

BAB 1

1.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini mengenai efektivitas kebijakan pemerintah daerah yaitu Pemerintah Kota Surabaya dalam menutup Kampung Dolly. Prostitusi merupakan masalah sosial karena bertolak belakang dengan norma agama, norma hukum dan nilai-nilai sosial. Keberadaan prostitusi perlu dikaji kembali sebagai masalah sosial demi kebaikan generasi sekarang dan yang akan datang. Karena itulah, hal ini menjadi alasan utama bagi penulis karena ingin mengetahui dan memahami bagaimana dinamika yang terjadi di dalam lingkup kawasan Dolly sehingga kawasan Dolly ditutup oleh pemerintah kota.

Sebelum ditutup tahun 2014, lokalisasi prostitusi Dolly merupakan terbesar se-Asia Tenggara. Kawasan Lokalisasi Dolly berada di kelurahan Putat Jaya, kecamatan Sawahan dan Kota Surabaya. Kawasan tersebut menduduki RW 12 dan RW 6 kemudian tata pembangunannya di sepanjang jalan kisaran 150 meter. Estimasi wisma 58 dan pekerjaanya mencapai 500. Sebenarnya pekerjaanya tidak pasti artinya kadang mengalami peningkatan kadang pula terjadi penurunan. Akan tetapi jumlah pekerja seksualnya dari tahun 2013 hingga sebelum di lakukannya penutupan makin meningkat. Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Surabaya sebelum direalisasikan penutupan, jumlah pekerjaanya sebanyak 1449 dengan mucikari 311¹.

Peredaran uang di distrik lampu merah Dolly saat itu mencapai Rp 200 juta tiap malamnya yang didapatkan oleh pelaku bisnis prostitusi. Peredaran uang itu utamanya berasal dari pihak PSK yang sebagian besar PSK mendapatkan keuntungan Rp 1 juta hingga Rp 2 juta per malam dan itu pun berlaku untuk satu PSK saja.² Sedangkan peredaran uang untuk keseluruhan lokalisasi mencapai Rp 1 miliar. Peredaran uang tersebut tak hanya diterima secara langsung oleh pelaku bisnis prostitusi tetapi juga turunanya seperti jasan cuci, parkir, warung, dan lain sebagainya.

¹ Puji Utami, "Pasang Surut Jumlah Pekerja Seksual Dolly", diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2014/06/18/0829077/Pasang.Surut.Jumlah.PSK.Dolly/>, pada tanggal 3 maret 2020 pukul 12.00

² Satria Nova dan Nur huda, *Permata dalam Lumpur Merangkul Anak-anak Pelacur dari Lokalisasi Dolly*, 47-49

Karena itulah, kebijakan Pemerintah Surabaya untuk menutup Dolly mengalami penolakan dari berbagai pihak mulai dari pelaku bisnis di distrik tersebut hingga aktor politik lainnya. Warga sekitar Gang Dolly di Jalan Putat Jaya Timur, Surabaya, menunjukkan penolakan lewat demonstrasi di jalan. Partai pengusung Walikota Surabaya Tri Rismaharini, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Wakil Walikota Surabaya Wisnu Sakti Buana juga menolak penutupan lokasi prostitusi Dolly dengan alasan banyak masyarakat miskin yang ekonominya bergantung pada distrik lampu merah tersebut³. Karena itulah, kebijakan Pemerintah Kota Surabaya ini melibatkan negosiasi politik dengan partai pengusung dan konstituennya. Efektivitas politik kebijakan Pemerintah Surabaya dapat dilihat dari berhasil atau tidaknya Kampung Dolly menjadi kawasan yang bebas prostitusi hingga sekarang.

Politik kebijakan dapat diartikan sebagai keputusan atau tindakan yang diambil pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu dengan mempertimbangkan pengaruh dari para aktor politik. Menurut Prof Ramlan Surbakti Politik adalah proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu dan interaksinya di realisasikan oleh masyarakat dan pemerintah. Sebuah kebijakan publik tidak lahir dari ruang hampa melainkan ada kepentingan politik dibaliknya. Karena itulah, proses pembuatan kebijakan merupakan proses politik yang mempunyai efek langsung kepada warganya.

