebabkan oleh salah satu dari tiga hal : orang yang sudah menikah berzina, membunuh orang, meninggalkan agamanya serta memisahkan dari jamaah”*”.

Islam secara terang-terangan mengharamkan segala perbuatan zina seperti yang terdapat dalam surat AL Israa ayat 32 : *dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan sejahat-jahatnya perjalanan*. Surat ini menjelaskan tentang larangan untuk melakukan perbuatan zina bahkan untuk mendekatinya pun tidak diperbolehkan. Dari latar belakang itulah organisasi-organisasi massa Islam di Surakarta yang berasaskan Al Quran dan Hadist menentang segala tindakan perbuatan yang berkaitan dengan dunia pelacuran selalu mereka tindak tegas. Karena perbuatan itu tidak sesuai dengan kaidah yang mereka anut dan bertentangan dengan Islam.²

Perlawanan ormas-ormas Islam dapat dilihat dalam beberapa peristiwa seperti yang terjadi pada Pada tanggal 13 Oktober 2000, sekitar 100 anggota Corps Hizbullah Batalyon 99 Divisi Sunan Bonan Solo mendatangi sejumlah tempat yang dijadikan tempat penampungan pekerja seks komersial. Kedatangan mereka selain memberi peringatan keras agar tidak melakukan aktifitas lagi juga memberikan penyuluhan keagamaan dan sebagai bukti atas kedatangan Hizbullah, setiap masuk ke rumah

² AD & ART Organisasi Front Pemuda Islam Surakarta. Lihat Kripsi Muh. Jadmiko. “Front Pemuda Islam Surakarta tahun 1999-2002”. Jurusan Sejarah. Fakultas Sastra dan Seni Rupa. UNS 2004.

penampungan dibuat berita acara aksi kemudian pihak pengelola penampungan diminta membubuhkan tanda tangan sebagai bukti kedatangan mereka. Pembuatan berita acara ini sendiri bertujuan untuk dikirimkan ke Kapolresta, Walikota, DPRD Solo serta pihak-pihak yang berkompeten agar mengambil tindakan lebih lanjut lagi. Dalam aksinya tersebut tempat yang mereka datangi antara lain rumah di Jl. Adisucipto No 99 dan 149 serta rumah di Jl. Hasanuddin No. 62. Selain mendatangi tempat-tempat penampungan pekerja seks komersial, Corps Hizbullah Batalyon 99 Divisi Sunan Bonan Solo juga mendatangi salon-salon yang diindikasikan juga melakukan kegiatan pelacuran.³

Hal ini berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Laskar Islam, kalau Corps Hizbullah Batalyon 99 Divisi Sunan Bonan Solo lebih pada tempat-tempat penampungan pekerja seks komersial dan salon, sedang Laskar Islam lebih kepada tempat-tempat yang sering dijadikan pelacur untuk beroperasi serta tempat-tempat hiburan malam yang ada di kota Solo. Sekitar 200 orang yang sebagian besar berseragam putih-putih bergerak dari lapangan Kartopuran dengan mengendarai sepeda motor dan satu unit mobil bak terbuka. Mereka menyusuri tempat-tempat hiburan malam serta warung remang-remang. Kawasan Gilingan, kawasan Monumen 45 dan Alun-Alun Kidul yang selama ini dikenal tempat mangkal pelacur juga menjadi sasaran aksi mereka. Para pelacur berlarian begitu datang kelompok ini. Begitu pula lokalisasi Silir juga didatangi massa.

Selain itu, Hampir semua diskotik dan kafe disambangi kelompok massa ini. Di antaranya kafe Fortuna di Jalan Bhayangkara, Diskotek Freedom di Balekambang, Diskotek Legend di Pasar Gedhe, dan lainnya. Namun kebanyakan tempat-tempat itu sudah tutup sebelum mereka tiba di lokasi untuk menghindari benturan dengan mereka. Para pengelola tempat hiburan tersebut memilih menutup tempat usahanya lebih awal

³ Solopos, 14 Oktober 2000

sebelum kelompok ini datang. Karena beberapa hari sebelumnya, massa yang mengatasnamakan Koalisi Ummat Islam Surakarta (KUIS) pernah melakukan aktivitas yang sama. Kericuhan hampir saja terjadi antara kelompok KUIS dan masyarakat. Saat melintas di kawasan Silir, mereka melewati sekelompok warga yang sedang nongkrong di warung. Tanpa sebab yang jelas, terjadi adu mulut. Hampir saja terjadi baku hantam namun bisa dicegah setelah pemimpin KUIS meredakan emosi anggotanya. Di dalam razia ini KUIS menyita secara paksa ratusan botol minuman keras yang tersimpan dalam puluhan kardus.⁴

Peristiwa lainnya yang kerap menimbulkan aksi ormas-ormas Islam yang ada di kota Surakarta adalah setiap menjelang bulan suci Ramadhan banyak sekali ormas-ormas Islam yang menuntut agar tempat-tempat hiburan yang ada di kota Solo ini ditutup, tercatat kurang lebih 48 ormas Islam melakukan aksi konvoi tersebut.⁵ Aksi ini diprakarsai Forum Komunikasi Antar Masjid Indonesia (Forkami) ini diikuti ribuan massa dari FPIS, Mujahidin Surakarta, Forkuis, FKAM, perguruan Silat tenaga ghaib Honggo Dremo, Brigade Hisbullah, Lasykar Jundullah serta lasykar Islam lainnya. Ikut pula beberapa organisasi pemuda dan mahasiswa seperti KAMMI, HMI, PII, HAMMAS, GP Ansor serta Banser.

