

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Manusia adalah makhluk yang selalu ingin memiliki kehidupan yang sejahtera, dimana mereka mampu mencukupi segala kebutuhannya mulai dari kebutuhan jasmani, rohani, dan kebutuhan sosial. Seiring berkembangnya zaman, tantangan dan hambatan yang dilalui juga sangat banyak, kurangnya kemampuan (*skill*) dan keterampilan adalah salah satu faktor ketidakmampuan manusia dalam mewujudkan kesejahteraannya. Realitanya banyak masyarakat yang termarginalkan (terpinggirkan) yang masih sulit mencari pekerjaan demi mewujudkan kesejahteraan dalam dirinya. Mereka mencari alternatif pekerjaan yang menyimpang dari norma kemanusiaan, sehingga mendorong terlahirnya sebuah pelacuran atau prostitusi.<sup>1</sup>

Dalam islam sendiri, pelacuran masuk dalam perbuatan zina yang dilaknat oleh Allah SWT, sebagaimana dijelaskan dalam Al Qur'an yang surahnya memiliki arti sebagai berikut:

*“Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap satu dari keduanya dengan seratus kali deraan. Dan janganlah kamu belas kasihan kepada keduanya didalam menjalankan (ketentuan) agama Allah yaitu jika kamu beriman kepada Allah dan hari akhir. Dan hendaklah (dalam melaksanakan)*

---

<sup>1</sup> Bagas Prasetyo Nugroho, “Pemberdayaan Masyarakat Eks-lokalisasi Dolly Melalui Pengembangan Usaha Oleh Pemerintah Kota Surabaya”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Volume 5, Nomer 2, (Mei-Agustus 2017), 01.

*hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman” (QS An-Nur: 2).*<sup>2</sup>

Dalam surah tersebut mengandung ketentuan hukum yang ditetapkan Allah SWT salah satunya adalah perzinaan. Zina sangat dilarang keras oleh islam dan bagi mereka yang melanggar akan dikenai 100 kali deraan.

Prostitusi sendiri diartikan sebagai sebuah penjualan jasa seksual, sebuah fenomena yang tersebar dikalangan masyarakat ini adalah sebuah kegiatan yang mana melibatkan banyak pihak dalam satu keterkaitan, seperti mucikari (ibu asuh), WPS (Wanita Pekerja Seks), calo dan pelanggan. Prostitusi tidak hanya ada pada lingkup perkotaan saja tetapi prostitusi sudah tersebar dan masuk dalam berbagai kalangan dan status sosial dalam masyarakat. Mengakibatkan prostitusi bisa menjadi sebuah standart gaya hidup masyarakat di era moderen ini.<sup>3</sup>

Permasalahan prostitusi tidak hanya soal moralitas masyarakat saja, tetapi juga mencakup faktor yang melatarbelakangi perbuatan tersebut, seperti halnya faktor ekonomi, faktor psikologi bahkan gaya hidup. Upaya-upaya nyata dilakukan pemerintah, guna pemerintah dapat berfokus pada persoalan prostitusi. Konsep lokalisasi juga dilakukan untuk mengurangi dampak atau efek yang ditimbulkan dari prostitusi. Dengan adanya eks-lokalisasi sebuah prostitusi dapat diorganisir dengan baik, tetapi kenyataanya malah menjadikan

---

<sup>2</sup> Quran Kemenag, Al-Quran Surah An Nur, 24:2, Al Qur'an (Online), [www.quran.kemenag.go.id](http://www.quran.kemenag.go.id), diakses pada 19 September 2022.

