

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena prostitusi bukanlah masalah baru dalam konteks sosial Indonesia. Jika ditelusuri secara historis, praktik ini telah eksis sejak masa kolonialisme Belanda dan pendudukan Jepang. Secara historis, kemunculan prostitusi berkaitan erat dengan persoalan ekonomi, dinamika politik, serta konstruksi sosial patriarki yang memosisikan perempuan sebagai objek dan pelayan seksual (Kusumawati et al., 2019). Seiring waktu, kompleksitas persoalan prostitusi semakin meningkat ditandai dengan pergeseran praktiknya yang berlangsung secara terselubung dan terstruktur, sehingga sulit untuk diberantas secara menyeluruh. Selain itu, terdapat pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan praktik prostitusi sebagai ladang komersial, baik sebagai pelaku maupun sebagai penyedia fasilitas (Hasanah et al., 2021). Bentuk prostitusi pun berkembang dalam dua pola utama, yakni terorganisir dan tidak terorganisir. Prostitusi terorganisir biasanya terwujud dalam bentuk lokalisasi seperti klub malam, rumah bordil, dan panti pijat, sementara prostitusi tidak terorganisir lebih sering dilakukan secara individual, misalnya oleh perempuan yang menawarkan jasa seksual di pinggir jalan dengan segmentasi kelas ekonomi menengah ke bawah (Pradana, 2015).

Perkembangan praktik prostitusi sebagai bentuk bisnis ilegal telah menyebar luas dan berakar kuat di berbagai wilayah Indonesia. Fenomena ini turut mendorong kemunculan dan pertumbuhan kawasan lokalisasi di sejumlah daerah (Rahma, 2020). Prostitusi masih menjadi realita sosial yang kompleks dan belum mampu diselesaikan secara menyeluruh, mengingat eksistensinya sulit diberantas karena didukung oleh faktor struktural seperti tekanan ekonomi serta budaya permisif yang berkembang di masyarakat. Sampai saat ini, penertiban terhadap praktik prostitusi belum menunjukkan efektivitas yang signifikan, sehingga keberadaan lokalisasi justru kian meluas (Kristiyanto, 2019). Pemerintah telah berupaya melalui berbagai langkah penanganan untuk menutup kawasan lokalisasi,

namun hasilnya belum optimal dalam mengatasi akar permasalahan sosial tersebut (M, Muhammad Khoirul Rizal, Augustin Rina Herawati, 2024). Salah satu bentuk keseriusan ditunjukkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang pada masa kepemimpinan Gubernur Soekarwo tahun 2015 berhasil menutup 113 kawasan lokalisasi, termasuk kawasan terbesar di Asia Tenggara, yakni Lokalisasi Dolly di Surabaya. Meski demikian, upaya ini belum sepenuhnya tuntas karena masih terdapat lokalisasi yang belum berhasil ditertibkan, seperti kawasan Gunung Sampan di Kabupaten Situbondo.

Upaya pemerintah daerah dalam mengatasi praktik prostitusi kerap dilakukan melalui pendekatan regulatif sebagai bentuk penegasan norma dan kontrol sosial. Kabupaten Situbondo menjadi salah satu daerah yang merespons fenomena ini dengan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran. Regulasi ini bertujuan untuk memberantas praktik pelacuran yang dianggap meresahkan serta bertentangan dengan norma agama dan sosial di masyarakat (Naufal, Allam Izza, 2021). Perumusan perda tersebut menjadi strategi kebijakan dalam menangani prostitusi, di mana tingkat efektivitasnya dapat dinilai melalui implementasinya, khususnya dalam menekan laju aktivitas prostitusi (Ati, 2020). Kendati demikian, dalam praktiknya penegakan perda melalui kegiatan razia di lokasi prostitusi dinilai belum memberikan dampak yang signifikan dalam menurunkan jumlah praktik pelacuran. Selain itu, regulasi ini belum mampu menciptakan efek jera terhadap para pekerja seks komersial (Abdi, 2019).

Meskipun regulasi ini telah berlaku lebih dari satu dekade, keberadaan praktik prostitusi tetap eksis dan berkembang secara terselubung melalui kedok usaha lain seperti karaoke dan warung kopi khususnya di kawasan eks lokalisasi Gunung Sampan yang menjadi salah satu titik lokalisasi terbesar di Situbondo (Dian Samtya, 2020). Salah satu kelemahan mendasar dari Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 adalah ruang lingkupnya yang terbatas. Regulasi ini hanya memuat larangan terhadap aktivitas pelacuran, namun tidak secara eksplisit mengatur mekanisme penutupan kawasan lokalisasi. Akibatnya dua tempat bekas lokalisasi masih terjadi praktik transaksi prostitusi (Husdinariyanto, 2023). Fenomena ini

menekankan adanya ketidaksesuaian antara substansi normatif peraturan daerah dengan realitas sosial yang menunjukkan keberlangsungan praktik prostitusi secara terselubung. Meski secara hukum telah ada regulasi yang melarang aktivitas pelacuran, namun implementasinya dinilai belum mampu memberikan dampak signifikan terhadap penurunan praktik prostitusi di Kabupaten Situbondo. Kondisi ini mengindikasikan adanya celah dalam pelaksanaan kebijakan, baik dari aspek penegakan hukum, koordinasi antarinstitusi, hingga respons sosial masyarakat terhadap regulasi yang berlaku.

