

Dr. Emy Kholifah R.



PROSTITUSI MASIH TETAP ADA

Studi Fenomenologis Ambiguitas Individu Birokrat Lapangan
Dalam Implementasi Kebijakan

PROSTITUSI MASIH TETAP ADA
Studi Fenomenologis Ambiguitas Individu Birokrat Lapangan Dalam Implementasi Kebijakan

Dr. Emy Kholifah R.

Buku adalah hasil penelitian yang bertujuan menjelaskan proses implementasi kebijakan prostitusi. Kebijakan tentang pelarangan prostitusi yang tidak dapat mencapai tujuan kebijakan dalam menghilangkan prostitusi dan mucikari pada banyak rumah bordil liar. Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dalam menganalisis para individu yang memiliki pengalaman dalam implementasi kebijakan. Hasil studi adalah *street level bureaucrats* melakukan implementasi kebijakan dengan memodifikasi kebijakan dan mengurangi layanan. Perilaku itu disebabkan oleh motivasi korup para oknum birokrat, target kebijakan yang terlalu tinggi, perasaan kasihan terhadap para pembangkang kebijakan, keterlibatan birokrat yang lebih atas, dan kurangnya kontrol publik. Modifikasi dan reduksi itu menyebabkan tetap eksisnya rumah-rumah bordil liar. Penyimpangan dalam implementasi kebijakan itu, menimbulkan konflik dengan masyarakat umum yang ingin kebijakan dilaksanakan secara proporsional. Ini adalah efek buruk yang dituai oleh birokrasi, karena inkonsistensi dalam implementasi kebijakan. 'Menikmati' kesalahan kebijakan selama bertahun-tahun, melalui penerimaan uang 'sogokan' dan dukungan politik dari komunitas pelacuran satu sisi atau menerima 'serangan' dari komunitas umum. Semua itu menyebabkan ambiguitas dalam diri individu birokrat *street level*.

Penerbit :
LPPM Universitas Muhammadiyah Jember Press
Jl. Karimata 43 Jember
Telp. 0331-336728
Email : lppm@unmuh.jember.co.id

ISBN :

Prostitusi Masih Tetap Ada

Studi Fenomenologis Ambiguitas Individu Birokrat Lapangan Dalam Implementasi Kebijakan

Dr. Emy Kholifah R.

Prostitusi Masih Tetap Ada

**Studi Fenomenologis Ambiguitas Individu Birokrat Lapangan
Dalam Implementasi Kebijakan**

Penulis :

Dr. Emy Kholifah R.

Design Cover :

Andika

Tata Letak :

LPPM Universitas Muhammadiyah Jember

Cetakan I , Februari 2016

Penerbit :

LPPM Universitas Muhammadiyah Jember Press

Jl. Karimata 43 Jember

Telp. 0331-336728

Email : lppm@unmuhjember.co.id

ISBN : 978-602-6988-15-7

PRAKATA

Buku hasil penelitian ini berisi sintesa pemikiran dari ketertarikan pada topik serupa sejak tahun 1992. Ketertarikan untuk mengamati kehidupan perempuan mengalami perceraian dan tercebur dalam dunia pelacuran, yang terfasilitasi melalui Hibah Penelitian Dikti. Pada tahun 2007-2008 bersama dengan sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat yang berhasil dibentuk melakukan pendampingan pemberdayaan pada perempuan mantan pelacur yang memiliki minat untuk merubah jalan hidupnya, bekerjasama dengan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Provinsi. Dilanjutkan dengan kesempatan melakukan penelitian pelacuran di Kabupaten Situbondo tahun 2009.

Aktifitas yang ‘tanpa sadar’ itu pada akhirnya terasakan sebagai sebuah arah kemana saya harus melangkah untuk penelitian lanjutan ini. Studi ini dirintis bersama para ahli dari Universitas Jember yang memberikan jalan terbuka untuk kembali memikirkan tentang penelitian pelacuran dari sudut pandang kebijakan publik. Dengan bimbingan yang intensif dari Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA, Himawan Bayu Patriadi, Ph.D, Dr. Anastasia Murdyastuti, M.si. yang memberikan arah yang jelas untuk menggali persoalan lebih mendalam tentang pelacuran liar yang masih saja ada. Sudut pandang Ilmu Administrasi Publik yang digunakan untuk menganalisis fenomena, tentunya sangat mempengaruhi hasil penelitian tentang pelacuran liar ini, hingga didapat simpulan utama, bahwa pelaksanaan kebijakan oleh para birokrat pelaksana di lapangan merupakan faktor utama mengapa prostitusi liar masih marak.

Birokrat lapangan adalah kata lain dari istilah yang sering dikutip para teoritis Ilmu Administrasi Publik yaitu birokrat *street level*. Terasa pantas jika diistilahkan Birokrat Lapangan dalam karya ini. Secara umum karya ini ingin menunjukkan adanya hubungan yang erat antara keberadaan lokalisasi prostitusi liar dengan peran birokrat lapangan. Bagaimana para birokrat lapangan berhadapan dengan aturan yang seharusnya dipatuhi, berhadapan dengan kelompok masyarakat yang terkena kebijakan pelarangan prostitusi dan berhadapan dengan publik yang ingin kebijakan ditegakkan. Semua terdiskripsikan secara lugas.

Karya ini sesungguhnya adalah karya yang tidak akan dapat berwujud dari buah pemikiran saya sendiri. Untuk itu, secara khusus

saya berucap terimakasih tidak terhingga, juga kepada Dr.Sutomo, Dr. Edy Wahyudi, Dr. Nurdyah Gianawati yang banyak memberi masukan. Ucapan terimakasih setulusnya saya haturkan kepada Universitas Muhammadiyah Jember dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan dukungan penuh. Demikian juga bagi teman seperjuangan, seangkatan tahun 2010 maupun angkatan sesudah dan sebelumnya. Spesifik pada Dr. Suwignyo Widagdo, SE,MM,MP, suami tercinta yang tidak bosan selalu mendorong agar tetap semangat menjalani tugas. Ambar Sukma Sekarina dan Ilham Jalu Prakosa yang telah menjadi anak-anak yang manis selama mamanya ‘sibuk’. Ayahanda Burdi Arahman (Alm), Ibunda Siti Chotdijah yang saya cintai dan hormati, kepadanya karya ini dipersembahkan.

Jember, Februari 2016

Emy Kholifah
(emykholifah25@gmail.com /
emykholifah@unmuhjember.co.id)

DAFTAR ISI

	Halaman Judul	i
	Prakata	iii
	Daftar Isi	v
	Daftar Bagan	viii
	Daftar Tabel	x
	Glossary	xi
	Abstarct	xiii
BAB I	: Pendahuluan	
1.1	: Latar Belakang	1
1.2.	: Permasalahan, Tujuan, Manfaat,Keterbatasan	10
BAB II	: Tinjauan Pustaka	
2.1.	: Teori Impelementasi Kebijakan Publik	13
2.2.	: Model Implementasi Kebijakan <i>Top Down</i> : Peran Struktur Organisasi Birokrasi	16
2.3.	: Model Implementasi Kebijakan <i>Bottom Up</i> : Peran Birokrat Pelaksana Lapangan	20
2.4.	: Model Sinkretisme : Sintesa antara Peran Struktur Organisasi dan Peran Pelaksana di Lapangan	33
2.5.	: Penelitian Terdahulu Tentang Kebijakan Pengaturan Prostitusi	38
2.5.1.	: Model-Model Kebijakan Pengaturan Prostitusi	38
2.5.2.	: Reproduksi Sosial Pelacuran	54
2.5.3.	: Pembangkangan terhadap Kebijakan Pelarangan Prostitusi	63
2.6.	: Kerangka Berpikir : Model Implementasi Kebijakan Pelarangan Prostitusi	69
BAB III	: Metodologi	73
3.1	: Fokus Penelitian	73
3.2.	: Jenis Penelitian	74
3.3.	: Lokasi Penelitian	77
3.4.	: Sumber Data	80
3.5.	: Penentuan Sumber Data	84
3.6.	: Cara Memperoleh Data	85

3.7.	:	Pemeriksaan Keabsahan (Verifikasi) Data	87
3.8.	:	Analisa Data	94
BAB IV	:	Lokasi Lokalisasi Prostitusi Liar ‘Besini’	99
4.1.	:	Eksis Di Tengah Sarana Prasarana Ekonomi	99
4.2.	:	‘Besini’ Berhasil Membuka Isolasi Wilayah Dusun Besini	106
BAB V	:	Rasionalitas Kebijakan	117
5.1.	:	Upaya Menghukum Pelacur	120
5.2.	:	Prosedur Panjang Menuju Hukuman Para Pelaku	134
5.3.	:	Pemberdayaan Para Pelacur	141
5.4.	:	Pelacur adalah ‘Hanya’ Perempuan	158
BAB VI	:	Masyarakat Sekitar Dan Para Orang ‘Berpengaruh’	175
6.1.	:	Masyarakat Apatis	175
6.2.	:	Peran Para ‘Orang Berpengaruh’	183
BAB VII	:	Pandangan Para Elit	198
7.1.	:	Pemberdayaan Eks-Pelaku Prostitusi	198
7.2.	:	Dibutuhkan <i>Pressure</i> Politik	213
7.3.	:	Melanggar Kaidah Hak Asasi Manusia	218
7.4.	:	Masyarakat Belum Siap Bekerjasama	224
BAB VIII	:	Birokrat Lapangan Melakukan Modifikasi Dan Reduksi Kebijakan	232
8.1.	:	Fakta-Fakta Modifikasi-Reduksi Kebijakan	232
8.1.1	:	Modifikasi-Reduksi Pada Kegiatan Operasional Rehabilitasi Pelaku Pelacuran	232
8.1.2.	:	Modifikasi- Reduksi Pengawasan	245
8.1.3.	:	Modifikasi-Reduksi Penjatuhan Hukuman	265
8.2.	:	Faktor Pendorong Munculnya Kebijaksanaan Birokrat Pelaksana Lapangan	280
8.2.1	:	Dorongan Perilaku Korup Oknum Birokrat Lapangan	289
8.2.2	:	Pemenuhan Target Kebijakan	293
8.2.3	:	Toleransi Pada Kelompok Pembangkang	301
8.2.4	:	Publik Apatis	307

8.2.5	:	Birokrat Pelaksana Terdesak Konflik Berantai	314
8.2.6	:	Dilakukan Karena Dukungan Informal Birokrat yang Lebih Atas	322
8.3.	:	Temuan Teoritis : Birokrat Pelaksana Lapangan, Pembuat Kebijakan yang Sesungguhnya	326
BAB IX	:	KESIMPULAN	
9.1.	:	Kesimpulan : Ambiguitas Birokrat Pelaksana Lapangan Dalam Implementasi Kebijakan Publik	338
9.2.	:	Saran	346

DAFTAR PUSTAKA

INDEX

RIWAYAT HIDUP PENULIS

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1.	: Model Implementasi Kebijakan Sabatier	35
Bagan 2.2.	: Reproduksi Sosial Pelacuran Sarkem	60
Bagan 2.3.	: Jaringan Kerja Pelacuran	61
Bagan 2.4.	: Kerangka Berpikir : Model Implementasi Kebijakan Prostitusi	72
Bagan 3.1.	: Komponan-Komponen Analisis Data Model Interaktif	96
Bagan 4.1	: Peta Bumi	103
Bagan 4.2	: Grafis Letak Sarana-Prasarana Desa Puger Kulon	103
Bagan 4.3	: Grafis Tata Letak Lokalisasi Liar Besini	116
Bagan 5.1.	: Perkembangan Kebijakan Prostitusi di Kabupaten Jember	133
Bagan 5.2	: Prosedur Pelaksanaan Razia Prostitusi Oleh Satpol PP dan Polres	138
Bagan 5.3	: Fakta-Fakta Yang Berkembang Menjelang dan Saat Penutupan Lokalisasi Besini	158
Bagan 5.4.	: Kebijakan Pelarangan Prostitusi Di Tengah Pemikiran Feminisme Liberal dan Sosialis	169
Bagan 6.1	: Jalur Koordinasi dan Jalur Penarikan Dana Keamanan di Lokalisasi Besini	191
Bagan 6.2.	: Interaksi Masyarakat Sekitar dengan Lokalisasi Besini	197
Bagan 7.1.	: Diskusi Publik tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Prostitusi	231
Bagan 8.1.	: Lokalisasi Liar di Kabupaten Jember	236
Bagan 8.2.	: Kecukupan Dana Kegiatan Hubungannya dengan Implementasi Kebijakan: Jalan Melingkar Melalui Perilaku Korup Oknum Aparat	289
Bagan 8.3.	: Target Kebijakan Tinggi Untuk Citra Positif Birokrat	299
Bagan 8.4.	: Toleransi Pada Kelompok Pembangkang, Malapetaka Bagi Implementasi Kebijakan	306
Bagan 8.5.	: Kontrol Publik Hubungannya dengan Modifikasi	311

dan Reduksi Kebijakan

Bagan 8.6.	: Konflik Berantai dengan Masyarakat Berkaitan dengan Modifikasi dan Reduksi Kebijakan	320
Bagan 8.7.	: Kontrol Atasan Hubungannya dengan Modifikasi Reduksi Kebijakan	326
Bagan 8.8.	: Temuan Teoritis	333
Bagan 9.1.	: Ambiguitas Individu Birokrat Pelaksana Lapangan Dalam Implementasi Kebijakan Publik	346
Bagan 9.2.	: Model Kepesertaan Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Berbasis Organisasi Sosial	395

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	:	Model-Model Kebijakan Prostitusi	41
Tabel 4.1.	:	Potensi Ekonomi Desa Puger Kulon	101
Tabel 8.1.	:	Rumusan Proposisi Minor dan Mayor	327
Tabel 8.2.	:	Proposi Minor dan Mayor Dalam Perbandingan dengan Model Sinkretis Implementasi Kebijakan Publik	331

GLOSSARY

- Implementasi Kebijakan : Upaya untuk melaksanakan kebijakan (Sabatier & Mazmanian) dan hal hal yang berkaitan dengan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa muncul, berkaitan juga dengan mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar dan di dalam system politik menjalankan urusannya dan berinteraksi satu sama lain, dan motivasi-motivasi mereka bertindak, dan motivasi lain yang membuat mereka bertindak secara berbeda (Konsepsi Jenkins, dalam Parsons, 2005)
- birokrat pelaksana di lapangan (*street level bureaucrats*) : Birokrat yang memiliki fungsi melaksanakan kebijakan di lapangan dan berpotensi menjalankan kebijaksanaannya yang dikreasi sendiri karena merasa ada dilemma antara aturan yang harus ditaati dan pengetahuannya yang mendalam tentang situasi di lapangan (konsepsi Michael Lipsky, 1980, Halliday 2009)
- modifikasidan reduksi kebijakan : Diadaptasi dari konsep '*copying mecanism*' yang merupakan aktifitas yang berhubungan dengan implementasi kebijakan yang dilakukan oleh birokrat pelaksana di lapangan yang dilakukan karena para birokrat pelaksana itu menghadapi konflik dengan klien di lapangan, target kebijakan yang terlalu tinggi, sumberdaya sangat terbatas, pengawasan atasan yang bermasalah, altruism birokrat sudah hilang karena tergerus oleh system, dan

Kebijakan
pelarangan
prostitusi
(*prostitution
prohibition
policy*)

partisipasi public / kontrol publik yang minim (Michael Lipsky, 1980; Halliday Simon, 2009). Modifikasi berarti perubahan; perubahan (mis. Rencana itu telah mengalami perubahan dari keputusan sebelumnya). Reduksi berarti pengurangan; pemotongan (WJS.Purwadarminta, KKBI, 1989)

: Kebijakan yang di dalamnya memuat substansi larangan terhadap aktifitas menjadi penyedia layanan, tempat, pelacuran dan larangan terhadap individu untuk melakukan aktifitas menyediakan diri sebagai pelacur yang berkonotasi sebagai pelayan seks bebas berbayar (Kartini Kartono, 2003, naskah Kebijakan Pelarangan Prostitusi di Kabupaten Jember nomor 14/2001)

ABSTRACT:

This study aims to explain the process of prostitution policy implementation. The policy is banning of prostitution, but it can not achieve the goal of eliminating many pimps and prostitutes in many exist brothels. This study uses qualitative method to analyze individuals, who have experience in the implementation of the policy. The results are street-level bureaucrats have implemented the policy by modifying and reducing the public service. Their behavior due to the encouragement of the corrupt behavior of the bureaucrats individually, the high load of the policy targets, the human tolerance for the policy dissents, the involvement of the superior bureaucrats, and the lack of public control. All of them, cause the existention of illegal brothels and prostitution. That policy deviations make conflict more widespread in community. It is an adverse effect that is harvested by the bureaucracy as a whole, because inconsistency in policy implementation. Enjoy the policy lapses in many years, through the provision of tribute and receive the political support from prostitution community. All of those make bureaucracy ambiguous, trigger conflicts or allow bribes.

Keywords : *street-level bureaucrats, policy modification and reductions, prostitution policy, individual ambiguous*

BAB I :

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Fenomena ketidaksinkronan antara proses dan hasil implementasi dengan tujuan kebijakan dapat diamati dalam banyak realitas kinerja buruk penyelenggaraan pemerintahan, seperti halnya tidak terlaksananya kebijakan pemerintah Pusat di Daerah, banyaknya perlawanan masyarakat melalui demonstrasi dan protes dengan kekerasan atas pelaksanaan kebijakan baik di Pemerintahan Pusat maupun Pemerintah Daerah yang disulut oleh kinerja aparat pelaksana yang dalam banyak hal dianggap tidak efektif dan tidak efisien, kurang akuntabel, kurang transparansi, kurang melibatkan partisipasi masyarakat, kurang berdasar penegakan hukum, dimana hal itu tidak hanya dialami oleh negara-negara maju yang kenyataannya mengalami krisis, namun fenomena itu muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara berkembang juga. Tuntutan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan demikian, tidak dapat dihindarkan dari proses tata kelola yang diselenggarakan. Indonesia termasuk negara yang terdorong untuk melakukan perubahan itu terutama disebabkan adanya krisis multidimensi tahun 1990an dan adanya tuntutan reformasi di segala bidang.

Semua itu ditunjukkan dengan berbagai kasus, dari kasus skala desa hingga negara, gelombang ketidakpuasan masyarakat menjalar ke berbagai lini baik yang menyangkut kebijakan politik, ekonomi, sosial dan moralitas, sejak masa reformasi tahun 1999 hingga sekarang. Sama halnya dengan kebijakan tentang prostitusi. Kebijakan nya jelas sudah ada, namun perilaku prostitusi dan keberadaan tempat bordilnya masih tetap ada sebagai wahana ‘produksi dan reproduksi’ pelacuran.

Kebijakan pelarangan prostitusi disepakati ada meskipun belum diratifikasi oleh Pemerintah sebagai kebijakan nasional. Hal ini dibuktikan dengan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang belum memiliki kesamaan pandangan dalam hal pengaturan prostitusi. Apakah prostitusi sepatutnya untuk dilarang atau tidak dilarang, semua masih diperdebatkan. Tidak hanya ditataran sosial, tetapi juga kentara berada di tataran legalitas hukum. Semua itu termanifestasi dalam perilaku penanganan prostitusi oleh pemerintah. Salah satu contoh adalah adanya tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten, tentang ‘relokasi’ lokalisasi di Kotamadya Surabaya ke pulau terpencil di Kepulauan Seribu dan Kangean Madura. Pandangan Kementerian Sosial saat itu, memiliki gagasan untuk melokalisir prostitusi yang sebenarnya sudah terlokalisir, yang bernama Dolly (terbesar se Asia Tenggara dengan 7.600 pelacur) ke lokasi pulau terpencil di Kepulauan Seribu dan Kangean Madura. Gagasan itu mendapat

tentangan dari Gubernur Jatim dan Pemerintah Kabupaten Sumenep Madura. Pemerintah Daerah lebih memilih untuk menghilangkan prostitusi dengan mengentaskan para pelacur melalui peningkatan SDM dengan keterampilan dan pemberian modal usaha daripada harus tetap ‘mengijinkan’ para pelacur dan mucikari untuk tetap hidup meskipun di pulau terpencil. (*Suarakawan.com*.18 Apr 2012 // 14:09, *Suarakawan.com*, 19 Apr 2012 // 19:11, *Suarakawan.com*,25 Nov 2011 // 14:36)

Permasalahan juga menghinggapi Pemerintah Kabupaten yang telah memiliki peraturan prostitusi (pelarangan pelacuran atau kebijakanlokalisasi).Tercatat kabupaten-kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah Pelarangan Prostitusi di Jawa Timur adalah Kabupaten Blitar, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Sidoardjo, Kabupaten Malang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Surabaya, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Jember, Kabupaten Gresik, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Pasuruan(Komnas Perempuan, 2010:119). Sebagian besar Kabupaten-kabupaten itu memiliki banyak permasalahan dalam implementasi kebijakan. Seperti salah satu contoh di Kabupaten Situbondo yang telah memiliki Perda Pelarangan Pelacuran no 27/2004, ketika dikaji kembali melalui penelitian tahun 2007 ditemukan lokasi-lokasi baru yang muncul bersamaan dengan meredupnya lokasi yang telah diawasi dan dilarang. Lokalisasi ‘Gunung Sampan’ yang besar jumlah rumah

bordil hingga 600 (enam ratus) lebih itu meredup karena kebijaksanaan pelarangan pelacuran, namun muncul lokasi-lokasi pelacuran baru, terutama di tepi-tepi jalan sepanjang ruas jalan Desa Kotakan atau disepanjang jalan *by pass* Kecamatan Besuki.(Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo-Sabda Alam, 2007) Keadaannya sama dengan di Kabupaten Blitar yang menyebabkan Satpol PP nya merasa tidak berdaya menghadapi prostitusi liar, juga di Malang dan di Surabaya. 28 Nov 2011, (*Agenda Merah, htm*; 28 Nov 2011)

Tidak terkecuali di Kabupaten Jember yang juga memiliki permasalahan berkaitan dengan keberadaan kebijakan pelarangan prostitusi dan masih banyaknya prostitusi liar. Artinya kebijakan itu diundangkan secara sah, di satu sisi harus diimplementasikan, namun di sisi lain, pembangkangan terus berlangsung, bahkan perkembangannya nyata. Kebijakan pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember yang sekarang berlaku adalah Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2001. Kebijakan itu menyatakan penutupan dan penghapusan prostitusi, (lokalisasi eks penampungan pelacur dan mucikari di Besini Kecamatan Puger dan lokalisasi liar yang ada di kecamatan lain), namun fakta keberadaan tempat pelacuran masih dibicarakan orang seolah sebagai suatu yang tidak ‘terpengaruh’ dan tidak berkurang.

Hal ini membenarkan karya Mudjijono (2005) tentang Reproduksi Sosial Pelacuran di lokasi pelacuran Sarkem. Didiskripsikan bahwa kebijakan yang telah dikeluarkan

pemerintah Yogyakarta di tahun 1954 melalui peraturan daerah no 15/1954 tentang penutupan rumah-rumah palacuran, 18/1954 tentang Larangan Pelacuran di tempat-tempat umum, masih saja tidak bisa mencegah orang menggunakan rumah-rumah sebagai tempat pelacuran. Kenyataan itu menyebabkan pemerintah melakukan resosialisasi WTS di kota Yogyakarta, melalui Keputusan Kepala Daerah nomor 166/K.D/1974 dan selanjutnya dua tahun kemudian ada kebijakan melokalisasikan lokasi-lokasi prostitusi liar di Sarkem wilayah Sosrowijayan Kulon itu ke desa Mrican melalui Surat Perintah Sekwilda nomor 02940/01040/sek/1976. Setumpuk kebijakan itu kenyataannya, tidak bisa menghilangkan prostitusi di Sarkem hingga kini.

Lebih-lebih lagi permasalahan muncul ketika kebijakan anti-prostitusi dianggap sebagai bentuk intervensi pemerintah, seringkali disebut sarat kepentingan yaitu sebagai kebijakan yang berlaku seperti pedang bermata dua, yaitu sebagai upaya politis yang mendukung citra positif pemerintah dalam melakukan *bargain* politik dengan kekuatan-kekuatan politik (Dennis Altman, 2007), dan di sisi lain sebagai upaya bagi pembangunan (pembukaan) wilayah terisolasi. Fakta ini dapat dikenali pada kasus-kasus kabupaten yang ingin ‘meletakkan’ prostitusi di suatu lokasi. Studi Terrece Hull dan Sulistyaningsih Jones (1999), menyatakan bahwa karakteristik pengembangan prostitusi secara evolutif adalah pada lokasi-lokasi yang ramai seperti misalnya di cafe-cafe kecil di sekitar lokasi pelabuhan, *port-port* di tengah

perkotaan, lokasi jalanan ramai. Sama halnya dengan studi yang dilakukan oleh Mudjiono, (2005), yang menggambarkan bahwa pengembangan prostitusi itu ada sejak jaman Belanda dan menempel pada keramaian Pasar Kembang, sehingga reproduksi pelacurannya pun tidak bisa lepas dari keramaian pasar. Ini yang secara alamiah menggambarkan tumbuhnya perdagangan seks (prostitusi).

Sementara itu lokalisasi prostitusi ‘bentukan’ pemerintah adalah kepindahan lokasi prostitusi ‘alamiah’ itu ke tempat yang ‘dikehendaki’ oleh pemerintah (tentunya dengan berbagai alasan politis maupun administratif). Lokasi-Lokasi pelacuran ‘bentukan’ itudapat dicontohkan adalah ‘lokalisasi’ Besini Puger Kabupaten Jember yang serupa dengan lokalisasidi Kramat Tunggak Jakarta Utara saat itu (tahun 1970-an). Lokalisasi ini berdiri di pinggiran pantai Pelabuhan Tanjung Priuk Wilayah Jakarta Utara yang merupakan daerah pinggiran di tahun 1970an, penempatan sebuah lokalisasi pelacuran diupayakan seminimal mungkin sisi-sisinya bersentuhan dengan perkampungan, sedapat mungkin hanya satu sisi saja yang berhimpitan, yang lain diupayakan berhimpitan dengan laut, rawa, atau kuburan. Kendati demikian, disinilah letak ‘hebat’nya lokalisasi prostitusi. Jangankan hanya rawa (seperti lokalisasi Besini), laut / tambak (seperti lokalisasi Bandengan Situbondo), bukit batu (Gunung Sampan Situbondo, Bukit Kapur (Lamongan), kuburan sekalipun dapat ‘dihidupkannya’ untuk dikembangkan menjadi lokasi yang ramai jauh dari kesan terpencil

dan dijauhi orang. Pemerintah memiliki *sense* baik tentang hal ini dan mengambil *icon* ini untuk mengembangkan suatu wilayah terisolir.

Kebijakan anti-prostitusi dan kebijakan lokalisasi prostitusi dalam banyak hal, dengan demikian, dirumuskan dan diimplementasikan tidak secara murni untuk menyelesaikan persoalan moralitas masyarakat tetapi sebagai upaya untuk mengatasi persoalan pembangunan dan meningkatkan citra diri pemerintah ketika bernegosiasi dengan kelompok-kelompok kepentingan. Prostitusi menjadi komoditas politik yang ‘laris manis’ ‘dibeli’ oleh para konstituen politik. Janji melestarikan atau janji menghapuskan, sama-sama dibeli dengan sejumlah harga yaitu dukungan politik. Ketika semua itu termanifestasi maka, ‘korbannya’ adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan yang memiliki misi pelaksanaan kebijakan dan kepatuhan masyarakat pada kebijakan, menjadi implementasi kebijakan berhadapan dengan pembangkangan masyarakat. Ini semua adalah fakta permasalahan yang mendasar yang ada pada implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Fakta permasalahan itu dikuatkan lagi dengan situasi nasional yang belum lagi kondusif untuk pelarangan pelacuran. Terutama hal itu berdasar pada legalitas hukum yang hingga saat ini kebijakan pemerintahan di Indonesia secara nasional tidak memberlakukan kebijakan illegal untuk perilaku prostitusi dan serta penghasilan yang di dapat dari dan karena melakukan

perbuatan prostitusi. (*view.resource.php.htm* 12/22/2011 10:26:02 AM)

Pemerintah Indonesia tidak menetapkan prostitusi / pelacuran sebagai kata yang tertera dalam KUHP sehingga tidak terlihat hal salah jika ada praktek pelacuran atau relaksasi seks diantara para individu di dalam prostitusi yang berlangsung dengan bayaran. Larangan yang ada adalah adanya praktek-praktek germo (pasal 296 KUHP) dan mucikari (pasal 506 KUHP). Sementara itu bagi Pemerintah Daerah yang merespon kondisi lokal yang menolak (baik secara kultural maupun keagamaan) diantisipasi dengan memunculkan kebijakan pelarangan prostitusi ‘versi lokal’. Kebijakan lokalitas ini seolah menjadi tanggung jawab pemerintah local juga. Semua harapan keberhasilan kebijakan local ini bergantung pada proses implementasi kebijakan di tingkat local. Artinya, bagaimana kebijakan itu dilaksanakan oleh aparat pelaksana dan dilaksanakan dengan seberapa besar dukungan sumber daya, akan mencerminkan tingkat keberhasilannya.

Jika kemudian di banyak kabupaten nampak fakta bahwa kebijakan anti prostitusi yang diberlakukan banyak yang tidak mencapai sasaran kebijakan yakni tetap bertumbuhnya lokasi prostitusi, maka semua itu dapat dikenali dari bagaimana proses implementasinya. Meskipun banyak pihak menyadari dan

meyakini bahwa prostitusi bisa disebut patologi sosial¹ (Kartini Kartono, 1999) atau deviasi sosial,² (Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, 1984), sehingga tidak dapat dihilangkan oleh sistem sosial maupun sistem politik dan akan menjadi bagian yang serba hadir dalam masyarakat, namun studi ini menyadari sepenuhnya bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab dan kepentingan dan melalui regulasi yang dirumuskannya agar ada keseimbangan sistem sosial. (Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, 1984),³

Persoalannya menjadi muncul, jika ketika upaya regulasi pemerintah sudah dilakukan, namun tujuan tidak tercapai. Fakta yang membuka kepercayaan akan pernyataan itu dapat ditemui dan bisa dibaca dari penelitian-penelitian yang sudah dipublikasi maupun yang belum terpublikasi dan surat kabar lokal.⁴ Observasi-

¹ Patologi social adalah semua tingkahlaku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, oral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal. Sehingga pelacuran merupakan perilaku menyimpang dan jenis penyakit sosial.

² dalam pembahasan tentang teori-teori penyimpangan sosial, seks yang dilakukan dengan banyak orang dan berganti-ganti pasangan apakah itu dilakukan untuk dan karena uang atau tidak dikategorikan sebagai penyimpangan disamping juga seks yang dilakukan oleh seseorang dengan jenisnya sendiri atau dilakukan dengan cara-cara yang tidak sewajarnya sebagaimana umumnya dilakukan oleh orang kebanyakan. Sehingga dapat didefinisikan bahwa perilaku menyimpang adalah setiap perilaku yang dinyatakan sebagai suatu pelanggaran terhadap norma-norma kelompok atau masyarakat. Itulah sebabnya yang disebut perilaku menyimpang bukanlah merupakan kualitas suatu tindakan namun merupakan konsekuensi dari suatu peraturan.

³ Melalui regulasinya pemerintah dapat melakukan tertib sosial, yang secara umum dikenali sebagai pengendalian sosial informal (memanfaatkan kelompok primer dan kelompok sekunder) dan formal. Jika pemerintah menggunakan kekuasaan dan kekuatannya maka pengendalian sosial terhadap kelompok menyimpang dilakukan dengan pengendalian formal melalui penetrasi kebijakan.