<sup>3</sup> Agoes Moh, “Komunikasi Masyarakat Eks-lokalisasi Pasca Penutupan Dolly”, *Jurnal Komunikasi Islam*, Volume 05, Nomer 01, (Juni 2015), 146.

prostitusi semakin tinggi dan membuat sarana rehabilitasi mengemban fungsi sebagai tujuan akhir.<sup>4</sup>

Prostitusi di Indonesia sudah terjadi sekian lama mulai dari zaman kolonial, masa penjajahan Belanda dan Jepang. Bisnis prostitusi ini berkembang di setiap wilayah di Indonesia dan didukung pula oleh bagian-bagian pasar, dimana para oknum menjadikan pelacuran atau prostitusi sebagai ladang bisnis seks yang menguntungkan dan seolah-olah sangat dibutuhkan masyarakat<sup>5</sup>. Tetapi ada pula masyarakat yang menganggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan atau moral dan melawan hukum, banyak orang mengenal prostitusi ini setara dengan *human trafficking*, tapi ada pula yang menolak asumsi itu. Prostitusi adalah salah satu bentuk patologi sosial yang sudah dilakukan masyarakat dari zaman dulu hingga sekarang.

Lokalisasi atau yang sering dikenal dikalangan masyarakat dengan sebutan rumah bordil atau komplek merupakan sebuah kata yang dimaknai sebagai kata yang tabu jika didengar dan diucapkan. Lokalisasi adalah pusat transaksi jual beli antara WPS (Wanita Pekerja Seks) dan orang yang membutuhkan jasa WPS (pelanggan). Masyarakat menganggap bahwa yang terjadi dalam lokalisasi adalah sebuah kejahatan terhadap kesusilaan atau moral dan melawan hukum, banyak orang mengenal eks-lokalisasi sebagai *human trafficking*, sehingga lokalisasi pun diilegalkan dan menjadi “eks-lokalisasi”.

---

<sup>4</sup> Dian Suluh Kusumawati, Yusuf Adam Hilman, “Proses Penutupan Lokalisasi Kedung Banteng Kabupaten Ponorogo”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1, (April 2018), 2-3.

<sup>5</sup> Agoes Moh. Moefad, “Komunikasi Masyarakat Eks-lokalisasi Pasca Penutupan Dolly”, *Jurnal Komunikasi Islam*, Vol. 05, No. 01, (Juni 2015)

Hampir semua negara di dunia ini memiliki lokalisasi, hampir tidak ada negara di dunia ini yang bersih dari yang namanya lokalisasi dan pelacuran, bahkan di Indonesia sekalipun<sup>6</sup>. Eks-lokalisasi tersebar dipenjuru Indonesia, mulai dari kota-kota metropolitan sampai kota-kota kecil atau kota pinggiran. Meskipun ilegal, eks-lokalisasi tetap eksis beroperasi dan terus berkembang sesuai perkembangan zaman dan masih dibutuhkan sampai saat ini. Sebagaimana seperti eks-lokalisasi Dolly di Surabaya yang eksistensinya sangat tinggi sampai dikatakan bahwa Dolly adalah eks-lokalisasi terbesar di Asia Tenggara.

Kediri, Jawa Timur adalah salah satu tempat penyebaran para pekerja seks. Setelah penggusuran eks-lokalisasi yang cukup besar dan terkenal di Semampir, kini para WPS (Wanita Pekerja Seks) menyebar di sembilan titik eks-lokalisasi kabupaten Kediri dan memiliki status eks-lokalisasi. Selain itu, penyebaran pekerja seks juga merambah di *caffe*, karaoke, kos-kosan, Spa dan panti pijat tradisional. Setelah penutupan eks-lokalisasi besar di Semampir, kini ada sembilan titik eks-lokalisasi di kabupaten Kediri yang terletak di Dusun Weru desa Ringinsari Kecamatan Kandat, Dusun/Desa Tambi Kecamatan Kandangan, Dusun/Desa Dadapan Kecamatan Gampengrejo, Dusun Bong Desa/Kecamatan Gurah, eks-lokalisasi Dusun Bolodewo Desa Wonorejo Kecamatan Wates, Dusun Jambu Cerme Grogol, Gedang Sewu/Pare, Krian/Ngadiluwih, dan Butuh/Kras.

