

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Praktik prostitusi adalah jual beli layanan seksual. Karena hal ini bukanlah masalah baru, sejak jaman kolonial Hindia Belanda hal tersebut sudah ada. Dilihat dari perkembangan peradaban manusia, hampir semua negara memiliki permasalahan prostitusi.<sup>2</sup> Hingga saat ini negara sendiri belum bisa menghapuskan praktek prostitusi, melainkan hanya dapat menertibkan. Tidak jarang praktek prostitusi mengarah ke perdagangan perempuan dan anak untuk tujuan pelacuran dan eksploitasi seksual<sup>3</sup>.

Prostitusi yang dilakukan oleh pekerja seks komersial (PSK) banyak ditentang oleh masyarakat karena menjadi penyakit masyarakat. Negara juga mengkatagorikan sebagai kejahatan dan melanggar ketertiban umum. Dilihat bahwa praktek prostitusi sebagai realitas sosial. Masalah prostitusi menjadi permasalahan yang serius dalam kehidupan masyarakat. Keberadaannya yang sembunyi-sembunyi dalam praktek-nya, hingga terkonsep rapi menjadi bagian yang sulit dihilangkan dari sisi kehidupan. Lain dari itu adanya oknum yang sengaja menjadikan prostitusi sebagai lahan mencari keuntungan. Praktek prostitusi juga berdampak terhadap penyakit menular seks (PMS) dan HIV/AIDS ditularkan rata-rata oleh PSK melalui dinding organ seksual<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Lamijo. *Prostitusi Di Jakarta Dalam Tiga Kekuasaan, 1930 -1959*. Sejarah dan Perkembangannya. <http://sejarah.fib.ugm.ac.id/artdetail.php?id=22>, diakses tanggal 28 September 2019

<sup>3</sup> L.M Ghandi Lopian dan Hetty A. Geru, *Trafficking Perempuan dan Anak Penanggulangan Komprehensif Studi Kasus : ( Sulawesi Utara, Yayasan Obor, Jakarta, 2006)*. Hlm. 55

<sup>4</sup> Faisal Yatim, *Macam Macam Penyakit Menular dan Pencegahannya*, (Pustaka Populer Obor, Jakarta, 2001), Hlm. 42

Pada dasarnya, HIV/AIDS dapat ditularkan melalui cairan tubuh, termasuk darah, air mani, cairan vagina, dan air susu ibu yang terinfeksi HIV/AIDS. Siapapun dari segala usia, ras, maupun jenis kelamin bisa terinfeksi HIV/AIDS, termasuk bayi yang lahir dari ibu yang terinfeksi HIV/AIDS.

Masalah prostitusi dapat digolongkan ke dalam masalah sosial karena melanggar norma - norma sosial dan moral dalam kehidupan masyarakat. Untuk menanggulangnya maka perlu perhatian besar dari semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Pada bulan November tahun 2012 mencuat kabar para remaja laki – laki melakukan arisan PSK<sup>5</sup>. Ini berarti tidak hanya para orang dewasa saja yang menjadi pelanggan dari PSK, keterlibatan remaja akan hal ini juga memperburuk moral dan mental pelajar. Seperti yang di beritakan oleh media *online*. Sejumlah pelajar di Kabupaten Situbondo, Jawa Timur, diduga membuat kelompok arisan untuk bisa bersenang - senang dengan pekerja seks komersial (PSK) di lokalisasi yang ada di Situbondo. Mereka bersepakat untuk iuran Rp 5.000 perbulannya dan mendapat jatah bergantian untuk bisa berkencan dengan para PSK. Dugaan ini disampaikan langsung oleh sukarelawan Komisi Penanggulangan HIV/AIDS Situbondo, Heru Hertanto. Menurut bapak Heru, cerita itu dia peroleh saat melakukan sosialisasi mengenai bahayanya penyakit HIV/AIDS ke sejumlah lokalisasi. Saat itulah seorang PSK berisial JL, 22 tahun, bercerita tentang arisan seks pelajar itu. "Dia cerita pelanggan tetapnya adalah pelajar," kata Heru kepada *Tempo*. Menurut cerita JL, ada tujuh siswa yang menjadi peserta arisan. Mereka berasal dari sejumlah SMA dan SMK di Situbondo dengan usia 16-

