

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Prostitusi berasal dari kata Latin *prostituere*, yang berarti menyerahkan diri untuk perzinaan, dan *prostare*, yang berarti menawarkan. Ini adalah transaksi seksual antara pelacur dan pelanggan dengan imbalan uang, dianggap sebagai profesi tertua di dunia yang telah ada sejak awal kehidupan manusia dan diperkirakan akan terus ada.<sup>1</sup>

Menurut Kartini Kartono, manusia, baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial, secara naluriah memiliki keinginan untuk menjalin hubungan seksual dengan lawan jenis melalui berbagai budaya. Namun, seiring perkembangan zaman, muncul juga fenomena pelacuran oleh pria.<sup>2</sup> Di berbagai negara, pelacuran teratur di bawah pengawasan pemerintah dan dilokalisasi. Beberapa pelacur menjadikan pelacuran sebagai mata pencaharian, sementara yang lain hanya melakukannya sesekali. Terdapat juga pelacur yang melayani siapa saja, serta yang dikenal sebagai "*demi mondaines*" (pelacur kelas atas) dan "*amatrices*," yang hanya melayani beberapa orang tertentu.<sup>3</sup>

Praktik prostitusi umumnya dilakukan di lokasi tertentu seperti lokalisasi atau hotel, di mana seorang wanita menjual tubuhnya untuk mendapatkan uang dari pria. Wanita tersebut biasanya tidak memiliki sumber penghasilan lain selain dari hubungan seksual singkat dengan banyak orang.<sup>4</sup> Prostitusi merupakan masalah sosial yang kompleks dan sering menjadi perhatian publik dari segi moral, hukum, dan kesehatan. Di Indonesia, praktik prostitusi tidak terbatas pada jenis kelamin atau

---

<sup>1</sup> Kristiyanto, E. N. (2019). *Jangkauan Hukum Nasional Terhadap Prostitusi Daring*. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(1), 1-10.

<sup>2</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial* Jilid 1, PT Raja Grafindo Persada, Bandung 1981, hlm. 251.

<sup>3</sup> Simandjuntak, *Patologi Sosial*, Tarsito, Bandung, 1985, hlm.115

<sup>4</sup> Soerjono D. *Pelacuran Ditinjau Dari Segi Hukum Dan Kenyataan Dalam Masyarakat*. PT. Karya Nusantara, Bandung, 1997, hlm. 17.

orientasi seksual tertentu. Selain hubungan seksual antara pria dan wanita, praktik ini juga terjadi di kalangan sesama jenis, termasuk komunitas *LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender)*, yang semakin terlihat seiring perkembangan zaman. *LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender)* adalah sebuah istilah yang digunakan untuk merujuk kepada individu-individu yang memiliki orientasi seksual atau identitas gender yang tidak sesuai dengan norma heteroseksual yang umum diterima di masyarakat.<sup>5</sup>

Lesbian adalah wanita yang tertarik pada wanita, gay merujuk pada pria yang tertarik pada pria, biseksual memiliki ketertarikan pada lebih dari satu jenis kelamin, dan transgender adalah individu dengan identitas gender berbeda dari jenis kelamin biologisnya. *LGBT* mencakup beragam identitas dan orientasi seksual, mencerminkan keragaman pengalaman manusia dalam cinta dan identitas.<sup>6</sup>

Prostitusi sesama pria di Jember cukup aktif, dipicu oleh hasrat seksual dan motif finansial yang mendorong perkembangan bisnis ini. Tanpa tindakan pencegahan, praktik ini berpotensi meluas. Istilah "gay" merujuk pada pria yang tertarik pada pria, dan di Jember sudah terjadi kasus pelecehan seksual antar pria. Jika dibiarkan, keberadaan lesbian, gay, biseksual, dan transgender (*LGBT*) akan semakin terlihat di masyarakat.