Penelitian yang dilakukan mahasiswa Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Adis Puji Astuti (2017) menunjukkan dampak penutupan lokalisasi Dolly bagi masyarakat sekitar dari segi sosial, ekonomi, dan politik. Dari segi ekonomi, penutupan lokalisasi Dolly adalah merosotnya pendapatan masyarakat sekitar yang bukan hanya penyedia jasa prostitusi tetapi juga usaha lain seperti penjual makanan, tukang ojek, tukang becak dan lain sebagainya. Sementara dampak politiknya adalah sosok Walikota Rismaharini dicitrakan oleh media nasional maupun lokal sebagai sosok yang berani sehingga meningkatkan popularitasnya. Sedangkan dampak sosial adalah munculnya pro-

³ “Wisnu: Tolak Penutupan Dolly adalah Konsep PDI-P”, artikel *d*iakses pada 22 Mei 2022 dari <https://regional.kompas.com/read/2014/05/13/2041145/Wisnu.Tolak.Penutupan.Dolly.adalah.Konsep.PDI-P>

kontra dari masyarakat sekitar. Masyarakat yang kontra khawatir anaknya masuk ke lokalisasi prostitusi Dolly⁴

Pro-kontra di masyarakat ini menunjukkan peta kepentingan dan sikap actor politik yang diambil dalam penutupan distrik lampu merah alias lokalisasi Dolly di Kota Surabaya. Kawasan Dolly merupakan salah satu sumber lumbung massa PDIP, hal yang dikhawatirkan pada masa yang akan datang ialah mengenai pendukung jika kemudian penutupan ini dilakukan maka kemungkinan nantinya pendukung PDIP akan berpotensi menurun. Di samping itu memang pemerintah kota Surabaya memiliki wewenang terhadap kawasan Dolly, namun mengenai dampaknya harus dipertimbangkan secara matang. Jadi tidak sekedar menutup Dolly kemudian memberikan pesangon dan pelatihan khusus pada masyarakat. Setidaknya Walikota diharapkan mempunyai ilustrasi akan kejelasan atas produk yang dihasilkan masyarakat Dolly. Hal itulah yang sangat di sayangkan oleh Wakil Walikota Wisnu karena konsep penyelesaian atas masalah yang ditempuh oleh Risma akan menjadi ketimpangan masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Putri Imany Dessury memetakan kelompok kepentingan dalam penutupan lokalisasi Dolly. Mereka adalah: Pemerintah Kota Surabaya yang mempunyai kebijakan menutup seluruh lokalisasi di Surabaya; DPRD Kota Surabaya yang kurang setuju dengan penutupan lokalisasi Dolly karena konsep yang ditawarkan Pemkot belum matang; Pemerintah Kecamatan Sawahan yang bertugas mengamankan daerahnya saat proses penutupan; warga sekitar lokalisasi yang bersifat netral karena di satu sisi setuju dengan penutupan Dolly tetapi di sisi lain mendukung kegiatan perekonomian lokalisasi Dolly; ormas keagamaan yang mendukung penutupan; LSM yang mayoritas menolak penutupan lokalisasi Dolly dengan alasan ekonomi dan sosial. Kelompok kepentingan ini saling berkaitan sehingga penutupan lokalisasi Dolly membutuhkan waktu bertahun-tahun, 2014 dan 2015⁵.

Setelah lokalisasi Dolly ditutup, Pemerintah Kota Surabaya melakukan pemberdayaan dan pengembangan kapasitas masyarakat terdampak atas penutupan lokalisasi Dolly. Penelitian Novi Risca Amalia dari Universitas Airlangga menunjukkan

⁴ Adis Puji Astuti, *Kebijakan Walikota Surabaya dalam Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya Tahun 2014*, h. 59-65

⁵ Putri Imany Dessury, *Politik Eksploitasi Tubuh Perempuan Studi Tarik Menarik Kepentingan dalam Penutupan Lokalisasi Dolly-Jarak di Kota Surabaya*. H. III-1 hingga III-40

pengembangan kapasitas masyarakat terdampak penutupan sudah bagus. Mereka menjalankan program yang disusun oleh Pemkot Surabaya berupa pelatihan di bidang kuliner dan kerajinan sehingga mempunyai keahlian yang membuat para pelaku bisnis prostitusi bisa alih profesi. Namun, proses pengembangan kapasitas masih kurang maksimal karena kurangnya partisipasi masyarakat dan kurang menguasainya proses pemasaran produk⁶. Melihat kurang maksimalnya partisipasi masyarakat dan kurangnya keahlian pemasaran, peneliti ingin melihat lebih lanjut efektivitas kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk menjadikan kawasan bekas lokalisasi Dolly sebagai kampung yang bebas prostitusi.