---

<sup>5</sup> “pelajar SMA di Situbondo gelar arisan seks hadiahnya PSK”, [TEMPO.COM](https://nasional.tempo.co/read/446251/pelajar-situbondo-bentuk-kelompok-arisan-seks/full&view=ok), Kamis, 06 Desember 2012 | 13:44 Wib. <https://nasional.tempo.co/read/446251/pelajar-situbondo-bentuk-kelompok-arisan-seks/full&view=ok> Akses tanggal 28 September 2019

17 tahun. Dengan iuran Rp 5.000 perbulan, terkumpul Rp 75 ribu yang akan diterima pemenang arisan. Uang itulah yang dipakai untuk melakukan melakukan hubungan seksual dengan PSK berinisial JL itu. "Mereka melakukannya di lokalisasi," untuk melakukan arisan seks itu, kata Heru, sudah berlangsung lebih dari satu tahun dan masih berlangsung hingga saat ini. Fenomena macam ini turut menyumbang tingginya angka pengidap HIV/AIDS di Indonesia.<sup>6</sup> Selain itu, Praktik Prostitusi juga dapat ditemukan beberapa kawasan lokalisasi hingga saat ini yang masih aktif salah satunya Bandhengan, Gunung Sampang dan warung remang – remang yang ada di jalur pantai utara (pantura). Prostitusi atau bisa disebut dengan pelacuran, secara umum adalah praktik hubungan seksual sesaat, yang kurang lebih dilakukan dengan siapa saja, untuk imbalan berupa uang. Tiga unsur utama dalam praktik pelacuran adalah: pembayaran, promiskuitas dan ketidakacuhan emosional.<sup>7</sup>

Keberadaan Praktik Prostitusi bertentangan dengan Citra Situbondo sebagai Kota SANTRI, arti dari kata SANTRI itu Sehat, Aman, Nyaman, Tertib, Rapi dan Indah. Situbondo juga memiliki julukan “ Bumi Sholawat Nariyah “. Kalau menengok pada latar budaya dan lingkungan Situbondo, kota ini memang pantas mendapat julukan Kota Santri. Banyak sekali pondok pesantren yang ada di kota ini – sampai ke pelosok - pelosok desa pun ada. Pada umumnya yang namanya pondok pesantren tidak akan lepas dari para

---

<sup>6</sup> Ibid, <https://nasional.tempo.co/read/446251/pelajar-situbondo-bentuk-kelompok-arisan-seks/full&view=ok>

<sup>7</sup> Bagong Suyanto, 2010, *Masalah Sosial Anak*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 159-160, dalam skripsinya Muhammad Hidayat, 2014, *Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Kegiatan Prostitusi di Kota Makassar*, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, Hlm. 8.

santri. Begitu pula dengan banyaknya surau, madrasah dan masjid yang hampir di setiap sudut bisa kita temukan di kota ini.