Kecenderungan seksual yang berbeda ini telah berubah dari sesuatu yang harus disembunyikan menjadi praktik yang terbuka dan bahkan dijadikan sumber pendapatan. Berbagai penyedia layanan dan pelanggan berasal dari berbagai generasi, termasuk *Gen Z*, milenial, hingga *Gen X*, serta mencakup pelajar, karyawan, dan tokoh publik. Banyak dari mereka menawarkan layanan di lokasi-lokasi seperti Stasiun Jember atau Roxy, serta melalui aplikasi media sosial seperti *Facebook*,

<sup>5</sup> Kemala, F. 2022. Memahami *LGBT*, Istilah yang Mencakup Berbagai Orientasi Seksual dan Gender. <https://hellosehat.com/seks/tips-seks/apa-itu-lgbt/>. [ Diakses pada 1 Januari 2025, pukul 10.08 ].

<sup>6</sup> *Ibid*

*Michat*, dan *WhatsApp* dengan istilah "*open booking out*" atau *open BO*. Modus operandi bervariasi beberapa menawarkan kenalan atau pijat plus-plus dengan tarif yang dinegosiasikan. Ada juga yang bersedia melakukan layanan secara gratis atau membayar. Setelah kesepakatan tercapai, komunikasi dapat dilanjutkan melalui *WhatsApp* atau aplikasi lain, dan layanan dilakukan di tempat yang disepakati seperti homestay, indekos, atau hotel berbintang.

Penelusuran oleh Jawa Pos Radar Jember mengungkap bahwa pengguna *Michat* sering menampilkan foto wajah mereka di profil. Selain perempuan yang menjual diri, banyak pria juga mencari sesama pria. Beberapa hanya menunjukkan foto bagian tubuh tertentu untuk menarik perhatian pelanggan. Untuk meyakinkan konsumen, mereka biasanya mencantumkan riwayat transaksi dan tarif yang disepakati dalam bentuk transfer, serta menawarkan layanan di hotel ber-AC.

Beberapa profil bahkan menyertakan identitas singkat yang menunjukkan bahwa mereka adalah waria dengan deskripsi seperti "*shemale*." Di *Michat*, banyak perempuan juga menjual diri dan penyedia layanan sesama jenis mudah ditemukan. Di kawasan kota Jember, pengguna dapat dengan mudah membuka aplikasi untuk menemukan lokasi terdekat yang menawarkan *open BO*, baik untuk perempuan maupun *gay*. Aplikasi *Michat* telah menjadi favorit banyak orang dari berbagai kalangan. Sayangnya, bisnis ini tidak mendapatkan penindakan dari pemerintah pusat maupun daerah; status legalitasnya masih dipertanyakan.

Penelusuran lebih lanjut di *Facebook* menunjukkan bahwa ada beberapa grup *gay* dengan nama-nama yang mencerminkan perkumpulan *gay* di Jember. Grup-grup ini terbuka untuk umum tanpa privasi, sehingga siapa pun bisa mengaksesnya tanpa harus menjadi anggota terlebih dahulu. Percakapan dalam grup tersebut menunjukkan tawaran untuk hubungan seksual antar sesama pria.

Ironisnya, remaja SMP secara terbuka menawarkan diri di grup tersebut, menunjukkan bahwa prostitusi *gay* di Jember kini bukan lagi hal tabu di media sosial. Mereka beroperasi terbuka, baik di dunia nyata maupun maya, untuk memenuhi hasrat seksual dan kepentingan finansial sesuai kesepakatan waktu dan tempat.<sup>7</sup>

Fenomena *LGBT (Lesbian, Gay, Bisexual, dan Transgender)* menjadi perhatian dan keresahan di kalangan mahasiswa Kabupaten Jember. Maraknya penyimpangan perilaku sosial ini dipicu oleh paham liberalisme yang membuat kebebasan perilaku tidak terkontrol. Para pelaku *LGBT* sering menggunakan Hak Asasi Manusia sebagai alasan untuk menghindari gangguan dari orang lain. Jika diabaikan, keberadaan *LGBT* dapat merusak generasi bangsa saat ini dan di masa depan.<sup>8</sup>