⁴ Pemahaman isu penelitian saya lakukan salah satunya melalui media lokal yaitu Radar Jember (Grup Jawa Pos), sejak tahun 2005 hingga 2007 di tiga kota yakni Jember, Situbondo, dan Banyuwangi. Lihat daftar pustaka surat kabar terpilih. Isu yang bisa ditangkap adalah adanya inefektifitas kebijakan anti prostitusi yang telah diundangkan pada tahun 2007 di Jember dan bahkan hal serupa juga ditemui di Kab. Situbondo, bahkan hal yang unik juga terjadi di Kab. Banyuwangi ketika Pemerintah Daerah memilih mendiamkan saja lokalisasi-lokalisasi besar di sana ketika terjadi perlawanan pada rencana penutupan. Fakta terbaru adalah pada th. 2011 ketika terungkap fakta bahwa lokalisasi yang lebih besar sebenarnya telah muncul setelah lokalisasi Puger Kulon (Besini) dinyatakan ditutup namun menjadi 'lokalisasi' liar yakni di tiga kecamatan Kencong (Pulau

observasi sederhana sekalipun juga dapat menunjukkan fakta bahwa prostitusi yang berada di rumah bordil dan nyata keberadaannya tidak terpengaruh oleh adanya kebijakan pelarangan prostitusi.⁵ Demikian juga yang terjadi dengan kebijakan pelarangan di Kabupaten Jember. Peraturan Daerah yang dikeluarkan pada tahun 2001 nomor 14/2001 tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember hingga Surat Keputusan Bupati nomor 188/2007 tentang penutupan seluruh rumah bordil dan penghapusan / pelarangan seluruh aktifitas prostitusi di satu sisi, sedangkan di sisi lain jumlah rumah bordil dan para pelaku prostitusi masih banyak.

1.2. Permasalahan, Tujuan, Manfaat dan Keterbatasan

Permasalahan yang sangat relevan dalam research ini adalah mengapa implementasi kebijakan pelarangan prostitusi tidak dapat menghilangkan prostitusi di Kabupaten Jember? Tujuan penelitian adalah menjelaskan peran birokrat pelaksana kebijakan dalam implementasi kebijakan pelarangan prostitusi yang tidak dapat menghilangkan prostitusi di Kabupaten Jember.

Gantol), Gang I Sukoreno Umbulsari, Wuluhan dan Ambulu, Radar Jember 15/8/2011 bahkan dalam razianya Polres Jember mendapati lokalisasi liar di 10 Kecamatan, Radar Jember 30/9/2011

⁵Observasi awal sudah saya lakukan untuk penajaman isu, antara lain yang saya dengarkan adalah bagaimana masyarakat sekitar menyatakan bahwa lokalisasi sebenarnya fungsional untuk kehidupan ekonomi mereka, sehingga ketika lokalisasi Besini di Puger Kulon di tutup mereka merasa putus mata rantai ekonominya, di sisi lain lokasi sepanjang pinggiran Sungai Besini sangat terpencil dan tidak berkembang, setelah ada lokalisasi tahun 1999, maka ramai sekali dan bahkan pantai Pancer Puger menjadi Obyek Daya Tarik Wisata (ODTW) dan dikembangkan sedemikian rupa setelah isolasi wilayah itu terbuka oleh adanya lokalisasi Besini. Beberapa suara aparat juga saya catat, umumnya bagi aparat keamanan, yang penting aman, meski tidak patuh aturan, bagi birokrat rendahan, yang penting para pelaku tidak mengganggu aktifitas warga lainnya dan dapat menyumbang kas desa ato kebutuhan dana untuk acara desa, bagi para politisi di tingkat desa yang penting mereka mendukung kegiatan politik dan memilih dalam pilkades maka lokalisasi akan tetap 'dilindungi' wawancara antara bulan Juni-Juli 2011

Sedangkan manfaat praktis adalah menjadi sarana membuka wawasan dan bacaan akademis bagi para pengambil kebijakan agar dapat memahami mengapa implementasi kebijakan tidak dapat mencapai tujuan kebijakan. Manfaat akademis dari studi implementasi kebijakan publik ini adalah menjadi sarana untuk menyumbangkan pemikiran terhadap pengembangan ilmu kebijakan publik khususnya untuk mengembangkan teori kebijakan publik berparadigma model *bottom up* khususnya yang berfokus pada bahasan perilaku birokrat pelaksana kebijakan. Manfaat pribadi adalah menjadi sarana berolah pikir guna ikut berperan dalam mendirikan kehidupan yang sesuai norma namun tetap berpedoman pada pluralisme masyarakat agar terwujud masyarakat dengan tertib sosial. Penelitian ini berfokus pada studi implementasi kebijakan yang spesifik mendalami peran birokrat pelaksana di lapangan. Oleh karena itu penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Jangkauan penelitian untuk menjawab permasalahan penelitian yang spesifik mengeksplorasi pada faktor-faktor yang berkaitan dengan pelaksana kebijakan dan kaitan antar faktor pelaksana kebijakan lapangan dan kaitannya dengan peran birokrat pelaksana di struktur yang lebih atas. Keterbatasan penelitian yang bersifat mikro memang disadari selalu ada ketika dikomparasikan dengan banyaknya faktor yang belum tereksplorasi dalam penelitian. Faktor kebijakan yang lain, yang berkaitan dengan rumusan kebijakan belum menjadi perhatian utama penelitian ini. Itulah sebabnya penelitian ini

membutuhkan studi lanjutan yang komprehensif tentang proses perumusan kebijakan dan muatan politis, sosiologis dan teknis administratif, yang mendasari masing-masing rumusan kebijakan yang berkembang sehingga faktanya tidak dapat menghilangkan prostitusi.

Kesadaran akan keterbatasan ini diharapkan memberikan inspirasi pada munculnya penelitian-penelitian kebijakan yang lain.

Di sisi lain disadari juga adanya faktor lain yang juga memiliki pengaruh terhadap keberadaan prostitusi liar, yaitu faktor di luar jangkauan kebijakan pemerintah ada kekuatan lain, baik itu kekuatan bersifat sosiologis maupun politis. Hal yang bersifat psikologis individual (yang harusnya didekati dari sudut pandang Ilmu Psikologi atau Ilmu Sosiologi yang membahas tentang mengapa pelacur memiliki ketetapan hati menjadi pelacur), atau hal-hal yang berkaitan dengan jaringan prostitusi yang turut andil menjadikan kebijakan pelarangan prostitusi mandul sebagai sebuah alat penyelesaian masalah sosial. Jaringan prostitusi yang dapat difahami sebagai sebuah jaringan bisnis (yang tidak semata-mata bisnis seksual, tapi menjadi berkaitan dengan bisnis narkoba dan kriminal lain) menambah panjang faktor eksistensi prostitusi liar. Faktor eksternal yang di luar jangkauan itu, teridentifikasi secara minimal dalam studi ini, termasuk keterkaitannya belum secara mendalam dikuak. Penelitian ini berharap interaksi kedua faktor itu menjadi nampak pada penelitian selanjutnya, baik oleh saya sendiri atau oleh orang lain.

BAB II :

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Konsep implementasi muncul ke permukaan beberapa dekade yang lalu sejak Harold Laswell (1956) mengembangkan gagasannya bahwa untuk memahami kebijakan publik dapat digunakan suatu pendekatan dengan apa yang ia sebut sebagai pendekatan proses dalam kebijakan. Menurutnya, implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijakan publik, selain pembuatan agenda kebijakan, formulasi, legitimasi, dan evaluasi. Meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses perumusan kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi konsep yang mulai dikenal dalam disiplin Ilmu Politik dan Kebijakan Publik. Mulai saat itu konsep implementasi kemudian banyak dipakai untuk menjelaskan berbagai fenomena kebijakan publik. Meskipun konsep itu sudah sering digunakan oleh para ahli, misalnya Derthick (1972), adalah Jeffrey Pressman dan Aaron Widavsky (1973) yang dianggap sebagai pioner studi implementasi. Hal ini karena kedua orang peneliti inilah yang

secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya dalam buku mereka yang mereka beri judul *Implementations* sebelum Pressman dan Wildavsky muncul dengan bukunya, para peneliti implementasi menggunakan banyak metafora untuk menggambarkan fenomena kegagalan suatu kebijakan merealisasikan tujuannya (Wayne Parsos, 2005).

Setelah buku Pressman dan Wildavsky muncul, peneliti berikutnya, misalnya Bardach (1977), mulai menggunakan konsep implementasi secara eksplisit dalam penelitiannya. Para peneliti angkatan Pressman dan Wildavsky ini kemudian disebut sebagai peneliti generasi pertama. Para peneliti generasi pertama ini sebagian besar menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan *good implementations* menjadi *good policy*. Dengan pendekatan studi kasusnya, generasi pertama kemudian menghasilkan banyak sekali kasus-kasus kegagalan implementasi dengan metode deskripsi yang menarik. Dari berbagai studi kasus tersebut, para peneliti kemudian muncul dengan resepnya sendiri-sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan. Sayangnya, resep-resep yang mereka buat tersebut belum mampu menghasilkan apa yang bisa disebut sebagai teori umum tentang implementasi. Generasi ke dua peneliti implementasi kemudian muncul dengan pendekatan yang lebih kompleks. Para peneliti ini

sudah menggunakan hipotesis untuk membuat model-model tentang implementasi kebijakan dan membuktikan model-model mereka dengan data-data empiris di lapangan. Pada dasarnya peneliti generasi kedua ini dapat diklasifikasikan sebagai *top downers* dan *bottom-uppers*. Peneliti kelompok pertama, misalnya Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III(1980), Grindle (1980), lebih tertarik untuk menjelaskan bagaimana proses suatu kebijakan diimplementasikan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Cara pendekatan yang demikian ini sering disebut sebagai pendekatan *command and control*, di mana implementasi dipahami sebagai proses administrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut pendekatan ini pencapaian tujuan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut. Pemahaman mereka itu kemudian muncul dengan rekomendasi tentang cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan, dalam model-model yang mereka buat. Kelompok kedua yang dipelopori oleh Hjern dan teman-temannya, misalnya Hjern (1982), mengusulkan agar para peneliti implementasi lebih memperhatikan birokrat pada *level* bawah (*street level bureaucrat*) yang justru menduduki posisi kunci yang akan menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Menurut para ahli ini, implementasi hanya akan berhasil apabila mereka yang terkena dampak utama dari implementasi kebijakan ini dilibatkan sejak

awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya.

2.2. Model Implementasi Kebijakan *Top Down*: Peran Struktur Organisasi Birokrasi

Model ini berfokus pada tugas dan fungsi birokrasi yang melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Pendekatan ini mengedepankan rasionalitas dan menekankan pada definisi tujuan kebijakan yang ditentukan dari atas. Model pendekatan birokrasi rasional seperti di kemukakan Andrew Dunsire (Wayne Parsos, 2005) ingin memahami hubungan logis antara input, output dan proses. Dan studi implementasi bermula dari kesadaran yang makin membesar bahwa sesungguhnya studi kebijakan publik tidak hanya penting dilakukan pada sisi perencanaan kebijakan, namun oleh karena orang mulai frustasi dengan tingkat keberhasilan kebijakan maka para ilmuwan di tahun 1980an itu mengembangkan studi implementasi kebijakan. Seperti halnya Presman dan Wildavsky yang berusaha menemukan permasalahan apa dan dimana letak permasalahan implementasi kebijakan pembangunan perekonomian yang dilakukan oleh Economic Development Administration (EDA) di Oakland, California. *Presman dan Wildavsky* melakukan studinya selama 3 (tiga) tahun pada para aktor yang terlibat dan dokumen kebijakan sehingga dia bisa menyimpulkan bahwa kebijakan adalah hipotesis yang berisi kondisi awal dan perkiraan

konsekwensi. Jika 'x' dilakukan pada waktu 't¹' maka akan terjadi 'y' pada waktu 't²' (Presman dan Wildavsky dalam Parsos, 2005). Dengan demikian, implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Ini adalah merupakan kemampuan untuk membangun hubungan dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak. Namun demikian pernyataan kritis nya adalah implementasi kebijakan menjadi tidak efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan defisit implementasi, sehingga harus ada kerja keras untuk mendefinisikan tujuan secara jelas, dan harus ada usaha maksimal agar kebijakan dapat difahami dengan baik. Sumberdaya harus disediakan, rantai komando harus bisa menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya, dan sistem harus bisa berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas. Sehingga diyakini bahwa implementasi sangat membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi secara *top-down* dan sumberdaya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Seorang pemimpin tidak seharusnya menjanjikan apa yang tidak bisa mereka penuhi, jika sistem tidak memadai. Hal yang bisa dilakukan adalah membatasi janji hanya pada suatu hal yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi.

Kondisi 'keharusan-keharusan' yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan kebijakan itu menjadi tidak realistis pada tiap

situasi organisasi birokrasi sehingga studi Presman dan Wildavsky selanjutnya mulai melunak dan melakukan adopsi pada banyak literatur yang berkembang setelah studinya di tahun 1972 itu yakni dengan memberikan pernyataan bahwa implementasi adalah proses yang melibatkan pihak yang melaksanakan implementasi dalam pembuatan kebijakan dan dalam menjalankannya , atau melaksanakannya dari atas.⁶(Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam Dwijowinoto, 2006).Keberhasilan implementasi masih sangat dipengaruhi oleh rantai komando dan kontrol yang baik.

Rantai komando dan kontrol yang ketat untuk keberhasilan implementasi kebijakan sama halnya dengan pemikiran bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik⁷sehingga yang mempengaruhi kebijakan publik adalah aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor , kondisi ekonomi, sosial dan politik dan kecenderungan pelaksana/implementor.

Besarnya keyakinan akan pengendalian yang ketat dalam organisasi berlanjut, hingga muncul pemikiran bahwa keberhasilan implementasi kebijakan harus dikendalikan dengan gaya militer

⁶ Pemikiran ini nampak nya menjadi jembatan antara model *top down* dengan kritik yang dilontarkan oleh para toeritisi *bottem up* model meskipun studi awalnya menyajikan sudut pandang *top-down*

⁷pemikiran ini menjadi titik yang dikritisi oleh para teoritisi *bottem up* yang menyatakan bahwa jika implementasi mengandalkan proses linier dari perencanaan, pelaksanaan lalu evaluasi kinerja seperti halnya *forward mapping* maka implementasi kebijakan akan selalu menemui kegagalannya. Richard Elmore memiliki pemikiran kritis bahwa yang dibutuhkan adalah *backward mapping* yakni perencanaan yang melibatkan pelaksana dari bawah dan bahkan proses perencanaan dari masyarakat.

yang memiliki garis otoritas yang tegas, norma-norma yang akan ditegakkan, para pelaksana kebijakan akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan, harus ada komunikasi internal dan eksternal yang intensif dalam kurun waktu yang lama tanpa ada tekanan waktu. (Cristopher Hood, 1976 dalam Parsons, 2001:467). Lebih-lebih lagi penekanan yang dilakukan oleh Louis A. Gunn bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Sehingga otoritas yang berasal dari kekuasaan sangat penting agar kebijakan tidak tinggal sebagai kebijakan yang tanpa ada dampak bagi target kebijakan. (Parsons, 2001:468)

Idealisme dalam model rasional ini sebagaimana pandangan dan kata bijak Rousseau yang menyatakan bahwa “segala sesuatu adalah baik jika diserahkan pada Sang Pencipta dan segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia” hal ini mengajarkan bahwa implementasi adalah akan baik jika orang mematuhi apa yang diperintahkan. Sehingga implementasi adalah merupakan persoalan pengembangan kontrol yang meminimalkan konflik dan penyimpangan dari tujuan yang telah ditetapkan (Presman dan Wildavsky, 1973, dalam Parsons, 2001), bahkan Andrew Dunsire (Andrew Dunsire, 1990, dalam Parsons 2001) berusaha sekali mengemukakan model rasional yang sengaja mengesampingkan hal-hal yang bersifat ‘manusiawi’ dalam implementasi kebijakan. Hal-hal manusiawi itu adalah yakni: cinta, benci, cemburu, minta dihargai dan faktor motivasional

lainnya.⁸ Dengan demikian jika implementasi gagal, yang harus dilihat adalah: pemilihan strategi yang keliru, mesin / instrumen yang keliru, pemrograman birokrasi yang salah, operasionalisasi buruk, pelaksana yang salah dan respon yang buruk terhadap problem.

2.3. Model Implementasi Kebijakan *Bottom Up*: Peran Birokrat Pelaksana Lapangan

Pemikiran model implementasi kebijakan ini adalah pada pandangan kritis terhadap teori strukturalis *top down* yang gagal menjelaskan implementasi kebijakan pada tingkat operasional yang sulit dilaksanakan seperti kebijakan saat dibuat. Hal itu terjadi karena dalam proses implementasi penuh dengan faktor yang tidak terduga dan membutuhkan sumberdaya yang cukup untuk pelaksanaan. Sementara itu keberadaan situasi di lapangan penuh keterbatasan. Kenyataan ini disadari oleh para teoritis *bottom up* seperti halnya Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1980;2010) dan Benny Hjern & David O'Porter (1981). Model ini dimulai dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan pada mereka tentang tujuan, strategi, aktifitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.

⁸Berbeda sekali dengan pandangan yang menyatakan bahwa para implementor di lapangan akan selalu menggunakan rasa kemanusiaannya dalam melaksanakan kebijakan. Dan pada dasarnya para birokrat di lapangan dalam memberikan pelayanan kepada klien tidak bisa lepas dari rasa kemanusiaan (altruisme), keadaan kekurangan yang melingkupi para birokrat ketika mengoperasionalkan kebijakan menjadikan bentuk pelayanan yang tidak sepenuh hati dan mengandalkan mekanisme *copying*

Michael Lipsky (1980;2010) memiliki perhatian mendalam tentang birokrasi di tingkat lapangan(*Street Level Bureaucrats*) Michael Lipsky dengan perannya sebagai implementor kebijakan di lapangan yang dapat menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Pandangan ini berharga untuk memahami para pihak yang meragukan adanya peran kontrol manajemen yang ketat agar kebijakan dapat mencapai sasaran kebijakan. Beberapa hal penting dari penelitian Lipsky didiskripsikan dalam bentuk *points* berikut ini.

Lipsky menganggap guru, polisi, pekerja sosial, pegawai pencatat naskah hukum di pengadilan, sebagai birokrat tingkat ‘jalanan’ yang memiliki karakteristik sama secara umum dengan birokrat lain pada tataran pelaksana (Lipsky, 1980; 2010: 27; Simon Halliday,2009).⁹ Melalui penelitiannya itu,Lipsky dapat menyatakan bahwa kebijakan publik tidak bisa dipahami dari badan legislatif dan administrasi tingkat atas saja, sebagai pihak yang melakukan proses penetapan kebijakan dan menentukan kebijakan, namun harus difahami dari birokrat ‘jalanan’ yang merupakan aktor penting dalam penyediaan layanan sosial.

⁹ Konsep Lipsky digunakan oleh Simon Halliday, Nicola Burns, Neil Hutton, Fergus McNeill, Dan Cyrus Tata, *Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Coping Mechanisms: A Study of Criminal Justice Social Workers in the Sentencing Process, LAW & POLICY, Vol. 31, No. 4, October 2009 ISSN 0265-8240© 2009* , dalam memahami perilaku kebijakan dari para pekerja sosial penulis laporan pada peradilan pidana di Scotladia. Para pekerja sosial penulis laporan untuk para hakim pada dasarnya tidak semata-mata merupakan laporan tentang data-data kriminal yang telah dilakukan oleh pelaku kejahatan, namun sesungguhnya dalam pelaporan itu terkandung ‘advokasi’ bagi para hakim untuk memutuskan hukuman apa yang akan dijatuhkan (apakah akan ditahan atau dihukum dengan tipe hukuman masyarakat), sehingga inilah yang serupa dengan apa yang dimaksudkan Lipsky tentang birokrat street level yang memiliki kebijaksanaan dalam melakukan kebijakan.

Mereka berpengaruh besar atas bagaimana kebijakan publik dilakukan.

Birokrat jalanan dipengaruhi berbagai tekanan dan tantangan ketika melakukan pelayanan Lipsky (1980; 2010: xi), yaitu keterbatasan sumber daya (Lipsky, 1980; 2010:29), target yang ditetapkan (Lipsky 1980; 2010:40), dan hubungan dengan klien (Lipsky, 1980; 2010:54). Untuk mengatasi tekanan dan keterbatasan itu birokrat *street level* mengembangkan pola kegiatan dengan penjataan layanan dan cara-cara 'pengolahan' klien. Artinya, birokrat pelaksana di level bawah ini memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasar keterbatasan sumberdaya yang ada. Dengan demikian terjadi pemilihan pemberian pelayanan pada saat kapan pelayanan diberikan sesuai aturan kebijakan, dan saat yang lain dibiarkan tanpa pelayanan. Demikian juga dengan pengolahan klien, siapa yang akan dilayani atau tidak dilayani dipandang sebagai suatu upaya yang dilakukan untuk dapat mengurangi beban kerja birokrat *street-level* (Lipsky, 1980; 2010:140)

Peranan penting birokrat jalanan adalah karena keberadaannya tepat ditengah antara negara dan warga masyarakat. Negara berharap ada keseimbangan antara pelayanan publik dan beban yang wajar bagi pengeluaran publik. Warga mengharapkan perlakuan yang adil dan efektif oleh pemerintah melalui mereka karena mereka dianggap memiliki posisi relatif tinggi, memiliki kebijaksanaan dan otonomi relatif dari otoritas organisasi.

Sehingga dengan demikian birokrat ‘jalanan’ adalah pembuat kebijakan nyata karena apa yang dilakukan adalah ekspresi yang efektif dari kebijakan tersebut, tetapi kondisi tempat kerja yang tidak menguntungkan menyebabkan munculnya perasaan dilematis (Lipsky, 1980; 2010:xi).

Dilema yang dialami birokrat pelaksana lapangan itu adalah bersumber dari munculnya konflik ketika kebijaksanaan yang mereka miliki bertentangan dengan pedoman organisasi. Konflik / Ketegangan itu terjadi antara otonomi pekerja dan persyaratan kontrol pengawasan. Birokrat ‘*street level*’ ini dianggap sebagai pelaksana yang tidak mampu memberikan pelayanan yang responsif dan tepat, karena kendala pada sumber daya yang tidak memadai, peningkatan permintaan untuk layanan, tujuan yang membingungkan, dan klien yang tidak mau menerima apa yang dilakukan oleh birokrat *street-level*. Semua itu berkontribusi terhadap masalah penyediaan layanan sosial. Pada akhirnya, persoalan yang relevan dengan realitas birokrat *street level* ini adalah kontrol organisasi yang bermasalah, akuntabilitas yang sulit dipahami, sehingga klien yang mengalami dampak negatif, dan pekerja yang memiliki sifat altruistik (mementingkan kepentingan orang lain) menjadi kehilangan rasa motivasi diri. Sebagai konsekuensi adanya permasalahan itu, birokrat ‘jalanan’ mengembangkan mekanisme *copyng* untuk menghadapi kondisi kerja dan klien yang terlalu banyak. Artinya mereka merangkum dan membatasi layanan dengan menerapkan kegiatan yang bersifat

rutinitas, menunggu, kertas kerja yang berlebihan, stereotip (berpikir negatif) pada pelanggaran, dan pilih kasih pada masyarakat yang membutuhkan layanan. (Lipsky, 1980; 2010:87)

Birokrat lapangan mengalami tekanan karena pemikiran klien yang melihat mereka sebagai pihak yang mewakili pemerintah namun mereka juga dipandang masyarakat sebagai pihak yang justru mengurangi pelayanan. Kemarahan dan kebencian dapat berkembang karena birokrat '*street-level*' mengembangkan mekanisme '*copyng*' itu untuk menangani klien dalam batas-batas kondisi pekerjaannya. Seperti catatan John Mollenkopf (1980) meskipun motif manusiawi membawa para birokrat ini ke dalam layanan publik, Lipsky berpendapat bahwa mereka pasti mengontrol dan menurunkan layanan. Sebagian besar birokrat tingkat 'jalanan' menyatakan bahwa mereka melakukan apa yang mereka pikirkan dan itulah yang terbaik yang bisa dilakukan.

Berdasar realitas birokrat *street level* itumengusulkan dua cara untuk mengurangi ketegangan dan ketidakpuasan klien dan membuat birokrat tingkat jalanan lebih akuntabel yakni dengan peningkatan partisipasi klien dalam pengambilan keputusan lembaga dan kemunculan birokrat profesional baru yang berketerampilan, berkomitmen, profesional (Lipsky, 1980; 2010:192). Fenomena birokrasi tingkat 'jalanan' menunjukkan ada perbedaan yang lebar antara kebijakan pemerintah yang harus dilakukan dan apa yang sebenarnya terjadi ketika kebijakan itu

diimplementasikan. Terdapat perbedaan *policy outcomes* dari kebijakan yang menyebabkan adanya kondisi-kondisi terbatas yang dibawa oleh para birokrat tingkat jalanan, di mana kondisi itulah yang pada gilirannya, menimpa dan membatasi penerimaan layanan masyarakat. Birokrat *street level* memiliki banyak kebijaksanaan, sehingga memunculkan masalah dalam akuntabilitas baik kepada masyarakat luas, kepada manajemen, atau untuk klien (John Mollenkopf, 1980). Solusinya adalah munculnya profesionalisme baru sebagai harapan untuk mengembangkan birokrasi '*street-level*' baru yang memenuhi harapan baik kebutuhan para birokrat maupun klien. Lipsky menunjukkan, bahwa perubahan politik dan sosial dengan fokus pada keprihatinan manusiawi perlu muncul ke permukaan agar ada perubahan seperti yang disararankan.

Kekuatan dalam studi Lipsky adalah kemampuannya membongkar realitas birokrasi '*street-level*' dengan menggunakan metode fenomenologi yang berpegang pada pengetahuan yang diperoleh dengan berdasar pada sumber-sumber sekunder dan studi kasus. Lipsky meyakini bahwa kendala birokrat '*street-level*' yang berkaitan dengan harapan masyarakat, persyaratan organisasi, dan implementasi kebijakan untuk klien yang terus berkembang, dapat difahami. (Marcia Mayers, and Susan Vorsanger, 2012).

Rumusan karakteristik birokrat tingkat jalanan, dengan demikian adalah: pertama, berdasarkan posisinya pada warga negara, birokrat tingkat jalanan memiliki peluang untuk

mempengaruhi penyampaian kebijakan publik.Ke-dua, pekerja garis depan bertanggung jawab banyak kegiatan yang paling sentral dari lembaga-lembaga publik, dari menentukan kelayakan program untuk mengalokasikan keuntungan, menilai kepatuhan, pemberian sanksi dan membebaskan individu dan bisnisnya dari hukuman.Ke-tiga, karena kegiatan ini melibatkan interaksi langsung dengan warga, pekerja lini depan juga menerapkan kebijaksanaan yang cukup besar.

Karakteristik ke-empat, sebagian besar output dari lembaga-lembaga publik berbentuk jasa tidak berwujud dan berbentuk kegiatan penegakan hukum, kualitas yang sulit untuk dinilai dan dipantau.Ke-lima, ketika output ini melibatkan kontak langsung dengan warga, kemampuan pengawas untuk memantau dan mengarahkan kegiatan staf terbatas. Karakteristik ke-enam, berbeda dengan proses produksi lainnya, proses ini membutuhkan layanan ‘mengubah orang’ dan regulasi lini depan pekerja untuk terlibat dalam proses produksi bersama dengan bahan baku mereka, pekerja jarang dapat menghasilkan hasil-hasil kebijakan yang diinginkan tanpa kerja sama aktif dari individu yang penerima manfaat masyarakat jasa atau sasaran peraturan publik. Ke-tujuh, saling ketergantungan ini memunculkan variabilitas yang besar dan ketidakpastian dalam pekerjaan birokrat tingkat jalanan. Hal ini juga sangat meningkatkan kebutuhan mereka dan peluang mereka untuk melakukan penilaian.

Karakteristik ke-delapan, mengingat posisi mereka pada negara dan warga negara, dan peluang mereka untuk menerapkan kebijaksanaan, pekerja lini depan ini memberikan pengaruh besar bahkan di luar kewenangan formal mereka. Ke-sembilan, mereka beroperasi, sebagai birokrat yang tidak hanya memberikan tapi secara aktif mempengaruhi hasil-hasil kebijakan dengan menafsirkan peraturan dan mengalokasikan sumber daya yang langka. Ke-sepuluh, melalui rutinitas dan keputusan yang mereka buat, para pekerja ini yang pada dasarnya memproduksi kebijakan publik. (Marcia Mayers, and Susan Vorsanger, 2012)

Demikianpun kritik pada karya Lipsky bukan tidak ditemukan. Diluar perbedaan sudut pandang dengan teori strukturalis (model implementasi *top down*), kelemahan ditemukan pada karya Lipsky terutama berkaitan dengan kurangnya perhatian untuk mengatasi dampak negatif sistem pada klien yang dilayani. Meskipun ia berbicara partisipasi klien, membangun kualitas layanan lembaga, dan mendorong profesional baru dengan semangat idealisme, faktanya, tidak mungkin terjadi kepentingan masyarakat yang terlindungi. Douglas Yates, (1982) dalam konteks itu mengkritik bahwa Lipsky tidak cukup memperhatikan cara-cara partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk yang dapat memfasilitasi hubungan yang diakui sulit antara penyedia layanan dan pihak yang dilayani di tingkat jalanan. Lipsky melihat bahwa

klien terisolasi dan tidak memiliki sumber daya untuk tindakan kolektif.¹⁰

Di sisi lain, seperti halnya yang dicatat oleh John Mollenkopf, 1980, dalam hal harapan untuk membuat birokrat 'street level' lebih akuntabel, Lipsky tidak menentukan solusi dan hanya melakukan diagnostik sosial yang 'sibuk dengan ujungnya', tetapi tidak menentukan agenda sarana yang realistis (Allan Borowski, 1980). Bisa diamati pada bagian di mana Lipsky mencatat bagaimana pola adaptasi birokrat tingkat 'jalanan' ini menerima risiko stereotip dari klien mereka, ternyata yang diamati Lipsky adalah sama seperti ia melihat para birokrat menstereotip klien mereka (Yates, Douglas, 1982). Molenkolf (1980) menyebutkan bahwa perilaku yang disuguhkan merupakan perilaku yang amat kaku.