Perlawanan dari ormas Islam terhadap aktifitas pelacuran memang tidak ada hentinya, mereka masih dianggap pembawa kemaksiatan oleh orang-orang yang keras terhadap kegiatan mereka. Kegiatan-kegiatan mereka selalu dipantau oleh ormas-ormas Islam yang suatu saat siap mencekal atau bahkan membubarkan mereka. Inilah bentuk-bentuk perlawanan ormas Islam terhadap aktifitas pelacuran di Surakarta. Mereka tidak

⁴ *Tempo*, 18 Oktober 2005

⁵ <http://www.hayatulislam.net/stop-maksiat-sebatas-ramadhan.html>

bisa menerima keberadaan aktifitas tersebut. Rata-rata bentuk dari perlawanan mereka dengan penyerangan dan kekerasan. Memang tidak ada perlawanan, karena bagi mereka melawan berarti hancur sehingga setiap terjadi penggerebakan atau perlawanan mereka selalu lari dan menghindarinya.⁶

Aksi anarkis yang dilakukan ormas-ormas islam yang ada di Surakarta didasarkan atas fundamentalisme Islam bergelora melalui penggunaan bendera jihad untuk memperjuangkan agama. Suatu ideologi yang kerap kali mempunyai fungsi menggugah militansi dan radikalisasi umat. Selanjutnya, fundamentalisme ini diwujudkan dalam konteks pemberlakuan syariat Islam yang dianggap sebagai solusi alternatif terhadap krisis bangsa. Mereka hendak melaksanakan syariat Islam secara kafah dengan pendekatan tafsir literal atas Al Quran. Pelaksanaan syariat Islam ini termasuk hukum rajam bagi segala bentuk perzinahan. Mereka juga mengusung pandangan teosentris Islam yang tanpa batas dengan menolak ide tentang manusia sebagai jiwa yang bebas untuk menentukan diri sendiri. Sebab itu, mereka membutuhkan wilayah kekuasaan yang dibayangkan sebagai tempat implementasi hukum syariat. Akan tetapi, mereka menolak *Daulah Qaumiyah* (sistem negara-bangsa), serta menginginkan *Daulah Islamiyah* (negara Islam) sesuai dengan interpretasi mereka. Karena itu, mereka terpicu untuk melakukan purifikasi secara radikal dalam segala hal, termasuk terhadap apa yang disebut penyakit sosial. Dengan semangat *jihad fi sabilillah*, mereka mengibarkan bendera perang terhadap segala bentuk maksiat dengan tindakan radikal seperti mengobrak-abrik tempat-tempat hiburan atau malah membunuh pelacur, seperti kasus di Irak. Suatu tindakan yang

⁶ www.tempo.co.id

dituding oleh sebagian Muslim lain sebagai anti demokrasi serta kepicikan (jumud) terhadap konsep *rahmatan lil `alamin* dalam Islam.⁷

Kegiatan ormas-ormas Islam yang dilakukan ini merupakan salah satu akibat dari tidak berfungsinya kebijakan-kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah kota Surakarta, dalam hal ini adalah fungsi dan efektifitas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 tentang Pemberantasan Tuna Susila tidak berjalan dengan baik dan tidak sesuai dengan apa yang diinginkan seperti apa yang menjadi tujuan Perda itu sendiri yaitu pemberantasan dan pencegahan penyebaran pelacuran di wilayah kota Surakarta. Hal ini pulalah yang mendorong pemerintah kota Surakarta untuk melakukan sebuah evaluasi terhadap kebijakan tentang penanganan permasalahan pelacuran di Surakarta seperti apa yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pemberantasan Tuna Susila.

Gerakan massa yang dilakukan oleh sebagian ormas-ormas Islam yang ada di Surakarta merupakan faktor pendorong eksternal bagi pemerintah kota Surakarta untuk melakukan sebuah evaluasi kebijakan terhadap peraturan yang sudah ada. Adapun yang menjadi faktor internalnya adalah efektifitas perda itu sendiri yang dalam pelaksanaannya kurang mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat, indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pemberantasan Tuna Susila dirasa tidak lagi sesuai dengan perkembangan jaman. Hal ini bisa dilihat dari sanksi yang diberikan dalam peraturan tersebut, dimana pelanggaran-pelanggaran dari apa yang dimaksud dalam tujuan Perda Nomor 1 Tahun

⁷<http://www.kompas.com/kompascetak/0311/05/Bentara/661693.htm>

1975 untuk mengurangi dan memberantas aktifitas pelacuran yang ada di kota Surakarta akan dijatuhi sanksi kurungan selama enam bulan atau denda sebesar Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah)⁸

Perubahan kebijakan boleh dikatakan merupakan konsep terbaru yang dikembangkan dan kemudian dimasukkan dalam siklus kebijakan. Konsep ini mencakup berbagai tahapan dari siklus kebijakan seperti perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan dan terminasi atau pengakhiran kebijakan.

Sebagai suatu proses analitik, konsep perubahan kebijakan itu harus mengacu pada titik tertentu dimana kebijakan itu seharusnya dievaluasi dan dirancang bangun atau dideasin kembali. Walhasil, dengan perubahan kebijakan itu keseluruhan proses kebijakan lantas menjadi sesuatu yang sama sekali baru. Terminasi kebijakan (*Policy Termination*) merupakan istilah yang digunakan untuk menunjukkan cara mengakhiri kebijakan-kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak lagi memadai. Beberapa program tertentu mungkin diketahui memang tidak jalan dan karena itu perlu segera dihapus, sementara beberapa program lainnya terlantar atau jalannya tersendat-sendat dan kinerjanya merosot lantaran kekurangan sumberdaya (biaya) atau ternyata dianggap tidak rasional dan hanya memenuhi ambisi politik tertentu.⁹

Istilah terminasi kebijakan itu pada dasarnya mengacu pada titik akhir dari siklus sebuah kebijakan publik. Sama halnya dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 harus selalu dievaluasi kinerjanya dan apabila dirasa sudah tidak sesuai karena kinerjanya dianggap tidak lagi memadai maka perlu dibuat Peraturan Daerah yang baru. Langkah yang diambil oleh pemerintah kota Surakarta untuk memperbaharui Peraturan Daerah

⁸ Pasal 13 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pemberantasan Tuna Susila

⁹ Solichin Abdul Wahab, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Press.

Nomor 1 Tahun 1975 dan Memperbaharainya dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 merupakan langkah yang tepat. Pemberlakuan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial hendaknya dilakukan penyebarluasan kebijakan publik baru tersebut kepada warga masyarakat agar dalam pelaksanaannya lebih efektif dan tidak mengalami kegagalan-kegagalan yang sama dengan kebijakan-kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Selain itu, tingkat sebuah keberhasilan dan efektifnya kebijakan mengenai permasalahan pelacuran yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak hanya harus didukung sepenuhnya pihak-pihak yang terkait melainkan juga peran serta masyarakat juga sangat dibutuhkan untuk ikut serta dalam menanggulangi permasalahan pelacuran itu sendiri.