Efektivitas kebijakan Pemerintah Kota Surabaya perlu dilihat kembali karena kawasan bekas lokalisasi Dolly tak sepenuhnya bebas dari bisnis prostitusi. Berdasarkan penelitian Berkam Triputra Tulus Pangidoan Sihombing dari Universitas Negeri Surabaya, masih terdapat bisnis prostitusi sembunyi-sembunyi yang dilakukan oleh muncikari. Faktor-faktor yang masih menjadi penyebab adanya muncikari melakukan perdagangan orang di gang dolly adalah atas dasar jumlah permintaan yang banyak, gang dolly masih mempunyai nama yang melekat, faktor ekonomi yang tidak bisa mencukupi kebutuhan sehari-hari, pendidikan yang rendah mengakibatkan susah mencari pekerjaan, pendapatan sebulan yang besar dan merupakan pekerjaan mudah karena ditunjang dengan kemajuan teknologi. Proses penyelesaian muncikari yang dilakukan kepolisian yaitu dari upaya preventif untuk membangun moralistik dengan memberikan sosialisasi pekerjaan kemudian upaya preventif abilisionistik untuk memberantas sebab timbulnya yaitu faktor ekonomi, pendidikan dan tempat yang strategis dengan cara sosialisasi dan patroli, meskipun patroli gagal akibat muncikari memiliki preman untuk memberitahu keadaan ketika kepolisian melakukan patroli. Proses penyelesaian represif dilakukan dengan cara penyelidikan, penyidikan dan diproses oleh penuntut umum dianggap gagal karena kurangnya peran masyarakat untuk membantu kepolisian yang mengakibatkan setahun terakhir tidak ada muncikari yang diproses.⁷

Menyikapi permasalahan terkait prostitusi ini, bisa dilihat pekerjaan rumah pemerintah kota Surabaya memiliki banyak problem atau kendala yang di mana sampai

⁶ Novi Risca Amalia, *Pengembangan Kapasitas Masyarakat Terdampak Penutupan Lokalisasi Jarak-Dolly oleh Pemerintah Kota Surabaya*.

⁷ Berkam Triputra Tulus Pangidoan Sihombing, *Penyelesaian Problematika Muncikari Di Kota Surabaya. Studi Kasus Gang Dolly*. Novum Jurnal Hukum

sekarang prostitusi ini berjalan dengan lancar meski dengan cara sembunyi-sembunyi. Padahal sudah dijelaskan peraturan daerah nomor 7 tahun 1999 terkait larangan rumah tinggal atau suatu bangunan yang di gunakan sebagai tempat asusila dan sebagai tempat tindakan atau pemikat tindak asusila. Meski telah disahkan sejak tahun 1999, implementasi peraturan daerah tersebut baru dilaksanakan pada zaman pemerintahan Walikota Tri Rismaharini. Sebelum Dolly ditutup pada tahun 2014, Risma telah menutup lokalisasi Dupak Bangunsari pada tanggal 21 Desember 2021. Sedangkan lokalisasi Moroseneng ditutup pada Desember 2013.

Artinya, Wali Kota Surabaya sebelum Tri Rismaharini tidak mengimplementasikan kebijakan peraturan daerah nomor 7 tahun 1999 terkait larangan rumah tinggal atau suatu bangunan yang di gunakan sebagai tempat asusila dan sebagai tempat tindakan atau pemikat tindak asusila. Hal ini yang kemudian bisa membangun pemikiran dari masyarakat yang bahwa hal tersebut menjadi sebuah pertanyaan tentang implementasi mengenai Peraturan Daerah yang kurang maksimal dan efektif sejauh detik ini.

Namun ternyata, ada beberapa lokalisasi yang resmi ditutup tapi masih ada aktivitas prostitusi secara diam-diam. DPRD Kota Surabaya masih menemukan praktik prostitusi secara tersembunyi di sejumlah kawasan lokalisasi, terutama Dolly dan Moroseneng. Modusnya, makelar menawarkan jasa prostitusi kepada orang yang lewat di wilayah tersebut, mulai dari pejalan kaki, pengendara motor, hingga mobil⁸. Dengan demikian, peneliti mengambil hipotesis bahwa politik kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam menjadikan bekas lokalisasi Dolly sebagai kampung yang bebas prostitusi ternyata tidak efektif.

