

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. LATAR BELAKANG**

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Jawa Timur dan sejumlah Pemkab/ Kota untuk menutup kompleks pelacuran/ lokalisasi. Usaha ini bukan tanpa hasil, karena dalam dua tahun terakhir (2012-2013) terjadi penurunan drastis, jumlah ketersediaan pekerja seks komersial (PSK). Sebagai contoh, dalam lima tahun sebelumnya, jumlah pelacur di lokalisasi Dolly dan Jarak Surabaya mencapai 5000-an orang. Setelah dilakukan upaya penutupan, jumlah pelacur pada 2013 menjadi 1022 orang. Sekalipun demikian, praktik penutupan ini juga bukan tanpa dampak. Karena dalam beberapa kasus, ketika sebuah lokalisasi pelacuran ditutup, maka PSK-nya berpindah ke lokalisasi lain atau ke tempat hiburan lainnya. Akibatnya, muncul permasalahan baru, baik secara sosial maupun kesehatan.

Dalam pengalaman masa silam, praktik penutupan dilakukan dengan upaya paksa dan dilakukan dengan pendekatan hukum semata. Saat ini, pendekatan dilakukan dengan berbagai cara. Mulai dengan memberikan pendidikan agama, pendidikan ketrampilan hingga memberi modal usaha. Tetapi dalam realitasnya, praktik prostitusi seakan tidak pernah berhenti. Bahkan mengalami perubahan bentuk dan meluas tanpa mampu dikendalikan.

Beberapa produk kebijakan penutupan lokalisasi adalah melalui Pemerintah Propinsi melakukan penutupan lokalisasi dengan keluarnya Surat Gubernur Jawa Timur No. 460 20 Oktober 2011 tentang Penanganan Lokalisasi dan Wanita Tuna Susila. Demikian pula Surat Gubernur No. 005/485/031/2013 tentang Persiapan Pemulangan eks WTS (untuk mengantisipasi kembali beroperasinya lokalisasi. Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan PERDA Pemkot Surabaya 7 Tahun 1999 tentang Pelarangan bangunan untuk prostitusi

Dalam upaya menjaga keamanan dan kenyamanan wilayah, maka memang lokalisasi harus ditutup dengan cara-cara yang bisa diterima (acceptable) semua pihak. Tidak semata-mata dilakukan dengan upaya

paksa dengan pendekatan peraturan daerah (hukum). Demikian juga bahwa pendekatan ekonomi tidak sepenuhnya mampu menjawab permasalahan kehidupan porstitusi. Perlu dicarikan cara bijak dalam mengatasinya agar semua pihak bisa menerima kebijakan penutupan lokalisasi dengan efektif.

Lebih dari sebuah penutupan lokalisasi, maka untuk mengantisipasi perkembangan jumlah PSK dan terjadinya perpindahan PSK dari satu daerah ke daerah lain, diperlukan kerjasama antar daerah. Tanpa kerjasama antar daerah maka kebijakan hanya akan bersifat parsial secara geografis dan tetap saja praktik pelacuran berlangsung. Kerjasama ini seharusnya mampu meminimalisir kesetiakawanan yang ditunjukkan oleh pengelola lokalisasi yang cenderung lebih kuat, terutama di lokalisasi Dolly Surabaya.

Oleh karena itu diperlukan sebuah strategi yang akomodatif dan solutif agar kebijakan penutupan lokalisasi berlangsung secara efektif. Kajian ini dilakukan dalam upaya menemukan solusi efektif terhadap praktik kegiatan pelacuran/ lokalisasi di Jawa Timur.

## **1.2. RUMUSAN MASALAH**

Kompleksnya permasalahan pelacuran berakibat langsung pada kerumitan kebijakan yang harus dipilih oleh pemerintah daerah kota/kabupaten maupun propinsi. Satu contoh konkret adalah masalah kesetaraan gender. Kebijakan terhadap praktik pelacur dianggap menempatkan posisi kaum wanita pada tingkatan yang rendah dengan kaum pria. Sementara, dalam perjuangan kesetaraan gender, kaum wanita telah mendapatkan pengakuan yang sama untuk melakukan berbagai aktivitas publik yang dulu dianggap terlarang untuk dilaksanakan oleh kaum wanita.