Dalam setiap eks-lokalisasi terdapat satu sampai dua koordinator untuk menjaga ketentraman dan kenyamanan eks-lokalisasi, koordinator

---

<sup>6</sup> Nur Syam, “*Agama Pelacur : Dramaturgi Transendental*” (Yogyakarta: LkiS, 2010), 77.

tersebut dinamakan sebagai POKJA (Kelompok Kerja). Selama menjalankan perannya, POKJA (kelompok kerja) sering melakukan beberapa pertemuan dan berinisiatif membuat sebuah konsensus atau peraturan-peraturan untuk menertipkan eks-lokalisasi di masing-masing wilayah eks-lokalisasi di Kediri Raya. konsensus atau peraturan-peraturan tersebut diberi nama dengan “Kesepakatan Lokal POKJA Kediri Raya”, atau masyarakat menyebutnya dengan “Persus”. Berisi tentang aturan-aturan untuk masyarakat eks-lokalisasi yakni aturan untuk wanita pekerja seks, mucikari (ibu asuh) dan POKJA.

Sebagaimana fungsi sebuah peraturan, kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya juga berfungsi sebagai penertip masyarakat eks-lokalisasi. Seluruh masyarakat eks-lokalisasi harus mematuhi aturan yang telah dibuatkan untuk mereka, terkhusus untuk para WPS, mucikari, dan POKJA. Dengan dibuatkannya sebuah sistem aturan diharap masyarakat mampu menciptakan tatanan sosial yang tentram tanpa adanya konflik atau masalah sosial di wilayah eks-lokalisasi. Contoh kecil aturan yang terdapat di kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya adalah wajib kondom. Para WPS wajib memakai kondom ketika melakukan hubungan badan dengan pelanggan dan ditempat WPS harus tersedia kondom. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari penyakit seks menular yang dapat menjangkit pelanggan ataupun WPS itu sendiri.

Akan tetapi, pada realitanya masih ada beberapa masyarakat (WPS) terutama di eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri yang tidak mengetahui kalau diwilayah eks-lokalisasi mereka ada sebuah sistem aturan yang ditetapkan dan harus dipatuhi, yakni kesepakatan lokal POKJA Kediri

Raya. Bahkan ada yang melanggar aturan-aturan tersebut. Entah itu melanggar karena faktor dari pengurus, pelanggan atau memang dari masyarakat eks-lokalisasi itu sendiri. Sehingga fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya yang berada di eks-lokalisasi Krian Ngadiuwih Kabupaten Kediri ini menjadi dipertanyakan. Hal ini menimbulkan permasalahan, karena fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya yang seharusnya sebagai penertib masyarakat eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih, tapi fungsinya menjadi tidak maksimal atau bahkan tidak berfungsi karena banyak yang tidak tahu dan banyak yang melanggar.

Dari hasil pengamatan yang dilakukan, peneliti tertarik untuk membahas fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri. Peneliti mencoba menelaah, bagaimana historis terbentuknya struktur kepengurusan dan historis terbentuknya kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya yang ada di eks-lokalisasi. Peneliti juga akan membedah fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian Ngadiuwih Kabupaten Kediri dengan menggunakan teori struktural fungsional Robert K. Merton.

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam latar belakang di atas, peneliti ingin mengkaji fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri. Sehubungan dengan penelitian yang hendak akan dijawab, peneliti merumuskan masalah sebagaimana berikut :

1. Bagaimana historis terbentuknya struktur kepengurusan dan kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi di Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri ?
2. Bagaimana fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri ?

## **C. Tujuan penelitian**

1. Untuk mengetahui historis terbentuknya struktur kepengurusan dan kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri.
2. Untuk mengetahui fungsi kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara Teoritis
  - a. Sebagai sarana untuk menambah wawasan keilmuan tentang historis terbentuknya kepengurusan eks-lokalisasi dan kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya, serta memberi wawasan mengenai fungsi dari kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi Krian

Ngadiluwih yang dibedah dengan teori Fungsional Struktural Robert K. Merton.

- b. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan pembaca dan menjadi media pengembangan keilmuan program studi sosiologi agama.