1.2 Pertanyaan Penelitian

1.2.1 Bagaimana kekuasaan Pemerintah Kota Surabaya untuk mencapai tujuan dalam penutupan Lokalisasi Dolly?

⁸ Detik.com.2022.*DPRD Surabaya Temukan Prostitusi Terselubung di Dolly dan Morosenen*. Diakses melalui <https://www.detik.com/jatim/berita/d-6167799/dprd-surabaya-temukan-prostitusi-terselubung-di-dolly-dan-moroseneng> diakses pada 6 November 2022

- 1.2.2 Bagaimana relasi antar-kelompok kepentingan yaitu Pemerintah Kota Surabaya dan kelompok terdampak penutupan Lokalisasi Dolly?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Untuk mengetahui penggunaan kekuasaan Pemerintah Kota Surabaya untuk mencapai tujuan dalam penutupan Lokalisasi Dolly
- 1.3.2 Untuk mengetahui relasi antar-kelompok kepentingan yaitu Pemerintah Kota Surabaya dan kelompok terdampak penutupan Lokalisasi Dolly

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Sebagai tambahan informasi mengenai implementasi penutupan Lokalisasi Dolly bagi Pembaca
- 1.4.2 Sebagai sarana guna menambah literature dan wawasan ilmu politik dalam ranah kajian kebijakan

1.5 Kerangka Teoritik dan Kerangka Konseptual

1.5.1 Teori implementasi kebijakan

Pemerintah Kota Surabaya telah merealisasikan kebijakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku baik dalam bentuk Undang-undang maupun Peraturan daerah. Sebelum membahas lebih jauh terkait implementasi kebijakan atas penutupan Dolly peneliti mencoba menjabarkan sedikit banyak tentang apa itu kebijakan. Secara umum istilah *policy* atau yang biasa disebut kebijakan merupakan hal yang menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang⁹. Sebelumnya kebijakan public telah dijelaskan bilamana menyimpulkan pada pengertian dasarnya yaitu sebagai perwujudan keinginan para sarjana sosial untuk memecahkan permasalahan sosial yang

⁹ Budi winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS 2011), h. 19

ada di lapangan.¹⁰ Sedangkan Menurut David Easton sendiri mengartikan kebijakan publik adalah alokasi nilai otoritatif untuk masyarakat yang tetapi hanya pemerintah yang bisa berbuat secara otoritatif untuk seluruh elemen masyarakat dan semuanya yang sudah dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan merupakan hasil dari alokasi-alokasi nilai tersebut.

Indikator keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat diukur melalui proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidak tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle (Agustin, 2016), yang mana mengenai parameter keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal yakni sebagai berikut:

- a) Pertama dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b) Kedua apakah tujuan kebijakan tercapai. Barometer dimensi ini melihat dua faktor, yaitu :
 - Dampak atau efek yang terjadi pada masyarakat baik secara individu atau kelompok.
 - Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi

yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

1. Variabel yang mempengaruhi Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

a. Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi

Kepentingan yang mempengaruhi adalah adanya keinginan yang berkaitan dengan berbagai kepentingan yang akan mempengaruhi sebuah bentuk implementasi kebijakan. Hal itu tentu berkaitan dengan suatu kebijakan akan melibatkan banyak kepentingan yang kemudian mempengaruhi sebuah kebijakan dan pelaksanaannya. Tentu saja kepentingan tersebut akan membawa dampak dalam sebuah proses dan implementasi kebijakan.

b. Tipe Manfaat

¹⁰ Parsons, Wayne, *Public Policy: An Introduction For Theory and Praccise Of Policy Analisis*, Edward Elgar Publishing, Inc. Cambrigde. Inc. Cambridge, 1997, hal.21

Poin ini menjelaskan tentang sebuah manfaat yang akan diterima oleh target group. Kebijakan harus mempunyai dan memiliki manfaat yang dapat dirasakan dan menunjukkan manfaat yang baik terhadap pelaksanaan kebijakan.

c. Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Dalam setiap kebijakan mempunyai tujuan (goals) yang akan diraih dalam pelaksanaannya. Penjelasan dalam poin ini merupakan adanya transformasi yang akan dicapai harus mempunyai skala yang tepat sehingga suatu kebijakan akan mempunyai pengaruh pada sebuah sikap dan perilaku kelompok masyarakat .

d. Letak Pengambilan Keputusan

Poin ini menjelaskan tentang sebuah keputusan dalam pengambilan kebijakan akan mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Penjelasan pengambilan suatu kebijakan harus memperlihatkan pengambilan keputusan yang akan diputuskan.

e. Pelaksana Program

Dalam melaksanakan suatu kebijakan harus didukung sebuah pelaksana kebijakan yang mempunyai kompetensi, kredibilitas, dan kewenangan yang jelas sehingga keberhasilan suatu kebijakan dapat dipertanggung jawabkan.

f. Sumber-Sumber Daya yang Digunakan

Sebuah kebijakan harus mempunyai sebuah sumber daya yang memadai. Jika pelaksanaannya mempunyai sumber daya yang matang maka akan menghasilkan sebuah kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat.

