

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan sekarang ini keberadaan wanita tuna susila atau sering disebut PSK merupakan fenomena yang tidak asing lagi dalam kehidupan masyarakat Indonesia, akan tetapi keberadaan tersebut ternyata masih menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Prostitusi di sini bukanlah semata-mata merupakan gejala pelanggaran moral tetapi merupakan suatu kegiatan perdagangan. Fenomena prostitusi hingga kini masih menjadi masalah yang belum terselesaikan. Upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah, baik upaya preventif maupun upaya yang bersifat represif untuk menanggulangi masalah prostitusi belum menampakkan hasil maksimal hinggakini. Belum adanya suatu program terpadu dari pemerintah untuk mengatasi masalah prostitusi menyebabkan fenomena wanita pekerja seks komersial terus tumbuh dengan subur, yang dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah wanita pekerja seks komersial setiap tahunnya.

Bagi masyarakat khususnya kaum hawa, hal ini sebagian besar disebabkan karena mereka tidak dapat mencukupi kebutuhan ekonomi yang sekarang ini semuanya serba mahal. Selain terdesaknya himpitan ekonomi mereka pun di

tuntut untuk memenuhi kebutuhan ekonomi yang sedang mereka hadapi. Jika dilihat dari sisi ekonomi para pekerja wanita tuna susila mereka adalah yang tidak memiliki pendidikan lanjut dan kemampuan yang terbatas. Hal ini dijelaskan pula dalam *Gender Empowerment Measures (GEM)* yakni, mengukur ketimpangan gender dalam hal, perempuan dapat mengambil peran aktif dalam kehidupan ekonomi dan politik. *GEM* memfokuskan pada partisipasi, mengukur ketimpangan gender pada bidang-bidang kunci dalam partisipasi ekonomi dan politik dan pengambilan keputusan.

Menurut sebagian masyarakat setempat, keberadaan lokalisasi telah memunculkan pekerjaan baru untuk yang dapat meningkatkan perekonomian mereka seperti pedagang, tukang becak, tukang ojek, pembantu, tukang cuci pakaian, tukang pijat, dan penjual jamu. Sehingga sebagian masyarakat terutama yang mendapatkan manfaat ekonomi dari keberadaan wanita tuna susila tersebut memiliki persepsi positif terhadap wanita tuna susila di lokalisasi. Dan dengan adanya lokalisasi bisa memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, karena rata-rata keluarga yang bekerja dilokalisasi berasal dari golongan ekonomi rendah.

Meskipun disisi lain keberadaan lokalisasi dipandang oleh sebagian masyarakat setempat memiliki bentuk positif, namun kenyataannya secara umum kecil. Oleh sebab itu, bagi masyarakat keberadaan lokalisasi tetap dikatakan sebagai tempat yang bermakna negatif sehingga harus ditutup.

Dalam hal ini pemerintah sebagai contoh moral yang baik bagi masyarakat, dan sebagai penunjang sistem tenaga kerja yang berguna maka, yang menjadi faktor-faktor tingginya tingkat pengangguran adalah lemahnya tingkat pendidikan,

sosial, ekonomi pada masyarakat yang memang kurang mampu, serta didukung pula dengan keterbatasan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Dampak dari permasalahan itu adalah tingginya angka prostitusi.

Hal ini yang sering terjadi pada sebagian perempuan yang memiliki keterbatasan pendidikan dan keterampilan, melakukan perilaku yang cenderung menyimpang dari kehidupan sosial yang normatif dijadikan sebagai sebuah pilihan atau sebuah alternatif untuk keluar dari kemiskinan, salah satu contohnya adalah menjadi wanita tuna susila, sebuah pekerjaan yang kontroversional dan sangat bermasalah, tapi dalam hal ini bukan berarti pula bahwa perempuan yang memilih pekerjaan ini tidak tahu batasan yang ada atau tidak peduli terhadap penyimpangan yang mereka lakukan.

Menurut James W Vander Zanden (1979:23) penyimpangan diartikan sebagai tingkah laku yang dianggap oleh sebagian besar orang sebagai sesuatu yang tercela dan diluar batas-batas toleransi atau penyelewengan terhadap norma-norma dan nilai-nilai dalam masyarakat, memilih profesi sebagai seorang wanita tuna susila memang secara komersial dapat membantu perekonomian, tetapi di Indonesia pekerjaan seperti ini bersifat ilegal. Ada beberapa penyebab timbulnya prostitusi/pelacuran menurut A.S alam (1984:10), yaitu:

1. Faktor Biologis

Kurangnya kemampuan intelektual, yang mempengaruhi pola pikir sehingga mengambil jalan pintas untuk mendapatkan penghasilan. *Anomalia Seksual* (dorongan seksual) yang sangat tinggi yang disebabkan oleh pengalaman masa

lalu dalam lingkungan keluarga , hal tersebut terjadi karena *progesteronya* berlebihan sehingga hasrat untuk melakukan seksual sangat tinggi.