B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Dalam Penanganan Permasalahan Pelacuran Di Kota Surakarta

Kota Surakarta atau yang lebih dikenal dengan sebutan Solo dilihat dari kesatuan geografis, sosial, ekonomi dan kultural tidak bisa dilepaskan dari kawasan penyangga yang terdiri dari Sukoharjo, Wonogiri, Klaten, Sragen dan Karanganyar. Kota Solo merupakan titik tengah dari daerah-daerah disekitarnya sealigus merupakan kawasan strategis serta pusat kegiatan dalam lingkup regional Jawa Tengah dan nasional. Posisi ini selain berpotensi untuk peningkatan dan akselerasi pembangunan kota juga berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan sosial sebagaimana yang terjadi di kota-kota lainnya.

Salah satu permasalahan yang lazim muncul yang mengiringi perkembangan sebuah kota adalah keberadaan perempuan yang dilacurkan atau yang sering disebut

Wanita Tuna Susial (PSK) dan perdagangan orang untuk tujuan seksual. Permasalahan pelacuran yang secara politis dan regulatif telah dilarang dengan Peraturan Daerah, namun pada kenyataannya di lapangan PSK masih melakukan prakteknya. Sejalan dengan prioritas penanganan permasalahan kota, maka permasalahan sosial menjadi salah satu prioritas penanganan. Sesuai dengan karakter permasalahan yang multi dimensional, lintas sektor dan ruang, maka penanganan PSK dalam tantaran konsep dan operasional (anggaran) akan dilakukan secara komprehensif, lintas sektor dan proposional. Model penanganan ini diharapkan permasalahan di kota Surakarta dapat direduksi pada tingkatan seminimal mungkin, berkesinambungan dan berkelanjutan. Ide dasar munculnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial di kota Surakarta merupakan penyempurnaan dan tindak lanjut dari SK Walikota Suraarta Nomor 462/78/1/2006 Tentang Rencana Aksi kota (RAK) penghapusan Eksploitasi seks komersial anak (ESKA) kota Surakarta dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pemberantasan Tuna Susila yang sudah tidak efektif lagi berlaku karena tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota Surakarta yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penaggulangan Eksploitasi Seksual Komersial. Diantaranya bertujuan untuk mencegah, membatasi, mengurangi adanya kegiatan eksploitasi seksual komersial, melindungi dan merehabilitasi korban eksploitasi seksual serta menindak dan memberikan sanksi kepada pelaku sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam penanganan permasalahan pekerja seks komersial di kota Surakarta, Pemkot Surakarta bertanggung jawab untuk menciptakan suasana yang aman, nyaman, tenteram dan tertib dalam masyarakat.

Selain itu, dalam penanganannya Pemkot bertanggung jawab memberikan bantuan yaitu berupa pembinaan dan bimbingan serta rehabilitasi pekerja seks komersial yang bertujuan agar mereka tidak terjun ke dunia pelacuran lagi. Selanjutnya untuk mengefektifkan pelaksanaan penanggulangan eksploitasi seksual komersial Pemkot menunjuk Dinas Kesejahteraan Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (DKRPP-KB) terutama Unit Kerja Teknis Bidang Sosial sebagai pelaksana dan bertanggung jawab terhadap seluruh kegiatan pelaksanaan Perda Nomor 3 Tahun 2006.

Unit Kerja Teknis Bidang Sosial kota Surakarta dalam penanganan permasalahan pelacuran memiliki peranan antara lain melakukan razia pekerja seks komersial, melakukan rehabilitasi dan memberikan rangsangan kepada para pekerja seks komersial tersebut untuk kembali ke masyarakat dengan memberikan bantuan modal untuk berusaha dan tidak lagi menjajakan dirinya lagi.¹⁰ Dalam pelaksanaan razia Dinas Sosial bekerja sama dengan berbagai instansi seperti Dinas Kesehatan, Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) dan Poltabes Surakarta. Setiap instansi memiliki tugas dan kewenangan masing-masing, Dinas Sosial selaku penanggung jawab operasi, Satpol PP selaku pelaksanaan operasi dan kepolisian sebagai mitra Satpol PP dalam melakukan razia sedangkan Dinas Kesehatan sendiri bertugas untuk mencari dan mendata Pekerja Seks Komersial yang terjangkit penyakit menular seksual (PMS).¹¹

Wilayah-wilayah yang sering dijadikan target razia antara lain: kawasan RRI, Monumen Perjuangan 45 Banjarsari, Terminal Tirtonadi, Gilingan dan alun-alun kidul. Dalam operasi sering sekali terjadi kebocoran-kebocoran informasi sehingga ketika

¹⁰ Wawancara dengan Ny. Wagiem, Tokoh Masyarakat dan Eks staff administratif Unit kerja Teknis Bidang Sosial (Dinas Sosial) 30 September 2009

¹¹ Wawancara dengan Tarjo, Kepala Satpol PP Kota Surakarta, 15 November 2009

diadakan razia ke tempat-tempat tersebut sering sekali sepi aktifitas. Dalam pelaksanaan razia pekerja seks komersial dilakukan sebanyak 10 kali dalam satu tahun atau lebih tergantung dari anggaran yang diberikan oleh Pemkot Surakarta, serta bila mungkin ada bantuan dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maka frekuensi untuk melakukan Razia tersebut dapat ditambah.¹²

Tingginya intensitas razia bertujuan untuk menciptakan suasana yang tertib dan aman di wilayah Surakarta. Dalam penanganan hasil razia ini sendiri juga memerlukan mekanisme tersendiri yang dapat dijelaskan sebagai berikut, dimana PSK yang terjaring dalam razia dikumpulkan di Poltabes Surakarta setelah itu dilakukan identifikasi dan diadministrasi dengan tertib, pengidentifikasian dilakukan oleh tim pelaksana yang kemudian dilakukan pengambilan keputusan dari hasil pemeriksaan tersebut dengan cara sebagai berikut:

1. Bagi pekerja seks komersial (PSK) yang baru pertama kali terkena razia dapat diambil 2 tindakan dengan:
 - a. Membuat Surat Pernyataan yang isinya tidak akan mengulangi kembali kegiatan tersebut.
 - b. Dipulangkan ke daerah asal atau dikembalikan kepada keluarga untuk mendapatkan pembinaan dari keluarga.
2. Bagi pekerja seks komersial (PSK) yang lebih dari satu kali terjaring razia dapat diambil tindakan diantaranya:

¹² Wawancara dengan Paiman, tokoh masyarakat dan eks Staf Lapangan Unit Kerja Teknis Bidang Sosial (Dinas Sosial), 20 November 2009

- a. Diserahkan ke Panti Karya Wanita “Wanita Utama” untuk mendapatkan pendidikan ketrampilan selama 6 bulan.¹³
 - b. Diserahkan kepada aparat penegak hukum untuk diproses melalui Pengadilan Negeri.
3. Bilamana ada kekeliruan dalam penjarangan / permohonan pelepasan dari keluarga yang terkena razia lebih dari 1 kali, harus melalui proses:
- a. Dari pihak keluarga mengajukan permohonan secara tertulis kepada tim dengan disertai bukti-bukti pendukung antara lain Kartu Keluarga (KK), Fotocopy Surat Nikah dan mengisi surat pernyataan yang dikeluarkan oleh Tim Pelaksana yang selanjutnya dilegalisir oleh kepala desa setempat.
 - b. Pelepasan bisa dilakukan setelah mendapatkan persetujuan oleh Ketua Tim Pelaksana.

Hasil razia terhadap pelaku kegiatan komersialisasi seksual di kota Surakarta dalam tahun 2006 yang dilakukan oleh Satpol PP bersama instansi terkait adalah sebagai berikut:

¹³ Setelah pendidikan dan rehabilitasi di Panti Karya Wanita “Wanita Utama” selama 6 bulan telah terlewati dan para eks wanita tuna susila ini dinyatakan lulus dari panti, maka mereka dikembalikan lagi kepada Unit Kerja Teknis Bidang Sosial. Kemudian mereka kembali diseleksi dimana eks WTS yang berasal dari luar wialyah Solo akan dikembalikan ke daerah asal, sedangkan yang berasal dari daerah Solo diberikan pelatihan yang tidak jauh berbeda ketika berada di panti diantaranya menjahit, tata boga dan salon. Pada akhir pelatihan yang diadakan oleh Unit Kerja Teknis Bidang Sosial para eks WTS tersebut diberi bantuan berupa peralatan yang mendukung ketrampilan mereka selama mengikuti kegiatan pelatihan, baik yang ada di panti maupun yang dilakukan oleh Pemkot. Selain itu eks WTS ini juga mendapatkan pemantauan dan pengawasan agar tidak terjun lagi ke dunia pelacuran.(wawancara dengan paiman)

Tabel 9
Hasil Razia PSK di Kota Surakarta Tahun 2006

No.	Bulan	Banyaknya Razia	Jumlah PSK Yang Terjaring
1	Maret 2006	1 kali kegiatan razia	25 orang
2	Mei 2006	2 kali kegiatan razia	49 orang
3	Agustus 2006	4 kali kegiatan razia	101 orang
4	Oktober 2006	2 kali kegiatan razia	64 orang
5	Desember 2006	6 kali kegiatan razia	136 orang

Sumber: Satpol PP Kota Surakarta 2006

Dari data di atas dapat diketahui, bahwa tingginya intensitas razia yang dilakukan di kota Surakarta tidak memberikan efek jera terhadap pelaku kegiatan pelacuran. Hal ini terbukti dari hasil yang terjaring dalam setiap kali melakukan razia dapat menjaring 20-30 pelacur serta masih saja kegiatan pelacuran di Kota Surakarta marak terjadi walaupun kegiatan razia sering kali dilakukan. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial. Yang berbunyi, barang siapa karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan bahwa ia melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan 5, dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 bulan dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).¹⁴

Adapun unsur-unsur yang ada dalam Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 tahun 2006 adalah sebagai berikut :

- 1) Barang siapa

¹⁴ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial, Pasal 31

- 2) Karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan bahwa ia melakukan perbuatan yang dimaksud ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5
- 3) Sanksi pidana kurungan 3 bulan dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 tahun 2006 berbunyi :

- (1) Setiap orang dilarang melakukan tindakan pidana 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 dimaksud ayat 1 dan 2.
- (4) Setiap orang dilarang menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2.

Sedangkan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 tahun 2006 berbunyi :

- (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 yang dimaksud dalam ayat 1.
- (3) Setiap orang dilarang menyediakan tempat-tempat untuk melakukan perbuatan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1.

Di dalam penjelasannya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pelacuran dalam pasal ini adalah termasuk ajakan membujuk, memiat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda-tanda atau perbuatan lainnya yang maksudnya mengajak untuk melakukan kegiatan seksual anak dan atau orang dewasa, baik dengan pasangan sejenis atau lawan jenis, dengan pembayaran atau imbalan dala bentuk lain. Adapun yang dimaksud dengan tempat-tempat untuk melakuan pelacuran adalah hotel, losmen, salaon, tempat-tempat hiburan, rumah kost, tempat penginapan yang lain dan rumah penduduk termasuk tempat-tempat penampungan pekerja yang ditujukan untuk kegiatan eksploitasi seksual.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik yang bersifat *Crucial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijaksanaan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, demikian pula sebaliknya. Bagaimanapun sebaiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan, sehingga kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.¹⁵

Sayangnya, dalam menerjemahkan kebijakan-kebijakan tersebut dalam bentuk-bentuk program dan proyek pada saat implementasinya terdapat sandungan yang sangat berat : banyak diantara kebijakan-kebijakan itu tetap saja berupa pernyataan-pernyataan

¹⁵ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang; Bayumedia Publishing. Halaman 85

simbolis dari pemimpin politik atau berupa undang-undang ataupun peraturan, sementara kebijakan lainnya yang telah dilaksanakan ternyata hasilnya tidaklah seperti yang diharapkan.

Hal ini dapat dilihat, dimana sanksi yang tegas seperti yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 tahun 2006 ternyata tidak membuat jera pekerja seks komersial karena pada pelaksanaannya sangat jauh dari apa yang tertulis dalam Perda, dari beberapa kasus yang ada, dimana pelaku yang melakukan kegiatan prostitusi masuk dalam pelanggaran tindak pidana ringan (Tipiring) setelah melalui proses peradilan di Pengadilan Negeri Surakarta hanya dijatuhi hukuman kurungan selama 10 hari dengan masa percobaan selama satu bulan serta terdakwa diharuskan mengganti biaya perkara seribu rupiah.¹⁶ Hal ini membuktikan bahwa aktivitas dari lembaga-lembaga atau badan-badan hukum mengambil jalan yang lebih mudah yang penting sudah melaksanakan tugas dan kewenangannya masing-masing sedangkan hasil yang dicapai bukan mewujudkan tujuan Perda itu sendiri.

Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 juga masih patut untuk dipertanyakan, karena pelaksanaan Perda kurang mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat, indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai, ketenangan masyarakat masih terganggu dengan adanya penularan penyakit mematikan, rumah tangga yang tidak harmonis.

¹⁶ Maryanto, 2008, "Proses Pemeriksaan Terhadap Pelaku Tindakan Pidana Prostitusi Berdasar Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial di Pengadilan Negeri Surakarta" *Skripsi* Jurusan Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Halaman 40

**C. Hambatan-Hambatan Dan Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Dalam
Mengatasi Hambatan-Hambatan Dalam Penerapan Peraturan Daerah Nomor 3
Tahun 2006**

Persoalan yang sering dihadapi dalam Pertumbuhan kota yang sedang mengalami perkembangan adalah permasalahan kemiskinan. Hal ini sangat berkaitan erat dengan merosotnya kualitas kehidupan dalam masyarakat, bahkan kemiskinan menyebabkan perempuan dan anak-anak mengalami eksploitasi baik tenaga maupun seksual. Salah satu strategi untuk kelangsungan hidup keluarga miskin, maka pekerjaan yang paling mudah adalah dengan jalan melacurkan diri.¹⁷ Banyak sekali perempuan dan anak-anak yang menjadi korban eksploitasi seksual (baik itu dilacurkan, diperdagangkan untuk tujuan seksual maupun pornografi) dan perdagangan manusia.

Melihat begitu banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh perempuan dan anak diperlukan upaya penanganan untuk mengatasi eksploitasi seks komersial, terutama di wilayah kota Surakarta. Upaya penanganan permasalahan ini tidak hanya menjadi tugas pemerintah kota saja tapi juga membutuhkan bantuan serta partisipasi dari lembaga non pemerintah, keluarga serta masyarakat. Proses penanganan permasalahan pelacuran tidak semudah apa yang telah direncanakan karena pada kenyataan yang terjadi dalam masyarakat banyak sekali ditemui hambatan yang ditemui dalam proses penanganannya. Hambatan-hambatan yang ditemui dalam penanganan eksploitasi seksual komersial (dalam hal ini adalah permasalahan pelacuran) di kota Surakarta yang dilakukan oleh pemerintah antara lain:

¹⁷ Wawancara dengan Anik (PSK) tanggal 23 maret 2010

1. Kompleksnya Permasalahan

Isu eksploitasi seksual anak, perempuan dan *trafficking* sangat kompleks dan faktor pendukungnya pun sangat banyak serta berkaitan satu dengan lainnya.

Faktor tersebut antara lain :

- a. Kemiskinan
- b. Kebijakan pemerintah yang kurang sensitif pada persoalan perempuan dan anak
- c. Perangkat hukum yang belum mampu memberikan perlindungan, misalnya mengenai masalah penegakan hukum dalam permasalahan *trafficking* baru dapat dilakukan secara parsial dan terkadang tidak mengena bagi pelakunya. Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) hanya terdapat satu pasal yang secara spesifik mengatur tentang perdagangan manusia yaitu pasal 297 KUHP yang berbunyi "Perdagangan wanita dan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam dengan hukuman pidana paling lama enam tahun". Pasal ini sebenarnya belum menyentuh *trafficking* secara mendalam dan menyeluruh.
- d. Konsep kepemilikan dalam keluarga
- e. Media yang kurang mendukung pemberitaan tentang eksploitasi seksual komersial terhadap perempuan, anak dan *trafficking*.
- f. Buruknya pelayanan publik

2. Adanya Tantangan Dari Masyarakat

Hambatan yang lain adalah berasal dari masyarakat itu sendiri, karena melalui dorongan dari masyarakat di lingkungan tempat tinggal sendiri dapat

menyebabkan seorang perempuan terjerumus ke dalam dunia pelacuran. Selain itu, tanggapan serta pandangan masyarakat sendiri terhadap perempuan yang dilacurkan kurang memberikan respon yang positif, sehingga hal ini menyebabkan mereka enggan untuk kembali ke masyarakat dan memilih tetap untuk tinggal menjalani profesinya tersebut, keenganan untuk meninggalkan profesinya tersebut antara lain disebabkan karena ejekan masyarakat, dikucilkan oleh masyarakat, harga diri yang sudah tercemar, dijauhi dan dianggap rendah oleh masyarakat dan lain-lain.

Selain itu tantangan dari masyarakat juga dapat berasal dari germo atau calo, dimana mereka saling mempunyai hubungan timbal balik dengan pelacur, sehingga apabila akan dilacurkan ke dalam masyarakat, mereka selalu memprotes dan mengecam dengan alasan pemerintah selalu ikut campur dengan urusan mereka dan alasan yang sebenarnya adalah ketakutan akan berkurangnya penghasilan mereka dari bisnis pelacuran.

3. Hambatan Yang Berasal Dari Pelaku Dan Keluarga Yang Menjadi Korban Eksploitasi Seks Komersial Itu Sendiri.

Hambatan yang lain adalah berasal dari pelaku kegiatan seks komersial itu sendiri, dimana mereka enggan untuk meninggalkan profesinya tersebut. Faktor ekonomi menjadi alasan utama mereka terjun ke dalam dunia pelacuran, dimana kebanyakan dari mereka dijadikan tulang punggung keluarga untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.¹⁸ Di samping itu mereka beranggapan kalau melacurkan diri merupakan pekerjaan yang paling mudah untuk menghasilkan uang dan juga keterbatasan kemampuan baik kepandaian ataupun ketrampilan

¹⁸ *Ibid*

yang mereka miliki. Faktor yang lain adalah motif balas dendam dimana mereka pernah dicampakkan atau mengalami kisah percintaan yang kelam karena ditinggal suami atau pacar serta adanya ketakutan untuk kembali ke dalam masyarakat, dimana mereka beranggapan akan ditolak atau tidak diterima dalam masyarakat akibat profesi mereka. Hal ini diperparah dengan respon keluarga dari pihak korban, dimana sering kali terdapat penolakan karena melacurkan diri merupakan sebuah aib yang sebisa mungkin harus dihindari. Hal ini pulalah yang menyebabkan banyak dari pelaku kegiatan seks komersial yang menyembunyikan pekerjaan mereka dari pihak keluarganya.¹⁹