2. Variabel yang mempengaruhi Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

a. Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat

Dalam pengambilan sebuah kebijakan maka diperlukan beberapa pertimbangan kekuatan atau kekuasaan, kelompok kepentingan serta keterlibatan aktor yang mana harus mempunyai sebuah strategi yang efektif sehingga dalam pelaksanaan kebijakan akan efektif dan sesuai dengan harapan dan mempunyai pengaruh terhadap sebuah keberhasilan dari kebijakan.

b. Karakteristik lembaga dan penguasa

Lingkungan di mana sebuah kebijakan direalisasi akan mempengaruhi terhadap keberhasilannya. Penjelasan terhadap karakteristik dari suatu lembaga merupakan

sebuah bentuk dari model dalam keberhasilan suatu kebijakan.

c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana

Kepatuhan dalam menjalankan sebuah kebijakan merupakan sebuah proses yang penting terhadap pelaksanaan dan bagaimana reaksi pelaksana yang menjalankan dari sebuah kebijakan agar menjadi respon yang baik dan kepatuhan akan memberikan dampak keberhasilan kebijakan.

Implementasi kebijakan dengan menggunakan teori Grindle secara analisis dilakukan menggunakan 2 variabel di atas sehingga mempermudah melakukan pembahasan dan pendalaman kajian dari realisasi kebijakan. Variabel tersebut dapat diketahui bagaimana proses kebijakan dengan menentukan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan desain sebuah kebijakan dan apakah tujuan dari pelaksanaan kebijakan tersebut tercapai. Parameternya adalah melalui dua tahap, dampak terhadap masyarakat dan perubahan terhadap masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Tujuan atau goals dari kebijakan tersebut akan menjadi tolak ukur suatu keberhasilan atau tidaknya melalui dampak dan perubahan yang terjadi pada masyarakat.

Grindle memperlihatkan bahwa implementasi sebagai salah satu proses politik dan administrasi. Hal tersebut digambarkan dengan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh aktor-aktor kebijakan, sebuah keputusan akan ditentukan oleh baik secara program yang akan dilakukan dan yang akan dicapai melalui sebuah interaksi para pembuat kebijakan dalam konteks politik administrasi.

Kelebihan dari model Grindle dalam variabel lingkungan kebijakan adalah model ini lebih menitikberatkan pada politik dari para pelaku kebijakan. Unsur pertama dari variabel lingkungan yaitu kekuatan, kekuasaan dan aktor yang terlibat menjelaskan bahwa isi kebijakan sangat dipengaruhi oleh peta perpolitikan dari para pelaku kebijakan. Aktor-aktor penentu kebijakan akan berusaha mengalokasikan kepentingan mereka pada kebijakan-kebijakan yang melibatkan minat mereka sehingga kepentingan mereka terakomodir di dalam kebijakan. Unsur kedua dari Grindle yaitu lembaga dan karakteristik memiliki maupun unsur ketiga yaitu tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana. Politik dalam sebuah implementasi kebijakan dengan berkaitan dengan unsur kekuasaan dan aktor-aktor yang terlibat dalam menentukan sebuah keputusan. Setiap aktor yang terlibat dalam pengambilan sebuah keputusan akan sebagai bagian proses

keputusan dan pelaksanaan. Maka sebuah aktor kebijakan haruslah mempunyai responsivitas yang baik dari sebuah kebijakan karena akan menentukan pelaksanaan kebijakan tersebut berjalan baik atau tidak

1.5.2 Kerangka Konseptual

1.5.2.1. Efektivitas Kebijakan Publik

Efektivitas merupakan aspek pembentuk kinerja, suatu dimensi penilaian yang fokus pada pencapaian tujuan kebijakan. Konseptualisasi efektivitas adalah adanya korelasi antara tujuan kebijakan dan hasil yang dicapai.¹¹

1.5.2.2. Politik Kebijakan

Politik kebijakan adalah proses pembuatan kebijakan dalam demokrasi modern yang dapat dipahami sebagai proses tawar-menawar dan pertukaran di antara berbagai aktor politik dan sosial ekonomi. Setiap aktor politik berusaha memenuhi kepentingannya sendiri. Jika kerjasama jangka panjang dengan aktor politik lain tidak memungkinkan, maka masing-masing aktor politik akan lebih menyukai kebijakan oportunistik jangka pendek daripada kebijakan jangka panjang yang mungkin menguntungkan pihak lain¹². Pemerintah Surabaya telah melewati politik kebijakan dalam menetapkan Dolly sebagai kawasan yang bebas prostitusi.