Menurut Toler (1984:184) pada umumnya, motivasi perempuan untuk bekerja di ranah publik didasari oleh kepentingan ekonomi rumah tangga, mendapatkan kemandirian, belajar menghadapi tantangan sosial ekonomi, dan untuk meningkatkan status sosial ekonominya. Namun, bagi rumah tangga miskin penghasilan seorang perempuan dari usaha ekonomi memberi kesempatan untuk memegang peranan yang penting dalam ekonomi rumah tangga. Perubahan persepsi yang semakin baik terhadap perempuan seiring dengan arah kebijakan pembangunan yang menempatkan

wanita sebagai target pemberdayaan, sehingga memiliki kontribusi dalam upaya meningkatkan kualitas sumberdaya manusia di daerah. Adapun program pembangunan yang dikembangkan adalah program peningkatan peranan kaum perempuan dalam kehidupan bermasyarakat dengan kegiatan pokok pada beberapa aspek, yaitu pendidikan dan pelatihan ketrampilan perempuan, perlindungan tenaga kerja perempuan, dan pengembangan kelembagaan atau organisasi perempuan (Kusnadi, dkk, 2006:4).

Namun demikian, tidak semua kaum wanita terjangkau oleh program pembangunan ini, sehingga masih banyak kaum wanita yang melakukan aktivitas ekonomi yang tidak sesuai dengan keinginan pribadi dan pandangan masyarakat. Salah satunya adalah mereka yang bekerja sebagai pelacur. Menurut Purwanto (2008:10) salah satu alasan yang melatar belakangi kaum wanita bekerja sebagai pelacur adalah masalah ekonomi keluarga. Fakta yang disampaikan Purwanto tersebut telah memberikan gambaran tentang sebagian peran dan resiko menjadi seorang pelacur. Kondisi ini sangat dilematis sekali, sebab kebanyakan pelacur distereotip dan distigmatisasikan masyarakat sebagai manusia rendah. Sepanjang sejarah peradaban manusia kedudukan pelacur tampaknya tidak pernah mendapatkan pengakuan sebagai bagian dari kelompok sosial dalam masyarakat yang memiliki kedudukan setara dengan kelompok masyarakat seperti umurnya.

Menurut Siregar (1982) pandangan masyarakat yang cenderung menyalahkan satu pihak, yaitu pelacur, sedangkan di lain pihak yaitu pihak laki-laki tidak memperoleh tudingan apapun, maka pandangan masyarakat tersebut terhadap kehidupan pelacur pada kenyatannya tetap menunjukkan bahwa pelacur tidak diterima kehadirannya dan perlu segera diatasi. Masyarakat pada umumnya menyalahkan satu pihak, yaitu para pelacur sebagai pihak yang bersalah. Padahal dalam kenyataannya prostitusi sangat tergantung pada permintaan dan penawaran. Dalam transaksi sosial jual beli kedua pihak tersebut secara penuh terlibat dan berperan seimbang, selama itu pula prostitusi akan terus berlangsung (Krisna, 1979). Hal ini mengisyaratkan bahwa pada kenyatannya keberadaan pelacur tidak dapat

disalahkan begitu saja. Namun demikian, bukan berarti keberadaan pelacur dibiarkan begitu saja.

Jika dicermati secara mendalam, para pelacur juga merupakan bagian dari kelompok sosial dalam masyarakat yang seharusnya mendapatkan pengakuan yang sama. Tidak selayaknya stigma baik dan buruk terus dilontarkan pada kelompok yang cenderung termarginalkan ini. Sebenarnya ada beberapa peran penting yang secara implisit telah dimainkan oleh para pelacur ini. Termasuk di dalamnya bidang ekonomi bagi kehidupan keluarganya. Secara tidak langsung keberadaan pelacur telah menjadi katub penyelamat bagi kehidupan ekonomi keluarganya, terlebih dalam menghadapi permasalahan ekonomi yang kian hari kian memprihatinkan. Namun demikian, peran penting ini tak pernah dilihat secara bijak oleh masyarakat pada umunya. Masyarakat cenderung melihat hanya dari satu sisi yang cenderung subjektif dan menghakimi. Atas dasar pemikiran inilah maka keberadaan pelacur sebagai bagian dari kelompok sosial masyarakat merupakan suatu hal yang menarik untuk dikaji. Pelacuran yang terlokalisasi cenderung pula dianggap aman.