Di sisi lain dipertanyakan juga pandangan Lipsky bahwa birokrat tingkat jalanan ini pada dasarnya melakukan pekerjaan karena alasan altruistik tetapi terkikis oleh sistem namun demikian Lipsky tidak konsisten dengan ini dan pada akhirnya Lipsky tampaknya ragu tentang hal ini. Yates (1982), bahkan menyatakan melalui penemuan dalam penelitian sendiri bahwa 'street-level' birokrat itu melakukan hal buruk karena merasa frustrasi dan sakit

¹⁰Berbicara tentang partisipasi masyarakat untuk mengatasi akuntabilitas birokrat *street level* ini Lipsky mendapat kritikan dari penelitian Hupe bahwa bukan hanya rekan-rekan sekerja dan selevel yang dapat menjadikannya lebih akuntabel, namun lebih dari itu masyarakat juga dapat secara keras melakukan pengawasan dengan melayangkan protes atas perilaku yang kurang melayani. *Ibid.* Di samping itu banyak kasus yang menggambarkan kekerasan masyarakat yang melawan kebijakan dan melakukan protes atas pelaksanaan kebijakan telah banyak dijumpai di negara berkembang, termasuk kasus-kasus lokal yang ada di daerah penelitian.

hati karena kurangnya rasa terima kasih pihak lain pada *birokrat street level* padahal mereka sudah melakukan pekerjaan pelayanan yang sulit dan seringkali berbahaya. Lebih-lebih mereka frustrasi karena yang ditunjukkan adalah kekurangannya. Pemikiran ini didukung oleh pendapat Mollenkopf (1980) yang melakukan penelitian pada sebuah proyek yang merupakan upaya bersama serikat kerja karyawan dengan kantor walikota, kepala departemen, dan pekerja untuk melihat pendapat Lipsky bahwa birokrat ‘tingkat jalanan’ memiliki otonomi dan kebijaksanaan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mereka mengalami kurangnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Sehingga Mollenkopf percaya bahwa Lipsky meremehkan dampak kontrol manajemen pada birokrat tingkat jalanan. Demikian juga dengan pengaruh kekuatan politik pada respon birokrat ‘*street-level*’ untuk konstituennya. Sehingga diyakini oleh Mollenkopf bahwa kurangnya akuntabilitas tidak datang dari pekerja dalam menyediakan layanan. Karena mereka yang berada di garis depan pelayanan diharuskan menerapkan kebijaksanaan dan membuat keputusan setiap hari saat mereka berinteraksi dengan klien.

Lipsky efektif menunjukkan faktor penyebabnya yaitu sumber daya terbatas seperti dana dan waktu yang mengharuskan birokrat tingkat ‘jalanan’ mengembangkan beberapa cara untuk menentukan siapa yang akan dibantu dan bagaimana mereka akan dibantu. Namun Andrea menyatakan bahwa Lipsky terlalu

berstereotipi pada birokrat tingkat ‘jalanan’, sama seperti pendapatnya tentang *stereotipy* para birokrat pada klien mereka. Kritikan lain bahkan menyangkut metode yang digunakan dalam pelayanan, bahwa semua profesi dan tidak hanya semua ‘*street-level*’ birokrat akan mengembangkan beberapa metode ‘pengolahan’ untuk sejumlah besar klien dalam kondisi kerja yang terbatas dan kurang sumber daya, adalah dianggap benar. Artinya Lipsky tidak menyajikan standarisasi seorang birokrat ‘*street-level*’ yang khas, karena tiap birokrat yang menjalani kondisi kerja yang terbatas dan kurang sumberdaya, pasti akan menerapkan metode ‘pengolahan klien’.

Berlanjut dengan kritikan tentang mekanisme *copyng*, Analisis Yates (1982:146) bahwa mekanisme *copyng* akan selalu menghasilkan pelayanan yang kaku, perilaku tidak tertarik dan itu semua merupakan sesuatu yang paling buruk yang ada pada birokrat tingkat ‘jalanan’, padahal belum tentu semua sama tidak tertarik untuk tidak terlibat sebagai penyedia layanan mekanis, di mana kebanyakan dari mereka bekerja dengan alasan altruistik. Meskipun sikap altruistik itu dikalahkan oleh sistem dan muncul permusuhan, tidak tertarik pada apa pun selain nomor ranking, namun bagaimanapun masih banyak birokrat ‘*street level*’ yang mempertahankan keinginan untuk membantu orang lain. Berkaitan dengan hal ini, Lipsky memang ambigu karena dinyatakan bahwa semua kecewa karena sikap altruisme yang tergerus oleh sistem, namun sementara itu dalam membahas pilihan untuk

perbaikan di akhir Lipsky menunjukkan bahwa ada generasi baru yang profesional, sikap altruisme nya masih utuh dan hanya perlu didukung.

Tulisan Lipsky tentang birokrat ‘jalanan’ beroperasi bebas kontrol dari manajerial, dikritik oleh Mollenkopf (1980), bahwa meskipun tampak birokrat *street level* bertindak secara independen, namun masih ada kebijaksanaan dan prosedur yang harus diikuti dan struktur hirarkis di mana mereka bekerja. Oleh karena itu dipertanyakan apakah birokrat tingkat ‘jalanan’ bebas dari pengaruh pengawasan sebagaimana yang Lipsky tunjukkan? Mollenkopf (1980) menunjukkan, bagaimanapun birokrat ‘*street-level*’ tidak terlibat dalam keputusan tentang perumusan kebijakan dan prosedur-prosedurnya, namun, masih ada sejumlah besar pedoman, kebijaksanaan dan kontrol atas klien yang akan dilayani. Termasuk bagaimana mereka akan dibantu, kapanakan dibantu, di mana bantuan akan diberikan dan banyak prosedur kebijakan lainnya. Melalui kekuatan itu, birokrat tingkat lapangan melakukan, mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan menjadi pembuat kebijakan. Jadi bukan tindakan kebijaksanaan diluar pedoman manajerial.

Berkaitan dengan akuntabilitas, Lipsky menekankan kurangnya akuntabilitas birokrat ‘*street level*’ (Guy Peters and Jon Pierre, 2012).¹¹ Sebagian besar birokrat tingkat ‘jalanan’ bekerja

¹¹Tentang akuntabilitas pekerja tingkat jalanan dibahas mendalam oleh Smith, Steven. "Street-Level Bureaucracy and Public Policy." *Handbook of Public Administration*. Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 355-66. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012

dalam isolasi dari supervisor dan rekan-rekannya, sehingga tidak ada penilaian apapun dan supervisor hanya dapat memantau kuantitas kerja bukan kualitas pekerjaan. Kurangnya akuntabilitas menjadi isu utama masyarakat ketika birokrat '*street-level*' secara efektif harus mengelola dana masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Sehingga muncul pembenaran untuk pemikiran Lipsky tentang perlunya ada partisipasi klien yang lebih besar. Partisipasi klien baik melalui pertemuan-pertemuan publik, keanggotaan dewan perwakilan, atau melalui survei. Masukan klien perlu dicari yang terkait dengan pengembangan kebijakan dan pengembangan prosedur untuk birokrasi '*street level*'. Termasuk dalam hal ini peran pihak ke tiga yakni para profesional yang diharapkan dapat mendukung tercipta dan munculnya para birokrat-birokrat *street level* yang baru, yang diharapkan akan datang dengan idealisme. Mereka yang kompeten dan profesionalis itu tidak dapat lagi hanya berdiri di 'menara gading' namun harus juga turut berperan aktif. Lipsky bermaksud menunjuk kalangan Perguruan Tinggi dan kelompok masyarakat profesional lainnya yang harus turut serta berperan.

dijelaskan bahwa yang penting untuk dilakukan dalam meningkatkan kinerja para birokrat street level adalah dengan melakukan pemberdayaan khususnya untuk lembaga publik, dan bagi lembaga swasta mekanisme kontrak bisa diterapkan.

2.4. Model Sinkretisme : Sintesa antara Peran Struktur Organisasi dan Peran Pelaksana di Lapangan

Duamodel implementasi kebijakan yang berbasis struktur organisasi dan model implementasi berdasar peran birokrat pelaksana kebijakan di lapangan menyisakan pertanyaan mendasar tentang kemungkinan adanya campuran dua elemen dasar itu dalam realitas implementasi kebijakan. Sabatier dan Mazmanian (1979/1989) dalam Wayne Parson (2005) memberikan pandangan sinkretis atas dua model itu. Model yang dicetuskannya seringkali disebut dengan model hybrid yang memandang penting tentang evaluasi kasus-kasus *bottom up* (seperti yang dilakukan oleh Hjern, *at al.* ke dalam dinamika interorganisasional dalam implementasi kebijakan dan bentuk jaringan/matrik nya, ke dalam fokus *top-down* khususnya pada bagaimana institusi kondisi ekonomi-sosial membatasi perilaku. Model ini memahami bahwa implementasi terjadi dalam konteks subsistem kebijakan, yang terikat oleh ‘parameter yang relatif stabil’, dan kejadian-kejadian di luar sub system. Aspek sentral dalam model implemementasi kebijakan ini adalah adanya gagasan bahwa implementasi) adalah bagian dari pembuatan kebijakan di dalam sebuah *Advocacy Coalitions (ACs)*, dan bahwa aspek mendalam dari system koalisi implementasi haruslah menjadi analisis mendalam.

Pandangan Paul Sabatier ini pada dasarnya adalah gagasan yang berpendapat bahwa perlu adanya teori proses kebijakan yang lebih komprehensif yang memadukan sejumlah pendekatan dan

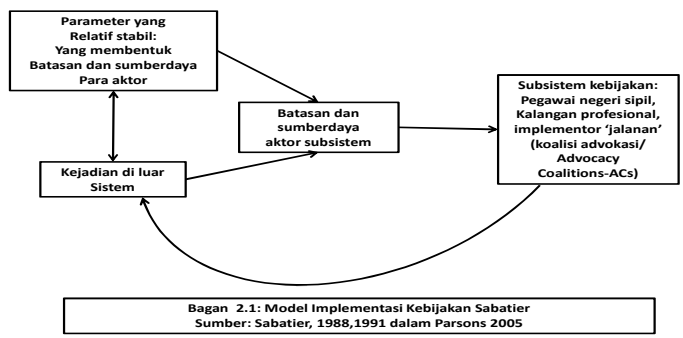
kerangka pemikiran agar menjadi teori ‘yang lebih baik’ yang bisa memprediksi perubahan kebijakan. Sintesa ini dianggap terdiri dari beberapa ide kunci yang terdiri dari beberapa hal berikut ini.

- Ide bahwa proses kebijakan secara keseluruhan dapat difahami dalam konteks jaringan dan komunitas kebijakan,
- Ide bahwa analisis kebijakan punya fungsi ‘pencerahan’ jangka panjang Analisis kebijakan akan dapat menguak problem kebijakan. Ide bahwa keyakinan, nilai dan gagasan adalah penting tetapi diabaikan dalam proses pembuatan kebijakan
- Ide bahwa faktor sosial - ekonomi berpengaruh besar terhadap pembuatan kebijakan dan hasilnya
- Ide bahwa system keyakinan elit punya ‘struktur’ atau hierarkhi (Sabatier, 1988,1991 dalam Parsons 2005)

Pandangan model Sabatier ini memiliki pemahaman terhadap beberapa hal penting yang berkaitan dengan pernyataannya bahwa lebih baik memahami roses kebijakan dalam term subsistem. Terutama pandangan tentang perubahan dalam sub system kebijakan adalah hasil dari kegiatan saling mempengaruhi antar ‘parameter-parameter’ yang relative stabil, dengan kejadian eksternal yang membentuk batasan dan sumberdaya aktor dalam sub system dan interaksi dalam subsistem itu sendiri.

Subsistem kebijakan adalah terdiri dari semua pihak yang memainkan bagian dalam penciptaan, diseminasi, evaluasi ide kebijakan. Mereka itu mencakup unsur-unsur dari : kelompok

kepentingan, birokrasi dan politisi terpilih, analis akademik, *think-thank*, peneliti, jurnalis, aktor di level pemerintahan lainnya. Sebuah subsistem kebijakan tidak hanya tidak hanya terdiri dari mereka yang terlibat dalam pembuatan kebijakan saja tetapi juga serangkaian aktor yang terlibat dengan problem kebijakan. Lebih jauh pada tingkat pembuatan kebijakan mencakup pula aktor yang mengimplementasikan kebijakan (pegawai negeri sipil, kalangan profesional, implementor ‘jalanan’. Subsistem kebijakan terdiri dari sejumlah ‘koalisi-koalisi advokasi’ (ACs) yang bisa dibedakan satu sama lain berdasar keyakinan dan sumberdaya mereka yang bisa bersifat hierarkis. Seperti bagan berikut ini.



Dengan demikian model sinkretis ini dapat difahami sebagai model yang memuat perhatian dari pendekatan *bottom up* karena dalam model ini ada penekanan pada jaringan struktur implementasi. Aspek ini saat yang sama juga menjadi perhatian model *top down* di dalam system, termasuk keyakinan terhadap elite kebijakan dan dampak dari kejadian eksternal. Nampaknya

meskipun penggabungan perhatian *bottom-up* dengan dinamika sub system (*bottom up*) menghasilkan model implementasi yang komprehensif, pendekatan advokasi-koalisi (ACs) tidak bertentangan dengan hal-hal yang diusung oleh pendekatan *bottom-up* versus *top-down*. Seperti misalnya pendekatan *bottom up* yang tertarik pada analisis ‘level di lapangan’ (Hjern, Lipsky) , pendekatan ACs berfokus pada elit kebijakan yang menurut Sabatier (1986) pembelajaran elit adalah sesuatu yang pada dasarnya dapat terjadi dalam system dan subsistem kebijakan. Pembelajaran tersebut pada dasarnya dapat mengubah inti kebijakan.

Sisi lain pendekatan sinkretis yang dikemukakan Sabatier dan Mazmanian (1986) dalam Wayne Parson (2005) berbeda dengan karya sebelumnya yang lebih memperhatikan hubungan antara keputusan dengan pencapaian , perumusan dengan implementasi, potensi diri dengan pembatasan pelaksana implementasi (pengimplementasi) untuk mencapai tujuan legal yang akan didefinisikan dalam kebijakan. Sedangkan pendekatan *bottom up* lebih menekankan pada hubungan aktor-aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan atau problem yang berkaitan dengan pembatasan hierarki formal dalam kondisi tersebut. Sementara itu pendekatan sinkretis model Sabatier Mazmanian ini lebih berfokus pada kontrol yang efektif dan pencapaiannya.

Sabatier dan Mazmanian (1979), Sabatier (1986) sebagai contoh karya yang dapat diangkat sebagai karya yang mendukung

gagasan *top-down* dan *bottom-up* dalam enam syarat untuk implementasi kebijakan yang efektif dari tujuan kebijakan yang telah dinyatakan secara legal. Enam syarat itu adalah berikut ini.

- Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi dan sumberdaya
- Teori (logika) kausalitas yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan
- Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan
- Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggugurkan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan
- Dukungan dari kelompok kepentingan dan ‘penguasa’ di legislatif dan eksekutif
- Perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak merutihkan teori kausal yang mendasari kebijakan (Sabatier dan Mazmanian, 1986, dalam Parsons, 2005)

2.5. Penelitian Terdahulu Tentang Kebijakan Pengaturan Prostitusi

2.5.1. Model-Model Kebijakan Pengaturan Prostitusi

Kebijakan apa dan bagaimana yang selayaknya diimplementasikan sehingga bisa mengatasi pelacuran? Semua memang merupakan pilihan-pilihan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Jika dilihat dari kebijakan di Indonesia nampak jelas bahwa Pemerintah Nasional masih belum melakukan pelarangan secara umum dalam bentuk kebijakan formal pada perilaku seks bebas, yang berbayaran maupun yang tidak, yang mana hal itu merupakan inti dasar dari prostitusi. Hal yang dijerat oleh KUHP ‘hanya’ pada penyediaan tempat bagi terselenggaranya aktifitas prostitusi dan upaya pemaksaan orang untuk melakukan aktifitas prostitusi.¹² Pelarangan bagi para germo yang menyediakan tempat (bordil) inipun masih ‘ditoleransi’ disejumlah tempat melalui kebijakan lokalisasi prostitusi yang malahan terindikasi merupakan lokalisasi pelacuran berbasis bordil. Pada daerah yang lain ada beberapa daerah yang telah berani melakukan pelarangan dan penutupan lokalisasi. Dengan demikian, pada dasarnya kebijakan ‘pengaturan’ prostitusi oleh pemerintah disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing

¹² Tentang Kebijakan Prostitusi Di Indonesia Pemerintah Pusat tidak secara eksplisit melarang prostitusi. KUHP Pasal 506 Dan 296 melarang orang untuk menjadi germo yang berarti menyediakan jasa dan lokasi untuk terselenggaranya seks bebas. Sedangkan untuk prostitusi liar yang dilaksanakan di losmen/hotel (atau juga di warung remang-remang), pemerintah ‘hanya’ mencegahnya dengan mengenakan razia kartu tanda penduduk (ktp) yang tidak menunjukkan alamat rumah yang sama maka dianggap sebagai pasangan seks bebas / bukan suami istri. Sehingga tuduhan melakukan prostitusi tidak dapat langsung namun dengan melalui kepemilikan KTP (sebagai ketertiban administrasi kependudukan dan sebagai sarana menjangkau seseorang melanggar Perda Pelarangan Prostitusi). Dikutip dari, Razia Tak Tepat Sasaran, Diduga ‘Bocor’, Razia Satpol PP Sepi Tangkapan PSK, *Lensa Indonesia. Com*, Kamis, 25 Oktober 2012 11:28 WIB. Baca juga, 12 PSK Terjaring Razia Melalui Razia KTP, Radar Sulbar18/07/2012, Baca juga, Razia PSK Saat Ekslokalisasi GS Sepi, *Surya On Line*, Kamis, 8 November 2012 15:58 WIB. Juga baca, Diduga PSK, Tiga Wanita Dijaring Melalui Razia KTP, *Harian Rakyat Kalbar Pontianak* Kamis, 11 Oktober 2012.

kepentingan masyarakat. Seperti studi yang dilakukan oleh Lucy Holmes (*Scottist Affairs*, no. 52, 2005) tentang kebijakan pemerintah Scotlandia yang melakukan pengaturan terhadap prostitusi liar / prostitusi yang ada di jalanan. Holmes berusaha menggambarkan bagaimana secara terpusat negara melegalkan namun tidak dapat semata-mata menyeragamkan bagaimana upaya diskriminalisasi itu dilakukan di masing-masing daerah. Ada tiga perbedaan yang menyolok dalam menangani prostitusi. Tiga daerah itu adalah Aberdenn, Glasgow dan Edinburgh (Lucy Holmes, *Scottist Affairs*, no. 52, 2005).

Peraturan prostitusi jalanan sangat tipikal di Skotlandia. Meskipun kebijakan yang mengatur prostitusi adalah *Scotlandwide*, seperti telah disebutkan diatas, namun dalam prakteknya pemerintah daerah bebas untuk melakukan pilihan kebijakan. Ini memungkinkan adanya pola berbeda di tempat yang berbeda. Seperti halnya di Edinburg permasalahan protitusi muncul ketika terjadi tekanan dari perumahan terhadap zona-zona toleran terhadap prostitusi informal, sehingga pelacur turun di jalanan perumahan sekitarnya yang menyebabkan masalah bagi penduduk setempat. Dengan keadaan yang tidak menguntungkan penduduk sekitar itu maka prostitusi mendapat ancaman hukuman. Ini memaksa para pemerhati prostitusi dan polisi setempat mengajukan regulasi pemerintah untuk pengaturan prostitusi jalanan.

Secara umum difahami ada tiga model pengaturan prostitusi jalanan yang diterapkan di tiga tempat berbeda yakni model *regulatory*, model *policing*, dan model *abuse discourse* (Lucy Holmes, *Scottist Affairs*, no. 52, 2005). Masing-masing model menggambarkan definisi prostitusi dan pendekatan kebijakan serta legislasi yang dipilih. Model-model itu tidak saling eksklusif, tetapi kemungkinan ada model yang lebih mendominasi, dan ada model lain yang kurang memiliki pengaruh. Pengadopsian karakteristik lebih dari satu model cenderung terlihat di kalangan pembuat kebijakan, meskipun satu model tampaknya mendominasi setiap kasus. Ilustrasi dalam tabel 2.1. berikut ini memungkinkan untuk lebih memberikan gambaran letak perbandingan kebijakan yang dipilih di masing-masing daerah dan alasan mengapa kebijakan itu diambil.¹³

¹³ Agak berbeda dengan kebijakan yang diterapkan di Indonesia yang hanya mengenal kebijakan ‘Tutup atau Lokalisasi’, pengaruh kultur dan norma agama yang relatif masih mengedepan sulit untuk ada pilihan kebijakan mentoleransi prostitusi meskipun faktanya kebijakan melokalisasikan itu pasti merupakan kebijakan mentoleransi juga. Dikutip dari, “Usulan Legalisasi Prostitusi Manuai Konflik”, *Radar Karawang*, Senin, 23 Juli 2012 | 14:23

Tabel 2.1 : Model-Model Kebijakan Prostitusi

Model	Perilaku	Pendekatan kebijakan	Kualifikasi Legislasi
<i>Regulatory</i>	Toleransi	<ul style="list-style-type: none"> - Kesehatan dan keselamatan - Pengurangan penganiayaan - Hak-hak pekerja 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya zone toleransi prostitusi hingga dekriminalisasi dan legalisasi - Manajemen dan regulasi
<i>Policing</i>	Tidak ada Toleransi	<ul style="list-style-type: none"> - Kesehatan publik - Moral publik - Hukum dan aturan - Legalitas 	<ul style="list-style-type: none"> - Penekanan kekuasaan dengan menangkap / menahan klien / pelanggan prostitut, Dan Legislasi pinggir jalan - Hukuman yang kasar
<i>Abuse Discourse</i>	Tidak ada toleransi	<ul style="list-style-type: none"> - Kesejahteraan sosial - Inklusifitas sosial - Feminisme - Membangkitkan dan membantu prostitut agar keluar dari prostitusi 	<ul style="list-style-type: none"> - Hilangkan ketimpangan gender - Perubahan perilaku sosial - Kebijakan yang mencegah perempuan masuk dan membantu mengeluarkannya

Sumber : Lucy Holmes, *A Tale Of Three Cities: Regulating Street Prostitution in Scotland, Scottist Affairs, no. 52, 2005*

Mengamati kebijakan yang ‘toleran’ terhadap prostitusi, tidak jauh berbeda dengan yang ada di Indonesia. Kebijakan itu dikemas dengan perhatian khusus terhadap kesehatan, di Indonesia dikemas dalam kebijakan Nasional Penanggulangan HIV/AIDS dengan pembentukan Komisi Penanggulangan HIV / AIDS yang bekerjasama dengan lembaga *funding* internasional. Para aktifis diterjunkan bahkan para mucikari dilibatkan ikut serta di dalamnya. Di sisi lain kebijakan menangkap, menahan dan memberi hukuman semua dilakukan mirip dengan kebijakan *policing*. Kebijakan mencegah perempuan masuk dan mengentaskan

perempuan dari ‘kubangan’ prostitusi dilakukan melalui program pemulangan para perempuan pelacur ke rumahnya masing-masing dengan dibantu modal usaha seperti kebijakan Kotamadya Surabaya, Kab.Bondowoso, Kab.Situbondo, Kab. Jember. Seperti halnya yang dilakukan di Propinsi Jawa Timur (Suara Hidayatullah, Desember,2011).

Di Negara lain yang memiliki kebijakan pengaturan prostitusi terhadap 37 (tiga puluh tujuh) *brothels* eksis adalah di Nevada. Kebijakan yang diterapkan adalah kebijakan formal dan informal yang dilisensi oleh pemerintah nasional, pengaturan terhadap operasionalisasi bisnis prostitusi, dan budaya rumah bordil kontemporer. Sistem legalisasi prostitusi di Nevada disatukan pada sistem ekonomi dan sistem sosial pedesaan. Sehingga ada nilai sosiologikal pada kebijakan publik tentang seks yaitu dengan meratifikasi dan mereaksi lingkungan local di Nevada (Barbara G. Brents dan Katryn Hausback, *Sociological Perspectives*, Vol. 44 nomor 3)

Sistem pengaturan mengikuti kelompok kecil dari beberapa kota yang bergabung sesuai komunitasnya. Kota yang berkelompok itu bersesuaian kepentingannya dalam merespon kebutuhan-kebutuhan nya dalam hal ini kaitannya dengan pengaturan *brothels* yang dihubungkan dengan kepentingan ekonomi. Pemerintah Nasional di Nevada menganut model legal yang memungkinkan fleksibel dengan pengawasan minimal negara, oleh karenanyapemerintahlokal dapat bebas mengatur jika

siap dengan sistem desentralisasi yang fair. Meskipun demikian banyak para pegiat advokad hak-hak pelacur tidak menyetujui karena legalisasi komersial seks oleh negara di Nevada sebagai suatu yang regresif dan ketinggalan jaman.

Kebijakan seksualitas negara pada banyak hal mencerminkan kepentingan politik yang serupa dengan yang dibentuk oleh sebagian besar sistem yang terlegalisasi dari prostitusi. Sedangkan regulasi berusaha memisahkan dan menjadikan prostitusi tidak terlihat saja. Kebijakan prostitusi bersembunyi dibalik kesehatan seksualitas. Desentralisasi yang diterapkan yang sangat mirip dengan pesta kebebasan itu juga menghasilkan sebuah sistem tradisional yang tinggi dan memaksa kembalinya *patriachal*, *homophobic*, dan standar stratifikasi rasial. Kebijakan juga membatasi / melarang hak konstitusional dasar dari pemilik dan pelacur legal (Lucy Holmes, *Scottist Affairs*, no. 52, 2005).

Jadi secara umum dapat dikenali beberapa prinsip legalitas prostitusi yakni regulasi kesehatan bukan untuk pembatasan, tapi memfasilitasi kesehatan dilakukan sesuai dengan kebutuhan (rahasia dan kondomisasi). Dibandingkan dengan praktek pemeriksaan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah di Indonesia yang bekerjasama dengan para aktifis peduli HIV/AIDS pada kasus khusus ini dapat mencerminkan pada kebijakan pemberantasan penyakit menular seksual namun di sisi lain kondomisasi dianggap dapat meningkatkan volume kegiatan *free*

sex di kalangan muda. Sehingga kebijakan itu pada sisi lain kontra produktif dengan tujuan kebijakan (<http://nasional.inilah.com/read/detail/1235722>, Senin, 14 Februari 2011 | 10:59 WIB, [<http://us.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/12/tgl/14/time/092131/idnews/498282/idkanal/10>], 14/12/2005 09:21 WIB)

Prinsip yang lain adalah prostitusi mengarah menjadi perusahaan legal, memiliki jaminan perlindungan konstitusi, peraturan mengarah meminimalkan peran besar dari aktifitas sindikat atau illegalitas *brotels*, kondisi dan standar kerja untuk pelacur yang lebih baik dan lebih fair, bordil legal dapat menjadi komponen normal atau menjadi komunitas biasa, peraturan publik tentang prostitusi sangat mempengaruhi tradisi dan norma prostitusi di tingkat lokal.

Prinsip-prinsip kebijakan prostitusi itu memberikan pemahaman bahwa publik dapat mendesak untuk menghormati prostitusi. Desakan itu mirip dan pernah diusung oleh komunitas yang didampingi oleh Gerakan Mahasiswa Indonesia (GMNI) dan para pemilik rumah bordil di Kabupaten Jember berkaitan dengan penolakan Lokalisasi Besini Puger Kulon Kab. Jember tahun 2007 lalu, dan juga terjadi di beberapa kabupaten lain misalnya di Kabupaten Banyuwangi yang pernah terjadi protes yang dimotori oleh mucikari dan para perempuan pelacur lokalisasi Padang Bulan. (Dikutip dari, “Pelacur dan Mucikari Demo Kantor

DPRD” ,*TEMPO.CO* Rabu, 18 Juli 2012 | 13:11 WIB, Banyuwangi)

Hal yang menjadi permasalahan ialah apakah ‘legalisasi prostitusi’ dengan melalui lokalisasi rumah bordil sebagai kebijakan ‘resmi’ pemerintah di masa lalu di Indonesia (terutama pada era pemerintahan Orde Baru lalu) telah berpijak pada pemikiran mengadopsi kepentingan lokal (masyarakat setempat, kepentingan para mucikari dan kepentingan para perempuan pelacur)? Hal yang dapat diamati adalah kebijakan lokalisasi masa lalu dibenarkan oleh banyak argumentasi antara lain lokalisasi adalah fungsional untuk pengembangan ekonomi masyarakat sekitar karena dapat memunculkan variasi pekerjaan untuk penduduk setempat, membuka isolasi wilayah terpencil, dan di beberapa tempat di masa lalu, lokalisasi merupakan ‘sumber pajak’ yang dapat diharapkan para penguasa lokal (<http://bataviase.co.id/node/99389>] 17 Feb 2010), di samping itu lokalisasi juga sebagai sumber penghasilan masyarakat sekitar (*Kompas.Com/Read/2012/10/02/15463068*)

Di samping itu benarkah kebijakan legalisasi *brothels* dan prostitusi secara umum merupakan pilihan yang lebih tepat? Masih ada banyak perdebatan yang menggambarkan kritik terutama dari sudut pandang lain, terutama yang bervisi prositusi bukan merupakan pilihan individu. Seperti halnya tentang legalisasi prostitusi, apakah benar legalisasi akan menghentikan prostitusi, para kaum sosialis menyadari benar bahwa itu hanya slogan yang

lemah dan cepat dapat dipatahkan. Faktanya legalisasi prostitusi di Nevada, Jerman, Australia dan Belanda telah menghasilkan sebuah pengembangan prostitusi liar, tersembunyi dan prostitusi jalanan. Dekriminalisasi dan legalisasi mempromosikan perdagangan seksual. Jerman dan Belanda memikirkan kembali tentang keinginan membebaskan diri dari prostitusi legal karena problem sosial.¹⁴

Di sisi lain kenyataan bahwa, kasus ini memberikan gambaran bahwa ada fakta terbalik tentang keuntungan ekonomi yang diterima masyarakat karena adanya legalisasi prostitusi. Ekonomi pedesaan dianggap tidak akan *survive* tanpa rumah bordil, perempuan pelacur akan kaya karena akan dapat 15.000 USD tiap minggu seperti dijanjikan para mucikari, sesungguhnya itu mengelabui masyarakat secara umum. (Lucy Holmes, *Scottist Affairs*, no. 52, 2005). *Pimpings* mengatakan bahwa ekonomi pedesaan disupport oleh *brotels* sesungguhnya juga merupakan fakta tidak benar. Justru ekonomi pedesaan itulah yang mensupport rumah bordil. Melalui alokasi waktu yang bebas, kebijakan dan besarnya pajak yang harus dibayar oleh pemilik bordil yang harus dirumuskan bersama-sama bordil legal, menjadikan bordil legal

¹⁴ Fakta yang sama ada di Indonesia, beberapa daerah mendapat kritik yang pedas dari para pemerhati kebijakan bahwa illegalisasi rumah bordil bukannya akan mampu mencegah prostitusi liar, tetapi malah menyuburkan *brothels* liar. Jadi apa yang bisa dicermati dari hal ini. Legalisasi dan illegalisasi prostitusi sama-sama tidak menunjukkan ‘gigi’ nya menghadapi prostitusi. Dikutip dari, “Satpol PP Antisipasi PSK Pendatang Baru, Pemkot Surabaya “Ancam” Tutup Lokalisasi Ilegal “Mokong”, *Lensa Indonesia.com*, Rabu, 12 September 2012 17:45 WIB , dan bandingkan dengan penelitian Mudjiono, *loc.cit*, tentang reproduksi pelacuran di Pacar Kembang Yogyakarta yang memungkinkan berkembangbiaknya prostitusi secara cepat meskipun ada kebijakan Razia pelacuran oleh pemerintah.

dapat mengatur semua. Fakta-fakta itu membuat impas, dan bukan merupakan keuntungan bagi ekonomi masyarakat.

Slogan yang lain adalah bahwa legalisasi prostitusi, akan menyebabkan pemilik *brothels* yang berijin, tidak akan membayar prostitut secara liar atau menjual perempuan, faktanya legalisasi itu *malah* mengembangkan prostitusi anak. Hal ini dengan baik didokumentasikan di Netherland sejak prostitusi dilegalisasi. Para pencari keuntungan dari prostitusi ingin mencetak uang mereka, tidak mengingat jika seseorang adalah illegal untuk menjadi pelacur yakni anak usia 16 (enam belas) tahun. Para *pimp*, mengorganisasi para kriminal dan khususnya kawanan pelanggan pelacur di manapun di garis depan eksistensi industri pelacuran seperti halnya di Las Vegas.