1.5.2.3. Pemerintah Daerah

Setiap daerah mulai dari provinsi, hingga kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur sesuai undang-undang. Pemerintah daerah mengatur sendiri urusannya pemerintahannya. Pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengatur daerahnya melalui peraturan daerah maupun peraturan lain kecuali urusan yang oleh undang-undang dianggap sebagai urusan pemerintahan pusat¹³. Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemerintah daerah yang berwenang mengatur daerahnya sendiri dalam hal menjadikan Dolly sebagai kawasan bebas prostitusi.

¹¹ Oberthür, S., & Groen, L. (2015). The Effectiveness Dimension of the EU's Performance in International Institutions: Toward a More Comprehensive Assessment Framework. *Journal of Common Market Studies*, 53(6), 1319–1335.

¹² María Franco Chuaire & Carlos Scartascini, 2014. The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean. IDB Policy Brief, Hlm 2

¹³ Ani Sri Rahayu, 2017. Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan aplikasinya. Sinar Grafika, Malang. Hlm 1-5

1.5.2.4. Prostitusi

Lokalisasi Dolly merupakan bisnis prostitusi. Secara umum prostitusi adalah praktik dalam suatu hubungan seksual sementara yang bisa dilakukan dengan siapa saja tetapi mendapatkan upah berupa imbalan uang. Ada tiga unsur di dalam kinerja pelacuran yaitu promiskuitas, pembayaran dan ketidakacuhan emosional.¹⁴ Para wanita yang melakukan kerja pelacuran sekarang bisa disebut dengan istilah Pekerja Seks yang dapat diartikan sebagai wanita yang kerjanya melakukan hubungan seksual dengan lawan jenis yang berganti-ganti diluar norma perkawinan yang jelas atau sah dan mendapatkan imbalan uang, jasa atau materi.¹⁵

Ada beberapa definisi yang dikemukakan oleh beberapa pakar ahli :

1. Koentjoro yang berpendapat bahwa pekerja seksual merupakan beberapa bagian dari kegiatan seks diluar nikah yang ditandai oleh kepuasan dari beberapa macam orang yang melibatkan beberapa pria dilakukan demi imbalan uang dan menjadi sebuah tujuan untuk mendapatkan pendapatan.¹⁶
2. Paul Moedikdo Moeliono menyampaikan bahwasanya prostitusi adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran, yang tujuannya untuk pemuasan nafsu seksual orang tersebut.¹⁷

Berdasarkan beberapa pendapat dari para ahli dapat disimpulkan bahwa ada empat elemen yang paling penting di dalam definisi pelancuran yang dapat ditegakkan yaitu perselingkuhan, mata pencaharian, ketidakacuhan, dan yang terakhir bayaran. Dari empat elemen tersebut pembayaran yang berupa uang sebagai alat pendapatan yang dianggap sebagai faktor yang paling penting dalam dunia pelancuran.¹⁸

¹⁴ 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.

¹⁵ Simanjuntak. B, 1982, Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial, Bandung: Tarsito, Hlm. 25, dalam skripsinya R. Christyna Pardede, 2008, Upaya Kepolisian dan Peran Serta Masyarakat dalam Menanggulangi Kejahatan Prostitusi (Studi: Wilayah Hukum Polsek Balige), Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, Hlm. 15

¹⁶ Simanjuntak. B, 1982, Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial, Bandung: Tarsito, Hlm. 25, dalam skripsinya R. Christyna Pardede, 2008, Upaya Kepolisian dan Peran Serta Masyarakat dalam Menanggulangi Kejahatan Prostitusi (Studi: Wilayah Hukum Polsek Balige), Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, Hlm. 15

¹⁷ Paul Moedikdo Moeliono, Beberapa Cacatan Mengenai Pencegahan Pelacuran, Kumpulan Prasaran Musyawarah untuk Kesejahteraan Moral. Dikeluarkan oleh jawatan Pekerjaan Sosial Bagian Penyuluhan, Tahun 1960, sebagaimana dikutip oleh Soedjono D., ibid, Hlm. 98, dalam bukunya Yesmil Anwar dan Andang, 2013, Kriminologi, Bandung: PT. Refika Aditama, Hlm. 363.

¹⁸ Loc.cit, Hlm. 34

1.5.2.5. Kelompok kepentingan

Menurut Gabriel Balmond kelompok kepentingan atau mungkin yang dikenal interest group merupakan kumpulan individu atau organisasi yang ingin mempunyai dan memperoleh kekuasaan dalam kebijakan. Setiap individu juga memiliki kepentingan tersendiri yang di mana kedepannya ingin meraih dan dapat dipertahankan baik itu di dalam Negara, pemerintah, maupun lembaga. Dalam meraih kepentingannya tentu saja harus memiliki suatu cara atau usaha yang keras.