2. Faktor Psikologis

Karena kebutuhan hidup yang tidak dapat terpenuhi, menyebabkan dorongan untuk melakukan pelacuran demi memperoleh penghasilan. Dorongan ini berasal dari dalam diri orang itu sendiri dan dipengaruhi oleh lingkungan luar dari seseorang tersebut.

3. Faktor Budaya

Kebiasaan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat sehingga pelacuran bisa dikatakan lumrah, meskipun tidak dibenarkan.

4. Faktor Sosial

Demonstration effeck dan tidak bisa mempertahankan eksistensinya akibat kompensasi dari pelecehan, penghinaan.

5. Faktor Ekonomi

Kemiskinan karena beban hidup demi mempertahankan keluarga sehingga melakukan berbagai cara.

Pekerja seks komersial dianggap sebagai pekerjaan yang menjanjikan karena dengan menjadi wanita pekerja seks komersial, uang dapat dengan mudah diperoleh sehingga kebutuhan sehari-hari dapat terpenuhi. Namun dibalik itu semua, wanita pekerja seks komersial mengalami konflik dalam dirinya maupun

lingkungannya. Banyaknya resiko yang harus dihadapi juga dapat memicu munculnya konflik dalam diri wanita pekerja seks komersial. Resiko yang dihadapi wanita pekerja seks komersial berasal dari resiko fisik maupun resiko sosial. Resiko fisik dan resiko sosial yang dihadapi wanita pekerja seks komersial antara lain berhubungan dengan resiko penularan penyakit hingga pelecehan sosial yang dihadapi para pekerja seks komersial tersebut. Kehidupan seorang wanita pekerja seks komersial merupakan fenomena yang tidak dapat diterima sebagian kalangan masyarakat. Wanita pekerja seks komersial dipandang sebagai makhluk yang menyanggah stereotip negatif dan dianggap tidak pantas menjadi bagian dari masyarakat.

Di kota Bandar Lampung sendiri kegiatan prostitusi sama halnya dengan prostitusi di kota lain, illegal namun sangat menjamur sehingga dapat dengan mudah ditemukan dan dijumpai. Di kecamatan Panjang contohnya, hampir semua orang di Bandarlampung tahu mengenai tempat prostitusi tersebut. Kawasan yang lebih dikenal dengan Pantai Harapan itu adalah eks lokalisasi yang secara resmi telah ditutup bertahun-tahun lalu, namun aktivitas transaksi seks, di antaranya melibatkan pekerja seks anak dan remaja masih terus berlangsung secara diam-diam disini (ANTARA News Lampung, 1 September 2012).

Karena memang sebelumnya daerah ini menjadi tempat yang legal (lokalisasi) dalam melakukan perbuatan prostitusi dan tunasusila. Namun setelah adanya Perda No 15 tahun 2002 ini daerah tersebut telah menjadi daerah eks lokalisasi yang melarang adanya perbuatan prostitusi dan tunasusila. Akan tetapi pada kenyataannya peraturan daerah tersebut berbanding terbalik dengan fakta yang

ada. Kecamatan itu begitu kental dengan bisnis haram prostitusi. Meski sudah ada Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung, tetap saja tempat itu ramai, dalam makna luas jelas sudah ada unsur kriminalitas karena jelas-jelas melanggar perda. Selain itu adanya prostitusi membawa penyakit masyarakat yang lain masuk dalam ranah mengganggu ketertiban umum masyarakat setempat. Tinggal bagaimana peran Pemerintah Kota Bandarlampung dapat bersinergi dalam menegakkan perda tersebut.

Permasalahan prostitusi di Kota Bandar Lampung keadaannya sangat memprihatinkan, penutupan lokalisasi oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung yang mengacu pada Perda No. 15 Tahun 2002 tentang pelarangan perbuatan prostitusi dan tuna susila di Kota Bandar Lampung, ternyata belum dapat menyelesaikan masalah.

Melihat dari banyaknya perilaku seks bebas dikalangan masyarakat dan tingkat penyakit *Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS)*, maka penulis tertarik untuk melakukan tinjauan langsung pada Dinas Sosial Kota Bandar Lampung. Dan dengan menindaklanjuti latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan tinjauan penelitian lebih lanjut dengan mengangkat judul Implementasi Kebijakan Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung (Studi Kasus di Kecamatan Panjang)

B. Rumusan Masalah

Dengan melihat permasalahan pada uraian di atas, maka rumusan masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah implementasi dari Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tunasusila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung khususnya di Kecamatan Panjang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan tentang pelaksanaan peraturan daerah No. 15 Tahun 2002 mengenai larangan perbuatan prostitusi dan tunasusila di wilayah kota Bandar Lampung khususnya Di Kecamatan Panjang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memperkaya pengetahuan mengenai Ilmu Administrasi Negara terutama yang berkaitan dengan teori-teori dan prakteknya mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya terhadap pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang larangan prortitusi dan tuna susila dalam wilayah Kota Bandar Lampung.

2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sedikit sumbangan mengenai pengetahuan serta informasi yang dapat dijadikan masukan atau saran kepada pihak yang berkepentingan dalam mengatasi permasalahan mengenai pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang larangan protitusi dan tuna susila dalam wilayah Kota Bandar Lampung.