Mengingat faktor penyebab terjadinya eksploitasi seks komersial sangat kompleks, maka perlu berbagai upaya untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi berbagai hambatan tersebut agar dalam implikasinya kebijakan tersebut dapat berjalan dengan efektif. Upaya yang dilakukan pemerintah dalam menangani hambatan-hambatan dalam penanganan permasalahan pelacuran mengacu pada kebijakan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial Di Kota Surakarta. Di dalam Perda terdapat lima kategori kerangka kerja dan komitmen untuk melawan dan menanggulangi kegiatan eksploitasi seks komersial dan penghapusan *Trafficking*, yaitu sebagai berikut :

- 1) Koordinasi dan Kerjasama

Pada kerangka kerja koordinasi dan kerja sama ini, Pemkot bekerja sama dengan Satpol PP, bagian Bina Mitra dari Poltabes Surakarta serta PKW "Wanita

¹⁹ Wawancara dengan Tentrem (PSK), tanggal 26 Maret 2010

Utama” Surakarta dan Depnaker. Untuk Satpol PP bersama Bina Mitra Poltabes Surakarta melaksanakan beberapa kegiatan, seperti:

- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan memiliki keterangan atau laporan berkenaan dengan tindakan pelacuran agar keterangan tersebut menjadi lengkap.
- b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai perseorangan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindakan yang berhubungan dengan pelacuran.
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang yang berhubungan dengan tindak pidana pelacuran.
- d. Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan barang bukti serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti.
- e. Meminta bantuan tenaga ahli dalam pelaksanaan tugas penyidik tindak pidana eksploitasi seksual komersial.
- f. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana eksploitasi seks komersial.

Untuk Pemkot Surakarta, PKW ”Wanita Utama” dan Depnaker saling bekerjasama untuk melakukan rehabilitasi dan reintegrasi, dimana pelaksanaannya melalui:

- (1) Bimbingan dan Pendidikan rohaniah, jasmaniah dan ketrampilan.
- (2) Penyediaan lapangan pekerjaan
- (3) Usaha-usaha lain yang dapat menegakkan penghidupan masyarakat.

(4) Mengupayakan pendidikan alternative bagi korban

2) Upaya Pencegahan dan Penanggulangan

Upaya-upaya pencegahan ini diarahkan untuk meningkatkan kesadaran dan komitmen keluarga, masyarakat, pejabat dan aparat negara tentang hak-hak anak dan perempuan akibat yang ditimbulkan oleh eksploitasi seks komersial maupun *trafficking*. Beberapa kegiatan sebagai upaya pencegahan yang penting, antara lain:

- a. Memperluas lapangan pekerjaan.
- b. Menyediakan program pendidikan luar sekolah.
- c. Membangun kesadaran anak dan perempuan terhadap hak-haknya khusus di lingkungan yang rentan terhadap kegiatan eksploitasi seks komersial.
- d. Kampanye publik dengan materi, seperti menolak pornografi, perilaku seks yang sehat dan bertanggung jawab.
- e. Dikembangkannya berbagai model pendidikan alternatif, terutama bagi para korban yang sudah tidak ingin sekolah kembali.
- f. Melaksanakan kerjasama antar daerah yang dilakukan melalui pertukaran informasi, kerjasama penanggulangan dan kegiatan teknis lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Melakukan koordinasi yang diperlukan dengan Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat.

Upaya-upaya penanggulangan terhadap kegiatan eksploitasi seksual komersial bertujuan dapat menghapuskan kegiatan tersebut. Penanggulangan terhadap kegiatan eksploitasi seksual komersial dapat dilakukan dengan cara:

- a. Penertiban perijinan yang rentan terhadap kegiatan eksploitasi seks komersial.
- b. Pemberian sanksi terhadap pelaku sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan ancaman hukuman pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak 50 juta rupiah.²⁰

3) Upaya-Upaya Perlindungan

Korban akibat perbuatan eksploitasi seks berhak mendapatkan perlindungan dari keluarga, masyarakat dan pemerintah serta pihak-pihak lainnya. Di dalam permohonan perlindungan dapat diajukan sendiri oleh pihak korban secara lisan ataupun tulisan serta dapat diwakilkan oleh pihak lain dengan ketentuan adanya surat persetujuan surat kuasa dari pihak korban, kecuali apabila dalam keadaan tertentu, permohonan perlindungan dapat diajukan tanpa persetujuan korban.

Mengenai perlindungan yang dilakukan memerlukan kerjasama dari berbagai pihak dan hal-hal yang harus dilakukan oleh masing-masing pihak yang melakukan perlindungan antara lain:

- a. Menghormati dan menjaga kerahasiaan korban.
- b. Memeriksa kesehatan korban sesuai dengan stansar profesinya.
- c. Melindungi hak-hak reproduksi korban.
- d. Membuat laporan tertulis hasil pemerisaan korban, visumet repertum atas permintaan penyidik kepolisian atau surat

²⁰ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seks Komersial, Pasal 31

keterangan medis yang memiliki kekuatan hukum yang sama sebagai alat bukti.

4) Upaya Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial

Upaya ini dilakukan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (DKRPP-KB) terutama Unit Kerja Teknis Bidang Sosial dan Panti Karya Wanita (PKW) "Wanita Utama" Surakarta untuk menyelamatkan, memulihkan korban, mengintegrasikan ke dalam kehidupan keluarga dan masyarakat dan mengembangkan suasana yang kondusif bagi pemulihan korban.

