

**Kekuasaan , Kepentingan dan Strategi Aktor dalam Implementasi
Kebijakan:** Studi Kasus: Efektifitas Kebijakan Pemerintahan Kota Surabaya dalam
Menutup Lokalisasi Dolly.

SKRIPSI



Disusun oleh
Rano Karno Budiyono
NIM : 071611333028

PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
DEPARTEMEN POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
2022

HALAMAN PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Secara keseluruhan isi skripsi ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain serta tidak pernah di publikasikan oleh individu selain penyusunkecuali bilamana ditulis dengan format kutipan dalam isi skripsi. Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 31 Oktober 2022

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kekuasaan , kepentingan dan strategi actor dalam Implementasi Kebijakan

Studi Kasus: Efektifitas Kebijakan Pemerintahan Kota Surabaya dalam Menutup
Lokalisasi Dolly.

SKRIPSI

Maksud : sebagai salah satu syarat menyelesaikan studi S1 pada Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Airlangga.

Disusun Oleh:

Rano Karno Budiyono

NIM : 071611333028

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN 2022**

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING

Judul : Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor dalam Implementasi Kebijakan
(Efektifitas Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam Menutup Lokalisasi Dolly)

Skripsi ini telah memenuhi persyaratan dan disetujui untuk diujikan

Dosen Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ali Sahab', written over a horizontal line.

(Ali Sahab, S.IP., M.Si.)

NIP. 198206032009121001

HALAMAN PENGESAHAN PANITIA PENGUJI

Skripsi ini telah diujikan dan disahkan dihadapan Komisi Penguji

Program Studi Ilmu Politik

Departemen Ilmu Politik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Airlangga

Pada hari : Senin

Tanggal : 31 Oktober 2022

Pukul : 11.15-12.30 WIB

Komisi Penguji terdiri dari

Ketua Penguji



Wisnu Pramutanto P, Drs., M.Si.

NIP. 195806011985021001

Anggota



Hari Fitrianto, S.IP., M.IP

NIP 198307152014041001

Anggota



Ali Sahab, S.IP., M.Si.

NIP. 198206032009121001

KATA PENGANTAR

Puji Syukur atas kehadiran Allah SWT karena atas rahmat, hidayah serta inayah tentu penulis dapat menyelesaikan tugas akhir pendidikan S1 Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga. Pada kalangan mahasiswa semester akhir terdapat pesan yang diyakini bahwa skripsi yang baik adalah skripsi yang selesai. Apalagi yang ingin cepat-cepat menyelesaikan masa studinya yang kian terlalu lama. Namun menurut penulis jika kebaikan atas skripsi adalah selesai maka dengan rendah hati dan tegas penulis berpendapat skripsi yang baik selain selesai adalah dapat menyelesaikan problem solver yang di kaji karena dari situlah titik kebaikan dirasakan dan kemanfatannya.

Skripsi ini berjudul Implementasi Kebijakan Perda Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat Untuk Perbuatan Asusila Serta Pemikatan Untuk Melakukan perbuatan Asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam Menutup Lokalisasi Dolly) dimana realisasi penelitian tentang bagaimana implementasi kebijakan Perda dapat berjalan secara efektif sehingga goalsnya dapat membentuk lingkungan yang bebas dari prostitusi. Penulis tertarik dengan topik penelitian tentang efektivitas kebijakan Pemerintah Kota dalam menutup Lokalisasi Dolly karena penulis ingin mengetahui lebih mendalam dan mendasar tentang implementasi kebijakan Perda pertama, kedua peneliti ingin mengetahui dan melihat apakah implementasi kebijakan perda yang di lakukan oleh Pemerintah kota berkelanjutan atau tidak.

Penulis menyadari bahwa di dalam penulisan tersebut masih mempunyai kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Penulis berharap kritik dan saran yang berguna memperbaiki bentuk penulisan dalam skripsi ini. Penulis juga mohon maaf jika dala penulisan skripsi terdapat kesalahan yang tidak disengaja serta penulis mengucapkan banyak-banyak terimakasih pada pihak-pihak yang terkait dalam rangka proses penyusunan skripsi ini. Harapan penulis skripsi tersebut dapat berfaedah bagi masyarakat luas.