Dampak prostitusi *gay* sangat signifikan, Menurut *Centers for Disease Control and Prevention (CDC)* sebuah lembaga di bawah Departemen Kesehatan AS yang berkantor pusat di Georgia. CDC bertugas meningkatkan kesehatan masyarakat dengan mengendalikan dan mencegah penyakit, terutama infeksi, serta fokus pada kesehatan lingkungan, keselamatan kerja, dan pendidikan kesehatan.<sup>9</sup> CDC menyatakan menyatakan bahwa pria *gay* dan biseksual memiliki risiko 17 kali lebih tinggi terinfeksi Infeksi Menular Seksual (IMS), termasuk HIV/AIDS, dibandingkan pria *heteroseksual*, terutama karena kecenderungan berganti pasangan.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Maulana. 2024. *WADUH! Menelisik Prostitusi Gay di Jember Kian Mengancam, Selain yang Mangkal, Open BO Banyak via Medsos*. <https://radarjember.jawapos.com/jember/795116064/waduh-menelisik-prostitusi-gay-di-jember-kian-mengancam-selain-yang-mangkal-open-bo-banyak-via-medsos>. [ Diakses pada 1 Januari 2025, pukul 10.28 ].

<sup>8</sup> Hariyanto F. 2018. *Tolak Fenomena LGBT, Mahasiswa Jember Gelar Aksi Demonstrasi*. <https://bintangtenggara.net/2018/03/09/mahasiswa-jember-gelar-aksi-demosntrasi-tolak-fenomena-lgbt/>. [ Diakses pada 1 Januari 2025, pukul 10.45 ].

<sup>9</sup> Lefler don. 2025. *enters for Disease Control and Prevention (CDC)*. <https://id.linkedin.com/company/centers-for-disease-control-and-prevention>. [ Diakses pada 14 Juni 2025, Pukul 19.04].

<sup>10</sup> Rini, S.T. 2023. *LGBT dan Kesehatan Mental*. <https://sayaberani.org/lgbt-dan-kesehatan-mental/>. [ Diakses pada 09 Februari 2025, pukul 10.25 ].

*Human Immunodeficiency Virus (HIV)* merupakan virus yang menular melalui cairan tubuh tertentu dan menyerang sistem kekebalan, terutama sel CD4 atau sel T, yang berperan penting dalam pertahanan tubuh. Seiring waktu, HIV dapat merusak dan menghancurkan banyak sel imun, sehingga tubuh menjadi sangat rentan terhadap infeksi dan penyakit. Sampai saat ini, HIV belum bisa disembuhkan dan infeksi yang menyebabkan penurunan jumlah sel CD4 (sel T) dalam tubuh.<sup>11</sup>

Sedangkan, *AIDS (Acquired Immunodeficiency Syndrome)* adalah kumpulan gejala penyakit yang muncul akibat penurunan sistem kekebalan tubuh yang disebabkan oleh infeksi virus *HIV (Human Immunodeficiency Virus)*. Kasus penyandang HIV/AIDS terus meningkat dan telah menjadi pandemi global. Penyakit ini masih sangat ditakuti karena bersifat mematikan dan belum ada obat yang dapat menyembuhkannya sepenuhnya.<sup>12</sup>

Berdasarkan data Dinas Kesehatan Kabupaten Jember periode 2004-2018, terdapat lima kecamatan dengan penyebaran penderita ODHA yang merata, yaitu Puger, Kencong, Gumukmas, Wuluhan, dan Kaliwates. Kecamatan Puger mencatat jumlah ODHA tertinggi dengan 416 kasus, sementara kematian tertinggi akibat HIV/AIDS terjadi di Kecamatan Kencong sebanyak 45 kasus. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kematian HIV/AIDS meliputi usia, jenis kelamin, dan tingkat pendidikan, yang telah banyak diteliti namun dengan hasil yang bervariasi. Kematian akibat HIV/AIDS paling sering terjadi pada kelompok usia 15-49 tahun, mencapai 90,14%, yang diduga terkait dengan tingginya risiko aktivitas seksual dan penggunaan jarum suntik bersama. Dari segi jenis kelamin, kematian paling banyak terjadi pada

<sup>11</sup>Arif, A., Ariyanto, Y., & Ramani, A. (2015). *Pemetaan faktor risiko terjadinya HIV dan AIDS di Kabupaten Jember tahun 2015*. *Jurnal Kesehatan Masyarakat*, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Jember.