## 2. Secara Praktis

- a. Sebagai sarana untuk menambah wawasan keilmuan tentang kehidupan masyarakat eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri.
- b. Sebagai peneliti, penelitian ini adalah salah satu sarana mentransformasikan ilmu yang didapat dari bangku perkuliahan dan di lapangan, yang gunanya untuk menambah pengetahuan dan pengalaman.
- c. Penelitian ini diharap menjadi bahan referensi untuk penelitian atau tulisan yang sejenis.

## **E. Telaah Pustaka**

Dalam penelitian ini, ada beberapa penelitian tentang eks-lokalisasi, WPS (wanita pekerja seks), dan tentang kebijakan, diantaranya:

1. Jurnal penelitian karya Triwik Sri Mulati, Indarto, dan Putri Ratna Sari yang berjudul “Perilaku Pekerja Seks Komersial Terhadap Pencegaha Penyakit Menular Seksual di Lokalisasi Kalinyamat Bandungan” ini metodologi yang digunakan adalah penelitian fenomenologi, metode pengambilan datanya menggunakan kualitatif karena ingin memahami

sebuah fenomena dengan cara mendeskripsikan fenomena tersebut. Penelitian ini dilakukan di lokasi Puskesmas pembantu Bandung, Gang ngunut, Gang Kalinyamat Bandung dilaksanakan mulai bulan Oktober 2012. Subjek dari penelitian ini adalah PSK (pekerja seks kmersial). Purposive sampling adalah pengambilan subyek dalam penelitian ini. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa beberapa PSK (Pekerja Seks Komersial) sudah paham mengenai pemahaman tentang penyakit menular dan faktor penyebabnya, jenis, dan pencegahan sampai pada tahap dapat menerangkannya, tetapi juga ada beberapa PSK (Pekerja Seks Komersial) yang hanya sekedar tahu saja.<sup>7</sup>

Penelitian diatas yang dilaukan oleh Triwik Sri Mulati, Indarto, dan Putri Ratna Sari adalah mengenai pencegahan penyakit atau kesehatan PSK (pekerja seks komersial), sedangkan penelitian ini membahas mengenai historis struktur kepengurusan, historis kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya di eks-lokalisasi dan apa fungsi dari keputusan lokal POKJA Kediri Raya. Perbedaan yang terakhir adalah peneliti ini menggunakan jenis penelitian studi kasus.

2. Skripsi dari Teguh Imam Putra Perdana dengan judul “Perubahan Sosial Masyarakat Eks-lokalisasi Dolly Di Kelurahan Putat Jaya Kecamatan Sawahan Kota surabaya” ini berfokus pada perubahan sosial dan tipologi masyarakat eks-lokalisasi. Sedangkan metodologinya menggunakan jenis penelitian kualitatif, lokasi penelitian skripsi ini berada di eks-lokalisasi

---

<sup>7</sup> Triwik Sri Mulati, Indarto, dan Putri Ratna Sari, “Perilaku Pekerja Seks Komersial Terhadap Pencegaha Penyakit Menular Seksual di Lokalisasi Kalinyamat Bandung”, *Jurnal Kebidanan dan Kesehatan Tradisional*, Vol. 1, No. 1, (Maret 2016)

Dolly di Surabaya. Subyek penelitian ini adalah warga Dolly. Hasil dari penelitian ini adalah adanya perubahan dari segi profesi dan tipologi dari beberapa warga di eks-lokalisasi Dolly karena masyarakatnya memilih mengikuti arus tetapi tetap berjuang dengan hal yang lebih baik.<sup>8</sup>

Penelitian diatas yang dilakukan oleh Teguh Imam Putra Perdana berfokus pada perubahan sosial dan masyarakat Dolly, sedangkan dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada fungsi dari keputusan lokal POKJA Kediri Raya atau konsensus, dalam arti fungsi dari kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya yang dibentuk tersebut sebagai apa. Persamaan skripsi diatas dengan penelitian ini adalah jenis penelitiannya adalah kualitatif. Teori yang digunakan berbeda dalam skripsi Teguh Imam Putra Perdana menggunakan teori Wilfredo Pareto tentang elit dan perubahan, sedangkan penelitian ini menggunakan teori fungsional struktural dari Robert K. Merton.