UNGKAPAN TERIMA KASIH

Tidak menutup kemungkinan jika atas selesainya skripsi ini hanya dengan kekuatan pikiran, mental dan tenaga saya saja melainkan dengan keterlibatan sejumlah orang yang begitu berharga bagi saya meski dari kenalan yang mana kemudian bisa berlanjut sebagai kawan, sahabat, bahkan adapula yang akrabnya seperti saudara serta guru-guru beserta dosen yang saya cintai. Saya banyak-banyak terimakasih kepada mereka semua karena kehadiran beliau semua sangat berharga dalam rangka penyelesaian skripsi ini serta begitu istimewa pula. Maka terimakasih tak terhingga saya tujukan kepada:

1. Bapak Ali Sahab selaku pembimbing dalam penulisan skripsi saya, maturnuwun ngeh pak atas pembelajaran serta kebesaran hati selama membimbing saya karena tanpa kehadiran Pak Ali mungkin skripsi ini tidak akan selesai. Sekali lagi saya berterimakasih yang tak terhingga sebab beliau selalu memberikan support dan kepercayaan kepada saya untuk memaksimalkan kompetensi sehingga dapat menuntaskan skripsi ini.
2. Bapak Fahrul sebagai dosen wali saya. Terimakasih saya haturkan pada bapak karena telah memberikan masukan untuk terus giat belajar dan memperbanya konsumsi membaca buku maupun jurnal.
3. Bapak Wisnu sekaligus dosen Ilmu Politik lainnya. Prof. Ramlan, Bapak Priyatmoko, Prof. Kacung Bapak Aribowo, Bapak Ucu, Bapak Sutrisno, Bapak Kris serta Bu Aminah dan Bu Dwi. Saya tidak bisa menghitung dengan jari saya yang mana beliau telah mengajarkan ilmu pengetahuan-pengetahuan ketika perkuliahan saya percaya jika ilmu itu mahal dan spesial. maka terimakasih yang tak terhingga bapak dan Ibu. Mudah-mudahan beliau semua diberikan kesehatan sehingga dapat mengabdikan pada perguruan tinggi yang saya cintai.
4. Jajaran staf departemen Ilmu politik serta karyawan FISIP UNAIR badhe ngapunten saya selalu merepotkan, terimakasih ngeh pak/bu.
5. Kedua orang tua saya, Alm Aba beserta Umi. Beliau cinta pertama dalam hidup saya terimakasih atas segala doa di setiap ibadahmu meski hal itu tidak mesti ku dengar terimakasih atas kepercayaan yg engkau beri sehingga sejauh detik ini saya dapat melangkah terimakasih pula atas restumu karena berkat itu dapat memudahkan setiap

langkah saya. Mudah-mudahan berbahagia sekeluarga. Sekali lagi terimakasih anda sudah mati-matian menghidupiku. Teruntuk alm Aba saya sangat sedih karena aku gagal lulus lebih awal ketika alm Aba masih hidup. Terimakasih aba sudah merealisasikan apapun demi kebahagiaan saya dari lahir hingga dewasa. Mungkin aba tidak mengetahui ini tapi saya yakin dan percaya bahwa Allah SWT akan menyampaikan kepada aba. Skripsi serta kelulusan saya akan ku persembahkan pada alm Aba.

6. Kakak saya, kak Ria, kak Mira, Mas Ipar saya Danang terimakasih yang tak terhingga kepada kalian semua karena ketika saya mengalami kesulitan kalian memberikan kontribusi yang begitu berharga. Untuk keponakan saya bilqis saya mohon maaf jika ada yg salah baik di sengaja atau tidak tapi yang paling penting terimakasih atas kebesaran hatimu ketika saya mengalami kesulitan maupun ketika saya lelah kamulah yang selalu ada.
7. Keluarga besar ilmu politik unair, terimakasih mas, mbak adek-adek yang telah mengajarku arti sebuah keluarga serta pembelajaran yang menarik.
8. Angkatanku 16, terimakasih kawan-kawan ku kalian semua begitu istimewa. Suatu kehormatan bagi saya karena telah menjadi bagian politik'16. Mudah-mudahan kita dapat berjumpa lagi di lain waktu. Sehat-sehat ya rek banyak kenangan yang melekat di memori saya.
9. Kekasihku sinta, terimakasih atas dukungan selama ini yang tidak bosan mengingatkan saya supaya mengerjakan skripsi ini.
10. Kawan sman 7 surabaya, meski kita sudah tidak satu ruang pendidikan alias sudah memiliki kesibukan masing-masing tapi kita masih bisa kumpul di warung yoga maupun badminton di lapangan krukah tengah. Terimakasih karena kehadiranmu memeberikan warna-warna baru di sendi-sendi kehidupan.
11. Kawan-kawan kelompok loyalis korwil gundih, maturnuwun pak dan bu telah memberikan ruang pembelajaran serta memberikan kepercayaan kepada saya.
12. Pengurus masjid jami nurul jannah margodadi beserta jajarannya terimakasih yang tak terhingga karena berkat dukungan moral mereka saya mampu menghadapi skripsi ini. Suatu kehormatan bagi saya karena menjadi bagian didalamnya.