Di sisi lain terpatahkan juga pendapat yang menyatakan bahwa *pimps* akan mengembangkan pelacurnya, jika pelacuran dilegalisasi yaitu melalui pengembangan kesempatan-kesempatan kerja alternatif dan meningkatkan pendidikan pelacur. Sulit bagi para mucikari untuk melakukan hal itu, karena faktanya prostitusi adalah suatu hal yang bisa dimasuki tanpa menggunakan batas pendidikan dan tanpa opsi kerja yang bisa dipilih. Kenyataan bagi para pelacur adalah mereka lebih mementingkan uang untuk anak-anak dan keluarga mereka meskipun mereka berada pada posisi dengan keterbatasan karena rendahnya pendidikan. Inilah yang sesungguhnya dialami oleh para perempuan pelacur untuk tetap

memperoleh uang dengan kekerasan / perkosaan, dan itu yang pada intinya menyakitkan serta membuat traumatik.

Para pejuang legalisasi prostitusi selalu berusaha menghilangkan stigma bahwa dunia pelacuran tidak sehat, menjadi agen penyakit menular dan penyakit mental. Mereka menyatakan jika prostitusi dilegalisasi, akan bisa mempromosikan kesehatan mental para prostitut karena mereka tidak akan malu lagi seperti ketika terstigmatisasi dalam prostitusi ilegal. Faktanya adalah bukan status legal prostitusi yang menyebabkan sakit atau sehatnya mental para pelacur, tetapi karena prostitusi itu sendiri. Selama seorang perempuan berada di dunia prostitusi, legal atau ilegal, dia tersakiti secara psikologis. Rasa malu dan isolasi yang kuat masih tetap melekat bahkan jika prostitusi didekriminalisasi (dilegalisasi). Meskipun mereka dianggap menjadi pelacur terregister akan memudahkan dalam mencari nafkah, faktanya perempuan pelacur di Belanda tidak bersedia diregister sebagaimana prostitut legal karena mereka malu untuk diketahui sebagai pelacur. Hal itu disebabkan perempuan pelacur, dimanapun dia, selalu diperlakukan secara tidak terhormat. Prostitusi kapanpun tidak dapat ‘menghindari arti’ bahwa perempuan diperlakukan seperti obyek dan menjadi alat masturbasi semata.

Sisi lain keuntungan legalisasi prostitusi juga dibantah ketika dikaitkan dengan efisiensi pelaksanaan kebijakan pengamanan, dekriminialisasi prostitusi dianggap akan dapat

menyelamatkan sebagian besar uang Negara karena polisi tidak harus menahan para pelacur atau *johns* (pembeli) dan *pimps* (mucikari), namun faktanya legalitas itu mahal karena tidak ada seorangpun warga masyarakat yang menginginkan zona prostitusi bertetangga dengan mereka atau dekat dengan sekolah anak-anak mereka. Jika prostitusi dipaksakan untuk dilegalkan dan berlaku mengikat semua elemen masyarakat betapa mahalnya harga sebuah legalisasi prostitusi, oleh karena legalisasi prostitusi itu semata-mata hanya untuk dinikmati oleh para *pimps* dan *john* karena mereka tidak akan melakukan bisnisnya jika tidak melihat ada keuntungan. Itulah yang disebut harga dari legalisasi prostitusi yang jauh lebih mahal daripada sekedar menggaji para polisi untuk melakukan penahanan pada para pelaku prostitusi.

Argumentasi lain, bahwa legalisasi prostitusi adalah solusi progresif bagi masalah orang-orang usia tua, faktanya hukum/aturan yang progresif mempromosikan kesetaraan perempuan (sehingga tidak bisa setiap pasangan yang mulai beranjak tua difasilitasi dengan adanya pemenuhan seksualitas bagi suami-suami dalam tiap keluarga melalui perempuan *prostitute*. Sehingga kekerasan psikis terhadap perempuan non-pelacur (istri atau perempuan biasa) semakin akan terjadi dan mereka menjadi orang yang tidak dilindungi oleh undang-undang.

Orang-orang Netherland dan German mengharapkan pencabutan legalisasi prostitusi karena kriminalitasnya, perdagangannya/ *trafficking*nya, dan kekerasan seksualnya baik

pada prostitusi legal maupun illegal. Tahun 1999 hukum di Swedia mendiskripsikan prostitusi sebagai pelanggaran hak asasi manusia pada perempuan. Swedia menghukum para *john* bukan para wanita pelacur. Perdagangan perempuan dan pelacuran tinggi di Swedia sejak legalitas diperkenalkan. Kenyataannya perempuan pelacur tidak ingin berada di bordil terus bahkan hingga 81%.¹⁵

Pemikiran pro dan kontra terhadap praktek prostitusi dan bisnis prostitusi bergantung pada sudut pandang tentang prostitusi. Seperti halnya perdebatan panjang berkaitan dengan legalisasi dan ilegalisasi prostitusi. Para radikal memandang bahwa praktek prostitusi adalah sarana untuk mengorbankan perempuan karena di dalamnya ada unsur pelecehan terhadap perempuan dan ini adalah kekerasan terhadap perempuan. Oleh karena itu prostitusi harus dihapus dan jika membandel pelaku-pelakunya harus dihukum. Di sisi lain prostitusi merupakan praktek perbudakan, dimana perempuan dijadikan budak nafsu dan juga dieksploitasi untuk mendatangkan keuntungan dibawah tekanan dan paksaan. Hampir sama dengan feminisme radikal adalah Feminisme sosialis yang menyatakan bahwa perempuan terpaksa dalam melaksanakan praktek prostitusi karena adanya konstruksi kelas sosial, kapitalisme yang menyebabkan perempuan terdegradasi, andai kapitalisme hancur maka perempuan pasti akan berada pada posisi yang lebih baik. Itulah sebabnya untuk menghilangkan degradasi

¹⁵ Myths and Facts about Nevada Legal Prostitution, *LegliznFactSheet091707c.Pdf*

peran perempuan maka yang harus dihilangkan adalah praktek-praktek kapitalisasi yakni prostitusi itu sendiri. Pendekatan Marxistme menjadi fondasi utama feminisme Marxist, yang menyatakan bahwa jarak sosial, korupsi upah buruh, dan kapitalisasi adalah sumber paksaan pada perempuan sehingga jika kapitalisme dihilangkan maka prostitusi akan hilang juga. Advokasi utamanya adalah gerakan melawan praktek prostitusi dan menutup semua lokasi prakteknya.

Berbeda dengan tiga pendekatan utama diatas adalah pendekatan feminisme eksistensialis dan pendekatan liberal yang menyatakan bahwa perempuan tidak tertekan dalam praktek prostitusi, oleh karena prostitusi bisa dibuat menjadi lebih 'liberal' dan menjadi memberdayakan perempuan jika ada sedikit kebebasan dan beberapa pilihan, dan jika memang perempuan memilih untuk menjadi pelaku, maka baginya itu adalah pilihan yang paling baik untuk perempuan dan harus dihargai. Lebih-lebih bagi para feminis liberal yang menyatakan bahwa prostitusi itu diderivasi dari pentingnya kebutuhan alami / biologis. Dan pilihan untuk itu dapat difahami sebagai keputusan bisnis yang lumrah. Demi menjawab kualitas perempuan dalam prostitusi yang terdegradasi, feminisme liberal optimis dapat memperbaikinya jika pendidikan dan kualitas sumberdaya perempuan ditingkatkan. Sehingga pada saatnya perempuan dapat meningkatkan posisi tawarnya dalam kontrak bisnis dengan para pengusaha bisnis prostitusi. Dan akhirnya feminisme eksistensialis, liberal

menyatakan sikapnya yang berkaitan dengan pertanyaan bagaimana posisi feminisme berkaitan dengan adanya dekriminalisasi, adalah tidak ada tekanan atau dekriminalisasi sehingga praktek prostitusi dapat ditoleransi karena itu merupakan hak sipil yang harus dihormati (Ritzer,2004)¹⁶

Tidak berbeda dengan para teoritis liberal yang gigih menyatakan bahwa prostitusi adalah pilihan yang harus dihormati dan tidak selayaknya ditutup, karena itu merupakan hak asasi manusia, Foucault memberikan pandangan tentang seks yang baginya tidak boleh ada penekanan apapun terhadap perkembangannya. Fenomena seks yang tidak dapat dikendalikan oleh kekuasaan.¹⁷

Studi tentang seksualitas dari Foucault dalam karyanya Sejarah Seksualitas menyatakan bahwa aturan-aturan (yang mencerminkan kekuasaan tidak lagi dapat mengendalikan seksualitas manusia). Meskipun selalu ada larangan untuk

¹⁶ Pertentangan pandangan tentang prostitusi dalam jagad pemikiran feminisme telah berlangsung lama di kalangan para aktifis yang pada akhirnya merembes pada pemikiran para pengambil kebijakan. Sebagian besar dari para aktifis tidak mengakui sama sekali bahwa prostitusi adalah suatu pekerjaan. Itulah sebabnya sebagian kalangan aktifis menolak sebutan prostitusi sebagai Pekerja Seks Komersial (PSK) dan lebih suka menyebutnya dengan perempuan pelacur. Meskipun sebutan itu berkonotasi 'kasar' tetapi bagi para feminisme eksistensial pemberantasan prostitusi adalah lebih baik. Pemikiran ini merembes pada kebijakan tentang prostitusi yang umumnya diundangkan pada Peraturan-Peraturan Daerah meskipun belum di tingkat Provinsi dan tingkat nasional, Ellys Lestari Pembayun, 2010, *Birahi Maya, Mengintip Perempuan di Cyberporn*, Bab IV h. 85, Nuansa Bandung

¹⁷ Beberapa literatur yang membahas tentang seks dan politik bahkan menggambarkan 'ketertinggalan' negara dalam mengantisipasi perkembangan baru komersialisasi seks yang telah makin berkembang dari pelacuran 'resmi' menjadi pelacuran dengan menggunakan sarana *networking* yang dikenal dengan *cybersex*, sehingga menimbulkan kepanikan moral dari berbagai kalangan oleh karena institusi negara makin tidak mampu mengatasinya maka muncullah gerakan civil berperan lebih melalui organisasi (dalam buku ini organisasi internasional) yang ingin kembali menegakkan moralitas 'tradisional', dapat dibaca pada Altman, *ibid.* (bab VII) dan Ellys Lestari Pembayun, 2010, *Birahi Maya, Mengintip Perempuan Di Cyberporn*, Nuansa Press

membicarakan tentang seks, misalnya, disekolah-sekolah atau dalam keluarga, yang terjadi adalah makin diminatinya hal-hal yang berkaitan dengan seks. Dengan kata lain kita makin cenderung mengakhiri aturan yang membungkam apa yang menyibukkan kita (George Ritzer, 2004). Seperti kutipan berikut ini.

“Oleh sebab itu, kita harus membuang hipotesis bahwa masyarakat industri modern membuka pintu bagi peningkatan represi seksual. Kita tidak hanya menjadi saksi ledakan nyata seksualitas yang menyimpang dari kebiasaan...tidak pernah ditempatkan pada pusat kekuasaan, tidak pernah ada perhatian lebih yang dimanifestasikan dan diverbalisasikan...tidak pernah ada tempat dimana intensitas kenikmatan dan kegigihan kekuasaan di (satu) genggam, hanya tersebar di tempat lain” (Foucault dalam Ritzer, 2004: 614)

Foucault memberikan pemahaman implisit bahwa orang memilih untuk apapun termasuk menjadi pelacur adalah legal. Dan kekuasaan tidak dapat menghilangkan pertumbuhan seksualitas manusia bahkan yang menyimpang sekalipun. Seperti yang diyakini dalam studinya tentang dirinya sendiri yang berada pada komunitas dan sekaligus menjadi pelaku seksualitas menyimpang homoseksual dan obat bius di San Fransisco. Sehingga disadari bahwa betapa kenikmatan yang hakiki dirasakan dan didapat para pecandu obat bius dan perilaku seks menyimpang, dan keyakinan itu tidak dapat diubah oleh janji kebijakan

2.5.2. Reproduksi Sosial Pelacuran

Penelitian tentang prostitusi sudah banyak dilakukan orang, tetapi semakin diteliti semakin muncul pertanyaan-pertanyaan yang menggoda orang lain untuk melakukan penelitian lanjutan. Penelitian prostitusi yang satu dengan yang lain seolah menjadi perbincangan yang selalu hangat, terutama perbincangan tentang kebutuhan akan sarana pemenuhan kebutuhan seksualitas, efek adanya seks bebas, kriminalitas sebagai faktor ikutan, dan juga tentang kebijakan pemerintah. *Road map* ini akan menampilkan beberapa saja (tidak banyak) hasil penelitian yang memperbincangkan kebijakan pemerintah tentang prostitusi. Disebut tidak banyak, karena penelitian prostitusi umumnya berkaitan dengan ketertindasan perempuan pelacur yang disebabkan sistem pelacuran di rumah bordil¹⁸ (Nur Syam,2010;Wahyudin, 2003) atau di jalanan yang bersifat liar, dikaitkan juga dengan *trafficking* / perdagangan manusia dan narkoba,perempuan dan anak (Sulistyowati Irianto, 2010), bahaya penyebaran HIV/AIDS¹⁹ (Endang R.Sedyaningsih-Mamahit, 2002).

¹⁸ Studi yang dilakukan di Pasar Kembang Yogyakarta itu menggambarkan bagaimana proses perempuan melakukan pelacuran di rumah bordil, bagaimana peran mucikari, bagaimana para pelanggan datang dan pergi dengan kesepakatan harga dan bagaimana pergulatan batin perempuan menghadapi realitasnya sebagai pelacur

¹⁹menggambarkan tentang bagaimana timpangnya hubungan antara perempuan PSK dengan para pelaku rumah bordil di lokalisasi Kramat Tunggak sebelum ditutup, dari segi penghasilan dan dari perlakuan selama di lokalisasi. Di sisi lain penularan penyakit HIV/AIDS lebih tertumpu pada diri perempuan pelacur bukan pada para lelaki pengunjung. Baca juga Nurul A, membuka Mata Masyarakat, Menghapus Diskriminasi dan Stigma Perempuan dengan HIV/AIDS, *Jurnal Perempuan* 43/2005, Melindungi Perempuan dari HIV/AIDS, YJP

Sebagaimana penelitian tentang keyakinan terhadap agama yang dimiliki oleh para pelacur yang ada di lokasi Jagir Wonokromo, Moroseneng, dan Dolly di Surabaya yang secara nyata menggambarkan bagaimana para pelacur memiliki keyakinan bahwa Tuhan selalu menyayangi umatnya, maha pengampun atas segala perbuatan hambanya, bahkan yang menjadi pelacur sekalipun oleh karena perbuatan nistanya itu didorong keterpaksaan. Keterpaksaan untuk menghidupi keluarga, menyekolahkan anaknya, menghidupi bapak dan ibunya yang miskin. Sehingga dengan demikian kehidupan para pelacur pada dasarnya merupakan gambaran ketegangan antara apa yang ditampilkan dari kondisi hingar bingar dan glamour dengan keadaan batin yang sesungguhnya yang dialami yakni keterpaksaan karena faktor ekonomi dan perasaan takut berdosa (Endang R.Sedyaningsih-Mamahit, 2002). Perempuan pelacur merasakan dirinya berada di lingkungan prostitusi adalah sebagai takdirnya. Dia lakukan semua itu karena suratan takdir Tuhan yang bersifat rahasia. Tuhan jugalah suatu saat yang akan mengasihinya dan akan dengan adil membuatnya bisa hidup lebih baik, memiliki suami, anak dan keluarga yang lebih baik dan bisa hidup normal terbebas dari dunia prostitusi (Endang R.Sedyaningsih-Mamahit, 2002).

Fenomena tentang dunia batin perempuan pelacur ini memberikan pemahaman tentang bagaimana prospek perubahan para pelacur dari aktifitasnya menuju kehidupan

normal. Perempuan yang memiliki keyakinan bahwa Tuhan maha adil dan maha penyayang kepada tiap hambanya termasuk pada pelacur. Keyakinan ini mengandung arti bahwa bukan kebijakan pemerintah semata-mata yang dapat membantu menyelesaikan persoalan hidupnya. Solusi yang bersifat sosial-ekonomi dan psikologi merupakan solusi komprehensif yang mungkin dianggap bisa membantu, namun semuanya adalah takdir Tuhan. Sama halnya dengan prospek perubahan seorang mucikari yang umumnya juga memiliki latar belakang sebagai pelacur. Perubahan status menjadi perempuan baik-baik tercapai oleh karena peran seorang suami yang dapat memberikan ‘pendampingan’ dalam bidang lahir dan batin, status sosial, pemenuhan kebutuhan ekonomi dan ketenangan psikologis (Endang R. Sedyaningsih-Mamahit, 2002).

Dengan demikian pertanyaan mendasar adalah mungkinkah kebijakan pemerintah mencapai target menghilangkan prostitusi. Jika tidak, maka yang ada hanyalah kebijakan yang membingungkan. (Endang R. Sedyaningsih-Mamahit, 2002). Oleh karena banyak pemerintah kabupaten yang telah memiliki Peraturan Daerah Anti Prostitusi namun pemerintah melegalisasi prostitusi melalui lokalisasi dan pembiaran lokalisasi liar. Bahkan pajak resmi atau tidak resmi dikenakan untuk rumah bordil dan pada perempuan pelacurnya.

Sikap ambivalensi itu yang secara mendasar menjadikan kebijakan penanganan prostitusi kalah ‘bersaing’ cepat dengan

proses reproduksi pelacuran yang makin membiakkan palacuran. Mudjijono (Mudjijono, 2005) menyadari bahwa proses perkembangan pelacuran tidak semata-mata karena kebutuhan dan keterdesakan ekonomi dari perempuan pelacur, namun ada 'simbiosis mutualis' sosial yang sistematis sehingga membentuk mekanisme penyelamatan diri ketika sebuah 'sarang' prostitusi dibuyarkan. Studinya dilakukan di Lokalisasi liar Sarkem (Pasar Kembang) di Yogyakarta. Sarkem merupakan suatu daerah yang berada di tengah kota Yogyakarta tepatnya di kampung Sosrowijayan Kulon. Kegiatan pelacuran di lokasi telah ada sejak Zaman Belanda dan sejak munculnya Stasiun Sosrowijayan Kulon. Bahkan fakta sejarah sejak tahun 1924 telah muncul larangan rumah dan bangunan yang digunakan untuk kegiatan pelacuran yakni melalui *Rickblaad* 1924 nomor 19. Kegiatan disekitar stasiun yang merupakan daerah kota dan obyek tujuan wisata itu masih saja berkembang hotel dan rumah-rumah sewa yang digunakan untuk kegiatan penyediaan layanan jasa seksual itu. Sehingga muncullah Peraturan Daerah no. 15/1974 tertanggal 2 November 1974 perihal penutupan rumah-rumah pelacuran. Isi Peraturan Daerah itu pada intinya adalah melakukan pengawasan selama tiga bulanan agar rumah-rumah bordil tidak lagi digunakan untuk tempat pelacuran. Dan dapat memperpanjang status penutupannya jika masih membandel. Termasuk melarang siapapun untuk mendatangi rumah dan pekarangan itu.

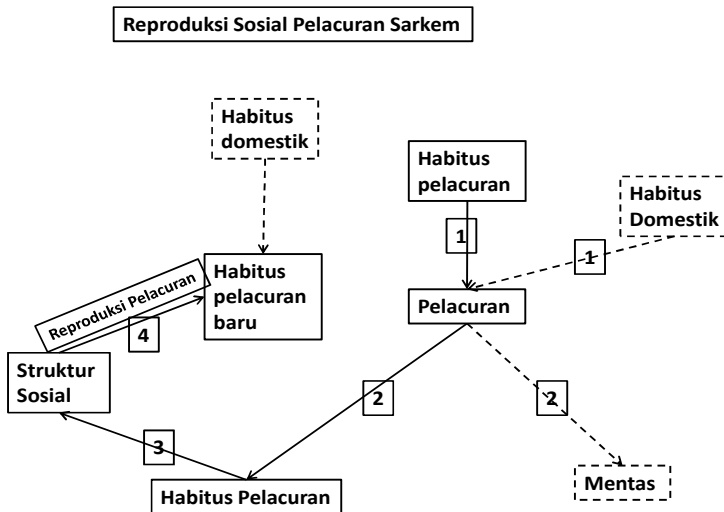
Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula larangan pelacuran di tempat-tempat umum melalui Peraturan Daerah nomor 18/1954 tertanggal 4 November 1954. Tempat-tempat umum itu adalah jalan-jalan, tanah-tanah lapang, ruangan-ruangan dan lain sebagainya yang oleh umum gampang didatangi dan dilihat.

Dua puluh tahun berselang, Peraturan Daerah yang telah diundangkan itu nampaknya memiliki efek yang tidak besar pada perubahan sikap orang terhadap pelacuran. Artinya pelacuran tetap berlangsung di Sosrowijayan itu, sehingga memaksa pemerintah Yogyakarta saat itu untuk kembali membuat kebijakan yaitu kebijakan resosialisasi wanita tunasusila melalui Keputusan Kepala Daerah no.166/K.D./1974 tentang penunjukan tempat untuk resosialisasi wanita tuna susila Kota Yogyakarta diatas tanah seluas 7200 m². Demi merealisasikan proyek resosialisasi itu diperintahkan kepada seluruh mucikari beserta anak buahnya untuk pindah selambat-lambatnya tanggal 2 April 1976. Di samping itu walikota juga berusaha membersihkan dan menertibkan pelacuran di seluruh wilayah kota Yogyakarta bedasar Peraturan Daerah no 18 tahun 1954 kecuali di daerah resosialisasi. Sehingga sejak tahun 1976 itulah pada dasarnya kota Yogyakarta telah memiliki lokalisasi yang ‘sebenarnya’ secara legal digunakan untuk resosialisasi/ pembinaan, namun fakta yang muncul adalah proses pelacuran berjalan terus hingga 31 Desember 1997 saat Walikota Yogyakarta mengeluarkan

Keputusan Pencabutan atas Surat Perintah no.166/KD/1974 tentang penunjukan tempat resosialisasi wanita tunasusila kota Yogyakarta. Sejak 1997 secara resmi tempat resosialisasi ditutup dan pelacuran menjadi terlarang.

Pasca terbitnya Peraturan Daerah no 18 tahun 1954 pada dasarnya lokalisasi Sarkem telah dinyatakan sebagai kegiatan terlarang, namun fakta yang muncul hingga saat ini proses pelanggaran aktifitas itu bisa dilihat dari para pekerja tidak hanya para perempuan pelacur dan mucikari, tetapi para makelar, jongos pengantar dan tukang parkir mobil dan motor sangat berperan dalam keberlangsungan lokalisasi prostitusi liar ini.

Reproduksi sosial pelacuran ini yang secara khusus dibahas mendalam dengan menggambarkan peran masing-masing pelibat pelacuran. Terutama adalah para perempuan pelacur, mucikari, jongos. Berikut bagan 2.2. di bawah ini yang memberikan gambaran bagaimana sirkulasi reproduksi pelacuran itu.



Sumber : Mudjijono, 2005, *Sarkem, Reproduksi Pelacuran*, h.113

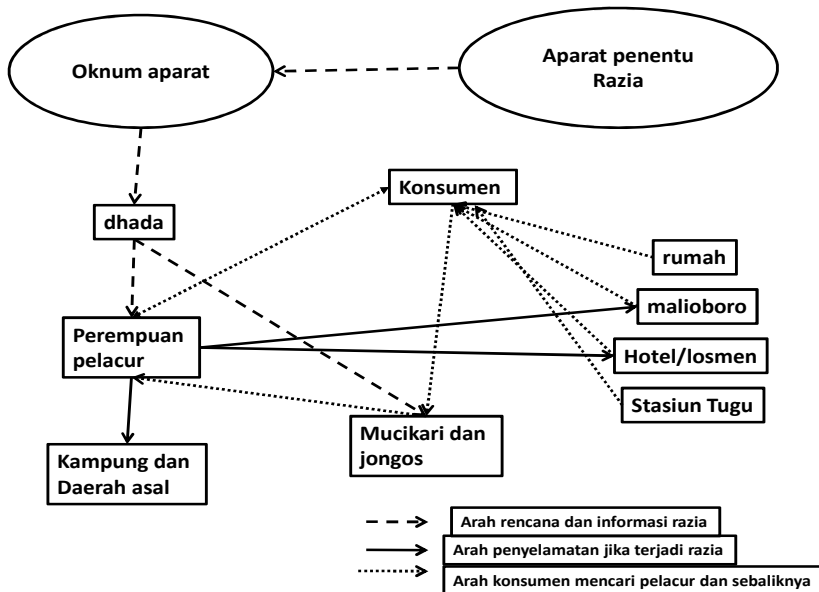
Bagan 2.2:

Reproduksi Sosial Prostitusi

Para pelibat kegiatan pelacuran memiliki habitus domestik yang dipunyai sendiri ketika belum melibatkan diri di dunia prostitusi. Oleh karena didorong oleh berbagai alasan mereka melibatkan diri (garis nomor 1 bagan 2.1. diatas). Setelah terlibat, mereka yang menolak mentas (garis ke 2) artinya tidak menerima habitus pelacuran. Bagi mereka yang menerima habitus pelacuran akan terus terlibat dalam kegiatan itu (garis ke 2) yang akhirnya akan menempati struktur baru pada perannya di kegiatan palacuran (garis 3). Mereka secara tidak sadar akan ikut mereproduksi

pelacuran dalam wadah agen sosial yang berwujud Sarkem (garis ke 4). Bersamaan dengan tetap melibatkan dirinya pada kegiatan pelacuran, ada pula aktor lain yang juga menjadi pelaku seperti dirinya.

Sisi yang lain bagaimana jaringan kerja pelacuran di Sarkem sehingga dapat terus *survive*. Dalam hal ini peran aparat pelaksana kebijakan menjadi titik fokus yang juga berperan dalam ‘kelanggengan’ habitat pelacuran. Seperti bagan dibawah ini.



Sumber : Mudjijono, 2005, *Sarkem, Reproduksi Pelacuran*, h.115

Bagan 2.3 : Jaringan Kerja Pelacuran

Jaringan kerja yang tergambar pada bagan 2.3.diatas sangat menentukan kegiatan pelacuran masih tetap berada di Sarkem. Dua poros jaringan kerja yang mendukung adalah yaitu jaringan kerja antara perempuan pelacur, *jongos*, dan mucikari berkaitan dengan konsumen. Di sisi lain jaringan kerja yang juga tidak kalah penting adalah jaringan kerja antara para pelibat jaringan pelacuran dengan aparat dari beberapa instansi melalui *dhada*.

Siang hari biasanya para perempuan pelacur mendapat informasi akan ada razia dari mucikari yang berkomunikasi dengan *dhadha*, maka mulailah mereka mempersiapkan diri. Mereka berusaha menghindar dengan beberapa cara antara lain ada yang pulang ke kampung halaman untuk beberapa hari. Ada juga yang jalan-jalan ke Malioboro, nonton bioskop, nongkrong bersama *gandengan* atau menginap di rumah teman yang berada di sekitar Sarkem.

Ketika operasi razia dilaksanakan biasanya pukul 19.00 hingga 24.00.setelah pukul itu biasanya tidak ada lagi *garukan* (razia) dan saat itulah para tukang becak, *ghandengan*, *jongos* diminta untuk menjemput para pelacur yang bersembunyi di rumah-rumah teman nya. Rutinitas razia yang dilakukan pada hari Senin, Selasa, Rabu, Kamis (disingkat SRK diistilahkan *sarkem*) sudah dihafal oleh para pelibat pelacuran sehingga mereka dapat secepatnya menghindar. (Mujijono,2002)

2.5.3. Pembangkangan terhadap Kebijakan Pelarangan Prostitusi

Senada dengan penelitian di Sarkem, penelitian Kholifah di Kabupaten Jember tentang penanganan prostitusi liar di perkotaan yang dilakukan dengan komplementasi kebijakan represif dan kebijakan pemberdayaan (Emy Kholifah,2007).Arti kebijakan represif adalah kebijakan melakukan razia pada rumah-rumah bordil liar di perkotaan yang beroperasi secara diam-diam, penginapan dan pada jalan-jalan tertentu yang biasa dijadikan mangkal para perempuan pelacur.*Penggerebegan* biasanya dilakukan oleh aparat yang berasal dari dua instansi yakni kepolisian dan Satpol PP. Para perempuan pelacur biasanya diteruskan ke proses hukum lebih lanjut, yaitu dilakukan pendendaan di Pengadilan Negeri dengan hukuman tindak pidana ringan yang besarnya berkisar lima puluh ribu rupiah sedangkan proses penyidikan dan penuntutan dilanjutkan bagi para mucikari yang tertangkap biasanya dengan tuduhan tindak pidana perdagangan orang / *trafficking*.

Kebijakan pemberdayaan artinya adalah kebijakan yang menggunakan pendekatan persuasif yang dilakukan dengan sistematis bertujuan untuk membuat para mucikari dan perempuan pelacur memiliki bekal untuk proses beralih status bekerja di tempat lain sebagai orang baik-baik. Kebijakan pemberdayaan ini meliputi pelatihan keterampilan dan pemberian alat serta modal usaha.Instansi pelaksana adalah Dinas Sosial Kabupaten.

Kebijakan represif dan kebijakan pemberdayaan yang dilakukan bertujuan menghilangkan prostitusi sejak tahun 2001 melalui Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2001 itu merupakan acuan hukum bagi relokasi prostitusi seluruh Kabupaten Jember sehingga disatukan dalam wadah yang dinamakan TPST (Tempat Pelayanan Sosial Terpadu) yang bertempat di dusun Besini. Program kerja semua mengarah pada pembinaan mucikari dan perempuan pelacur bertujuan mengentaskan mereka semua agar lebih baik. Sehingga enam tahun berselang muncullah Keputusan Bupati nomor 188.45/39/012/2007 tentang penutupan TPST dan penutupan prostitusi di seluruh Kabupaten Jember.

Munculnya protes keras mengiringi diberlakukannya kebijakan pelarangan prostitusi melalui demonstrasi dan upaya negosiasi untuk mencegah pelaksanaannya menunjukkan animo dan dorongan bertahan para pelaku dan sebagian pegiat prostitusi yang tinggi. Meskipun pada akhirnya demonstrasi besar-besaran tidak dapat mengubah pemerintah untuk tetap menutup lokalisasi itu, namun dampak dari penolakan itu termanifestasi dari cepatnya pembangkangan pada kebijakan melalui menggeliatnya kembali praktek prostitusi di lokasi eks TPST itu hingga saat studi dilakukan²⁰.

²⁰ Fenomena menggeliatnya lokalisasi Besini Puger Kulon dapat dengan kasat mata diamati setiap saat hingga saat observasi awal studi disertasi ini dilakukan hingga akhir tahun 2011. Bahkan beberapa surat kabar lokal menuliskan bahwa muncul lagi lokalisasi liar baru sebesar lokalisasi Besini yakni di kecamatan Kencong, Gumukmas dan Wuluhan, dikutip dari penuturan Johan Budi, mantan Mucikari pada dua kali kesempatan wawancara dengan surat kabar, "Lokalisasi Liar Menjamur, Sulit Didata Petugas Medis Datang langsung Kabur", *Radar Jember* Senin 15 Agustus

Studi Kholifah, juga mencatat pembangkangan yang terjadi berkaitan dengan pasca pelaksanaan kebijakan razia dan kebijakan hukuman denda Tindak Pidana Ringan (*tipiring*). Para pelaku terutama perempuan pelacur menyadari bahwa razia harus dihindari, namun jika terpaksa tertangkap maka yang dilakukannya hanya menerima, dirinya ditangkap dan dikurung di kator polisi serta dikenakan tindakan hukum denda atas pelanggaran *tipiring*. Dengan demikian pelacur itu telah melakukan pembangkangan atas komitmen untuk tidak mengulangi perbuatan melacur lagi. Faktanya sehari sesudah tertangkap dia sudah berada di lokalisasi lagi dengan cara dijemput oleh *gendakan* atau utusan mucikarinya. Inilah yang disebut sebagai upaya pembangkangan yang terus menerus dilakukan.