Panti Karya Wanita "Wanita Utama" Surakarta berperan dalam upaya mengatasi permasalahan sosial dengan memberikan pembinaan baik pembinaan fisik, mental, sosial dan ketrampilan sehingga para kelayan nantinya dapat hidup secara normal di tengah-tengah masyarakat. Kelayan merupakan sebutan bagi eks pekerja seks komersial yang ikut dalam program rehabilitasi yang diadakan oleh pihak panti. Dalam mewujudkan usaha ini pihak panti dalam peranannya melaksanakan aktifitas-aktifitas pembinaan.

a) Pembinaan Di Panti Karya "Wanita Utama" Surakarta

Program pembinaan di Panti Karya "Wanita Utama" Surakarta, selama proses pendidikan merupakan satu kesatuan yang intergral, untuk mencapai tujuan yakni mengembalikan kelayan ke masyarakat dengan bekal serta kemampuan yang meliputi mental, fisik, sosial dan ketrampilan.²¹ Adapun program pemberian bimbingan atau rehabilitasi tersebut dalam upaya untuk membina eks wanita tuna susila adalah sebagai berikut :

²¹ Kompas, 18 April 2006

a. Pembinaan atau Bimbingan Fisik

Untuk mengembangkan daya tahan tubuh dengan latihan-latihan jasmani berupa olah raga dan penyampaian pengetahuan agar kelayan menjaga, merawat dan meningkatkan kesehatan serta kemantapan fisik sebagai faktor penunjang kemampuannya.

b. Pembinaan atau Bimbingan Mental

Program rehabilitasi mental ini merupakan usaha dari PKW "Wanita Utama" Surakarta untuk mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab kelayan baik secara mandiri atau kelompok sehingga para kelayan akan berupaya mengatasi masalahnya sendiri serta dapat menyesuaikan diri dengan norma-norma kehidupan.

c. Pembinaan atau Bimbingan Sosial

Rehabilitasi ini bertujuan untuk menanamkan kesadaran ke arah kerukunan dan kebersamaan hidup bermasyarakat sehingga menumbuhkan sikap dan tanggung jawab sosial baik di lingkungan keluarga maupun lingkungan masyarakat.

d. Pembinaan atau Bimbingan ketrampilan Praktis

Pemberian ketrampilan praktis ini bertujuan agar pada saatnya nanti ketika kelayan keluar dari panti rehabilitasi memiliki berbagai ketrampilan sehingga dapat menunjang kehidupan mereka dan tidak kembali lagi ke dalam dunia pelacuran.

Aspek rehabilitasi terhadap kelayan yang telah mendapatkan pendidikan di PKW "Wanita Utama" Surakarta, keberhasilannya dapat dilihat dari 2 aspek utama yaitu²²:

1. Pihak Kelayan

Aspek ini lebih menitikberatkan kepada kondisi kelayan itu sendiri, yaitu mereka telah memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Sudah mempunyai kemauan dan kemampuan untuk memotivasi diri dan menolak ajakan untuk melakukan kegiatan tuna susila atau pelacuran dalam bentuk apapun juga. Hal ini merupakan bentuk perwujudan pulihnya harga diri, kepercayaan diri serta kesadaran akan norma-norma kehidupan dalam masyarakat.
- b) Memahami dan menguasai suatu bentuk ketrampilan kerja tertentu yang dapat dipergunakan sebagai bekal untuk mendapatkan pekerjaan bagi dirinya.
- c) Sudah mempunyai pekerjaan sesuai dengan norma yang berlaku dalam masyarakat, sudah bisa beradaptasi dengan lingkungan sekitar secara wajar baik di lingkungan pekerjaan, keluarga maupun masyarakat dalam segala kegiatannya yang berhubungan dengan kemasyarakatan.

²² Wawancara dengan Mustofa, Kasi rehabilitasi PKW "Wanita Utama", 25 September 2009

2. Pihak Keluarga

Aspek ini menitikberatkan kepada kemauan warga masyarakat untuk menerima kembali eks Wanita tuna susila yang telah dibina di panti dalam lingkungan masyarakat, ciri-cirinya sebagai berikut:

- a) Dapat memahami dan menghayati bahwa permasalahan tuna susila bukan hanya tanggung jawab pemerintah semata tetapi juga masyarakat ikut berperan serta dalam upaya memberantas masalah sosial ini.
- b) Dapat menerima kembali, memberikan kesempatan kerja, usaha, mengusahakan lapangan kerja yang layak kepada eks wanita tuna susila yang telah berhasil direhabilitasi.
- c) Masyarakat memiliki daya tangkal terhadap kemungkinan berkembangnya masalah sosial terutama di daerah asal bekas WTS atau dengan kata lain masyarakat dapat mencegah munculnya aktivitas pelacuran.
- d) Memberikan kesempatan secara terbuka kepada mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan dalam kemasyarakatan.

Untuk mendapatkan gambaran bagaimana keberhasilan yang telah dicapai PKW "Wanita Utama" Surakarta dapat dilihat dalam tabel tentang penyaluran kelayan oleh pihak panti sebagai berikut :



Dari data di atas dapat diketahui bahwa Sejak tahun 1972 – 2006 telah disalurkan sebanyak 1940 orang kelayan dengan rincian 585 bekerja, 54 orang menikah dan bertransmigrasi, 49 orang mengadakan suatu kerja sama dalam bentuk kelompok usaha bersama (KUBE) serta dikembalikan kepada keluarga sebanyak 1252 orang. Dari data diatas pula dapat diketahui bahwa keberhasilan yang didapat oleh pihak panti dengan upaya pembinaan dilakukan antara lain:

1. Bahwa kelayan yang lulus dari pembinaan dapat disalurkan ke dunia kerja
2. Kelayan yang lulus dapat kembali ke dalam masyarakat

Kelayan yang tidak tersalurkan dalam lapangan kerja telah diambil oleh pihak keluarga sebelum diadakan penyaluran

5) Peningkatan Partisipasi Keluarga dan Masyarakat

Upaya ini diarahkan untuk memfasilitasi terwujudnya partisipasi keluarga dan masyarakat termasuk partisipasi perempuan dan anak dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta tindak kebijakan dari program penghapusan eksploitasi seks komersial dan *trafficking* terhadap perempuan dan anak. Kegiatan penting yang dapat dilakukan antara lain:

- a. Memberikan rasa aman dan kasih sayang kepada anggota keluarganya.
- b. Meningkatkan peran dan pemberdayaan keluarga sebagai wahana bagi anak untuk bersosialisasi dan berlindung dari segala perlakuan salah, penelantaran dan eksploitasi terhadap mereka.