<sup>12</sup>Sholikha, A. C. dkk. (2021). *Analisis Faktor Risiko Berhubungan Dengan Moralitas HIV/AIDS di Puskesmas Kencong Jember*. *J-REMI : Jurnal Rekam Medik Dan Informasi Kesehatan*. Vol. 2, No. 4. Jurusan Kesehatan Politeknik Negeri Jember. Indonesia.

laki-laki, yaitu 67,48%, yang sejalan dengan rasio penderita HIV/AIDS laki-laki terhadap perempuan sebesar 3:1.<sup>13</sup>

Pada tahun 2015, Kabupaten Jember menempati posisi kelima di antara kabupaten dan kota dengan jumlah kasus HIV-AIDS tertinggi di Jawa Timur, setelah Kota Surabaya, Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Tulungagung. Hingga Desember 2015, jumlah orang dengan HIV-AIDS di Kabupaten Jember mencapai 2.309 orang. Dari tahun 2004 hingga 2015, tercatat sebanyak 630 kasus AIDS di wilayah ini. Kecamatan dengan jumlah kasus HIV-AIDS terbanyak adalah Puger dengan 278 kasus, diikuti Kencong dengan 182 kasus, dan Gumukmas sebanyak 154 kasus.

Pada tahun 2015, penderita HIV-AIDS di Kabupaten Jember terbanyak berasal dari kelompok usia 25-49 tahun dengan jumlah 479 orang. Kelompok usia 20-24 tahun menempati posisi kedua dengan 96 penderita. Berdasarkan pekerjaan, kelompok ibu rumah tangga memiliki jumlah penderita terbanyak, yaitu 153 orang, diikuti oleh wiraswasta atau usaha sendiri sebanyak 148 orang. Kondisi ini menunjukkan bahwa usia produktif dan pekerjaan tertentu menjadi kelompok yang paling terdampak oleh HIV-AIDS di wilayah tersebut.<sup>14</sup> Beberapa IMS, termasuk HIV, sering tidak menunjukkan gejala awal, dan gonore dapat meningkatkan risiko penularan HIV. Penularan HIV/AIDS juga bisa terjadi melalui kontak dengan cairan tubuh yang mengandung virus HIV, seperti saat melakukan hubungan seksual baik homoseksual maupun heteroseksual..<sup>15</sup>

Pria yang berhubungan seks dengan pria memiliki risiko lebih tinggi tertular IMS. CDC merekomendasikan tes rutin, seperti tes herpes dan HIV setiap 3-6 bulan,

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Arif, A. dkk. 2015. *Op.Cit.*

<sup>15</sup> Rachmawati, S. dkk. (2021). *Pengetahuan Mahasiswa Universitas Jember Tentang HIV / AIDS*. Jurnal Ilmiah Manuntung : Sains Farmasi dan Kesehatan. Fakultas Farmasi Universitas Jember. Indonesia.

untuk individu dengan banyak pasangan atau hubungan seksual dengan orang tak dikenal agar deteksi dini dan pengobatan dapat dilakukan.<sup>16</sup> Kasus *HIV/AIDS* di Jember terus meningkat setiap tahun berdasarkan catatan Dinas Kesehatan (Dinkes) Jember. Dalam 17 tahun terakhir, 1.088 orang meninggal karena HIV, sementara sisanya masih dalam pengobatan. Menurut Kepala Dinkes Jember, dr. Hendro Soelistijono, penyebab utama kasus *HIV/AIDS* adalah penularan melalui hubungan seksual yang tidak aman, termasuk berganti-ganti pasangan, hubungan sesama jenis, berhubungan dengan pasangan berisiko tinggi, atau dengan ODHA.<sup>17</sup>

Dilansir dari RRI.co.id, Pada tahun 2024 Kabupaten Jember menduduki peringkat ketiga tertinggi di Jawa Timur untuk kasus *HIV/AIDS*, setelah Surabaya dan Sidoarjo. Sejak 2002, terdapat sekitar 8.000 ODHA di Jember, namun hanya 2.300 yang aktif berobat. Pada tahun 2024, tercatat sekitar 670 kasus baru, rata-rata 52 kasus per bulan.<sup>18</sup>