Tidak jauh berbeda dengan upaya pemberdayaan. Biasanya program pemberdayaan yang diberikan adalah berupa pelatihan dan bantuan modal atau pemulangan ke tempat asal bagi yang dari luar kota. Sungguhpun demikian, semua program penambahan keterampilan dianggap satu hal yang naif dan hanya buang-buang tenaga dan uang saja, karena para perempuan pelacur tidak memiliki minat yang dapat mengarahkan dirinya lebih mendalami keterampilan. Para *prostitute* itu mengikuti pelatihan hanya karena ingin diberi alat saja (biasanya alat usaha salon, usaha masak, usaha menjahit) yang setelah pelatihan dapat dijual atau dititipkan

2011, satu setengah bulan berselang Polres Jember mengadakan pengobrokan, "Obrok Prostitusi liar di 10 Kecamatan banyak PSK Kabur Operasi Diduga Bocor", *Radar Jember* 30 September 2011

ke salon untuk dikerjasamakan bagi yang memilih pelatihan salon kecantikan. Sehingga program kerja pemberdayaan para perempuan pelacur dan mucikari khususnya pada TPST Besini yang telah dilakukan selama kurang lebih enam tahun menjadi suatu yang kurang berperan dalam merubah status perempuan pelacur dan mucikari menjadi pelaku usaha mandiri sektor bisnis normal.

Sebagaimana bisnis normal, bisnis prostitusi dijalankan dengan tujuan mengumpulkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Bisnis ini biasanya memiliki mekanisme dan sistem tersendiri. Sebagaimana rintisan bisnis yang dijalin sejak awal, bisnis prostitusi yang biasanya digeluti oleh para mucikari sebagai pengelola rumah bordil (yang biasanya mucikari itu, jika perempuan juga berasal dari pelacur, jika laki-laki mereka adalah pelanggan atau makelar pelacur yang sukses atau bisnis kriminal / narkoba atau perdagangan perempuan dalam bentuk yang lain) (Sulistyawati Irianto, Lim Sing Meij, Firliana Purwanti, Luki Widiastuti, 2007). Jelas terlihat rintisan bisnis ini memiliki arah linier dan tidak mudah didiversifikasikan ke bisnis bentuk lain, lebih-lebih usaha yang dianggap ‘remeh’ seperti halnya usaha kecil masakan, jahit menjahit, usaha di bidang kecantikan. Ini adalah program pemerintah yang selalu diberikan pada tempat rehabilitasi atau resosialisasi para perempuan pelacur dan mucikari yang telah ‘tertangkap’. Seperti yang ada di lokasi Kramat Tunggak Jakarta Utara sebelum ditutup.

Studi yang dilakukan oleh Endang R. Sedyaningsih-Mamahit (2010) mendiskripsikan perempuan pelacur dan mucikari yang ada di Kramat Tunggak yang diberi pelatihan keterampilan memasak, menjahit, merias wajah secara periodik disamping kursus membaca dan menulis serta siraman rohani dari para ulama. Kegiatan itu merupakan sebagian dari program relokasi dan resosialisasi Wanita Tuna Susila dan Germo. Sedyaningsih-Mamahit kurang percaya semua kegiatan itu dapat memiliki manfaat seperti tujuan program kegiatan. Seperti kutipan berikut ini.

“Kursus yang selama ini diberikan adalah kursus memasak, menjahit, keterampilan membuat prakarya, baca tulis dan kecantikan. Kursus diberikan selama enam bulan dengan waktu pertemuan dua atau tiga kali seminggu. Selain itu ada juga senam kesejahteraan jasmani, dan ada pula penyuluhan yang bersifat umum. Keseluruhan sangat dipengaruhi oleh bias gender, perempuan tidak pernah dilihat jauh dari pekerjaan-pekerjaan domestik. Disadari atau tidak memang demikianlah stereotip masyarakat Indonesia tentang fungsi seorang perempuan. Bagaimana dapat mengharapkan terentasnya seorang perempuan yang mandiri secara ekonomi bila pelatihan yang diberikan mengutamakan keterampilan yang diperlukan perempuan sebagai pelengkap lelaki dalam rumah tangga saja” (Sedyaningsih-Mamahit, 2010:182)

Di sisi lain bagaimana pula dengan pebisnis prostitusi alias germo/mucikarinya. Apakah mereka berprospek menjadi pengusaha di tempat lain dan di sektor lain. Sedyaningsih-Mamahit (2010) menemukan fakta bahwa kebijakan melokalisir

pelacuran yang dilakukan oleh Gubernur Ali Sadikin melalui SK Gubernur nomor Ca.7/1/54/72 tanggal 17 Juli 1972 tentang Status dan Pengurusan Kompleks Lokalisasi Wanita Jakarta Utara memang juga dilengkapi dengan program upaya *rehab* dan *resos* (demikian sering disebut sebagai pemendekan kata rehabilitasi dan resosialisasi) dalam relokasi dari berbagai lokalisasi prostitusi di Jakarta ke lokalisasi Kramat Tunggak. Betapapun demikian, apa yang mereka lakukan sesungguhnya hanya merupakan peralihan pusat bisnis semata oleh karena lebih banyak para *germo* yang makin meningkatkan usaha bordilnya seperti yang dikutip berikut ini.

“Secara tradisional dan sesuai peraturan yang berlaku, umumnya para *germo* mempunyai satu atau dua bordil yang dijalankan sebagai usaha rumahan, tetapi akhir-akhir ini ada pula orang yang memiliki banyak bordil, sekaligus menjalankan bisnis yang lebih serius. Bordil-bordil itu disewakan oleh *germonya* kepada orang lain atau diatasmamakan dan dijalankan oleh istri atau suaminya atau sanak saudara lainnya.” (Sedyaningsih-Mamahit, 2010)

Dapat dimengerti dan sangat logis mengapa bisnis pelacuran menarik untuk dikembangkan oleh para *germo* di manapun tempatnya dan bahkan di luar lokalisasi Kramat Tunggak masa itu, lokalisasi-lokalisasi yang sudah dinyatakan terlarang dan ditutup masih saja muncul dan malah makin berkembang. Disebutkan contohnya di Cilincing dan Rawa Bangke yang berubah nama menjadi Rawa Bunga, di samping muncul tempat pelacuran liar baru Rawa Malang, Kali Jodo, dan Boker.

(Sedyaningsih-Mamahit, 2010) Sehingga dengan demikian bisa dikatakan bahwa kebijakan lokalisasi saja memang tidak cukup sebagai kebijakan transisi untuk menghilangkan pelacuran, harus ada upaya lain yang lebih serius.

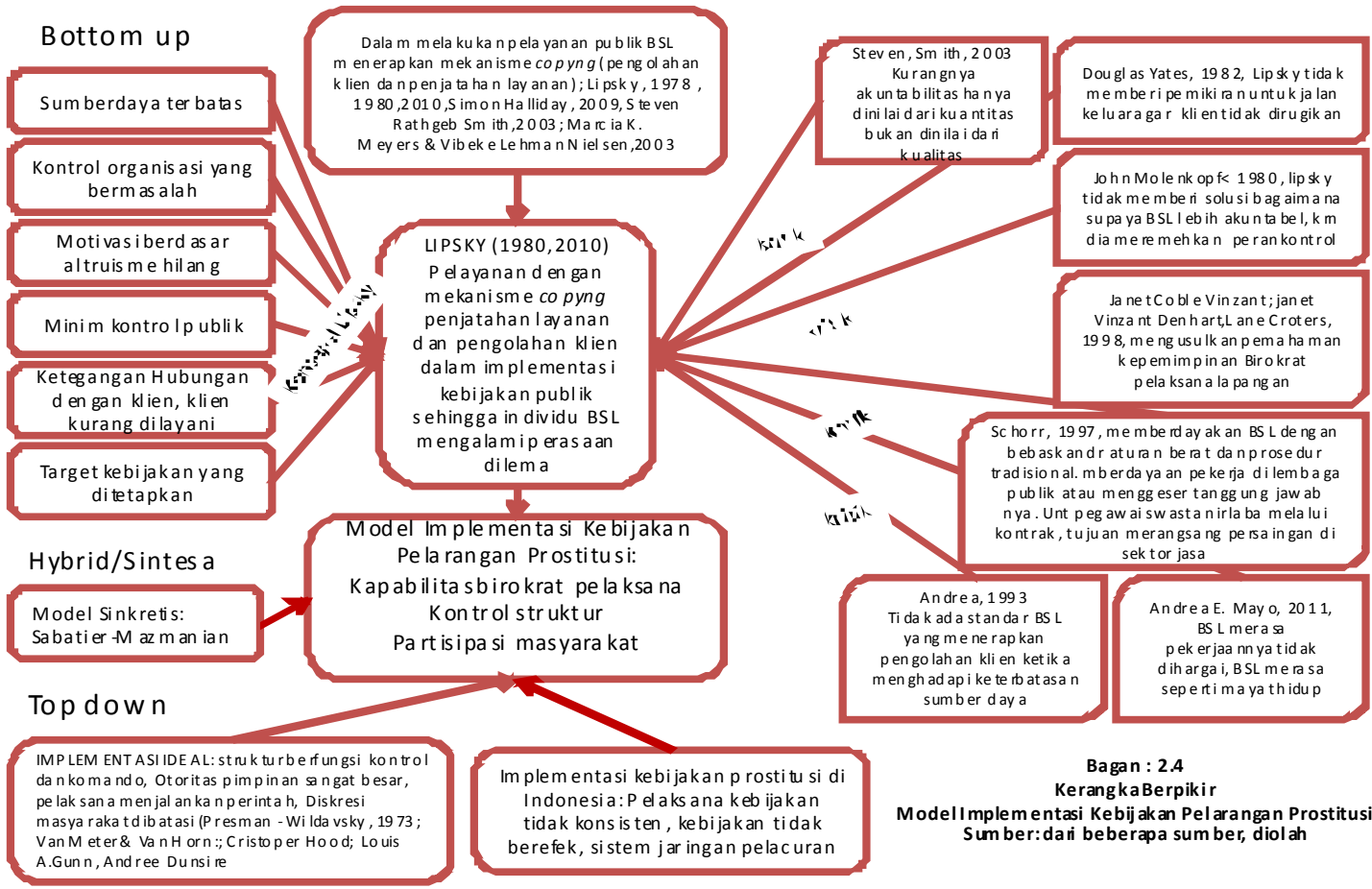
2.6. Kerangka Berpikir :Model Implementasi Kebijakan Pelarangan Prostitusi

Berbekal pemahaman terhadap teori implementasi kebijakan dan model-model yang berkembang, dan mendalami referensi tentang faktor kegagalan implementasi kebijakan pelarangan prostitusi di beberapa kasus, menjadi dasar untuk mensintesis pendirian penelitian ini melalui penyusunan sebuah kerangka berpikir. Simplifikasi dalam kerangka berpikir sebagaimana tercantum dalam bagan di bawah ini memberikan gambaran keterkaitan Paradigma Administrasi Publik dengan model implementasi kebijakan yang mengedepankan faktor kontrol dan komando (Model *top down*) dan model yang mengedepankan kecenderungan peranan birokrat pelaksana dalam implementasi kebijakan (model *bottom up*). Model teoritis yang tersusun sebagai kerangka berpikir itu sama halnya dengan upaya awal memahami dan menjelaskan permasalahan utama dalam penelitian ini melalui review teori atau kepustakaan. Sementara itu yang disebut review kepustakaan dalam penelitian kualitatif adalah upaya yang digunakan oleh peneliti dalam memahami acuan teori, yang tidak akan mempengaruhi studi. Review kepustakaan tidak

dilakukan untuk mengkaji teori namun menemukan teori dari data. Hal ini berbeda pengertian ketika seseorang menggunakan metode penelitian kuantitatif yang menggunakan review kepustakaan untuk tujuan pengukuran yang merupakan objektifitas, pemaknaan pada *scoring*, dan pengumpulan data. (LexyJ.Moleong, 2007)

Kerangka berpikir yang tersusun berikut ini berusaha mensintesis pendapat bahwa dalam kepentingan mencapai sasaran kebijakan, harus mengingat pada dua peran besar yaitu peran struktur organisasi birokrasi yang melaksanakan fungsi komando dan kontrol bersinergi dengan adanya pelibatan lebih birokrat pelaksana di lapangan agar konsisten melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Dua pandangan besar teoritis itu akan menjadi referensi peneliti ketika berada di lapangan. Hal lain yang menjadi referensi penting adalah penelitian-penelitian tentang prostitusi yang secara langsung atau tidak langsung memberikan gambaran tentang implementasi kebijakan yang telah dilakukan para peneliti di masa lalu. Penelitian-penelitian itu cukup penting dalam memberikan gambaran tentang realitas apa yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan prostitusi. UU tentang Pelayanan Publik nomor 25/2009, merupakan bentuk apresiasi pemerintah Indonesia dalam merespon arus dan tuntutan *good governance*. Undang-undang ini mensyaratkan beberapa hal penting dalam pasal-pasal nya antara lain. Penyelenggara pelayanan public harus menetapkan dan menyertakan standar pelayanan, dalam membuat standar pelayanan harus melibatkan

masyarakat umum, dalam penyelenggaraan pelayanan public harus mengingat pada kompetensi pelaksana pelayanan, pelaksana pelayanan public harus melaksanakan perintah pimpinan penyelenggara organisasi pelayanan. Kerangka berpikir ini meletakkan UU ini sebagai referensi penting guna dapat memahami apakah dalam implementasi kebijakan pelarangan prostitusi telah sesuai dengan syarat kebijakan pelayanan publik. Jika tidak sesuai syarat kebijakan pelayanan maka apakah ada faktor lain yang menyebabkan implementasi kebijakan pelarangan menemui kegagalan menuju sasaran kebijakan pelarangan prostitusi itu. Semua rangka pikir itu ‘menduga’ karena hal-hal itulah yang menyebabkan sulitnya melaksanakan pelarangan prostitusi.



Bagan : 2.4
Kerangka Berpikir
Model Implementasi Kebijakan Pelarangan Prostitusi
 Sumber: dari beberapa sumber, diolah

BAB III :

METODOLOGI

3. 1. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batasan penelitian yang menyangkut tempat, pelaku, dan aktifitas. Membatasi penelitian sama halnya dengan pembatasan dimensi masalah atau gejala agar jelas ruang lingkup yang akan diteliti. Sugiono (2007) menyatakan bahwa pembatasan topik penelitian kualitatif lebih didasarkan pada tingkat kepentingan, urgensi dan *feasibility* masalah yang akan dipecahkan, disamping itu juga karena faktor keterbatasan tenaga, dana dan waktu. Sementara itu Moleong (2001) menyatakan bahwa dengan merumuskan fokus penelitian dapat dilakukan pembatasan dalam bidang inquiry dan memudahkan upaya inklusi-eksklusi (memasukkan dan mengeluarkan) informasi yang diperoleh di lapangan.

Fokus dalam penelitian ini dirumuskan sebagai upaya untuk membatasi permasalahan penelitian pada implementasi kebijakan yang dilakukan oleh birokrat pelaksana lapangan. Fokus utama itu merupakan bagian dari pembahasan dalam ilmu Administrasi Publik yang luas yang meliputi studi implementasi kebijakan, studi perumusan kebijakan dan studi evaluasi kebijakan publik. Penelitian ini dengan demikian, dapat terbatas dengan

jelas dan lebih sempit hanya pada implementasi kebijakan dan menyempit lagi pada peran birokrat lapangan (*street level bureaucrats*). Fokus penelitian pada birokrat pelaksana di lapangan, tidak sama dengan sumber data penelitian hanya pada birokrat pelaksana lapangan, namun sumber data dapat lebih meluas pada birokrat strata lain ataupun tokoh masyarakat dan sasaran kebijakan.

Studi kasus pada kebijakan pelarangan prostitusi, merupakan fokus pilihan kasus kebijakan. Fokus pada kebijakan pelarangan prostitusi merupakan hal unik dan menarik untuk diteliti yang dapat merupakan gambaran *representative* dari kasus-kasus kebijakan yang lain. Penelitian ini memfokuskan diri pada kasus kebijakan pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember. Fokus lokasi ini memiliki alasan kuat berdasar data observasi awal dan penelusuran data sekunder, menjadi daerah yang bersejarah panjang dalam hal pemberantasan prostitusi. Ini dapat menjadi ‘titik’ yang tepat untuk menemukan sesuatu baik teoritis maupun praktis yang dapat digeneralisasi untuk daerah-daerah lain dengan kasus serupa.

3.2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang berusaha mencari makna dari adanya kesenjangan dua fenomena yakni adanya pelarangan prostitusi oleh pemerintah dan fenomena masih adanya prostitusi liar di Kabupaten Jember. Wujud dari kesenjangan fenomena itu adalah implementasi kebijakan

prostitusi di Kabupaten Jember yang dianggap sebagai sebuah Kabupaten yang memiliki keunikan tersendiri dibanding dengan kabupaten lain. Di mana keunikan itu dapat dipandang sebagai bentuk kekhususan yang didukung oleh hal-hal berikut:

1. Proses pembuatan kebijakan mengandung konflik, terutama hal ini nampak sekali saat kebijakan yang bersifat 'eksekutor' yang secara tegas akan 'menghabisi' tempat pelacuran menghadapi tantangan sangat keras bahkan dari kelompok masyarakat umum, di tempat lain tidak ada demonstrasi besar mengusung isu immoralitas, di Banyuwangi mereka yang melakukan demonstrasi adalah kelompok moral yang mendesak dimunculkannya kebijakan penutupan prostitusi sedangkan kelompok pelaku prostitusi tidak sedemikian besar didukung oleh masyarakat umum. Demikian juga dengan Kabupaten Situbondo, hampir tidak ada riak demonstrasi menentang diberlakukannya pelarangan pelacuran.
2. Eksistensi pelacuran masih kuat paska diberlakukannya kebijakan penutupan lokalisasi pelacuran, ini ditandai dengan pemilik rumah bordil tetap kuat melakukan *bargaining* dengan pemerintah untuk mendapatkan tanah berpijak bordil tersebut. terus dilakukan lobi sertifikasi tanah. Di sisi lain pemerintah tidak dapat membongkar rumah bordil hingga sekarang, meskipun telah berkali-kali dinyatakan bahwa tanah berpijak bordil adalah milik pemerintah kabupaten. Di tempat lain, seperti di Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo, bordil di

sana tetap ada, dan pemerintah tidak dapat membongkar bangunan yang ada karena tanah merupakan milik para mucikari. Sehingga nampak kuat sekali pembangkangan kuat di lokalisasi itu. Pembangkangan itu juga ditunjukkan dengan proses reproduksi PSK dipastikan selama tiga tahun pengamatan penelitian ini tetap berlangsung.

3. Masyarakat yang secara kultural lebih berbasis agamis mampu membiarkan lokalisasi tetap ada. Ini dapat terbaca sejak tahun 1957 Kabupaten Jember secara formal telah melarang adanya pelacuran sebagai wujud masyarakat agamis yang kental. Lebih-lebih di daerah yang sangat ketat masyarakat beragamanya yaitu di Kecamatan Puger, dapat menjadi daerah ‘penampungan’ pelacur se Kabupaten Jember. Fakta agamis ini menimbulkan keunikan tersendiri ketika masyarakat dan para tokohnya mampu ‘membiarkan’ praktek pelacuran eksis di lingkungannya.¹

Jika demikian halnya maka lokalisasi di Puger merupakan *trendsetter* yang dapat digunakan untuk membaca keunikan prostitusi di Kabupaten Jember yang sesungguhnya juga

¹Komunitas di Jember di tahun 2012 dan tahun 2013 dikejutkan dengan adanya konflik Sunni – Syiah yang pada bentrokan terakhir menimbulkan korban meninggal. Konflik ini melibatkan pesantren Darus Sholihin asuhan Ustad Ali bin Umar Al Habshy yang telah merintis adanya pesantren di tahun 1984 sesuai kepeulungannya kembali ke Puger dan berhasil mendirikan pondok pesantren itu di tahun 1986. Ustad Ali memiliki pengaruh dan populer di kalangan masyarakat Puger lebih-lebih lagi di Puger Kulon. Ketika pecah konflik keras Ustad Ali dituduh beraliran Syiah dan yang menyuarakan keras adalah Ustad Fauzi yang merupakan tokoh NU Kecamatan Puger. Konflik-konflik serupa telah terjadi berulang kali, yang secara langsung dapat memberi pemahaman bahwa kehidupan dan ketaatan umat beragama di Puger sangat utama. Ustad Ali juga pernah memberikan pendapat keras di tahun 1991 berkaitan dengan dipusatkannya lokalisasi-lokalisasi dan seluruh mucikari dan pelacur se-kabupaten Jember di dusun Besini yang tidak jauh dari pesantren itu, namun uniknya mengapa program tetap berjalan. Inilah yang disebut sebagai hal yang kasuistik dan unik.

merupakan daerah agamis namun memiliki keunikan tersendiri sehingga masih bisa ‘mentoleransi’ adanya lokalisasi dan dinyatakan bahwa Kecamatan Puger khususnya Puger Kulon *lah* yang paling cocok untuk menampung mucikari dan pelacur se Kabupaten Jember (saat tahun 1990an).

Ini yang menjadi dasar, bahwa penelitian ini berjenis penelitian fenomenologi. Pendekatan fenomenologi yang merupakan penelitian yang berfokus dan menggunakan pengalaman hidup manusia sebagai alat untuk memahami realitas sosial, budaya, politik atau semua konteks sejarah di mana pengalaman itu terjadi. Penelitian ini mendasarkan diri pada pengalaman diri informan ketika berhadapan atau mengalami suatu kejadian yang menjadi obyek pengelitan. Oleh karena itu peneliti akan selalu bertanya apa yang anda alami (pengalaman) atau yang nampak dalam kesadaran anda tentang hal ini atau itu berkaitan dengan kajian penelitian (Moleong,2007). Penelitian fenomenologi merupakan penelitian yang mendasarkan pada satu obyek tertentu sebagai sebuah kasus. Penelitian ini mempelajari secara intensif tentang latar belakang masalah keadaan dan posisi suatu peristiwa yang sedang berlangsung saat ini, serta interaksi antar unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya. Subyek yang diteliti terbatas namun fokus yang diteliti sangat luas dimensinya.

3. 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah daerah Kabupaten Jember yang memiliki lokasi prostitusi. Lokasi prostitusi yang ada sebagaimana

terdeteksi dalam observasi awal adalah kurang lebih di 20 (duapuluh) titik lokasi prostitusi. Semua daerah yang ‘berbordil’ itu pada dasarnya merupakan sasaran kebijakan pelarangan prostitusi. Seperti halnya lokalisasi prostitusi lainnya yang terbesar dan terkuat akses terhadap pemerintah dan sekaligus asset lokalisasinya adalah lokalisasi prostitusi Besini. Lokalisasi terbesar ini yang sekarang telah menjelma menjadi lokalisasi liar (yang dalam penelitian ini lebih ditekankan), adalah di eks lokalisasi/TPST Besini Dusun Besini, Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember yang terutama adalah ada fakta sejarah bahwa di Desa Besini pernah berdiri sebuah ‘lokalisasi’ besar yang membuktikan bahwa masyarakat sekitar pernah memiliki pengalaman ‘berdampingan’ dengan prostitusi dengan segala liku-likunya. Di samping itu ada beberapa alasan antara lain telah muncul fakta bahwa proses pembuatan kebijakan mengandung konflik sejak awal dirumuskan, sementara itu dibanding dengan di tempat lain tidak ada demonstrasi besar mengusung isu immoralitas seperti itu, bahkan di Kabupaten Banyuwangi mereka yang melakukan demonstrasi tidak didukung oleh masyarakat umum dan para aktifis mahasiswa.

Alasan lain eksistensi pemilik rumah bordil tetap kuat, meski tanah berpijak bukan miliknya, terus dilakukan lobi sertifikasi tanah kepada BPN melalui Pemerintah Kabupaten Jember dan DPRD. Pemerintah juga tidak dapat membongkar rumah - rumah bordil itu hingga sekarang. Di tempat lain

mungkin ada seperti di Lokalisasi Gunung Sampan (GS) Situbondo, tetapi memang di GS tanah sudah milik para mucikari sehingga meskipun lokalisasi GS sudah dinyatakan ditutup namun sebagai warga yang memiliki rumah dan hak milik atas tanah nya maka logis jika eksistensi mereka kuat.

Alasan lain yang penting mengapa lokalisasi Besini menarik untuk dijadikan lokasi penelitian adalah bahwa fenomena dan fakta pembangkangan nampak kuat di lokasi itu, karena pasca diundangkan nya kebijakan pelarangan no 188/2007 reproduksi tetap berlangsung di Lokasi Besini, hal itu rekrutmen dan praktek proses sirkulasi pelacur dari satu lokalisasi / rumah bordil ke yang lain tetap jalan, tahun 2007 kurang lebih 600 pelacur, tahun 2011 kurang lebih masih 300 pelacur. Di sisi lain bordil liar baru ditempat lain Kecamatan Kencong, Kecamatan Gumukmas, Kecamatan Wuluhan, dan di beberapa tempat lain ketika saat lokasi ditutup dia akan berkembang ke tempat lain.

Di pihak lain selain hal menarik yang berkaitan dengan domain masyarakat, pada sisi aparat hal yang menarik adalah aparat pelaksana kebijakan secara eksplisit tahu bahwa lokalisasi tetap ada bahkan sesaat (sebulan) sejak dinyatakan ditutup di tempat yang sama dan hingga sekarang tetap ada, sementara itu di kabupaten lain perkembangan prostitusi liar berjarak jauh karena lokasi yang telah ditutup. Oleh karena lokasi yang telah ditutup itu akan terus dipantau seperti halnya di lokalisasi Rajawali Situbondo yang pada akhirnya menjadi lokasi prostitusi yang

sungguh-sungguh mati, tak berbekas bahkan tinggal puing-puing bangunannya. Hal yang menarik juga adalah masyarakat setempat yang secara kultural lebih berbasis agama dibanding kecamatan lain mampu membiarkan lokalisasi tetap ada.

3. 4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah para informan dengan informasi nya tentang implementasi kebijakan sebagai data primer. Sumber data sekunder adalah dokumen kebijakan, buku sejarah, foto kegiatan, rekaman dan bentuk data sekunder yang lainnya (Moleong, Lexy J, 2007, h. 157). Petugas pelaksana di lapangan (merujuk pada konsep *street-level bureaucrat* dari Lipsky, 2010, Halliday, 2009) adalah orang yang menjalankan aktifitas operasional di lapangan seperti misalnya guru pengajar pelajaran di kelas, petugas pencatat diskripsi kasus di pengadilan, dan polisi.

Penelitian ini berfokus pada data para pelaksana lapangan yang terlibat dalam implementasi kebijakan pelarangan prostitusi, sehingga informan yang memberikan data adalah orang-orang sbb.: pelaksana lapangan operasional peraturan pelarangan prostitusi yaitu petugas razia prostitusi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) tingkat Kabupaten, Kecamatan berjumlah empat orang dan polisi tingkat Polsek berjumlah lima orang dan Polres / Kasat. Sabhara berjumlah dua orang, Petugas Keamanan Kecamatan Puger berjumlah satu orang, Kepala Desa dan Perangkat desa Mojomulyo berjumlah empat orang. Sumber data

lain adalah Kepala / Pelaksana dari Dinas Sosial berjumlah dua orang, Kepala / pelaksana Dinas Kesehatan berjumlah dua orang, PN / Hakim (dua orang). Departemen Agama Kabupaten Jember berjumlah dua orang, LPAI berjumlah satu orang, Ormas Muhammadiyah satu orang, Ormas NU satu orang, ormas LPAI tiga orang, unsur MUI satu orang, Bupati berjumlah satu orang, DPRD berjumlah satu orang, GMnI berjumlah 2 orang, PMII berjumlah 2 orang, PMKRI berjumlah satu orang, HMI berjumlah satu orang, IPM berjumlah satu orang.

Di sisi lain untuk melengkapi informasi dan sekaligus melakukan proses cek / verifikasi data dilakukan wawancara dengan tokoh masyarakatkecamatan Puger berjumlah tiga orang, masyarakat sekitar lokalisasi liar Besini berjumlah 5 orang, RT/RW petugas keamanan dan parkir motor dan mobil berjumlah tujuh orang, Mucikari pemilik rumah bordil 6 orang dan pelacur Besini 8 orang, pelacur yang pernah di Besini 2 orang. Mucikari dan pelacur selain di Besini jumlah seluruhnya (17 lokasi prostitusi liar) adalah 30 orang, masyarakat sekitar lokalisasi minimal 1-2 orang sehingga jumlahnya orang minimal 17-34 orang. Masyarakat sekitar jumlahnya tidak dapat dihitung secara pasti karena terkadang wawancara dilakukan dengan sejumlah orang yang bergerombol misalnya di sebuah warung makan atau di sebuah halaman rumah informan yang kemudian menjadi kerumunan orang yang saling member informasi.

Alasan-alasan informan tersebut diatas diwawancarai adalah kerana karakteristik masing-masing sebagai sumber data yang relevan. Satpol PP, polisi, hakim, birokrat di masing-masing unit kerja / Dinas terkait, pemerintah di kecamatan dan pemerintahan di desa merupakan representasi birokrat pelaksana penegakan Peraturan Daerah secara langsung dan tidak langsung. Satpol PP yang merupakan ujung tombak pelaksanaan kebijakan bidang pengawasan dan penindakan, dalam kapasitas mengawasi, menangkap, dan menyidik (PPNS, penyidik pegawai negeri sipil) para pelacur/pengguna dan mucikari, dianggap memiliki kompetensi dalam menjelaskan bagaimana proses dilaksanakan kebijakan. Memungkinkan digali data bagaimana berbagai keterbatasan dan upaya ‘modifikasi dan reduksi pelayanan’ dilakukan dalam implementasi kebijakan. Sama halnya dengan polisi dan hakim yang memiliki kewenangan langsung untuk ‘penertiban’ perilaku menyimpang prostitusi ini, maka relevan jika polisi dan hakim memberikan informasi penelitian yang berkaitan dengan bagaimana proses penjatuhan hukuman.

Birokrat pelaksana di lapangan yang berada di unit-unit kerja terkait yaitu Dinas Sosial, Dinas Kesehatan/KPA (Komisi Penanggulangan HIV/AIDS), Departemen Agama Kabupaten Jember, diwawancarai dalam kapasitas melaksanakan kegiatan ‘lanjutan’ setelah ada penangkapan dan penindakan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Polisi. Kegiatan yang bersifat lanjutan ini biasanya adalah kegiatan ‘pemberdayaan’ SDM

pelacur dan mucikari, upaya ‘penyadaran’ moral, dan pengobatan penyakit yang biasanya diderita.

Bupati menjadi informan penting penelitian ini. Sebagai penanggungjawab kebijakan, Bupati relevan menjelaskan banyak hal yang berkaitan dengan target kebijakan, pelaksanaan kebijakan secara global, dan permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah secara umum baik ketersediaan tenaga dan suberdaya yang lain dalam pelaksanaan kebijakan.