Dalam melakukan aktivitas kerjanya, keberadaan pelacur dapat dikelompokkan menjadi tiga golongan. Pertama, pelacur kelas rendahan yang pada umunya berada di jalanan dan rumah-rumah bordir. Kedua, pelacur menengah yang berada di bordir-bordir yang cukup nyaman dan pelayanannya baik. Ketiga, pelacur kelas tinggi yang biasanya tinggal di rumahnya sendiri (terselubung) dan hanya menerima panggilan dengan perantara yang cukup rapi dan bayarannya cukup mahal (Soedjono, 1974).

Biasanya pelacur pada golongan kedua melakukan aktivitas kerja dan juga tinggal di sebuah kompleks lokalisasi yang mendapat pengawasan ketat oleh pemerintah. Penempatan pelacur di komplek lokalisasi merupakan upaya pemerintah daerah dalam mengurangi dampak negatif akibat aktivitas pelacur yang dipandang amoral. Oleh karena itu, biasanya lokalisasi di tempatkan di pinggiran kota agar jauh dari lingkungan masyarakat umum dan dapat diharapkan untuk tidak mempengaruhi masyarakat yang ada di sekitarnya (Soedjono, 1974).

Biasanya lokalisasi berada di sekitar daerah pantai ataupun pegunungan yang jauh dari keramaian kota. Namun demikian lokalisasi juga berada di daerah strategis yang sangat mudah dijangkau oleh akses publik. Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan aktual praktik pelacuran di Jawa Timur?
2. Bagaimana implementasi kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran di Jawa Timur?
3. Bagaimana peran serta aparat pemerintah daerah kota/kab menegakkan kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran?
4. Apakah faktor yang menghambat dan mempercepat kebijakan penutupan lokalisasi di Jawa Timur?
5. Apakah solusi untuk mempercepat kebijakan penutupan lokalisasi di Jawa Timur?

### **1.3. Tujuan Kajian**

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengevaluasi kebijakan penutupan lokalisasi/ pelacuran di berbagai daerah di Jawa Timur. Adapun tujuannya adalah untuk:

1. Mengidentifikasi implementasi kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran di Jawa Timur
2. peran serta aparat pemerintah daerah kota/kab menegakkan kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran
3. Mengidentifikasi permasalahan aktual praktik pelacuran di Jawa Timur
4. Mengetahui faktor yang menghambat dan mempercepat kebijakan penutupan lokalisasi di Jawa Timur.
5. Menemukan solusi untuk mempercepat kebijakan penutupan lokalisasi di Jawa Timur

### **1.4. Hasil yang diharapkan**

Hasil dari kegiatan kajian ini berupa buku laporan kajian berisi tentang:

- a. Tindakan implementasi kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran di Jawa Timur

- b. Peran serta aparat pemerintah daerah kota/kab menegakkan kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran
- c. Informasi problem sosial praktik pelacuran
- d. Dasar hukum kebijakan penutupan pelacuran
- e. Dukungan sosial terhadap kebijakan penutupan lokalisasi
- f. Hambatan sosial terhadap kebijakan penutupan lokalisasi
- g. Rekomendasi atas solusi permasalahan pelaksanaan kebijakan penutupan lokalisasi/ pelacuran

### **1.5. Ruang Lingkup Kajian**

Ruang lingkup kajian kebijakan pemerintah propinsi Jawa Timur dalam rangka penutupan lokalisasi/ pelacuran di berbagai daerah di Jawa Timur mencakup aktivitas:

- a. Mengidentifikasi implementasi kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran di Jawa Timur di empat wilayah, yakni kota Surabaya, kota Kediri, kabupaten Banyuwangi, kabupaten Nganjuk
- b. Peran serta aparat pemerintah daerah kota/kab menegakkan kebijakan penutupan lokalisasi/pelacuran di daerah
- c. Mengidentifikasi problem sosial praktik pelacuran di Jawa Timur dengan mengambil sampel dari 4 daerah kabupaten/kota.
- d. Mendapatkan informasi seluas-luasnya terhadap problem yang dihadapi masyarakat sekitar kompleks atau lokalisasi, para pelacur dan mucikari serta kebijakan pemerintah daerah dalam rangka penutupan lokalisasi
- e. Membuat rumusan solusi penyelesaian yang saling menguntung dalam penutupan lokalisasi/pelacuran di daerah