Oleh karena itu dalam upayanya harus memiliki dukungan dan kekuatan dari pihak atau masyarakat. Bentuk kekuatan yang mempunyai daya dukung yaitu satu atau lebih dari satu individu yang dapat menjalin kerjasama untuk mencapai tujuan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis penelitian

Di dalam suatu penelitian untuk penulisan karya ilmiah tidak menutup kemungkinan diperlukan suatu metode guna sebagai suatu acuan pedoman. Di dalam bagian ini dapat dijelaskan bahwa penelitian hal yang harus dilakukan. Metode penelitian yang benar dan baik sangat menentukan hasil suatu penelitian yang di mana kedepannya bisa dipertanggung jawabkan.

Dalam arti ini metodologi berasal dari kata “methodos” dan “logos” yang di mana metode mempunyai arti yaitu cara untuk mencapai suatu tujuan, sedangkan logos artinya yaitu ilmu pengetahuan. Jadi secara keseluruhan arti metodologi yaitu pengetahuan atau ilmu pengetahuan yang bersifat ilmiah.¹⁹

1.6.2 Fokus penelitian

Lokasi dalam penelitian dikeluarkannya kebijakan oleh pemerintah Kota Surabaya tentang penutupan lokalisasi di Dolly berada di daerah Putat Jaya kota Surabaya. Daerah tersebut dipilih peneliti karena tempat tersebut sebagai tempat yang di mana menjadi tempat lokalisasi yang ada di tengah Kota Surabaya.

Alasan lainnya adalah karena tempat lokalisasi itu berada tengah kota Surabaya dan daerah itu sudah terkenal sebagai lokalisasi prostitusi. Bahkan lokalisasi Dolly merupakan

¹⁹ Soenaryo, 1980, *Metode Research Kesatu*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret press, hal 2

lokalisasi yang besar di dunia. Oleh sebab itu peneliti ingin meneliti bagaimana kondisi dan situasi di daerah Dolly tersebut.

1.6.3 Subjek penelitian

Dalam penelitian ini, dikenal istilah mengenai subjek penelitian. Subjek penelitian adalah informan atau narasumber. Dari informan tersebut nanti data akan didapatkan menjadi salah satu sumber yang diinginkan untuk suatu penelitian. Di dalam subjek penelitian ini adanya stakeholder formal dan non formal yang di mana terlibat dalam penutupan lokalisasi Dolly. Stakeholder beberapa pihak yang bersinggungan dengan masalah kebijakan prostitusi ini seperti berikut:

1. Camat Kecamatan Sawahan Kota Surabaya

Kecamatan Sawahan Kota Surabaya saat ini dipimpin oleh M. Yunus sebagai Camat. Ia membantah Lokalisasi Dolly muncul Kembali dan terjadi bisnis prostitusi di wilayahnya.

2. Anggota DPRD Fraksi PDI Perjuangan Sukadar

Sukadar adalah anggota Fraksi PDI Perjuangan. Saat Lokalisasi Dolly ditutup, Fraksi PDI Perjuangan meminta Pemerintah Kota Surabaya tidak terburu-buru menjalankan kebijakan tersebut melainkan mesti berdialog dengan warga terdampak sampai menemukan kesepakatan bersama.

3. Aktivis LSM atau Ormas yaitu Pokemon Sebagai Ketua Kelompok FPL

Pokemon merupakan mantan penjual minuman di Lokalisasi Dolly sebelum ditutup. Ia merupakan salah satu warga terdampak penutupan Lokalisasi Dolly yang menolak kebijakan tersebut.

4. Eks Mucikari, Budi

Budi merupakan mantan mucikari yang menjalankan bisnis prostitusi sebelum Lokalisasi Dolly ditutup. Saat ini, ia menjalankan bisnis karaoke di sekitar Kawasan tersebut.

5. Warga terdampak penutupan Lokalisasi Dolly Jarwo Susanto

Jarwo Susanto awalnya menolak kebijakan penutupan Lokalisasi Dolly. Namun kemudian menerima setelah ia berhasil menjalankan bisnis pembuatan tempe. Produk tempe yang dibuatnya memang belum menghasilkan keuntungan sebanyak

pekerjaanya dulu namun produk tempennya mampu mencukupi kebutuhan sehari-hari dan banyak dibeli oleh warga Surabaya dan pemerintah Surabaya.

6. Tokoh Agama, Sutris

Sutris merupakan guru ngaji di sekitar Lokalisasi Dolly yang mengajari anak-anak membacaa Al Quran. Namun muridnya mayoritas bukanlah anak-anak PSK maupun mucikari.