Informan lain dalam penelitian ini adalah penyelenggara pemerintahan di desa dan para tokoh masyarakat di tingkat lokal dan di tingkat kabupaten, dan para pelaku pelacuran yaitu para pemilik rumah bordil (mucikari) dan para perempuan pelacur. Dari informasi yang diberikan mereka diharapkan ada penjelasan lebih lengkap apa yang tidak dapat diungkapkan oleh para birokrat. Proses ini dapat juga digunakan untuk sarana verifikasi data. Khusus untuk informan dari pelaku prostitusi yang diwawancarai, tidak hanya difokuskan pada para pelacur dan mucikari yang ada di lokalisasi bordil Besini Puger, namun dilakukan pada duapuluh (20) titik lokalisasi di Kabupaten Jember.

Selain berdasarkan pada sumber data primer, penelitian ini juga berdasar pada sumber data sekunder. Penggalan data sekunder dilakukan melalui surat kabar baik yang terbit secara fisik maupun yang di-*upload* di internet dan data statistik yang diterbitkan pemerintah Kabupaten Jember. Data surat kabar yang terutama digunakan adalah Jawa Pos, Radar Jember yang terbit

sejak tahun 2005 hingga 2013. Terbitan internet juga digunakan sebagai data sekunder yaitu Suarakawan.com, Antara News, Detik News, Tempo dan Kompas (lihat lebih lengkap di Daftar Pustaka). Data sekunder penting yang lain adalah digunakan untuk mendukung analisis data adalah data berkas perkara persidangan di PN Jember. Terutama data tentang perkara Tindak Pidana Ringan (tipiring), data perkara perdagangan anak, data perkara mucikari (penyediaan tempat untuk prostitusi sebagai matapencapaian).

3.5. Penentuan Sumber Data

Dilakukan dengan memilih orang yang dianggap tahu tentang persoalan yang akan ditanyakan. Penentuan informan semacam ini disebut *purposive* (Bogdan dan Biklen, 1981 dalam Moleong, 1989), menyebut cara penentuan semacam ini adalah memilih dengan maksud tertentu untuk secara tepat dapat memperoleh informan penelitian. Informan penelitian penting artinya untuk akurasi data yang dikatakan atau ditunjukkan, dan bahkan membantu peneliti untuk ‘membenamkan diri’ dalam dunia yang belum pernah didalaminya. Informan memungkinkan pelaku, orang terdekat, orang yang memahami akar persoalan dan sangat mungkin merupakan ‘orang dalam’ dari fenomena penelitian (Lincoln dan Guba, 1985 dalam Moleong 1989: 99).

Penelitian ini memiliki harapan memperoleh informan yang tepat. Melalui proses pemilihan maka didapat informan yang dianggap dapat menjadi sumber informasi akurat. Seperti halnya

Satpol PP di tingkat Kecamatan , Polisi di Tingkat Polsek, Kepala Desa dan perangkat, tukang parkir lokalisasi prostitusi, pelacur dan mucikari dan informan lain yang telah tersebut dalam III.3. Sumber Data. Proses mendapatkan informan-informan yang terpilih, yang pada akhirnya menjadi sumber data yang ‘tampil’ menjadi pembawa data penelitian, adalah merupakan informan pilihan dari sekian banyak informan tahap awal yang diwawancarai namun informasinya dirasa kurang akurat.

3.6. Cara Memperoleh Data

Cara memperoleh / penggalan data dalam penelitian kualitatif antara lain dilakukan dengan observasi lapangan / pengamatan, observasi semi partisipatif (jika perlu), wawancara mendalam (*depth interview*) dengan para informan, menelusuri literatur / data sekunder (buku-buku sejarah atau berbagai terbitan internet), media massa atau media cetak. Observasi lapangan, dilakukan dengan pengamatan di lokalisasi Besini, sembilan belas lokalisasi liar lainnya di Kabupaten Jember. Observasi dilakukan dengan melihat fisik rumah bordil, dan para pelaku prostitusi yang nyata.

Observasi awal juga dilakukan pada Polsek Puger, perangkat desa Mojomulyo, tokoh masyarakat dan Satpol PP kecamatan Puger. Observasi awal diharapkan dapat memberi gambaran awal tentang lokasi, tentang informasi awal informan dan beberapa hal lain yang akan dialami pada saat pencarian data lebih lanjut secara mendalam. Observasi awal juga membantu

peneliti untuk menajamkan permasalahan penelitian, yang telah didapatkan sebelumnya dari berita koran dan beberapa tayangan stasiun pemancar radio dan televisi selama sejak tahun 2005-2011. Observasi lapangan penelitian ini dilakukan di tahun 2012.

Observasi semi partisipatif adalah bentuk lain melakukan penggalian data yang lebih sulit jika digali dengan observasi dan wawancara biasa secara formal maupun informal. Observasi semi partisipan ini dilakukan jika diperlukan saja. Seperti halnya observasi pada lokalisasi, bergaul dengan para perempuan prostitut, dan para mucikari, akan diupayakan tidak tercipta jarak yang terlalu jauh antara realitas penampilan peneliti dengan komunitas itu. Seperti halnya melakukan upaya menyewa kamar yang digunakan dengan pasangan peneliti sendiri meskipun tidak diinformasikan bahwa itu adalah pasangan sendiri, melakukan negosiasi pasokan gadis calon pelacur, dan juga menampilkan bahasa tubuh dan bahasa lisan berbaik sangka dan *emphatic* pada para mucikari yang tidak memiliki piaraan pelacur di rumah bordilnya. Semua dilakukan dalam rangka menciptakan jarak seminim mungkin yang akan tercipta antara pelaku prostitusi dengan peneliti.

Wawancara formal dan informal merupakan cara pencarian data yang sering digunakan dalam penelitian ini. Wawancara formal yang terbuka dilakukan pada para birokrat dan para informan tokoh masyarakat. Wawancara formal dilakukan peneliti dengan lebih dulu menciptakan suasana santai, tidak tendensius,

tidak mengarahkan jawaban informan dan tidak menggurui. Peneliti berusaha untuk memancing dengan pertanyaan yang sederhana dan terkesan bahwa memang peneliti kurang faham akan fenomena yang dilakukan oleh birokrat atau fenomena sosial prostitusi. Jika peneliti memiliki keraguan akan kata-kata informan maka peneliti akan mengulang pertanyaan dengan bentuk pertanyaan lain yang tidak terduga bahwa peneliti sesungguhnya ingin menggali persoalan yang sama.

Penelusuran data sekunder dilakukan untuk mendapatkan data masa lalu yang dicatat oleh orang. Di sisi lain penelusuran data sekunder ini juga membuka wawasan peneliti akan pemahaman publik yang lebih luas. Pemahaman akan perhatian publik media (koran surat kabar dan televisi) dapat semakin meyakinkan peneliti terhadap pusat perhatian publik terhadap fenomena prostitusi yang menjadi bahasan penelitian. Jika wawancara dilakukan di tahun 2012-2013 maka penelusuran surat kabar dilakukan sejak tahun 2005 hingga saat penelitian ini berlangsung.

3.7. Pemeriksaan Keabsahan (Verifikasi) Data

Teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan beberapa cara antara lain dengan menentukan kredibilitas, transferabilitas (Lincoln dan Guba, 1981 dalam Nasution, 1988, 114-124).² Pemeriksaan

² Menguji dengan menilai kredibilitas adalah menilai apakah proses dan hasil penelitian dapat diterima atau dapat dipercaya; pengujian melalui transferabilitas adalah dengan menilai apakah hasil

keabsahan data dengan penentuan kredibilitas adalah menilai proses dan hasil penelitian antara lain dapat dilakukan melalui proses triangulasi, pengamatan terus menerus, memperpanjang masa pengamatan, *peer debriefing* dan *member check*.³

Pemeriksaan keabsahan/verifikasi data melalui pemeriksaan kredibilitas data dalam penelitian ini, dilakukan melalui cara membandingkan informasi yang didapat dari informan yang satu dengan informan yang lain pada saat yang hampir bersamaan, dengan waktu yang berbeda, membandingkan informasi dengan cara penggalian data yang berbeda dan membandingkan informasi yang didapat dengan data sekunder yang telah ditulis orang pada masa lalu, seperti yang disebut dalam proses triangulasi.

Proses membandingkan data *mencek* data yang satu dengan yang lain dalam penelitian ini lebih sering dilakukan berkaitan dengan informasi yang didapat dari birokrat pelaksana lapangan di *cek* dengan birokrat pelaksana yang lain, dengan birokrat struktur yang lebih atas, dan di *crosscheck* dengan para

penelitian dapat diterapkan pada situasi yang lain; dependability adalah penilaian pada apakah hasil penelitian mengacu pada kekonsistenan peneliti dalam mengumpulkan data, membentuk, dan menggunakan konsep-konsep ketika membuat interpretasi untuk menarik kesimpulan; konfirmabilitas adalah apakah hasil penelitian dapat dibuktikan kebenarannya dimana hasil penelitian sesuai dengan data yang dikumpulkan dan dicantumkan dalam laporan lapangan, hal ini dilakukan dengan membicarakan dengan orang lain yang tidak ikut dan tidak berkepentingan dalam penelitian dengan tujuan agar hasil lebih obyektif.

³Triangulasi dilakukan dengan membandingkan sumber data yang satu dengan sumber data yang lain, dengan metode, dan dengan waktu yang lain; *peer debriefing* adalah menguji keabsahan data dengan cara membicarakan dengan orang lain, baik teman sejawat maupun dengan orang lain yang memiliki minat yang sama dalam tema penelitian, orang ini diluar penelitian yang sedang dilakukan; mengadakan *membercheck* adalah menguji kemungkinan dugaan-dugaan yang berbeda dan mengembangkan pengujian-pengujian untuk mengecek analisis dengan mengaplikasikannya pada data, serta dengan mengajukan pertanyaan tentang data.

pelaku prostitusi. Informasi dari para pelaku prostitusi juga diverifikasi dengan pelaku prostitusi lain dan pada para tokoh masyarakat dan penduduk sekitar lokalisasi. Informan yang satu merupakan sarana *crosscheck* yang lain.

Peneliti juga melakukan pendalaman pada fenomena di lapangan sehingga memiliki pengalaman pribadi berkecimpung dalam penelitian tentang prostitusi. Pengalaman itu dapat digunakan untuk mengenali data itu akurat atau data itu hasil kebohongan informan dapat digunakan saat wawancara informal atau formal di lapangan karena sedikit atau banyak peneliti melakukan pengamatan berperanserta (Bogdan, 1972, dalam Moleong 2007:164-166). Penelitian kualitatif menyatakan bahwa manusia (peneliti juga manusia) sebagai *instrument* penelitian adalah sangat penting. Meskipun sebagai *instrument* yang aktif mendalami data peneliti tetap harus menjaga obyektivitas atas dunia subyek penelitian, sehingga tidak terjadi intervensi peneliti pada kebenaran data yang ada (subyektivitas peneliti).

Peneliti melakukan pengamatan berperanserta dalam subyek penelitian dengan cara mengenal dekat (lebih dekat secara personal dari informan lain) beberapa pelacur, mucikari,⁴ polisi⁵ dan kepala urusan ketertiban⁶ di desa Puger Kulon. Peneliti

⁴pelacur besar berpengalaman dan menjadi mucikari, dan memiliki pengalaman terkena hukuman sebagai germo, seorang pelacur dengan pengalaman sebagai pelacur jalanan terkena razia berkali-kali, dua orang pelacur dan mucikari di sebuah wisma. Mucikari sekaligus pengurus di lokalisasi telah penulis ajak berdiskusi yang akhirnya merasa tidak terancam dan memahami posisi peneliti sebagai orang yang lebih berempati dari yang lain tentang lokalisasi prostitusi

⁵Seorang informan polisi yang berada di lingkungan Polsek lebih dari dua puluh lima tahun dan menjadi warga Puger dikenal secara personal.

memiliki tempat tinggal di desa yaitu desa Mojomulyo (yang merupakan desa yang memiliki lokalisasi Mungkeran yang sekarang telah disatukan para mucikarinya di lokalisasi Besini Puger Kulon). Apa yang didiskusikan oleh beberapa tokoh masyarakat desa Mojomulyo dan Puger Kulon dapat digali ketika peneliti tinggal di desa Mojomulyo. Peneliti tidak tinggal terus menerus di desa itu namun pulang balik ke Kota Jember yang berjarak 40 km, namun selama proses penggalan data di tahun 2012-2013 peneliti intensif berada di lokasi penelitian.

Peer debriefing dan *member check*, dilakukan dalam penelitian ini. *Peer debriefing* dilakukan melalui dua hal yakni memaparkan penelitian di lingkungan dosen Universitas Muhammadiyah Jember pada sesi diskusi fakultas. Banyak masukan yang diberikan oleh kolega dosen yang berada di luar penelitian ini menjadikan penelitian ini lebih dapat ‘bercermin’ di mana letak kekurangan dan kelebihan datanya. Pemaparan pada acara diskusi dosen dilakukan setelah peneliti menyusun temuan data lapangan pada bulan Februari 2013. ⁷ *peer debriefing* selanjutnya juga telah peneliti lakukan pada komunitas Pusat Studi Wanita (PSW) Unmuh Jember dalam forum Seminar Nasional

⁶Seorang aparat pemerintah desa yang mau membantu dan berdiskusi memiliki kedekatan dengan organisasi Muhammadiyah

⁷*Peer debriefing* dengan rekan dosen menghasilkan beberapa point penting yang mengingatkan pentingnya penulis untuk memastikan posisi peneliti berada di mana dalam membuat karya ilmiah tentang prostitusi, tentunya yang memungkinkan untuk tidak bertentangan dengan keyakinan diri sendiri yang menjadi sumber tertinggi dalam kebenaran ilmiah sekalipun. Bersyukur peneliti telah memiliki pandangan dasar, sehingga *briefing* dari rekan sejawat itu makin menguatkan.

pada Bulan 21 Desember 2013.⁸ Masukan berharga dari aktifitas itu adalah masukan pada salah satu bagian dari penelitian ini yang dapat dikembangkan lebih dalam yaitu dengan menggunakan analisis gender, terutama yang mengupas permasalahan adanya muatan ketimpangan gender dalam Perda no 14 tahun 2001 tentang pelarangan prostitusi.

Selain itu juga dilakukan diskusi dengan seorang dosen mantan wartawan dan dosen yang memiliki ‘kesukaan’ mengamati perempuan pelacur yang ada di Kabupaten Jember secara praktis.⁹ Dan secara umum studi S3 di Universitas Jember memberikan sarana *peer debriefing* yang baku yakni melalui seminar I dan Seminar II yang memuat ‘diskusi’ luas tentang akurasi data penelitian dan interpretasi data yang dilakukan oleh peneliti.

Member check dilakukan dengan terus menerus saat penelitian berlangsung. Terutama saat peneliti melakukan wawancara langsung dengan informan. Proses *member check* biasanya dilakukan dengan tidak disadari sepenuhnya oleh informan, atau bisa juga secara tegas peneliti menanyakan kembali pertanyaan semula yang sudah dijawab itu. Istilah yang populer adalah menegaskan kembali pada yang bersangkutan. Umumnya peneliti menampung dulu apa yang diinformasikan oleh informan, mencatat dalam catatan kecil atau merekam pembicaraan secara sembunyi atau bahkan merekam dalam ingatan

⁸Seminar Nasional saat itu dihadiri oleh Prof.Dr. Keppi Sukei dan Prof.Dr.Ayu Sutarto

⁹Inisial teman ini adalah Syn Slmn dan Pjnrs, beliau berdua tidak menjadi informan dalam penelitian

saja. Setelah sekian lama peneliti menampung pembicaraan dan menemukan pokok bahasan, maka barulah peneliti menanyakan kembali dan meminta secara halus pada informan untuk membenarkan apa yang peneliti simpulkan. Biasanya peneliti memancingnya dengan kata jadi....begini..., jika informan menyatakan ya benar, maka data itu peneliti anggap sebagai data yang dapat dipercaya karena informan sendiri menyatakan secara sadar bahwa dia menyatakan hal tersebut.

Member check penting dalam penelitian ini, penelitian yang bagi sebagian orang yang menjadi informan penuh dengan informasi yang mengandung resiko. Seperti halnya data tentang keterlibatan birokrat pelaksana kebijakan dalam menerima uang tip dari para pelacur dan mucikari untuk pengamanan bordil mereka. Adanya uang tip itu telah dicek berulang kali ketika wawancara, apakah memang benar begitu. Faktanya memang pelacur dan mucikari tidak ragu menyatakan memang ada pungutan untuk para petugas pemerintah, bahkan beberapa pelacur menyatakan hal yang sama.

Pemeriksaan keabsahan data yang lain adalah melalui pemeriksaan transferabilitas. Artinya pemeriksaan terhadap kemungkinan dapat digeneralisasikan atau ditransfer pada konteks atau *setting* yang lain (penelitian dapat diterapkan pada situasi dan kasus lain). Semakin bersifat transferabel, maka penelitian itu semakin menunjukkan keabsahan data penelitiannya. Transferabilitas diserahkan sepenuhnya pada pemanfaat penelitian

ini, tugas penelitian ini adalah menunjukkan kasus-kasus yang ditemukan yang memiliki gejala yang sama pada situasi lain.

Kasus serupa yang ditemukan adalah kasus yang ada di tiga belas kabupaten se Jawa Timur yang memiliki peraturan daerah pelarangan prostitusi. Ke tigabelas kabupaten itu adalah Kabupaten Blitar, Situbondo, Sidoarjo, Malang, Pamekasan, Lamongan, Kodya Surabaya, Bojonegoro, Jember, Gresik, Probolinggo, Sumenep, Pasuruan. Masing-masing kabupaten memiliki target memberantas dan menghilangkan prostitusi dengan sebelumnya memiliki transisi kebijakan melakukan lokalisasi prostitusi di sebuah tempat. Lokalisasi prostitusi yang sedianya digunakan untuk merehabilitasi pelacur dan mucikari, fakta yang berkembang *malah* menjadi tempat kumpulan rumah bordil baru yang lebih tertata rapi dan mendapat ‘pengamanan’ yang lebih baik dari sekedar sebagai bordil-bordil parsial tanpa pengorganisasian.

Permasalahan lain yang sama diantara kasus-kasus di tiga belas kabupaten yang sempat mencuat di permukaan dan *tercover* media massa adalah masih belum tuntasnya keberadaan rumah-rumah bordil, mucikari dan pelacur dan bahkan semakin menggejala. Fenomena-fenomena itu mendorong adanya persamaan permasalahan yaitu kebijakan pelarangan prostitusi di tingkat lokal, tidak dapat mencapai tujuan kebijakan.

Permasalahan ini secara sadar atau tidak sadar, memiliki persamaan, tidak hanya di areal Propinsi Jawa Timur, namun

nampaknya beberapa hasil penelitian memiliki permasalahan yang sama meskipun dirumuskan dalam kalimat yang berbeda. Kasus di eks lokalisasi Kramat Tunggak Jakarta Utara, di Yogyakarta Pasar Kembang, Indramayu, Tasikmalaya, Kota Mataram, Tangerang dan Bantul serupa dengan kabupaten-kabupaten di Jawa Timur itu. Dengan demikian ditilik dari permasalahan yang sama maka hasil penelitian ini sangat dimungkinkan untuk digeneralisasi bahwa kebijakan pelarangan prostitusi tidak dapat mencapai tujuan menghilangkan prostitusi ditinjau dari sudut implementasi kebijakannya.

3.8. Analisa Data

Analisa data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, pengorganisasian data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹⁰ Proses analisa data kualitatif adalah sebagai berikut¹¹: mencatat dan menghasilkan catatan lapangan, dengan diberi kode sehingga datanya dapat ditelusuri, mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesiskan, membuat ikhtisar dan membuat indeksnya, berpikir dengan membuat kategori data agar data itu mempunyai makna, mencari dan

¹⁰Bogdan dan Biklen, 1982 dalam Moleong, *opcit.* h. 248; senada dengan itu adalah Milles, Matthew B., Huberman, A. Michael, 2007, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, UI Press, h. 16 menyatakan bahwa analisis terdiri dari tiga unsur yakni reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi.

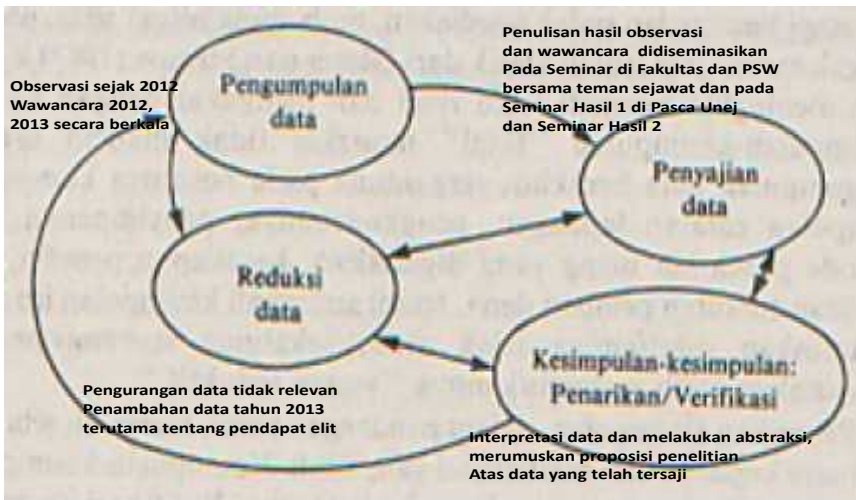
¹¹Seiddel, 1993, *loc. cit*

menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum.

Di sisi lain Milles, Matthew B., Huberman, A. Michael¹² (2007) menyatakan bahwa analisis terdiri dari tiga unsur yakni reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan /verifikasi.¹³ Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus selama penelitian yang berorientasi kualitatif berlangsung. Sebenarnya sebelum data benar-benar terkumpul,antisipasi akan adanya reduksi data sudah tampak waktu penelitiannya memutuskan (seringkali tanpa disadari sepenuhnya) kerangka konseptual, wilayah penelitian, permasalahan penelitian, dan pendekatan pengumpulan data yang mana yang akan dipilihnya. Selama pengumpulan data berlangsung, terjadilah tahapan reduksi selanjutnya (membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, membuat partisi, menulis memo). Hal itu berlangsung terus hingga laporan penelitian tersusun. Sehingga dengan demikian reduksi data bukan terpisah dari analisis, ia merupakan bagian dari analisis seperti tergambar dalam bagan di bawah ini.

¹² Milles, Matthew B., op.cit, h. 16

¹³ Bandingkan dengan model analisa data yang lain misalnya model Spredly (1980) dan Glasser Strauss yang mengembangkan empat tahap analisa data yaitu tahap analisis domain (upaya mengenali gambaran tentang data), analisis taxonomi (memahami domain-domain tertentu sesuai permasalahan dan sasaran penelitian), analisis komponensial penelitian (mengkonfrontasikan antar unsure dalam ranah yang diperoleh), analisis thema cultural (memahami tema-tema yang khas dari tema sebelumnya), dalam Mudjirahardjo,



Bagan 3.1. Komponan-Komponen Analisis Data
 Sumber: Komponen-komponen analisis data, Model Interaktif, Milles, Matthew B., Huberman, A. Michael, 2007

Penelitian ini melewati tahap-tahap analisa data seperti analisis data model interaktif konsepsi Miles dan Huberman (2007). Proses pengumpulan data yang dilakukan melalui tiga sarana yaitu sarana observasi/pengamatan awal, wawancara langsung formal dan informal, serta penelusuran data sekunder. Penelusuran data sekunder dilakukan lebih dulu dari pengamatan lapangan selanjutnya dilakukan wawancara langsung. Penelusuran data sekunder ini memungkinkan peneliti memahami kecenderungan/tren perhatian publik terhadap pasang surut implementasi kebijakan pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember. Dilanjutkan dengan wawancara terhadap para pelaku implementasi, para pelaku prostitusi, para tokoh masyarakat di tingkat desa dan Kecamatan Puger. Wawancara berkembang

hingga pada proses verifikasi data di tingkat kabupaten, kepada para pejabat kelompok menengah hingga terhadap Bupati. Pada tahap ini peneliti tidak banyak melakukan pembuangan terhadap data, meskipun ada juga, tetapi peneliti dengan sengaja melakukan beberapa penambahan.

Bersamaan dalam proses ini peneliti melakukan penyajian data dalam penulisan laporan penelitian yang dirangkum dari catatan lapangan berasal dari rekaman atau catatan tulis dan foto-foto lapangan. Ketika proses penulisan laporan peneliti berusaha untuk mengelompokkan data. Pengelompokan ini bukan berdasar siapa pemberi informasi, namun berdasar topik yang diberikan. Terus menerus ini dirangkai dalam sebuah keterkaitan yang runtut dengan panduan kerangka berpikir yang telah tersusun.

Upaya penarikan kesimpulan penelitian dilakukan dengan melalui tahap pembentukan proposisi-proposisi. Proposisi dibutuhkan untuk dirumuskan untuk menjaring pikiran-pikiran peneliti yang mengambang sehingga dapat dipadukan dalam satu gugusan pernyataan yang memiliki kaitan satu dengan lainnya yang pada akhirnya mencerminkan temuan dan kesimpulan penelitian. Ini dilakukan pada saat penelitian sedang berjalan. Sebagai ilustrasi Miles dan Hubberman (2007) mencontohkan penelitian rekannya yang dikutip dalam bukunya yaitu penelitian Stearn (1980) yang mengemukakan beberapa tahap pengembangan proposisi. Tahap pertama dilakukan pembuatan daftar pernyataan yang tidak terstruktur jumlahnya dalam penelitian itu, tahap ke

dua, proposisi-proposisi itu direduksi jika perlu untuk mencari yang lebih abstrak dan membuang yang membingungkan, dan tahap ketiga dilakukan verifikasi dengan jalan menelaah daftar proposisi – proposisi itu kembali, dengan mengatakan betapa benarnya sebuah proposisi dan mengatakan tidak tahu atau tidak dikenal jika perlu.

Penelitian ini melakukan proses penarikan kesimpulan dengan terlebih dahulu membuat proposisi-proposisi minor dan proposisi mayor. Masing-masing proposisi minor itu '*running*' nya didapatkan dari simpulan-simpulan parsial pengelompokan data yang telah dilakukan pada penulisan laporan yang telah dikerjakan lebih dulu. Proposisi mayor merupakan hubungan antar proposisi minor, yang berdasar hubungan antar data yang sudah terkelompokkan diatas.

BAB IV :

LOKASI LOKALISASI PROSTITUSI LIAR ‘BESINI’

4.1. Eksis Di Tengah Sarana Prasarana Ekonomi

Membicarakan ‘Besini’ yang tidak lain adalah nama sebuah dusun di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger, tidak akan bisa lepas dari membicarakan lebih dulu Desa Puger Kulon. Maka dengan itu diskripsi tentang Desa itu penting dan akan secara kronologis akan dipaparkan berikut ini, yang bertujuan memberikan gambaran betapa Dusun Besini dan lokasi Besini berada di tengah kewilayahan yang potensial berkembang secara ekonomis dan sosial.

Desa Puger Kulon berpenduduk 12.159 orang terdiri dari 5.876 penduduk laki-laki dan 6.283 penduduk perempuan.¹⁴Desa ini memiliki batas desa Sebelah Utara Desa Grenden, Sebelah Selatan Samudra Indonesia, Sebelah Barat Desa Mojosari dan Sebelah Timur Desa Puger Wetan. Desa ini memiliki potensi laut besar yang antara lain ditandai dengan keberadaan TPI (tempat pelelangan ikan) besar yakni TPI Puger dan potensi Wisata Pantai Kucur. Di sisi lain proyek perumahan nelayan di pinggir Jalan Lintas Selatan menjadi potensi pengembangan tersendiri bagi lingkungan sekitar.

¹⁴Profil Desa Puger Kulon tahun 2009, Bapemas Kabupaten Jember

TPI Puger yang memiliki kapasitas sandar perahu ikan nelayan kurang lebih seribu perahu-an, perahu penangkap ikan yang dimiliki penduduk Puger Kulon saja jumlahnya adalah 452 buah dan yang dimiliki oleh penduduk Puger Wetan 312 buah. Potensi ini dibarengi dengan jumlah tangkapan ikan laut yang melimpah. TPI Puger sekarang telah menjadi semakin padat, bahkan seluruh perahu nelayan yang sandar di pelabuhan itu telah meluber tambatan perahunya hingga ke sepanjang muara sungai Besini. Ratusan perahu tangkap nelayan bahkan sekarang mulai tidak memiliki tempat dan merambah ke pantai Getem hingga kurang lebih 300 perahu ikan, di desa Mojomulyo, desa tetangga desa Puger Kulon.

Data statistik mencatat produksi perikanan yang dihasilkan oleh penduduk Puger Kulon adalah kurang lebih 3.829 kuintal belum lagi yang berasal dari perikanan tambak berkisar 122 kuintal. Dibandingkan dengan produksi di Puger Wetan yang berkisar 3.246 kuintal tangkapan laut tanpa memiliki produksi perikanan tambak. Potensialnya produksi ini memang didukung oleh potensi penduduk yang sebagian besar bermatapencarian sebagai nelayan. Desa Puger Kulon tercatat nelayannya sejumlah 3.496 orang dan jumlah ini lebih besar dibanding dengan desa Puger Wetan yang ‘hanya’ berjumlah 2.152 orang (Kecamatan Puger Dalam Angka, 2011). Semua potensi ekonomi ini menjadikan penduduk Puger Kulon terlihat lebih ‘makmur’ dibanding desa lain. Ibukota kecamatan yang berada di Desa Puger

Kulon (berjarak 0,1 km) merangsang pertumbuhan pertokoan di sekitar alun-alun kota kecamatan. Rumah penduduk juga relatif lebih baik yang kebanyakan terdiri dari rumah tembok. Rumah nelayan di pinggiran pantai juga relatif lebih baik karena mereka kebanyakan memiliki pekerjaan sampingan yaitu usaha industri kecil krupuk ikan, ikan asin, terasi, atau pemindangan ikan. Terperinci struktur penghasilan penduduk Puger Kulon adalah sebagaimana tergambar dalam table berikut ini.

Tabel 4.1: Potensi Ekonomi Desa Puger Kulon

Potensi penghasilan	Jumlah produksi	Jumlah alat produksi	Jumlah orang
Luas sawah		118,2 ha	
Luas tegal		88,2 ha	
Luas Tambak / kolam		17,2 ha	
Mata pencaharian bidang pertanian			1.994
Mata pencaharian bidang industry / kerajinan			349
Mata pencaharian bidang Konstruksi			61
Mata pencaharian bidang Perdagangan			377
Mata pencaharian bidang Angkutan			134
Mata pencaharian bidang industry kecil pindangan ikan			36
Mata pencaharian bidang industry kecil pembuatan terasi			28
Produksi tanaman padi	556 ton		
Produksi tanaman jagung	740 ton		
Produksi sayur-sayuran cabe	30 kw		
Produksi semangka	450 kw		
Produksi ikan laut	3.829 kw		
Produksi perikanan tambak	122 kw		

Sumber: Kecamatan Puger Dalam Angka tahun 2011

Ditilik dari tabel 4.1.diatas potensi perikanan menjadi tumpuhan mata pencaharian penduduk sekitar. Hal ini dapat dimaklumi oleh karena lokasi geografis desa Puger Kulon langsung berbatasan dengan laut sehingga masyarakat bertumpu pada perikanan laut dibanding dengan perikanan darat dan pertanian. Meskipun ketergantungan pada alam dan hasil bahan mentah dari laut ini masih sangat terlihat karena pengembangan usaha industri kecil pengolahan perikanan masih tidak sebesar daerah pantai lain seperti misalnya daerah pelabuhan ikan di Muncar Banyuwangi yang telah memiliki usaha pengalengan dan penepungan ikan dan pengolahan terasi, namun demikian usaha industri kecil rumahan terasi, pemindangan, dan pengeringan ikan telah menjadi mata pencaharian tumpuhan masyarakat Puger Kulon. Matapencaharian penduduk Puger Kulon itu sangat dipengaruhi oleh tata letak geografis nya yang dapat diamati pada peta di bawah ini.