Disamping itu, Situbondo juga telah memiliki Perda No 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran, kenyataannya belum bisa efektif. Dalam BAB II KETENTUAN LARANGAN Pasal 2 (1) Setiap orang dilarang melakukan pelacuran; (2) Setiap orang atau Badan Hukum dilarang mendirikan atau mengusahakan tempat-tempat pelacuran; (3) Setiap orang dilarang berada di tempat yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran, kecuali pemilik, keluarga pemilik atau penanggung jawab bangunan yang bertempat tinggal di bangunan tersebut dan dapat dibuktikan dengan surat keterangan yang sah. Dan juga dalam BAB IV KETENTUAN PEMBONGKARAN Pasal 4, (1) Setiap orang atau badan hukum yang memiliki dan atau mengelola tempat yang dipergunakan untuk tempat pelacuran harus menutup tempat tersebut; (2) Apabila tempat dimaksud ayat (1) tetap dipergunakan sebagai tempat pelacuran, maka Bupati atau Pejabat yang berwenang berhak membongkar tempat dimaksud; (3) Segala biaya yang dikeluarkan dalam rangka pembongkaran dimaksud ayat (2) menjadi tanggung jawab pemilik, yang menguasai atau pengelola; (4) Tata cara pelaksanaan Pembongkaran dimaksud ayat (2) diatur dengan Keputusan Bupati.<sup>8</sup> Setelah 15 tahun diberlakukannya Peraturan Daerah ini seharusnya berkontribusi pada upaya pemberantasan Praktik Prostitusi. Berdasarkan Peraturan Daerah ini seharusnya Pemerintah berperan secara maksimal untuk melakukan pemberantasan, sehingga praktek prostitusi dapat berkurang.

---

<sup>8</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran

Masih adanya Praktik Prostitusi menyebabkan ketertarikan bagi peneliti untuk melakukan penelitian tentang Penegak Hukum Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran. Bukan hanya sekedar ada ketertarikan tapi ini begitu pentingnya untuk diteliti sehingga bisa memecahkan apa yang belum di ketahui, mulai dari faktor hambatan mengapa Peraturan Daerah ini hingga saat ini belum tuntas menghapuskan praktik prostitusi yang ada di Kabupaten Situbondo khususnya.

### **B. Fokus Penelitian**

Mengacu pada konteks penelitian di atas, maka fokus masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran di Kabupaten Situbondo ?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran ditinjau dari Siyasah Dusturiyah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran belum efektif dalam memberantas praktik prostitusi di Situbondo.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran ditinjau dari Siyasah Dusturiyah.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### 1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian dan pembahasan yang terdapat dalam penulisan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai penelitian awal yang berguna bagi penelitian - penelitian selanjutnya.

### 2. Kegunaan Praktis

#### a. Bagi pemerintah

Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi tambahan mengenai problem dalam Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran yang masih belum terlaksanakan.

#### b. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat umum, adapun harapan dari peneliti adalah memberikan informasi terutama pentingnya dalam memberantas adanya Praktik Prostitusi yang ada di Kabupaten Situbondo

#### c. Bagi Peneliti selanjutnya

Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan memberi informasi tambahan baik dijadikan penelitian terdahulu atau perbandingan dalam menyusun peneltian yang memiliki karakter sama namun dengan judul yang berbeda.

## **E. Penegasan Istilah**

Penegasan istilah diperlukan agar tidak ada pengertian tentang judul peneliti yang berbeda dengan pandangan pembaca. Penegasan istilah pada penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu:

## 1. Penegasan Konseptual

- a. Penegak Hukum : penegak hukum adalah sistem yang di dalamnya terdapat anggota pemerintah yang bertindak secara terorganisir untuk menegakkan hukum dengan cara menemukan, menghalangi, memulihkan, atau menghukum orang-orang yang melanggar undang-undang dan norma hukum yang mengatur masyarakat tempat anggota penegakan hukum tersebut berada.<sup>9</sup>
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No. 27 Tahun 2004 tentang larangan pelacuan : Pada tahun 2004 di Situbondo dikeluarkan sebuah Perda tentang Larangan Praktek Pelacuran, yang tertuang dalam Perda No. 27 Tahun 2004. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir praktek pelacuran, dimana dari waktu ke waktu praktek pelacuran di Kota Situbondo telah sampai pada titik yang cukup meresahkan. Praktek pelacuran yang beroperasi tidak hanya di eks lokalisasi saja, tetapi telah merambah ke pinggir jalan Kota Situbondo. Dalam implementasi Perda No. 27 Tahun 2004 ditemui beberapa kendala, diantaranya adalah pemberian sanksi, sosialisasi dan disposisi implementor kebijakan.
- c. Siyasah Dusturiah : Siyasah *Dusturiyah* adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang- undang),