- c. Memfasilitasi pembentukan jaringan (seperti kelompok-kelompok anak, forum masyarakat peduli dan lain sebagainya.)
- d. Melaporkan kepada aparat yang berwenang apabila mengetahui dan mendengar terjadinya kegiatan eksploitasi seks komersial.
- e. Mengembangkan "*Peer Group Education*" untuk pencegahan dan upaya pemulihan korban eksploitasi seks komersial dan juga *trafficking*.



BAB V

KESIMPULAN

Pelacuran merupakan salah satu fenomena sosial dalam masyarakat yang sangat kompleks, baik dari segi sebab-sebabnya, prosesnya maupun implikasi sosial yang ditimbulkannya. Pelacuran dengan berbagai versinya merupakan bisnis yang abadi sepanjang zaman. Karena disamping disebut sebagai profesi yang tertua, jasa pelacuran pada hakekatnya tetap dicari oleh anggota masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan seksualnya.

Dalam situasi apa pun, pelacuran selalu saja hadir, dari yang mengendap-endap hingga yang terang-terangan. Sulit dielak, pelacuran telah beringsut dan menggurita menjadi industri seks yang tak pernah sepi dari hiruk-pikuk konsumen sehingga keberadaannya menjelma bagai "*benang ruwet*". Sebab, pelacuran selalu saja berimpitan dengan wilayah sosial, kekuasaan politik, dan ekonomi, bahkan lembaga keagamaan. Namun, pelacuran juga berkaitan watak dan tabiat manusia yang seolah menjadikannya sebagai bagian dari hidup. Tidak bisa dipungkiri, permasalahan pelacuran sama adalah profesi wanita paling purba, tempat untuk pertama kalinya seorang wanita memperoleh penghasilan yang modalnya adalah tubuh sendiri.

Isu Solo sebagai kota "Wisata Seks" bukan sekedar isapan jempol belaka. Kondisi ini dilatar belakangi dengan mudahnya orang mendapatkan pekerja seks komersial (PSK) untuk diajak berkencan di kota ini. Sejak tahun 1960-an, kota Solo dikenal sebagai kota plesiran yang sering digunakan sebagai tempat

persinggahan, di samping letaknya yang strategis sebagai tempat transit, juga nyaman untuk tempat beristirahat.

Sejarah penanganan masalah pelacuran di kota Surakarta telah dilakukan sejak tahun 1953 dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Besar Surakarta Nomor 10 tahun 1953 Tentang Pemberantasan Pelacuran. Dikeluarkannya Keputusan Kepala Daerah Kotapraja Surakarta, No. 36/I/Kep Tentang Penunjukan Kampung Silir sebagai pengecualian yang dimaksud Pasal 4 Perda Kota Besar Surakarta No. 10 tahun 1953. Tujuan dari didirikannya resosialisasi Silir selain sebagai tempat melokalisasi bagi para pelacur agar tidak menyebar dalam masyarakat umum juga untuk merehabilitasi sehingga para pelacur bersedia meninggalkan profesinya dan kembali hidup secara normal dalam kehidupan masyarakat. Namun seiring perkembangannya, fungsi Silir sebagai Resosialisasi telah jauh melenceng. Pada kenyataannya Silir berubah menjadi kompleks pelacuran. Berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 462.3/094/1/1998 maka resosialisasi Silir resmi ditutup.

Penutupan resosialisasi Silir ternyata menimbulkan permasalahan sosial yang lebih besar, para pekerja seks komersial yang tadinya beroperasi di daerah resosialisasi, kini mulai beroperasi di jalanan dan menjaring langganan di jalanan dan hal ini menyebabkan maraknya kembali pelacuran jalanan. Lebih jauh lagi dalam perkembangan penyebaran virus HIV/AIDS kota Surakarta menjadi salah satu di antara tiga kota di Jawa Tengah selain Semarang dan Banyumas yang setiap tahun penambahan jumlah penderita HIV/AIDSnya cukup tinggi.

Pada dasarnya usaha untuk menanggulangi masalah pelacuran dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu usaha dengan cara represif dan juga dengan *commit to user*

tindakan preventif. Tindakan preventif biasanya dilakukan oleh pemerintah terkait dengan jalan penyempurnaan Perundang-undangan mengenai larangan terhadap tindakan pelacuran, pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian serta peningkatan kesejahteraan rakyat dengan jalan memperluas lapangan pekerjaan. Adapun tindakan represif dimaksudkan sebagai kegiatan untuk menekan dan usaha menyembuhkan untuk kemudian dikembalikan dalam kehidupan bermasyarakat. Usaha ini antara lain berupa lokalisasi, melalui aktivitas rehabilitas dan resosialisasi serta mengikutkan mantan WTS dalam program transmigrasi

Diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap aktifitas pelacuran. indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai, ketenangan masyarakat masih terganggu dengan adanya penularan penyakit mematikan, rumah tangga yang tidak harmonis. Upaya pemberantasan prostitusi dilakukan, salah satunya dengan melakukan razia-razia dan penggrebekan terhadap tempat-tempat prostitusi terselubung maupun prostitusi jalanan oleh aparat yang berwenang. Pemberian pembinaan, pendidikan moral, mental, dan siraman agama dilakukan demi mengurangi keberadaan aktivitas prostitusi yang makin marak berkembang. Meski upaya ini tidak banyak membawa hasil positif, karena tindakan ini tidak membawa efek jera bagi mereka para pelaku prostitusi. Akan tetapi, pemberantasan prostitusi terus dilakukan, karena bagaimanapun prostitusi mutlak harus ditanggulangi sebab tidak saja akibat-akibatnya yang membahayakan, tetapi juga agar gejala ini tidak diterima oleh masyarakat sebagai pola budaya.

Bentuk-bentuk perlawanan masyarakat terhadap aktifitas pelacuran memang tidak ada hentinya, mereka masih dianggap pembawa kemaksiatan oleh orang-orang yang keras terhadap kegiatan mereka. Kegiatan-kegiatan mereka selalu dipantau oleh ormas-ormas Islam yang suatu saat siap mencekal atau bahkan membubarkan mereka. Inilah bentuk-bentuk perlawanan ormas Islam terhadap aktifitas pelacuran di Surakarta. Mereka tidak bisa menerima keberadaan aktifitas tersebut. Perlawanan ini bertujuan untuk menyadarkan agar mereka tidak lagi melakukan perbuatan-perbuatan maksiat yang dapat meresahkan dan mengganggu ketentraman di masyarakat.