Sumber : Peta Kabupaten Jember, Karya Pembina Swajaya, Surabaya,
 Skala 1:125.000

Bagan 4.1: Peta Bumi



Sumber: Profil Desa Puger Kulon tahun 2009 dan hasil data observasi penelitian

Bagan 4.2.: Grafis Letak Sarana-Prasarana Desa Puger Kulon

Peta ke dua menggambarkan lebih detail tata letak desa Puger Kulon. Tergambar di dalamnya sarana-prasarana yang berpotensi untuk pengembangan masyarakat. Gambaran sarana ekonomi pelabuhan ikan yang memiliki kapasitas lebih dari seribu perahu penangkap ikan merupakan potensi pengembangan yang sangat besar bagi seluruh masyarakat wilayah Desa Puger Kulon dan bahkan secara umum untuk masyarakat Kecamatan Puger. Bahkan pengembangan areal pelabuhan menjadi makin meluas ke bibir pantai sekitarnya. Pada tahun 2005 saja telah mulai terpikirkan untuk membuka areal pelabuhan untuk sandar perahu nelayan ke pantai Getem di dusun Getem desa Mojosari, yang telah kurang lebih disandari lebih dari 200 perahu nelayan, desa sebelah Barat Puger Kulon. Perluasan areal sandar perahu nelayan penangkap ikan itu telah merambah ke daerah aliran sungai Besini. Sehingga areal itu makin ramai, rumah di pinggiran sungai itu juga makin memiliki nilai yang tinggi.

Pengembangan areal Daerah Aliran Sungai (DAS) Besini ini memungkinkan untuk memberikan daya tarik analisis bahwa semakin berkembang potensi perikanan menuju ke arah sebelah Timur pelabuhan. Dibandingkan dengan wilayah Barat Pelabuhan yang merupakan areal desa Puger Wetan, pengembangan ke arah sungai Besini lebih potensial. Sejarah nampaknya memberikan fakta yang nyata bahwa sejak dulu areal Sungai Besini merupakan areal yang memiliki daya tarik tersendiri meskipun masih merupakan daerah terpencil dan terkucil, dan bahkan disebut-sebut

sebagai daerah hitam karena tidak ada orang menyukai tinggal di lokasi itu yang merupakan hutan dan rawa yang gelap.¹⁵

Sarana prasarana yang berkembang lainnya yang mendorong pengembangan wilayah Puger Kulon adalah adanya kemauan pemerintah untuk mengembangkan ODTW (obyek dan daya tarik wisata) pantai Kucur. Pengembangan daerah wisata pantai Kucur yang menyajikan keindahan pantai dan bukit juga menyajikan wisata kuliner ikan laut segar bakar dan aneka masakan laut yang dilakukan oleh para pengusaha masyarakat sekitar.

Pengembangan wisata pantai Pancer semakin meyakinkan pada semua pihak bahwa wilayah Desa Puger Kulon memiliki prospek yang besar pada masa akan datang. Bahkan tanda-tanda itu telah kelihatan sejak sekarang. Jalan Lintas Selatan (JLS) yang telah dibangun oleh pemerintah pusat sepanjang ratusan kilometer menyusuri pantai selatan pulau Jawa, makin mendorong minat para pengembang untuk memiliki asset tanah maupun bangunan di sekitar lokasi pantai. Pemerintah telah merangsang pengembangan pemukiman di sekitar jalan lintas selatan dengan program bantuan perumahan bagi para nelayan. Seperti yang Nampak dalam gambar di bawah ini. Perumahan ini memungkinkan untuk bertambah seiring dengan makin berkembangnya minat masyarakat untuk memiliki asset di lingkungan sekitar.

¹⁵Penjelasan di dapat dari Jrm, tetua desa Puger Kulon, mantan kades dua periode tahun 1968-1984 dalam sebuah sesi wawancara

4.2. ‘Besini’ Berhasil Membuka Isolasi Wilayah Dusun Besini

Selintas nama lokalisasi Besini pasti diambil dari nama sungai Besini dan dusun Besini. Wilayah ini merupakan daerah terisolir karena terdiri dari daerah rawa dan pantai yang belum terjamah oleh penduduk. Tidak satupun orang yang mau bertempat tinggal di lingkungan dusun Besini ini. Kecuali beberapa rumah saja di tepi aliran sungai yaitu beberapa buah tidak lebih dari tiga buah rumah, itupun rumah bordil. Rumah mesum inipun terpaksa dipindahkan di lingkungan sungai Besini setelah rumah bordil ini dibicarakan oleh para petinggi desa karena letaknya di pasar ikan di dekat TPI, di tahun 1960an.

Para petinggi desa saat itu, masih berpersepsi positif, bahwa rumah bordil itu masih penting karena menjadi pusat kunjungan para nelayan laki-laki yang baru turun dari laut, membawa banyak uang yang didapatnya, untuk dibelanjakan di rumah bordil itu. Meskipun keributan sering muncul karena para istri nelayan-nelayan itu melakukan intimidasi karena merasa tidak ‘kebagian’ penghasilan dari para suami yang ‘jajan’ seks di lokasi ‘senukan’ itu.

Banyak protes itu menyebabkan dipindahkannya rumah bordil dekat pasar ikan itu, ke pinggiran sungai Besini. Jumlah awalnya hanya 3 (tiga) rumah, namun makin lama makin bertambah menjadi 9 (sembilan) rumah. Pertimbangan dipindahnya lokasi bordil itu adalah karena menghindari keributan antar warga

dan lokasi tepi sungai Besini yang saat itu sangat sepi dan tidak ada rumah warga menjadi tempat strategis untuk menjauhkan rumah bordil itu dari keramaian. Di sisi lain masih mengingat bahwa ‘jajan seksual’ bagi para nelayan yang telah bekerja keras selama di laut, memang dibutuhkan sehingga adanya rumah bordil tidak dilarang begitu saja. Kebijakan pemerintah desa itu dianggap logis dan menjadi jalan tengah antara kelompok yang pro dan kontra adanya prostitusi.

Mulailah berkembang cikal bakal lokalisasi Besini di Puger Kulon. Seperti halnya lokalisasi rumah bordil di pasar Mungker, di desa Mojosari, dituturkan oleh pak Jrm bahwa ada ‘persaingan’ antara warga desa Mojosari dan Puger Kulon saat itu. Jika Puger Kulon bisa membuat lokalisasi, maka mengapa tidak Mojosari, begitu sekelompok orang berpendapat. Maka muncullah beberapa rumah bordil yang dibuka oleh mucikari-mucikari yang ada di Mojosari. Kelak kemudian hari lokalisasi Mungker menjadi semakin besar. Para mucikarinya bersaing dengan mucikari di pinggiran sungai Besini, meskipun pada akhirnya akan bertemu juga di lokalisasi yang dibentuk oleh pemerintah yang berjudul TPST (tempat pelayanan sosial transisi) di tahun 1990 an yang menyatukan seluruh lokalisasi se-Kabupaten Jember di Puger Kulon.

Sementara jauh sebelum itu, Pemerintah Kabupaten Jember sejak tahun 1968 telah menerapkan kebijakan pelarangan prostitusi, yang ditindaklanjuti dengan kebijakan tahun 1984 dan

yang baru adalah kebijakan tahun 2001 yang memperbarui kebijakan tahun 1984 tentang pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember. Realisasi kebijakan tahun 1984 adalah kebijakan merelokasi dan mengumpulkan lokalisasi-lokalisasi prostitusi liar se Kabupaten Jember di Kaliputih Rambipuji dengan tujuan melakukan rehabilitasi para pelacur dan mucikari melalui program Wanita Harapan. Harapan dari program itu adalah upaya untuk mengentaskan para pelacur dan mucikarinya dengan pendidikan keterampilan usaha. Di bawah koordinasi Dinas Sosial, program itu dilaksanakan dengan menempatkan para pengawas dari Dinas Sosial. Beberapa informan menyatakan bahwa program itu merupakan program gagal karena program yang menempatkan banyak pendamping dari Dinas Sosial itu malahan menjadi mucikari di sana.

Berikut kutipan singkat informan yang pandangannya mencerminkan gagalnya program Wanita Harapan di Kaliputih Rambipuji itu. Saya sebut saja AP¹⁶.

“Saya memiliki kisah hidup yang unik, yang mungkin banyak orang mencibir, karena tidak simpati, karena berkaitan dengan pelacur, mucikari dan kegagalan program Dinsos masa itu. Tetapi, bagi saya kisah ini bisa menjadi bagian dari kearifan agar orang menjadi tidak semena-mena pada orang sengsara. Saya berpacaran dengan seorang PSK. Tiap malam minggu ketika saya lepas kuliah, saya ajak dia berkencan, dia berada di lokalisasi Kaliputih Rambipuji. Saya ajak dia lari dari kewajiban mengikuti

¹⁶Dalam berbagai kesempatan AP menceritakan pengalamannya di lokalisasi dengan tanpa beban, saya kenal dia dan menjadi informan sejak tahun 2007 hingga sekarang.

pelajaran keterampilan yang diberikan oleh bapak-bapak dan ibu-ibu instruktur. Meskipun saya sadar bahwa itu berguna untuk kehidupan selanjutnya untuk pacar saya itu, namun saya tidak peduli, saya ajak dia keliling kota hingga pagi hari. Sulit juga lari dari acara itu, tapi saya ambil tangga saya ajak dia melompati tembok lokalisasi dan turun keluar melalui tangga juga. Mengapa saya lakukan itu karena saya tahu bahwa banyak instruktur dan pengawas dari Dinas Sosial juga yang tidak memberi contoh benar bahkan mereka banyak yang jadi mucikari. Makanya untuk apa memeras otak, lebih baik bersenang-senang.”

Program ‘Wanita Harapan’ pada akhirnya menjadi bagian dari harapan semata-mata. Perkembangan pesat dari bisnis seks di Kaliputih mengalahkan program yang digagas oleh Pemerintah Daerah kala itu. H Bhrd aktifis Muhammadiyah dan tokoh Partai Politik saat itu menceritakan bahwa program Wanita Harapan tenggelam begitu saja tidak berbekas bahkan menjadi kalah dengan istilah lain yakni SMA 11. H Bhrd menuturkan saat wawancara di kediamannya sebagai berikut.

“Saya dipanggil Pak Syariin (Ketua Partai Golkar saat itu) dan Pak Pono, Bupati kala itu, untuk diajak berbicara tentang bagaimana menyelesaikan permasalahan pelacuran di Kaliputih. Dulu dipindahkan ke Kaliputih karena pelacuran berserakan di mana-mana dan menjadi sampah masyarakat yang tidak sedap dipandang mata. Makanya seluruh lokalisasi disatukan dengan diberi sentuhan program rehabilitasi. Namun kenyataannya apa, malahan menjadi semakin besar dan seolah pemerintah melegalkan prostitusi di sana. Bahkan pelanggannya anak-anak SMA dan mahasiswa juga. Sehingga di sana disebut dengan istilah SMA 11. Istilah itu menunjukkan lokalisasi yang penuh dengan anak muda, dan jaraknya yang 11 kilometer

dari kota. Prihatin saat itu semua tokoh di Jember, bagaimana mengatasinya.”¹⁷

Keadaan itu menjadi semakin parah, dan ramai diperbincangkan di kalangan pimpinan kabupaten. Mulailah muncul pemikiran untuk memindahkannya lagi dengan asumsi lokalisasi terlalu dekat dari kota. Mudah dijangkau oleh anak sekolah, mahasiswa dan pegawai, sehingga penting untuk ‘membuang’ jauh lokalisasi. Membuang jauh itu dalam kapasitas upaya untuk menghabisi juga sebenarnya. Penuturannya dituliskan sebagai berikut.

“Mulailah perundingan-perundingan antar tokoh masyarakat yang membahas bagaimana dan kemana lokalisasi akan dipindahkan. Ketika digulirkan di DPRD dan dibicarakan secara teknis di tingkat komisi D saat itu, saya tidak melihat penolakan apapun dari fraksi lain. Misalnya Golkar pasti mendukung karena saya sendiri, meskipun basis dukungan Golkar di sana banyak, namun saya tidak khawatir tentang itu. PPP mendukung pemindahan itu, ABRI juga mendukung, dan PDI diam saja. Saya tahu tidak banyak mereka akan bela massanya di sana karena dia minoritas juga di DPR. Yah diam saya artikan setuju saja. Dengan begitu maka mulailah dicarikan tempat, beberapa camat diundang namun pilihan jatuh ke Kecamatan Puger sebagai tempat yang strategis. Pertimbangan utamanya adalah di Puger lebih banyak punya lokalisasi dibandingkan di daerah lain. Awalnya memang para tokoh di Puger juga menolak, namun banyak masukan kami berikan termasuk keinginan untuk suatu saat ‘menghabisi’ lokalisasi itu.”

¹⁷Wawancara dengan H Bhrd, di kediamannya.

Di tahun 1990-an mulailah masuk para mucikari ke lokalisasi Besini, menurut Jrm perpindahan itu berangsur-angsur, diawali dari para mucikari dari Rambipuji ada di ujung sebelah Timur menempati RT I kemudian bertambah ke tengah, di RT II untuk mucikari-mucikari lainnya, dan berikutnya serentak para mucikari dari Mungker yang berada di lokasi RT III. Berikut Jrm menuturkan pada saya tentang hal itu.

“Selaku Kepala Desa saat itu, saya ditugaskan oleh Pemerintah Kabupaten untuk segera mencari lokasi yang cukup untuk perpindahan lokalisasi Kaliputih. Saat itu yang saya perkirakan adalah 90 mucikari. Dengan demikian harus ada lahan cukup luas untuk mereka membangun rumah. Setelah saya amati maka jatuhlah pilihan saya pada tanah pengairan yang kosong dan tidak berpenghuni dan saat itu sebagian besar terdiri dari rawa. Luasnya kurang lebih 3 ha. Setelah dilakukan ijin pada Dinas Pengairan, maka mulailah upaya menyuruh para mucikari membangun rumah-rumah mereka. Jadi dengan demikian tanah itu tetap menjadi tanah pengairan hingga sekarang.”¹⁸

Liku-liku munculnya lokalisasi prostitusi di Besini memberikan pemahaman pada semua pihak bahwa lokalisasi dimanapun memiliki daya tariknya. Meskipun targetnya ‘dihabisi’ namun memang pemerintah tidak menginginkan begitu saja dalam melakukannya sehingga mengesankan kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan. Setidaknya itu yang pernah juga disebut oleh H. Bhrd Rsd. Perpindahan ke Besini juga dalam kapasitas

¹⁸Jrm, diwawancarai beberapa kali di tahun 2012 dan 2013 untuk mendengarkan kesaksian sejarahnya atas lokalisasi Besini

rehabilitasi. Namun demikian apapun kapasitasnya di tahun 1990-an itu, apakah rehabilitasi atau lokalisir prostitusi, semua itu menjadikan lokalisasi ini ‘bersinar’ yang ditunjukkan melalui jumlah mucikarinya dan pelacurnya yang makin banyak. Tahun 2007 bahkan jumlahnya mencapai 600 pelacur yang terdistribusi dalam kurang lebih 193 mucikari (Jrm, wawancara 11/2/2012 dan 13/3/2013)

Lokalisasi Besini saat pertama kali dibangun bertata letak seperti grafis di bawah ini, Bagan 4.3 dibentuk seperti huruf ‘L telungkup’ jika dipandang dari arah Selatan. Lokalisasi ini berada lebih tinggi dari persawahan yang ada di sekelilingnya kurang lebih hingga dua meter diatas sawah. Pada saat pembuatannya urukan tanah digunakan untuk meninggikan lokasi yang rendah seperti halnya di lokasi yang sebelah ujung timur. Lokasi ini dibatasi dengan tembok tinggi kurang lebih hingga tiga meter. Sehingga tidak nampak dari perkampungan deretan perumahan yang berjajar memanjang itu. Khusus lokalisasi sebelah timur tidak ada tembok pembatas karena sekelilingnya adalah hamparan sawah dan lokasinya lebih sempit sehingga hanya sisi selatan saja yang ada deretan rumah bordilnya. Sekarang lokasi itu telah berubah menjadi rumah-rumah penduduk yang bibir sungainya menjadi tambatan perahu nelayan.

Lokalisasi prostitusi liar ini merupakan bagian wilayah di Desa Puger Kulon yang berada di wilayah RW I terdiri dari 3 RT. RT I berada di sebelah barat, RT II berada di sebelah tengah dan

RT III di sebelah Timur. Ketua RT I adalah P. Mryn, RT II adalah P.Yt dan ketua RT III adalah P.Whp. sedangkan ketua RW adalah P.Ddk. Ketua Keamanan adalah P. Jhn. Ketua Parkir adalah P.No. Di sisi lain Sekdes Puger Kulon (Shdq, Carik Desa Puger Kulon, wawancara dilakukan 22/2/2012 di kantorKecamatan Desa Puger Kulon), menyatakan bahwa dibentuknya RW tersendiri bagi areal lokalisasi Besini adalah upaya untuk melokalisir warga pendatang yang memiliki kebiasaan yang berbeda dengan warga sekitar. Dibentuknya RW sendiri ini mereka dapat dengan mudah dikoordinir jika ada hal-hal yang membutuhkan koordinasi seperti misalnya partisipasi warga untuk ikut mendukung aktifitas sosial kemasyarakatan secara umum.Misalnya menarik sumbangan atau menyelesaikan permasalahan yang ditimbulkan akibat adanya lokalisasi.

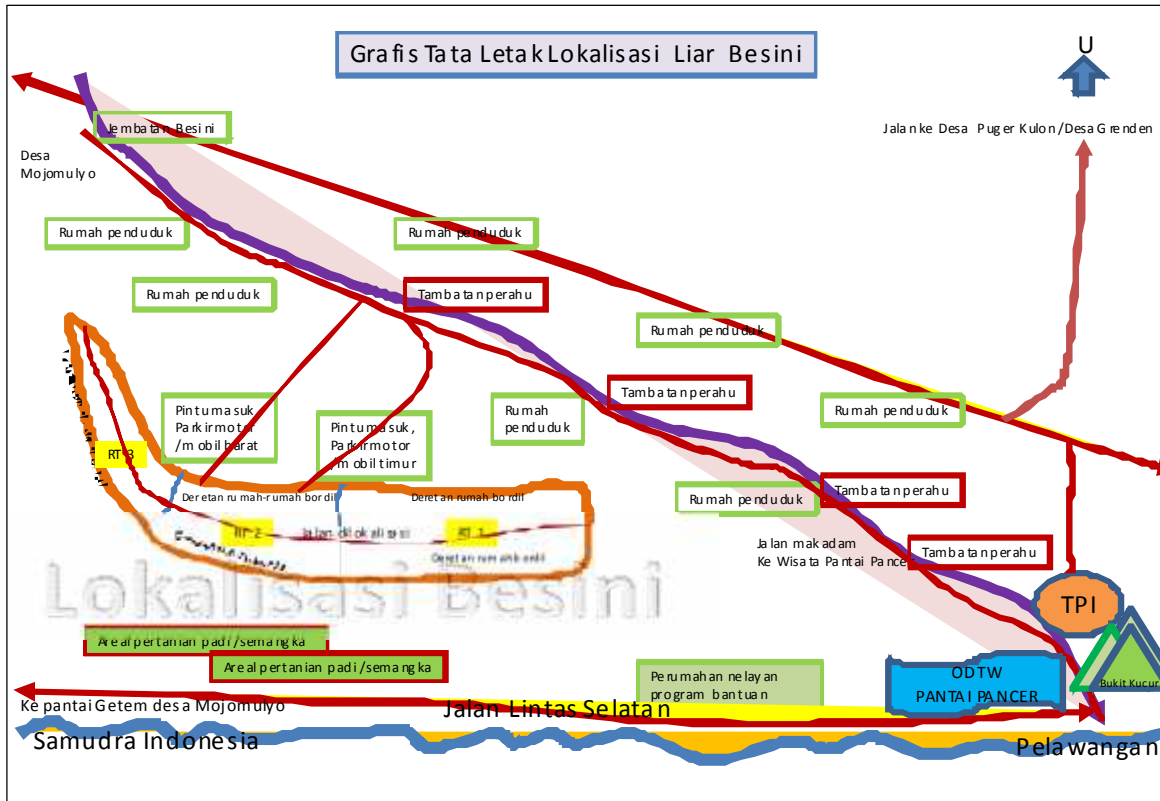
Hal lain yang juga menjadi alasan mengapa dibentuk RW lain adalah agar para warga lokalisasi Besini dapat mengaktualisasi kepentingannya melalui keberadaan RW tersendiri ditengah-tengah warga desa Puger Kulon. Dalam keterangannya program pemerintah yang dikucurkan pada warga lokalisasi tidak jauh berbeda dengan pada RW lain, misalnya pengerasan jalan, pembangunan gapura pintu masuk dan program pemerintah yang lain.

Perlakuan yang sama ini menimbulkan pemikiran kritis bahwa dalam banyak aspek lokalisasi prostitusi telah makin diterima dan diakui sebagai ‘kalangan biasa’ dan hal ini yang

sesungguhnya diimpikan oleh para pelaku prostitusi yang memperjuangkan prostitusi sebagai suatu yang biasa dan bisnis prostitusi adalah sama dengan bisnis beras, bisnis minyak goreng, bisnis daging yang memungkinkan orang siapapun dapat berbisnis itu tanpa gangguan. Penghargaan itu menunjukkan tidak ada lagi diskriminasi peran. Kepala desa saat itu, Ad Stm memberikan pandangannya tentang lokalisasi yang diperlakukan sama dengan warga masyarakat yang lain. Jelas, bahwa Ad Stm memberikan penghargaan sama pada warga lokalisasi karena merasa bahwa lokalisasi juga memiliki peran dalam pemerintahan desa dan aktifitas kemasyarakatan lainnya. Lebih lengkap kutipan wawancaranya disusun dalam rangkaian kalimat berikut ini.

“Warga lokalisasi itu memang dikategorikan bukan sebagai warga istimewa maupun sebagai warga yang terhina. Saya memiliki pandangan bahwa mereka semua warga yang memiliki hak untuk bekerja. Mereka semua memiliki keluarga, anak dan orang tua yang harus dihidupi. Dengan demikian sama dengan kita semua. Itulah sebabnya saya juga melindungi mereka dalam kapasitas mencari nafkah. Di samping itu partisipasinya dalam kegiatan bermasyarakat yang selalu ada. Maka dari itu saya mengamati masyarakat sekitar tidak memasalahkan keberadaan lokalisasi itu. Jadi sebaliknya juga ketika ada program pemerintah lingkungan mereka juga diperlakukan sama, misalnya perbaikan jalan, pengaspalan jalan menuju lokalisasi sudah dilakukan. Karena banyak orang menuju ke sana maka lingkungan Besini makin ramai dibandingkan dulu.” (Wawancara Kepala Desa Ad Stm, 15/2/2012)

Kepala Desa yang memiliki pandangan *'welcome'* pada lokalisasi sebagai salah satu sarana *'meramaikan'* wilayah Besini yang dulu rawa *'tidak terjamah'*, memberikan gambaran kualitatif bahwa peran lokalisasi sebagai *'sarana-prasarana publik'* diakui memiliki peran. Apakah perannya lebih dulu atau belakangan terhadap pengembangan wilayah Desa Puger Kulon, nampaknya tidak dapat dikalkulasi secara matematis. Namun ada sinergi antara pengembangan wilayah Besini yang dulu terisolir sehingga memungkinkan untuk makin terbukanya daerah wisata Pantai Pancer atau lokalisasi Besini makin berkembang karena makin melubernya penggunaan TPI Puger, semua dianggap memiliki andil yang signifikan untuk pengembangan wilayah terisolir seperti daerah rawa-rawa yang ditempati lokalisasi Besini. Bahkan jika dihubungkan dengan letak geografisnya yang berada di tengah-tengah sarana pengembangan wilayah: JLS, TPI, ODTW Pantai Pancer, maka tanah 3 hektar milik Dinas Pengairan itu menjadi strategis. Lihat grafis berikut ini.



Sumber: data observasi penelitian 2012, diolah

Bagan 4.3.: Grafis Tata Letak Lokalisasi Liar Besini

BAB V:

RASIONALITAS KEBIJAKAN

Ide rasionalitas adalah ide inti dari teori dan praktik pembuatan keputusan. Model pembuatan keputusan yang berfokus pada rasionalitas menyatakan bahwa jika ingin memahami dunia keputusan yang riil, harus dipertimbangkan sejauh mana keputusan itu adalah merupakan hasil dari keputusan yang rasional. Model imperatif rasional Weber dalam pembuatan keputusan organisasi merupakan titik awal dari analisis rasionalitas dalam kebijakan publik. Bagi Weber selayaknya dalam organisasi birokrasi adalah merupakan organisasi ideal. Birokrasi dalam tataran ideal itu memiliki spesialisasi, hierarkhi, aturan (*rule*), bersifat impersonal, rekrutmen pejabat yang diangkat dengan bekerja *full time*, pejabat karir, dan adanya pemisahan sektor publik dan sektor privat. Konsepsi dalam tataran ‘ideal’ pada dasarnya memiliki berbagai perbedaan dengan realitas empiris.

Karya Herbert Simon ‘*Administrative Behaviour*’ (Parsons, 2005) adalah karya penting untuk analisis rasionalitas dalam pembuatan keputusan yang dianggap lebih dapat menjelaskan fakta empiris pembuatan keputusan. Karya ini merupakan karya yang menjelaskan keputusan dalam organisasi dalam pengertian riil dan bukan dalam kapasitas ideal. Pemikiran Simon itu diawali dari adanya pemikiran kritis akan adanya model pembuatan

keputusan yang menurut para ekonom, manusia memiliki preferensi yang didasari dari *homo economicus* yang dapat memilih diantara alternatif-alternatif. Manusia memiliki pengetahuan yang sempurna, kapasitasnya untuk mendapatkan dan memproses pengetahuan yang tidak ada batasnya. Dari sana dia dapat memilih alternatif terbaik. Manusia ekonomi dikendalikan oleh nalar *reason* dan kalkulasi rasional. Di sisi lain Freud, Pareto, dan Laswell menyatakan bahwa keputusan manusia digerakkan oleh hasrat *passion*, insting serta kecemasan dan perasaan bawah sadar. Simon membahas bahwa pembuatan keputusan manusia dalam organisasi difahami sebagai kegiatan yang berada di tengah-tengah kedua titik ekstrim itu. Analisis Simon berdasar pada bagaimana mengakomodasi baik itu akal maupun perasaan. Konsep Simon berusaha menjelaskan bagaimana perilaku manusia meskipun tidak rasional namun dilakukan dengan 'niat yang baik'. Konsep ini dikenal dengan konsep rasionalitas yang terbatas tetapi tidak 'irrasional', itu disebut dengan rasionalitas yang 'terkekang' (*bounded rationality*).

Analisis pembuatan kebijakan dikerangkai oleh pendekatan-pendekatan ini yaitu seputar pendekatan yang dipromosikan para ekonom yang didasarkan pada model 'tipe ideal' yang sama sekali tidak realistis, dan model yang dikemukakan Freud tentang kondisi manusia. Model-model itu bagi Simon tidak banyak membantu untuk memahami aktualisasi pembuatan keputusan. Dalam *Administrasi Behaviour*, Simon

berargumentasi bahwa rasionalitas itu ada keterbatasannya karena beberapa hal antara lain adalah: sifat pengetahuan yang terbatas dan terfragmentasi, konsekuensi yang tidak dapat diketahui, sehingga si pembuat keputusan mengandalkan pada kapasitas untuk melakukan penilaian; keterbatasan perhatian terhadap problem yang terlalu banyak; manusia belajar menyesuaikan perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang diniatkan; batas daya tampung pikiran manusia; rentang perhatian manusia terbatas; perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu, pembuatan keputusan dibatasi oleh lingkungan organisasional. Dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada pada diri manusia itu, menimbulkan pertanyaan bagaimana keputusan bisa rasional? Sesungguhnya menurut Simon rasionalitas adalah prosedural, yaitu hal yang bisa dilihat sebagai pemilihan tujuan dan tindakan yang bisa mencapai nilai atau tujuan yang diharapkan. Seorang individu bisa dikatakan sebagai telah bertindak rasional jika perilakunya punya tujuan dan diarahkan untuk merealisasikan tujuan tersebut. Suatu organisasi bisa dikatakan rasional jika ia berusaha mencapai atau memaksimalkan nilainya dalam situasi tertentu.

Bagian berikut ini berusaha mendeskripsikan kebijakan pelarangan prostitusi dalam analisis ide pembuatan keputusan yang nampaknya memiliki pengaruh terhadap implementasi kebijakan di lapangan. Logika yang mendasari penulisan bagian ini adalah bahwa rumusan kebijakan yang dibuat sedemikian

rupa, menunjukkan realitas apa yang ingin diraih melalui kebijakan. Di samping itu ide pembuatan keputusan itu memiliki dampak terhadap fenomena yang berkembang saat kebijakan dilaksanakan. Keinginan dan tujuan kebijakan yang tercermin dalam kebijakan pelarangan prostitusi adalah upaya untuk menghilangkan sarana pemenuhan kebutuhan seksualitas masyarakat (yang dianggap *upnormal* tentunya bagi kalangan normal) dengan jalan menghukum dengan berbagai cara dan prosedur terhadap pelaku pelacuran, dan memberdayakan mereka agar tidak menjadi ‘sarana/penyedia jasa’ lagi. Itulah yang dapat dikatakan sebagai bentuk-bentuk /upaya-upaya dalam kapasitas mewujudkan ‘rasionalitas’ pelarangan perilaku transaksi seks, yang dalam tataran teoritik disebut sebagai rasionalitas yang dikeang atau dibatasi (Herbert Simon dalam Parson,2005).

5.1. Upaya Menghukum Pelacur

Surat Keputusan Bupati no.188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi (TPST) untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember bukanlah kebijakan satu-satunya di Kabupaten Jember. Kebijakan pelarangan yang berupa Peraturan Daerah telah ada ketika masa pemerintahan sebelumnya di tahun 2001. Peraturan Daerah itu adalah 14 tahun 2001 tentang Penanganan Prostitusi Di Kabupaten Jember. Bahkan kalau ditelusuri lebih dalam lagi telah ada pelarangan aktifitas prostitusi di tahun 1955 adalah Peraturan

Daerah tentang tata susila di jalan umum, Peraturan Daerah Kabupaten Jember tertanggal 10 Agustus 1955 tentang Rumah Pelacuran. Keduanya disahkan melalui SK Gubernur Jawa Timur dengan SK no.0/B.H./75/376 tertanggal 15 Agustus 1955. Kedua Peraturan Daerah itu menjadi dinyatakan tidak berlaku setelah terbit Peraturan Daerah Kabupaten Jember nomor 16 tahun 1957 tentang Pemberantasan Pelacuran dalam Daerah Kabupaten Jember yang ditandatangani oleh wakil ketua DPRD Peralihan Kabupaten Jember tanggal 21 Oktober 1957. Selanjutnya terbit Peraturan Daerah Kabupaten Jember no. 8 tahun 1968 tentang Pemberantasan Pelacuran yang ditandatangani oleh Ketua DPRD Gotong Royong pada tanggal 2 April 1968. Sesungguhnya pada tahun 1984 terdapat Peraturan Daerah no. 6 yang ditandatangani melalui SK Gubernur Jawa Timur tertanggal 11 Oktober 1984, yang dicabut oleh Peraturan Daerah no 14 tahun 2001 karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dewasa ini. Hingga kemudian munculkan SK Bupati no.188.45/39/012/2007.