Selain masalah fisik, *LGBT+* berisiko tinggi mengalami masalah kesehatan mental seperti depresi, percobaan bunuh diri, penyalahgunaan zat, dan gangguan makan akibat diskriminasi dan stigma. Pria homoseksual lebih rentan bunuh diri, dan sekitar 40% *LGBT+* pernah mempertimbangkan bunuh diri. Mereka juga 1,5 kali lebih mungkin mengalami depresi dan kecemasan. Faktor pemicunya termasuk diskriminasi, kurangnya perhatian, trauma, dan paparan pesan negatif, yang secara signifikan mempengaruhi kesehatan mental mereka.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Rini, S.T.2023. Op.Cit.

<sup>17</sup> Radar Digital. 2023. *Kasus HIV/AIDS di Jember Terus Meningkat*. <https://radarjember.jawapos.com/kesehatan/793434461/kasus-hivaidis-di-jember-terus-meningkat>. [ Diakses pada 09 Februari 2025, pukul 22.04 ].

<sup>18</sup> Permani, A.W. 2024. *HIV-AIDS di Jember peringkat Ketiga Jatim, Remaja dominasi kasus baru*. <https://www.rri.co.id/daerah/1164756/hiv-aids-di-jember-peringkat-ketiga-jatim-remaja-dominasi-kasus-baru>. [ Diakses pada 09 Februari 2025, pukul 22.10 ].

<sup>19</sup> Rini, S.T. 2022. *LGBT dan Kesehatan Mental*. <https://sayaberani.org/lgbt-dan-kesehatan-mental/>. [ Diakses pada 09 Februari 2025, pukul 22.15 ].

Sesuai Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah berhak menetapkan kebijakan untuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Mengingat dampak kesehatan mental dan fisik bagi pelaku prostitusi gay/LGBT, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan menanggulangi masalah ini.

Hal ini didasarkan pada urusan pemerintahan konkuren, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang tanggung jawabnya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Secara sederhana, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi tanggung jawab daerah dibagi menjadi dua jenis yaitu, urusan wajib (harus dilaksanakan) dan urusan pilihan (dipilih berdasarkan kebutuhan dan potensi daerah).

Sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.

Sebagaimana isi yang tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada point B, yang menyatakan bahwa kebijakan di bidang kesehatan merupakan hal yang wajib untuk dilaksanakan. Namun, hingga saat ini, Pemerintah Kabupaten Jember belum menetapkan peraturan khusus yang secara spesifik mengatur penanggulangan prostitusi sejenis di wilayah tersebut.

Pemerintah Kabupaten Jember telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2001 tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember. Berdasarkan data yang ada, pemerintah telah berupaya mengatasi prostitusi di Kecamatan Puger. Pada tahun 2007, Bupati Jember mengeluarkan Surat Keputusan No. 188.45/39/012/2007 yang secara resmi menutup lokalisasi Puger Kulon, sebagai bagian dari upaya untuk memberantas prostitusi ilegal dan meningkatkan kesehatan masyarakat.

Namun hingga saat ini, belum ada peraturan khusus yang secara spesifik mengatur prostitusi sesama jenis, termasuk hubungan pria dengan pria yang dikenal sebagai prostitusi gay. Meskipun praktik ini dilakukan secara tersembunyi dan tidak terang-terangan seperti prostitusi pada umumnya, data menunjukkan bahwa prostitusi gay memang benar ada dan terjadi di Kabupaten Jember.

Jika dilihat dari sisi kesehatan, Kabupaten Jember baru-baru ini menduduki peringkat ketiga tertinggi di Jawa Timur dalam kasus *HIV/AIDS*, setelah Surabaya dan Sidoarjo. *Centers for Disease Control and Prevention (CDC)* Amerika Serikat juga mengungkapkan bahwa pria gay dan biseksual memiliki risiko hingga 17 kali lebih tinggi terkena Infeksi Menular Seksual (IMS), termasuk *HIV*, dibandingkan pria heteroseksual. Hal ini terutama disebabkan oleh kecenderungan berganti pasangan. Jika prostitusi sesama jenis, khususnya prostitusi gay, tidak segera ditangani, maka hal tersebut berpotensi menjadi ancaman serius yang dapat meningkatkan jumlah kasus *HIV/AIDS* di Kabupaten Jember.