Lemahnya penegakan perda ini tidak hanya berdampak pada keberlanjutan praktik prostitusi tetapi juga menimbulkan konsekuensi serius di bidang kesehatan. Salah satu implikasi yang paling ironis adalah meningkatnya risiko penularan penyakit menular seksual (PMS) terutama HIV/AIDS yang kerap terjadi akibat hubungan seksual tanpa perlindungan dan berganti-ganti (Moch. Rizal Abdullah, Reynaldi Rafi Pramana, 2020). Penyebaran HIV/AIDS tidak lagi terbatas pada kelompok tertentu, melainkan telah menjangkau berbagai segmen masyarakat, mulai dari ibu rumah tangga, pekerja seks komersial (PSK), sopir, tukang becak, mahasiswa, hingga pelajar. Meskipun demikian, kelompok PSK masih mendominasi jumlah penderita. Kabupaten Situbondo tercatat sebagai salah satu penyumbang kasus HIV/AIDS di Jawa Timur (Dian Samtya, 2020). Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Situbondo tahun 2022, terdapat 1.297 kasus HIV/AIDS. Sementara itu, data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Situbondo mencatat peningkatan menjadi 1.461 kasus positif HIV/AIDS hingga April 2023, dengan jumlah kematian mencapai 204 jiwa (Widarsha, 2023).

Melihat kompleksitas persoalan yang mengiringi praktik prostitusi, penelitian ini difokuskan untuk mengkaji sejauh mana mengkaji sejauh mana efektivitas Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 dalam mengatasi praktik prostitusi di Kabupaten Situbondo. Penelitian ini tidak hanya berupaya menilai capaian kebijakan dari aspek formal, tetapi juga menelaah kendala-kendala implementatif serta dampak sosial yang timbul dari keberadaan peraturan tersebut. Urgensi dari penelitian ini terletak pada pentingnya evaluasi kebijakan sebagai

dasar perumusan langkah strategis yang lebih tepat dan kontekstual dalam menangani praktik prostitusi, guna mewujudkan kondisi sosial yang lebih sehat, aman, dan bermartabat di daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana efektivitas Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dalam mengatasi praktik prostitusi di Kabupaten Situbondo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, tujuan penelitian ini adalah Untuk menganalisis efektivitas Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran dalam mengatasi praktik prostitusi di Kabupaten Situbondo

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis untuk pengembangan ilmu secara normatif diantaranya:

1. Manfaat Teoritis, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan kajian kebijakan publik, khususnya terkait efektivitas implementasi peraturan daerah dalam menangani permasalahan sosial. Temuan dari penelitian ini dapat menjadi referensi tambahan bagi studi-studi sejenis yang membahas hubungan antara regulasi pemerintah daerah dan dinamika sosial masyarakat, terutama dalam konteks penanggulangan prostitusi.
2. Manfaat Praktis, Penelitian ini dapat menjadi landasan evaluatif dan refleksi kritis terhadap efektivitas implementasi Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004, sekaligus mendorong pemerintah daerah untuk merumuskan pendekatan penanganan yang lebih holistik. Pendekatan tersebut mencakup

peningkatan kapasitas aparat penegak perda, penguatan koordinasi antarinstansi, serta perumusan kebijakan yang berorientasi pada rehabilitasi sosial dan pemberdayaan ekonomi bagi mantan pekerja seks komersial. Selain itu, penelitian ini memiliki nilai strategis sebagai bahan advokasi publik guna mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan penolakan terhadap praktik prostitusi yang berpotensi merusak tatanan sosial serta membahayakan kesehatan masyarakat.

3. Manfaat bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat menjadi refrensi akademik serta pijakan awal bagi kajian yang menyoroti perkembangan praktik prostitusi yang semakin bergeser ke ranah digital dan daring. Dengan demikian, peneliti selanjutnya dapat memperluas perspektif analisis terhadap dinamika sosial, bentuk-bentuk baru praktik prostitusi, serta implikasinya terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam upaya pengendalian dan penanggulangannya