13. Perangkat kampung RW 07 serta RT yang terkait terimakasih anda telah membantu saya untuk menjadi jembatan pada narasumber. Maaf pak jika wargamu telah merepotkan
14. Kawan di kampung saya bahkan saya anggap mereka semua adalah tak lebih dari saudara terimakasih jika tidak ada kalian mungkin saya tidak bisa apa-apa.

HALAMAN INSPIRASI

Ilmu seperti udara. Ia begitu banyak di sekeliling kita. Kamu bisa mendapatkannya dimanapun dan kapanpun.

-Socrates.

Aku ini bukan apa-apa kalau tanpa rakyat. Aku besar karena rakyat, berjuang karena rakyat dan aku penyalang lidah rakyat.

-Bapak Soekarno.

ABSTRAK

Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya menutup Lokalisasi Dolly pada tahun 2014 ternyata dipengaruhi kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor dalam mengimplementasi suatu kebijakan. Penelitian studi kasus kualitatif ini menggunakan teori implementasi Merilee S. Grindle untuk menganalisis kebijakan Pemerintah Kota dalam menutup lokalisasi Dolly yang dipengaruhi isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Hasil penelitian menunjukkan pemerintah sebagai aktor dalam implementasi kebijakan tidak memberikan kesempatan bagi PSK, mucikari, dan warga terdampak untuk menyampaikan pendapat sampai menghasilkan titik temu yang berupa kesepakatan dua belah pihak. Karena belum ada kesepakatan dari kedua belah pihak yang setara, bisnis prostitusi kembali muncul meski secara sembunyi-sembunyi di kawasan Dolly dan sekitarnya. Kebijakan penutupan lokalisasi Dolly hanya berdampak positif bagi pihak yang sepakat dengan penutupan sementara PSK dan mucikari yang terjun langsung tidak mendapatkan dampak positif dari segi ekonomi. Program rehabilitasi tidak berkelanjutan sehingga program di di Dolly hanyamenjadi pencitraan dan isu populis di masyarakat tapi tidak efektif menghilangkan prostitusi di kawasan tersebut.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Kebijakan Publik, Lokalisasi Dolly

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
BAB 1.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pertanyaan Penelitian	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Kerangka Teoritik dan Kerangka Konseptual	6
1.5.1 Teori implementasi kebijakan.....	6
1.5.2 Kerangka Konseptual.....	10
1.6 Metode Penelitian	12
1.6.1 Jenis penelitian	12
1.6.2 Fokus penelitian	12
1.6.3 Subjek penelitian	13
1.6.4 Jenis data.....	14
1.6.5 Teknik dan proses pengumpulan data	14
1.6.6 Teknik analisis data	15
BAB II GAMBARAN UMUM KOTA SURABAYA DAN LOKALISASI DOLLY	17
A. Gambaran Umum Kota Surabaya	17
1.1 Sejarah Kota Surabaya	17
1.2 Letak Geografis	17
1.3 Demografi	18
B. Gambaran Umum Lokalisasi Dolly	19
2.1 Sejarah Dolly.....	19

2.2	Geografis dan Demografis Lokalisasi Dolly.....	21
2.3	Distrik lampu merah di Surabaya.....	22
BAB III TEMUAN DAN ANALISIS DATA		24
3.1	Temuan Data	24
3.1.1	Penggunaan kekuasaan Pemerintah Kota Surabaya untuk mencapai tujuan dalam penutupan Lokalisasi Dolly.....	25
3.1.2	Relasi antar-kelompok kepentingan yaitu Pemerintah Kota Surabaya dan kelompok terdampak penutupan Lokalisasi Dolly	36
3.2	Analisis Data	48
3.2.1	Analisis Penggunaan kekuasaan Pemerintah Kota Surabaya untuk mencapai tujuan dalam penutupan Lokalisasi Dolly	59
3.2.2	Analisis relasi antar-kelompok kepentingan yaitu Pemerintah Kota Surabaya dan kelompok terdampak penutupan Lokalisasi Dolly.....	60
BAB IV PENUTUP		62
4.1.1	Kesimpulan	62
4.1.2	Saran	63
Daftar Pustaka		65

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Proses Wawancara Dengan Tokoh Agama.....	27
Gambar 2 Proses Wawancara Oleh Masyarakat Lokalisasi Dolly	34
Gambar 3 Proses Wawancara Oleh DPRD Kota Surabaya	36
Gambar 4 Proses Observasi di Gedung Pemberdayaan KUB Mampu Jaya.....	40
Gambar 5 Situasi Kegiatan Pekerja UMKM KUB Mampu Jaya	40
Gambar 6 Pasar Burung dan Batu Akik	41
Gambar 7 Rangkaian Aktivitas Prostitusi Secara Terselubung.....	45
Gambar 8 Agenda Pekerja Seks Komersial.....	46