## **1.2 Permasalahan**

Berpijak pada latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam menangani prostitusi *Gay* ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Jember dalam menangani prostitusi *gay*, dengan fokus pada implementasi dan efektivitas kebijakan tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah untuk memberi pengetahuan kepada pembaca yang lain mengenai prostitusi di Kabupaten Jember, terutama pada kelompok LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender) di Kabupaten Jember dan bagaimana kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Jember dalam menangani prostitusi *gay* berdasarkan undang - undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

### 1.5 Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah kegiatan ilmiah yang menggunakan metode dan sistematis tertentu untuk mempelajari hukum sebagai ilmu, aturan dogmatis, atau sebagai perilaku dan kenyataan yang hidup di masyarakat. Tujuannya adalah menganalisis gejala hukum, memeriksa fakta hukum secara mendalam, dan mencari solusi atas masalah yang muncul terkait gejala tersebut.<sup>20</sup>

#### 1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam melaksanakan penelitian hukum, seorang peneliti akan memilih pendekatan yang paling relevan dengan topik penelitiannya. Terdapat lima pendekatan utama yang umum digunakan yaitu, pendekatan perundang-undangan,

---

<sup>20</sup> Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim. (2018). *Metode penelitian hukum: normatif dan empiris*. Prenada Media. Hlm 4.

pendekatan kasus. Pendekatan historis, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual.<sup>21</sup>

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*) adalah metode penelitian hukum dengan cara menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang relevan dengan isu hukum yang diteliti.

Tujuannya adalah untuk memahami ratio legis (alasan hukum) dan dasar ontologis (hakikat keberadaan) dari undang-undang tersebut.<sup>22</sup> Karena penelitian ini berfokus pada analisis kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Jember dalam menangani prostitusi gay berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dalam penelitian ini Penulis juga menganalisis beberapa peraturan lain diantaranya :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat;
3. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Penanggulangan Human Immunodeficiency Virus, Acquired Immunodeficiency Syndrome, dan Infeksi Menular Seksual;
4. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014

---

<sup>21</sup> Sisma, A.F. 2023. *Menelaah 5 Macam Pendekatan dalam Penelitian Hukum*. <https://katadata.co.id/berita/nasional/634ecdc698b51/menelaah-5-macam-pendekatan-dalam-penelitian-hukum>. [ Diakses pada 15 Februari 2025, pukul 06.54 ].

<sup>22</sup> *Ibid*

Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat;

5. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Penanggulangan HIV dan AIDS;

Sedangkan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) ini merupakan jenis pendekatan yang didasarkan pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pemilihan pendekatan penelitian bertujuan untuk mencari jawaban atas isu-isu hukum dalam suatu studi hukum. Oleh karena itu, kesesuaian antara pendekatan dan isu hukum menjadi pertimbangan utama dalam pemilihannya. Selain itu, terdapat beberapa pendekatan lain yang juga digunakan dalam penelitian hukum normatif, antara lain.<sup>23</sup> Metode pendekatan konseptual yang dipakai dalam penelitian ini adalah konsep tentang wewenang dan pertanggungjawaban Pemerintah Kabupaten Jember untuk Menangani Masalah dalam kasus Prostitusi Gay yang ada di Daerahnya.

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Secara umum, penelitian hukum terbagi menjadi dua jenis utama berdasarkan jenis, sifat, dan tujuannya, yaitu penelitian hukum normatif dan empiris. Penelitian hukum normatif (*normative legal research*), juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal atau penelitian legistis, adalah penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum yang berfokus pada studi dokumen. Sumber bahan hukumnya meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kontrak, teori hukum, dan pendapat ahli hukum. Penelitian ini disebut juga penelitian kepustakaan atau studi dokumen karena menggunakan data sekunder yang banyak ditemukan di perpustakaan.<sup>24</sup>

Penelitian hukum empiris (*empirical legal research*) adalah jenis penelitian hukum yang menganalisis bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat sebagai

<sup>23</sup> Muhaimin, M. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Dalam S. Dr. Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum, Mataram-NTB: Mataram*. Hlm 57.