1.6.4 Jenis data

1.6.4.1 Data primer

Dalam penelitian kualitatif ini digunakan format deskriptif kualitatif yang mempunyai tujuan dapat menggambarkan situasi, kondisi, serta meringkas berbagai fenomena realitas sosial yang ada di dalam suatu masyarakat tersebut yang dijadikan sebagai objek penelitian dan berupaya agar dapat menarik realitas-realitas ke permukaan sebagai suatu model, ciri, karakter dan sifat ataupun gambaran fenomena tertentu. Pencatatan sumber data yang utama melalui observasi atau wawancara yang berperan untuk mendapatkan hasil usaha gabungan dari suatu kegiatan melihat, mendengar, dan bertanya. Data primer penelitian mencakup beberapa hal :

- a. Hasil implementasi kebijakan oleh pemerintah Kota Surabaya tentang penutupan lokalisasi di Dolly.
- b. Menggambarkan faktor-faktor berdasar fenomena agar kebijakan tersebut dapat terealisasi secara maksimal di tempat lokalisasi tersebut.

1.6.4.2 Data sekunder

Data sekunder adalah data tambahan yang bisa diperoleh dari berbagai sumber data tertulis, foto dokumentasi atau data statistic. Data tertulis ini berupa informasi yang dimuat di laporan-laporan lembaga atau data yang dapat diakses melalui internet. Data sekunder ini meliputi studi sejenis yang sudah pernah dilakukan sebelumnya terkait dengan dikeluarkannya kebijakan penutupan tempat lokalisasi prostitusi yang ada di Kota Surabaya

1.6.5 Teknik dan proses pengumpulan data

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijelaskan di atas, oleh karena itu dalam upaya mengumpulkan data peneliti menggunakan dua alat riset yaitu wawancara dan

observasi. Pertama, wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan metode bertanya kepada narasumber dengan pedoman daftar pertanyaan yang sudah ada. Peneliti berperan mengkomunikasikan pertanyaan inti yang sudah tertera dalam *interview guide* sehingga narasumber dapat memahami pertanyaan tersebut. Di dalam wawancara ini peneliti harus dapat menggali jawaban dari pihak narasumber agar dapat dikembangkan lagi dari pertanyaan inti yang ada dipedoman pertanyaan wawancara tersebut. Wawancara memiliki peran penting dalam mengambil riset ilmu politik karena dilakukan secara praktis dan strategis sehingga dapat memberikan suatu tipe informasi yang bisa dikombinasikan secara mendalam.

Kedua, yaitu observasi yang di mana teknik pengumpulan data ini menggunakan cara pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap gejala-gejala sosial yang relevan dengan menggunakan objek penelitian. Di penelitian ini penulis menggunakan observasi non partisan yakni peneliti tidak melibatkan secara langsung dalam beberapa kehidupan yang diteliti. Penulis hanya menggunakan pencatatan dan pengamatan terhadap pendapat, pengetahuan, sikap, pemahaman dan hal yang lain yang dapat mendukung penelitian.

1.6.6 Teknik analisis data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis ini digunakan dengan cara mengumpulkan data-data yang sudah diperoleh kemudian selanjutnya di seleksi dan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pedoman pada kerangka teoritik guna dapat memberikan gambaran yang sempurna dari fenomena yang diteliti. Dalam analisis kualitatif ini memiliki beberapa cara, yaitu pertama, dengan pemetaan. Pemetaan ini sendiri di buat untuk mencari persamaan dan perbedaan klasifikasi yang bermunculan dari data yang sudah tersedia. Kedua, dengan menghubungkan hasil temuan dengan referensi dan teori yang berlaku dan mencari hubungan antara sifat-sifat kategori.

Data-data yang ada selanjutnya disusun ke dalam pola tertentu, kategori tertentu, focus tertentu.atau pokok permasalahan tertentu. Selanjutnya dilakukan pengolahan data. Dalam proses ini dilakukan dengan dua cara. Pertama adalah membuat pemetaan. Pemetaan ini dibuat untuk mencari persamaan dan perbedaan klasifikasi yang muncul dari

data yang tersedia. Cara kedua adalah proses yang menghubungkan hasil klasifikasi tersebut dengan teori yang telah disajikan.

Hasil wawancara tersebut lalu disusun untuk mengetahui kategori-kategori tertentu, atau permasalahan tertentu yang menunjuk pada permasalahan suatu penelitian. Untuk selanjutnya dilakukan interpretasi deskriptif yang mengacu pada landasan teoritik yang digunakan.