3. Skripsi yang ditulis oleh Rusi Ariyanti yang berjudul “Inkonsistensi Kebijakan Pemerintah Surabaya Terkait dengan Masalah Prostitusi di Surabaya” ini berfokus pada inkonsistensi, prostitusi, dan kebijakan pemerintah. Skripsi ini menggunakan teori kebijakan publik, teori perundang-undangan, serta teori demokrasi. Metodologi penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, subyek yang diambil adalah Pemkot Surabaya, LSM, dan PSK. Hasil dari penelitian ini adalah pemerintah Surabaya menerima kritik dan saran dari penulis guna membenahi

---

<sup>8</sup> Teguh Imam Putra Perdana, “Perubahan Sosial Masyarakat Eks-lokalisasi Dolly Di Kelurahan Putat Jaya Kecamatan Sawahan Kotasurabaya”, Skripsi Sosiologi UIN Sunan Ampel Surabaya, 2016.

kebijakan pemerintahan sehngg tidak terinkonsistensi antara kebijakan terkait dengan prostitusi dan kebijak yang diambil benar-benar dari persoalan yang ada. Dan tidak penting agar kepercayaan pemerintah kota Surabaya semakin meningkat.<sup>9</sup>

Penelitian diatas yang dilakukan Rusi Ariyanti mengenai kebijakan pemerintah tentang prostitusi Surabaya, sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang historis struktur kepengurusan eks-lokalisasi, historis terbentukna kesepakatan lokal POKJA Kediri Raya dan apa fungsi dari aturan-aturan masyarakat eks-lokalisasi yang diberi nama kesepakatan lokal POKJA di Kediri Raya dalam menertipkan eks-lokalisasi Krian Ngadiluwih Kabupaten Kediri. Teori yang digunakan dalam penelitian ini meggunakan teori fungsional struktural dari Robert K. Merton. Subyek yang diambil adalah POKJA (kelompok kerja), Mucikari, dan WPS (Wanita Pekerja Seks).

4. Skripsi yang ditulis oleh Adis Puji Astuti yang berjudul “Kebijakan Walikota Surabaya Dalam Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya Tahun 2014” ini berfokus pada alasan kebijakan penutupan lokalisasi dolly, proses kebijakan penutupan lokalisasi dolly, dan dampak dari kebijakan penutupan lokalisasi dolly. Penelitian ini bertujuan memberikan deskripsi mengenai bagaimana proses pengambilan kebijakan dalam penutupan lokalisasi itu diimplikasikan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Lokasi penelitian di lokalisasi Dolly di Surabaya.

---

<sup>9</sup> Rusi Ariyanti, “Inkonsistensi Kebijakan Pemerintah Surabaya Terkait dengan Masalah Prostitusi di Surabaya”, Skripsi Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga, 2009.

Informan yang diambil adalah sukader, anggota DPRD Surabaya, ketua Forum Komunikasi Masyarakat Lokalisasi Surabaya, Sekertaris lurah kec. Sawahan Surabaya staf rehabilitasi Dinas sosial di Kota Surabaya, Ketua Ikatan Dakwah Area Lokalisasi, wartawan lokalisasi Dolly, staf pengajar, dan warga lokalisasi Dolly. Hasil dari penelitian ini adalah mengetahui mekanisme proses pengambilan kebijakan yang dilakukan Walikota Surabaya dalam penutupan eks-lokalisasi Dolly. Penutupan lokalisasi dolly membawa berbagai macam dampak bagi warganya diantaranya adalah dampak sosial, ekonomi, dan politik.<sup>10</sup>

Sedangkan dalam penelitian ini, peneliti lebih membahas tentang historis terbentuknya struktur kepengurusan eks-lokalisasi, historis aturan dan pemahaman masyarakat eks-lokalisasi terhadap apa fungsi dari aturan-aturan masyarakat eks-lokalisasi yang diberi nama kesepakatan lokal POKJA di Kediri Raya. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus.

---

<sup>10</sup> Adis Puji Astuti, "Kebijakan Walikota Surabaya Dalam Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya Tahun 2014", Skripsi Ilmu Politik UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2017.