<sup>24</sup> *Ibid*, Hlm 45.

perilaku nyata atau gejala sosial yang tidak tertulis. Penelitian ini juga dikenal sebagai penelitian hukum sosiologis.<sup>25</sup>

Pada penelitian ini, jenis penelitian yang dapat diterapkan pada judul "Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam Menangani Prostitusi Gay Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" adalah penelitian hukum normatif karena penelitian ini berfokus pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah dalam menangani prostitusi gay.

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Penelitian hukum normatif, atau penelitian perpustakaan, adalah penelitian yang mengkaji dokumen dengan menggunakan data sekunder. Data ini meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para ahli hukum. Aspek yang dikaji meliputi asas hukum, sistematika hukum, inventarisasi hukum, hukum klinis, tingkat sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Penelitian hukum normatif juga melibatkan penggunaan berbagai sumber hukum.<sup>26</sup> Pada penelitian ini peneliti menggunakan sumber bahan hukum antara lain :

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Sumber hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat dan digunakan dalam penelitian untuk memecahkan masalah hukum yang diteliti. Contoh sumber hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, Pancasila, yurisprudensi.<sup>27</sup>

Pada penelitian ini sumber hukum primer yang dipakai adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

<sup>25</sup> *Ibid*, Hlm 80.

<sup>26</sup> Wahyuni, W. 2022. *Objek Penelitian Hukum Normatif untuk Tugas Akhir*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/objek-penelitian-hukum-normatif-untuk-tugas-akhir-lt63a46376c6f72/>. [ Diakses pada 15 Februari 2025, pukul 07.09 ].

<sup>27</sup> Muhaimin, M. 2020. *Op.Cit*. Hlm 60.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Serta Perlindungan Masyarakat;
4. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Penanggulangan Human Immunodeficiency Virus, Acquired Immunodeficiency Syndrome, dan Infeksi Menular Seksual;
5. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat;
6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Penanggulangan HIV dan AIDS;

## 2. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau informasi tambahan mengenai sumber hukum primer. Contohnya meliputi rancangan undang-undang, buku teks hukum, hasil penelitian yang dipublikasikan dalam jurnal dan majalah, serta pendapat para ahli hukum bahan hukum sekunder adalah bahan pelengkap dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.<sup>28</sup>

Bahan Hukum sekunder juga dapat berupa seperti buku-buku yang membahas teori dan praktik hukum, serta analisis kebijakan publik, dapat memberikan perspektif tambahan mengenai penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam konteks daerah. Serta, artikel-artikel dalam jurnal hukum yang membahas isu-isu

---

<sup>28</sup> Wahyuni, W. 2022. Op.Cit.

terkait prostitusi, kebijakan pemerintah daerah, dan analisis hukum dapat menjadi sumber informasi yang berguna untuk mendukung argumen dalam penelitian.<sup>29</sup>

### **3. Bahan Hukum Tersier**

Sumber hukum tersier adalah bahan yang memberikan informasi tentang sumber hukum primer dan sekunder. Penelitian ini meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu sistem yang terstruktur dan terkait dengan peristiwa hukum.<sup>30</sup> Contohnya sumber hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia, dan bibliografi.<sup>31</sup>

#### **1.5.4 Teknik Analisa Bahan Hukum**

Setelah menentukan isu hukum, peneliti akan menelusuri bahan-bahan hukum yang relevan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelusuran (searching) dan studi dokumentasi, baik di toko buku, perpustakaan, internet, maupun lembaga terkait lainnya. Pengumpulan data atau bahan hukum sekunder dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier, dan bahkan bahan non-hukum. Penelusuran bahan hukum ini dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, atau melalui internet.

---

<sup>29</sup> Muhaimin, M. 2020. Op.Cit. Hlm 62.

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> Prihardiati, RR. L. A. 2021. Teori Hukum Pembangunan Antara Das Sein dan Das Sollen. <http://jurnal.unswagati.ac.id/index.php/HERMENEUTIKA>. Vol. 5. No. 1. Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Iblam, Jakarta. Indonesia.