---

<sup>9</sup> Penegak hukum [https://id.wikipedia.org/wiki/Penegakan\\_hukum](https://id.wikipedia.org/wiki/Penegakan_hukum), diakses pada tanggal 28 desember 2020, pukul 10.00

lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>10</sup>

## **2. Penegasan Operasional**

Penelitian dengan judul “ Penegakan Hukum Terhadap Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran “ adalah penelitian yang bertujuan untuk meneliti bagaimana proses penegakan peraturan daerah kabupaten situbondo tentang larangan pelacuran.

## **F. Sistematika Pembahasan**

Hasil penelitian dengan judul “ Penegakan Hukum Terhadap Peraturan Daerah No. 27 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran ” ini disusun berdasarkan pedoman penulisan skripsi yang berlaku menjadi enam (VI) bab, adapun sistematika pembahasannya adalah sebagai berikut:

*Bab I* pendahuluan membahas tentang konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan. Fokus penelitian dalam penelitian ini akan membahas faktor - faktor yang mempengaruhi penulis memilih judul terkait Praktik Prostitusi dan teori yang telah didiskripsikan. Berikutnya, fokus penelitian adalah pertanyaan - pertanyaan yang muncul dari konsteks penelitian yang dipaparkan dan akan dijawab melalui tujuan penelitian. Kegunaan penelitian memaparkan tentang hasil penelitian yang

---

<sup>10</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam'*. (Jakarta, Prenadamedia Group, 2014), hlm. 177

sudah ditulis bisa berguna bagi beberapa elemen diantaranya pemerintah dan masyarakat. Penegasan istilah akan mendefinisikan judul secara operasional dan kontekstual. Terakhir, bab ini akan membahas tentang sistematika pembahasan yang disusun menjadi enam bab, mulai dari pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, paparan data dan pembahasan.

*Bab II* Tinjauan pustaka membahas tentang kajian teori mengenai penegak hukum, peraturan daerah, konsep, fiqh dusturiyah dan penelitian terdahulu yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu yang dipakai adalah lima skripsi yang masih berkaitan namun berbeda pembahasan

*Bab III* membahas tentang metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Metodologi tersebut secara umum memuat pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian yaitu di Kantor Satpol PP, tempat prostitusi, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data (observasi, wawancara dan dokumentasi), analisis data (reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan), teknik pengecekan keabsahan data dan tahap - tahap penelitian dari persiapan, pelaksanaan dan penulisan laporan hasil penelitian (skripsi).

*Bab IV* pada penelitian ini membahas tentang temuan penelitian yang didapat saat melakukan penelitian di Satpol PP berupa data - data hasil dokumentasi, wawancara dan observasi di Lapangan. Dokumen, wawancara dan observasi hanya dibatasi pada persoalan tentang Penegak Hukum Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang larangan pelacuran yang masih aktif hingga saat ini.

*Bab V* pada penelitian ini membahas perbandingan fakta di lapangan dengan teori. Bab ini untuk menjawab dan membahas rumusan masalah tentang Penegak Hukum Terhadap Peraturan Daerah yang mengenai tentang praktik prostitusi, faktor yang mempengaruhi aktifnya praktik prostitusi hingga saat ini, dan Siyasa Dusturiah.

*Bab VI* pada penelitian ini membahas tentang kesimpulan yang akan dibuat berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan. Kesimpulan dibahas poin per poin disesuaikan dengan fokus penelitian. Selain kesimpulan, pada bab ini dibahas juga saran yang ditunjukkan bagi pihak pemerintah selaku pembuat kebijakan Pemerintah Kabupaten Situbondo sebagai pelaksana kebijakan, masyarakat sebagai objek kebijakan dan peneliti selanjutnya agar mengembangkan penelitian ini dan selalu menyesuaikan dengan aturan yang berlaku.