Peraturan Daerah dan SK-SK yang telah ada pada umumnya sesuai dengan perihal yang mengatur atau melarang kegiatan prostitusi menyangkut hal pokok yang berkaitan dengan siapa yang dikenai aturan tersebut dan hukuman apa yang ditimpakan pada para pelaku nya jika melakukan aktifitas pelacuran. Peraturan Daerah no 16 tahun 1957 jelas menuliskan larangan pada siapa saja untuk menjadi pelacur, menjadi penyedia tempat pelacuran (rumah bordil), dan juga melarang orang untuk

bertamu pada rumah yang diindikasikan menjadi tempat pelacuran (pelanggan pelacur). Peraturan Daerah itu menimpakan ganjaran hukuman fisik selama 3 bulan atau denda sebesar Rp. 2.500,00. Jadi baik sebagai pelacur, sebagai mucikari maupun sebagai pelanggan jika tertangkap maka akan dihukum setimpal. Jika mereka semua melakukannya lagi (mengulangnya) dalam jangka waktu tidak lebih dari satu tahun maka hukumannya akan menjadi dua kali lipat. Demikian juga dengan Perda-Perda yang lain, sudah jelas terlihat pemberlakuan hukuman pada mucikari, pelacur dan pelanggan.

Hal yang kurang jelas adalah karakteristik pelacur. Pelacur yang dimaksud dalam Peraturan Daerah yang lama (16/1957 dan 8 tahun 1968) yang hanya dibedakan dengan karakteristik penyediaan diri untuk melakukan zina (perbuatan cabul) untuk umum. Seperti kutipan pada dua Perda dibawah ini.

Perda Kabupaten Jember no 16/1957 dan Perda Kabupaten Jember no. 8 tahun 1968 menyatakan definisi pelacuran dan definisi pelacur sebagai berikut:

pasal 1:

- a. Pelacuran ialah siapapun baik laki-laki maupun perempuan yang menyediakan diri kepada umum untuk melakukan zina dan / atau perbuatan cabul.
- b. Perbuatan cabul ialah tiap-tiap perbuatan atau perhubungan yang bertujuan memuaskan hawa nafsu

perkelaminan yang menyinggung perasaan kesusilaan atau kesopanan umum.

Perda Kabupaten Jember no 16/1957:

Pasal 2:

Siapapun yang ada di jalan, di dekat atau di tempat-tempat yang kelihatan dari jalan, dilarang membujuk atau memikat orang lain dengan perkataan-perkataan, isyarat-isyarat, tanda-tanda atau perbuatan lain-lainnya yang maksudnya mengajak melakukan zina atau perbuatan cabul, secara langsung maupun tidak langsung.

Pasal 3:

1. Siapapun yang karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan bahwa ia itu pelacur, tidak diperbolehkan berhenti atau mondar-mandir, baik mempergunakan kendaraan umum maupun tidak, di muka atau di dekat rumah penginapan, pesanggrahan, rumah makan, asrama, balai pertemuan, tempat rapat, dan tempat-tempat umum lainnya.

Perda Kabupaten Jember no. 8 tahun 1968:

Pasal 2:

Setiap orang yang dengan tingkah lakunya menunjukkan tanda-tanda akan melakukan zina dan/atau perbuatan

cabul, dilarang berhenti, mondar mandir baik menggunakan kendaraan maupun tidak di jalan-jalan, di muka atau di tempat-tempat rapat dan di tempat-tempat lainnya baik yang kelihatan maupun yang tidak kelihatan.

Jika dilihat dari arti pelacuran seperti halnya di pasal-pasal diatas maka semua perbuatan yang diluar pernikahan resmi (baik secara agama/nikah sirri, maupun diresmikan oleh pemerintah/KUA) dikategorikan sebagai zina, dan jika seseorang itu berzina dengan umum (banyak orang) itulah seseorang yang dianggap sebagai pelacur.¹ Pasal-pasal itu kurang dapat menyebutkan bagaimana tanda-tanda seorang pelacur, meskipun sudah dibatasi bahwa pelacur itu merupakan aktifitas perzinahan, tetapi sulit mendeteksi seseorang dengan niat akan melakukan perzinahan yang patut dilarang untuk berada di muka atau di dekat rumah penginapan, pesanggrahan, rumah makan, asrama, balai pertemuan, tempat rapat, dan tempat-tempat umum lainnya. Bisakah seseorang begitu saja dikenali niatnya di dalam hati bahwa dia akan melakukan zina.

Perda no. 8 / 1968, bahkan, lebih membuat kesulitan lagi dengan menyatakan bahwa seseorang yang kelihatan seperti berzina dilarang untuk mondar-mandir di tempat rapat maupun di tempat-tempat lainnya baik yang kelihatan maupun yang tidak

¹ Bandingkan dengan Kartini Kartono, yang menyebut pelacur itu adalah orang baik lelaki atau perempuan yang melakukan hubungan seksual dengan didasari adanya komersialitas

kelihatan. Apakah cukup relevan orang yang akan berzina mondar-mandir di tempat rapat? Di sisi lain bagaimana mendeteksi orang yang mau berzina itu berada di tempat yang kelihatan maupun yang tidak kelihatan. Pada intinya Perda lama itu kurang memberikan batasan yang baik kepada masyarakat agar memahami apa karakteristik pelacur.

Lain halnya dengan Peraturan Daerah yang dibuat belakangan adalah Perda nomor 14 tahun 2001. Perda ini ditandatangani Bupati Samsul Hadi Siswoyo, tanggal 15 November 2001 itu tentang Penanganan Prostitusi Di Kabupaten Jember, yang telah membuat penyesuaian karakteristik pelacur lebih jelas. Berikut cuplikan pasal yang berkaitan dengan karakteristik prostitusi dan pelaku prostitusi.

Pasal 1:

7. prostitusi adalah pertukaran hubungan seksual dengan uang atau hadiah-hadiah sebagai suatu transaksi perdagangan
8. pekerja seks adalah orang yang menyediakan jasa layanan seksual dan menjadikannya sebagai kebiasaan dan atau mata pencaharian

Perda tahun 2001 nampak semangat memperbaiki upaya penanganan permasalahan dan upaya mendefinisikan pelacur. Tidak heran Perda ini mengandung substansi yang mengarah perbaikan dari Perda-Perda sebelumnya karena sebelum

ditetapkan, pihak DPRD secara intensif melakukan kajian. Kajian dilakukan bersama-sama dalam sebuah tim yang terdiri dari beberapa elemen masyarakat. Tim yang terbentuk dan melakukan pertemuan pada 10 Februari 2001 itu bertugas membuat *legal drafting*. Tim perumus Perda yang terdiri dari 16 (enam belas) orang itu adalah :

1. Ketua Komisi E DPRD Jember
2. Sekretaris Komisi E DPRD Jember
3. Asisten II Bupati Jember
4. Kabagsos Pemda Jember
5. Kadissos Pemda Jember
6. Kabag Hukum Pemda Jember
7. Bapak Sukip (warga Puger)
8. Bapak Johan (warga Puger)
9. Bapak Azis (warga Puger)
10. Drs. Hendro Sumartono (LAPAM)
11. Bambang (PKP2M)
12. Zainul Munasichin (SKETSA)
13. Dwi Rubiyanti K (Solidaritas Perempuan)
14. Drs.Sutomo, M.Si. (LATAP FISIP Unej)
15. Hendro TS (PMII Jember)
16. Ahmad Fauzan (LSM) (dikutip dari catatan SKETSA,2001 Jember)

Secara umum tim akhirnya menghasilkan *legal draft* yang didalamnya memuat kesepakatan tentang lokalisasi prostitusi di Puger Kulon sebagai tempat rehabilitasi yang masih ditoleransi untuk membuka praktek prostitusi namun dengan eliminasi yang seketat mungkin. Rehabilitasi yang dimaksud adalah rehabilitasi ekonomi dan rehabilitasi mental.

Rehabilitasi ekonomi untuk para pelacur meliputi upaya untuk menyalurkan tenaga kerja para pelacur pada perusahaan yang didirikan oleh Pemerintah Daerah di Puger. Pemerintah juga diminta untuk mengintensifkan pembentukan *home industry* oleh para pelacur dengan melakukan pembekalan keterampilan dan bantuan permodalan pada para pelacur. Selanjutnya Pemda diminta aktif membuka dan memfasilitasi pemasaran hasil usaha mereka. Rehabilitasi untuk para mucikari adalah pemberian hak milik atas tanah yang didiami oleh para mucikari. Upaya sertifikasi tanah akan membantu mucikari untuk terehabilitasi ekonominya. Rehabilitasi mental bagi para pelacur dilakukan dengan mendirikan pondok pesantren dan klinik psikologi di tempat rehabilitasi Puger. Semua upaya rehabilitasi itu dilakukan dengan membentuk pelaksana rehabilitasi yang disebut Yayasan Rehabilitasi Puger yang beranggotakan warga Puger, LSM, dan para tokoh masyarakat.

Pada 15 November 2001, Peraturan Daerah Pelarangan Prostitusi di Kabupaten Jember di sah kan oleh Bupati Jember. Kebijakan itu mengakomodir beberapa hal penting seperti yang

termuat dalam rekomendasi tim. Hal penting yang ada dalam Perda no. 14/2001 adalah penanganan permasalahan prostitusi dengan penyediaan TPST (Tempat Pelayanan Sosial Terpadu) untuk para pekerja seks dalam menyiapkan diri memasuki lapangan kerja lain. Seperti yang tertera dalam pasal 3 dan pasal 4. Fungsi TPST adalah sebagai berikut seperti kutipan Perda berikut.

Pasal 5:

- a. melakukan bimbingan dan motivasi,
- b. melakukan pemberian keterampilan dan manajemen sesuai bakat dan minat masing-masing,
- c. pelayanan kesehatan yang memadai dan rutin,
- d. penyaluran pekerja seks sebagai tenaga kerja ke perusahaan-perusahaan dalam negeri milik swasta maupun pemerintah yang telah ditunjuk oleh pemerintah Kabupaten Jember
- e. upaya memberikan bantuan modal usaha untuk dikembangkan kepada usaha ekonomi produktif dan berkelanjutan

Pasal ini bertujuan untuk mempersiapkan perempuan pelacur agar dapat siap memasuki lapangan usaha yang lain. Amanah Peraturan Daerah itu diberikan kepada para pelaksana yang terdiri dari kelompok kerja yang bertanggungjawab pada Bupati Jember. Kelompok Kerja bekerja selama 3 (tiga) tahun berdasar pedoman pelaksanaan. Kelompok kerja itu terdiri dari :

- Instansi pemerintah Kabupaten Jember Terkait,
- organisasi Kemasyarakatan,
- organisasi kepemudaan,
- akademisi,
- lembaga swadaya masyarakat,
- kalangan profesi,
- tokoh masyarakat,
- warga di tempat pelayanan Sosial transisi.

Perkembangan selanjutnya posisi TPST berusaha diperbaharui oleh Pemerintah Kabupaten Jember dengan menerbitkan Keputusan Bupati nomor 64 tahun 2002 tentang Perubahan Status dan Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Puger Kulon Menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi Untuk Pekerja Seks Komersial Di Kabupaten Jember. Keputusan Bupati ini memandang perlu adanya legalitas dari lokalisasi Besini itu agar tidak dianggap sebagai legalisasi prostitusi. Perubahan status ini harus dilakukan oleh karena desakan banyak pihak yang menghawatirkan adanya pandangan bahwa perpindahan lokalisasi dari Kaliputih ke Puger Kulon hanyalah upaya untuk memindahkan lokalisasi pelacuran semata-mata dan bukan upaya untuk menempatkan dan mempersiapkan para pelacur dan mucikari agar beralih status. Kelihatannya, pemerintah ‘trauma’ dengan program Wanita Harapan yang dilakukan di Kaliputih saat itu yang dianggap tidak berhasil dan hanya menjadi ‘kedok’

prostitusi yang semakin berkembang. Demi terhindar dari pengalaman sebelumnya tersebut, Keputusan Bupati no 64/2002 ini semakin mengatur siapa saja tokoh masyarakat yang terlibat untuk pelaksanaannya. Sebuah Kelompok Kerja dipaparkan dalam lampiran SK yang terdiri dari:

- Pelindung adalah Muspida,
- Ketua I adalah Asisten Ekonomi,
- Ketua II adalah Kepala Dinas Kessos,
- sekretaris adalah Kepala Bagian Bina Sosial Setda Kabupaten Jember.
- Anggota adalah Kodim, Polres, unsur Bappemas, Unsur Dinas Kessos, Unsur
- Dinkes, Unsur Disnaker, Unsur Pol.PP, Bagian Hukum, Bagian Binsos setda,
- Unsur PKK, Unsur Ormas (NU, MUhammadiyah, Muslimat, Fatayat,
- Aisyiyah, Muhammadiyah Cabang),
- LSM,
- Tokoh (Madini Faruq, KH. Bayhaqi Idris, KH. Maulana Syuhada)
- Muspika Puger,
- Kades Pugerkulon.

Dua tahun kemudian kebijakan kembali muncul, Pemerintah Kabupaten Kembali menerbitkan Keputusan Bupati

nomor 39 tahun 2004, tentang Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Puger Kulon Menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Jember. Keputusan ini muncul karena adanya peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sehingga berpengaruh pada nama-nama lembaga dan pejabat di lingkungan pemerintah kabupaten.

Keputusan Bupati no 39/2004 ini nyaris tidak ada hal yang baru yang ada di dalam Keputusan nomor 64/2002, yang intinya tetap menegaskan tugas dan fungsi Kelompok kerja untuk mempersiapkan PSK dan mucikarinya beralih pada pekerjaan lain melalui peningkatan keterampilan dan kemampuan usaha. Disamping itu penegasan kembali akan adanya situasi bebas prostitusi di Kabupaten Jember pada masa pasca TPST berlangsung setelah 3 tahun berjalan terhitung tanggal 22 April 2002. Seperti dikutip dalam pasal-pasal berikut ini.

Pasal 4:

1. Tempat Pelayanan Sosial Transisi dimaksud pasal 1 Keputusan ini, dilaksanakan selama 3 tahun terhitung sejak 22 April 2002
2. Pelayanan dimaksud ayat 1 pasal ini, meliputi penanganan terhadap pekerja seks dan mucikarinya

Pasal 5:

Setelah melewati masa transisi sebagaimana dimaksud pasal 4 Keputusan ini, maka Tempat Pelayanan Sosial Transisi di desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember dinyatakan bebas dari prostitusi dan pekerja seks komersial.

Janji kebijakan ini memungkinkan untuk dicapai atau tidak, belum ada pihak yang bisa memastikan. Hingga tiga tahun berselang muncul kebijakan baru yang mengakhiri masa kerja TPST. Melalui Bupati baru terpilih yaitu MZA Djalal Keputusan Bupati Jember diterbitkan yaitu Keputusan Bupati Jember nomor 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan untuk mucikari serta Penutupan Prostitusi di seluruh Kabupaten Jember. Keputusan Bupati ini memuat banyak hal yang penting untuk keberadaan prostitusi. Antara lain penutupan lokalisasi liar di seluruh Kabupaten Jember. Sebagaimana kutipan berikut ini.

Memutuskan

Satu : menetapkan penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember

Dua : Penutupan yang dimaksud pada diktum kesatu adalah :

- a. Tempat Pelayanan Sosial Transisi Puger dilaksanakan pada tanggal 1 April 2007 sampai dengan selesai
- b. Penutupan Tempat Prostitusi liar lainnya di Kabupaten Jember dilaksanakan pada tanggal 1 Mei 2007 sampai dengan selesai
- c. Penutupan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b. meliputi penangann Pekerja Seks Komersial dan Mucikari serta dampak Sosial lainnya.

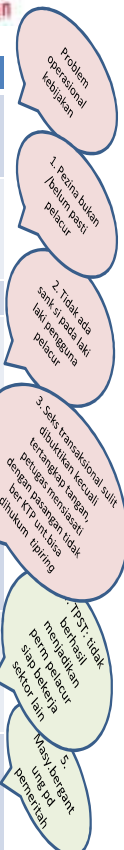
Terbaca dengan jelas bahwa kebijakan berdasar Keputusan Bupati terbaru ini berusaha untuk menindaklanjuti kebijakan-kebijakan sebelumnya yang berusaha menghilangkan prostitusi namun secara bertahap. Pada dasarnya Keputusan Bupati nomor 188/2007 ini seharusnya dilaksanakan pada tahun 2005 ketika Keputusan Bupati no 39/2004 menyebutkan bahwa masa kerja TPST adalah 3 tahun terhitung sejak 22 April 2002. Dengan demikian maka, memungkinkan untuk dapat dianalisis bahwa jeda waktu tiga tahun bagi Bupati MZA Djalal merupakan waktu untuk menyusun dan membaca ‘kemauan politik’ ke arah penutupan TPST, yang sesungguhnya siapapun pihak tahu, bahwa faktanya lokalisasi itu menjadi lokalisasi prostitusi terselubung hingga pada tahun ke tiga masa kepemimpinannya (tahun 2005 masa pilihan

Bupati yang dimenangkan oleh MZA Djalal atas *incumbent* Bupati Samsul Hadi Siswoyo).

Secara kronologis perkembangan kebijakan pelarangan prostitusi yang pernah ada di Kabupaten Jember dapat diamati pada bagan berikut ini.

**Kebijakan-Kebijakan Pelarangan Prostitusi di Kabupaten Jember:
Upaya Menghukum Pelacur dan Problem operasionalisasi Kebijakan**

Kebijakan	Materi kebijakan	Hukuman
Perda 16/1957 tentang Pemberantasan palacuran Dalam Daerah Kabupaten Jember	<ul style="list-style-type: none"> •Jadi pelacur, mucikari dilarang •Jadi tamu rumah bordil dilarang 	pelacur, mucikari, tamu dihukum kurungan 3 bulan atau denda Rp. 2.500.- Mengulagi dihukum 2X lipat
Perda 8/1968 tentang Pemberantasan Pelacuran	<ul style="list-style-type: none"> •Jadi pelacur/pezina umum dilarang •Jadi mucikari dilarang •Jadi tamu (orang yang bertanda-tanda mau berzina) dilarang 	pelacur, mucikari, tamu dihukum 6 bulan penjara atau denda Rp.10.000.-
Perda no 6 th 1984	n.a.	n.a
Perda 14 / 2001 Penanganan Prostitusi Di Kabupaten Jember	<ul style="list-style-type: none"> •Seks transaksional = pelacur dilarang •mucikari dilarang •Jadi tamu/pelanggan tidak diatur eksplisit •Puger Kulon /Besini jadi TPST disebut Lokalisasi Rehabilitasi •Kaliputih ke Pugerkulon 1993 •Disebut ada Tim masy yang membantu 	Pelacur dihukum 6 bulan, atau denda Rp.5 jt. Mucikari dihukum sesuai KUHP (psl 296, psl.506, UUPTPO psl 2/ trafficking)
Kep. Bupati 64/ 2002 : perubahan status Dan penanganan lokalisasi rehabilitasi prostitusi untuk PSK di Jember	<ul style="list-style-type: none"> •Seks transaksional = pelacur dilarang •mucikari dilarang •Jadi tamu pelanggan tidak diatur eksplisit •Besini / Puger Kulon menjadi TPST (3th masa kerja) •Disebut ada Tim masy yang membantu 	Pelacur dihukum 6 bulan, atau denda Rp.5 jt. mucikari dihukum sesuai KUHPpsl 296, psl.506, UUPTPO psl 2
Kep. Bupati 39/2004: Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Puger Kulon Menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi PSK Jbr	<ul style="list-style-type: none"> •Seks transaksional = pelacur dilarang •mucikari dilarang •Jadi tamu pelanggan tidak diatur eksplisit •Besini / Puger Kulon menjadi TPST •Disebut ada Tim masy yang membantu 	Pelacur dihukum 6 bulan, atau denda Rp.5 jt. mucikari dihukum sesuai KUHP psl 296, psl.506, UUPTPO psl 2
Kep. Bupati no 188.45/ 39/012/ 2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi Unt PSK dan Penutupan Prostitusi di Jbr	<ul style="list-style-type: none"> •Seks transaksional = pelacur dilarang •mucikari dilarang •Jadi tamu pelanggan tidak diatur eksplisit •TPST dibubarkan, Prostitusi liar ditutup •Disebut ada Tim masy yang membantu 	Pelacur dihukum 6 bulan, atau denda Rp.5 jt. mucikari dihukum sesuai KUHP psl 296, psl.506, UUPTPO psl 2



Sumber: Data sekunder penelitian, diolah

Bagan 5.1. : Perkembangan Kebijakan Prostitusi di Kabupaten Jember

Sedemikian rupa rumusan Peraturan Daerah telah banyak perbaikan, namun masih ada persoalan yang tidak terpecahkan berkaitan dengan pelaksanaan peraturan. Terutama tentang permasalahan yang berkaitan dengan bagaimana membuktikan adanya hubungan seksual yang berbayar itu. Apakah seorang polisi akan memasang alat monitor dalam kamar seorang pelacur? Ataukah seorang pelacur harus ‘tertangkap tangan’ (tangkap basah) ketika sedang berzina dan saat itu juga ada uang hasil bayaran yang diterimanya? Bagaimana melakukan itu semua. Meskipun seorang polisi atau petugas Satpol PP melakukan razia hingga ke dalam kamar pelacur tetap saja petugas akan kesulitan menangkap tangan orang yang sedang berzina dengan berbayar. Jika ada penggerebegan pasti orang berzina tersebut akan langsung berhenti dan buru-buru mengenakan pakaian. Jika tidak dipaksa untuk mengakui, pasangan zina dengan berbayar ini akan sulit untuk dibuktikan. Hingga akhirnya dalam operasional nya Perda ini ‘disiasati’ oleh petugas dengan mengadakan razia KTP (kartu tanda penduduk) untuk menjerat pasangan zina yang berada di rumah-rumah mesum. Lebih lengkap akan diurai pada bagan 5.1.

5.2. Prosedur Panjang Menuju Hukuman Para Pelaku

Kebijakan dilaksanakan dengan harapan dapat mencapai tujuan kebijakan yang telah dirumuskan. Implementasi kebijakan yang memiliki konsistensi dengan ‘amanah’ kebijakan merupakan

suatu yang ideal dan tidak mengandung reduksi (pengurangan) dan modifikasi-modifikasi baik oleh karena faktor internal pelaksana kebijakan, faktor struktur organisasi, dan juga faktor lingkungan sosio politis. Persoalan mendasar adalah, seringkali ada selisih jarak antara implementasi kebijakan dengan tuntutan kebijakan. Inilah yang disebut dengan reduksi dan modifikasi kebijakan. Berikut ini digambarkan bagaimana kebijakan secara operasional dilaksanakan dan direduksi atau dimodifikasi. Pada bagian akhir disandingkan antara kebijakan yang seharusnya dan pada bagian mana reduksi kebijakan dilakukan oleh para birokrat pelaksana, dalam sebuah bagan.

Kebijakan prostitusi dari tahun ke tahun dilaksanakan. Pembahasan berikut ini akan difokuskan pada kebijakan prostitusi yang dilaksanakan saat terakhir. Pelaksana kebijakan yang dilihat adalah pelaksana di tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten. Oleh karena pelaksanaan di tingkat kecamatan tidak dapat lepas dari kendali pelaksana di tingkat kabupaten.² Pengamatan pada masing-masing satuan kerja yang berkaitan akan didiskripsikan. Seperti halnya pelaksanaan yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja sering disebut Satpol PP, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Kehakiman, dan Kepolisian. Sehingga pengamatan mengarahkan pada temuan bagaimana para pelaksana kebijakan

²Kendali yang dimaksud dalam hal ini adalah kendali dalam arti peran struktur control para birokrat tingkat atas. Dalam konsepsi Christopher Hood; kendali struktur organisasi yang ada diatasnya ini penting sekali bahkan jika perlu harus dikendalikan seperti gaya militer. Pengendalian para petugas di kecamatan, seperti halnya Satpol PP Kecamatan dan Polsek di kecamatan, memiliki otoritas terbatas, meskipun dalam beberapa hal diberi kewenangan menerjemahkan kebijakan di lapangan.

mengimplementasikan kebijakan dan didapat pemahaman tentang selisih antara kebijakan yang seharusnya dan implementasi di lapangan, reduksi atau modifikasi yang merupakan menjadikan adanya reduksi dari idealisme kebijakan. Seperti halnya pengamatan dan wawancara yang dilakukan pada Satpol PP yang didiskripsikan berikut ini, yang menggambarkan bahwa Satpol PP melaksanakan kebijakan bidang pengawasan dan penindakan pada para pelanggar Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati dengan mereduksi kebijakan yang seharusnya, sehingga prostitusi tetap ada dan lokalisasi liar tetap berdiri.

Satpol PP adalah satuan kerja setingkat Badan yang dikepalai oleh seorang Kepala Satpol PP. Satpol PP di Kecamatan berupa seksi. Seksi Satuan Polisi Pamong Praja dikepalai oleh seorang Kepala Kasi. Bagian ini memiliki 16 (enam belas) orang pesonil termasuk kepala seksi. Secara terperinci keanggotaan seksi satpol pp di kecamatan Puger adalah seorang kepala seksi Ketertiban (Trantib) bernama Mhyd, seorang administrasi Tata Usaha (admin TU) adalah Ek S. Bkt, seorang Operasional / Komandan Regu bernama di bawah koordinasi komandan regu ada 13 anggota Satpol PP.

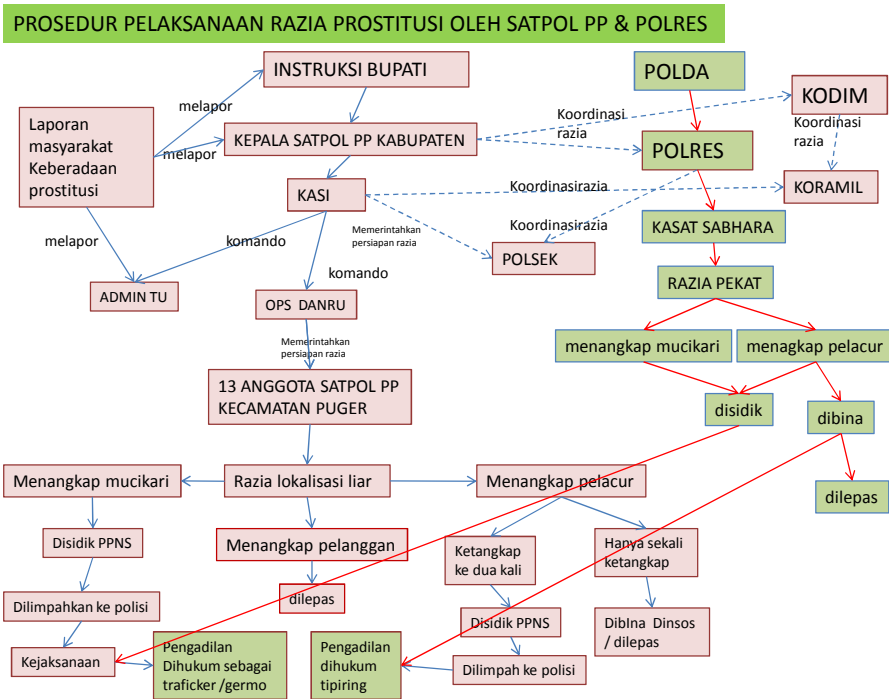
Berdasar tugas pokok dan fungsinya Satpol PP merupakan pihak yang berkewajiban untuk melakukan penegakan Peraturan Daerah Pelarangan Prostitusi. Dalam melakukan penegakan peraturan daerah penutupan TPST dan pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember Satpol PP memiliki aktifitas pengawasan yang

dilakukan dengan kontrol/patrol di dan penindakan. Secara lengkap Ek S. Bkt memberikan penjelasannya di kantor kecamatan Puger pada tanggal 13-3-2013 siang ketika ditanya tentang bagaimana prosedur kegiatan penegakan Perda, bagaimana pendapatnya tentang keberadaan lokalisasi Besini yang masih saja ada dan bagaimana perasaan dia terhadap para pelacur dan para mucikari. Berikut rangkumannya.

“Untuk melakukan razia, kami tidak begitu saja datang dan melakukan penggerebegan. Kami lakukan itu terutama jika ada laporan dari masyarakat. Masyarakat yang melaporkan harus dapat memberikan keterangan lengkap dan senyatanya bahwa di suatu lokasi ada pelacuran. Setelah kami terima laporan itu, lantas kami menurunkan *intelkam* untuk menyelidiki kebenaran laporan masyarakat itu. Jika terbukti benar maka kami akan melakukan persiapan-persiapan. Persiapan itu antara lain adalah koordinasi dengan pihak Polsek, Koramil dan Dinsos. Dalam hal ini akan diupayakan razia lokasi prostitusi dan rencana dilakukannya razia itu tidak ada seorangpun yang tahu kecuali kasi satpol pp dan pihak penyidik agar penggerebegan itu tidak bocor. Selanjutnya dilakukanlah razia prostitusi gabungan dengan didahului para petugas dengan pakaian ‘preman’ sedangkan anggota pasukan stanby kurang lebih 500m dari lokasi. Jika razia itu mendapati mucikari dan pelacur, maka akan langsung ditangkap dan dibawa ke kantor Satpol PP untuk diidentifikasi. Jika pelaku belum pernah tertangkap maka yang bersangkutan diminta untuk menandatangani surat pernyataan bermaterai untuk tidak mengulangi perbuatannya lagi. Saat itulah dilakukan pembinaan bersama-sama dengan Dinsos. Jika yang bersangkutan pernah tertangkap dan telah melanggar surat pernyataannya sendiri di masa lalu ketika pertama kali tertangkap, maka saat itulah dia disidik oleh petugas penyidik kami yaitu

PPNS di Markas Pol PP Jember (penyidik pegawai negeri sipil) dan terkena pasal *tipping* (tindak pidana ringan) dan di limpahkan ke pengadilan. Jika mucikari yang tertangkap maka dikenai pasal pidana tentang larangan menjadi germo atau dikenai pasal *trafficking* dan yang melakukan penyidikan adalah pihak kepolisian dilimpahkan ke kejaksaan dan disidangkan di Pengadilan Negeri Jember.” (Wawancara tanggal 13/3/2013)

Penjelasan dari Ek S. Bkt diatas memberikan pemahaman bagaimana prosedur razia dilakukan. Bagan 5.2. berikut ini dikomparasi dengan prosedur razia yang dilakukan oleh Polres.



Sumber: data penelitian tahun 2013, diolah

Bagan 5.2. Prosedur Pelaksanaan Razia Prostitusi Oleh Satpol PP dan Polres

Bagan 5.3. memberikan pemahaman komprehensif tentang adanya perbedaan perlakuan hukuman antara dua pelaku prostitusi yakni mucikari dan pelacur. Pelacur dikenai hukuman tindak pidana ringan dengan hukuman, yang biasanya, dengan kurungan sehari di tahanan Polres dan denda di Pengadilan berupa uang Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) hingga Rp.100.000,-. (seratus ribu rupiah), berkaitan dengan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah. Sedangkan untuk mucikari hukumannya tidak lagi semata-mata melanggar Peraturan Daerah namun telah melanggar KUHP pasal 506 dan 296 yaitu larangan menjadi germo dan terkena undang-undang PTPPO (Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang) pada pasal 2 sehingga hukuman menjadi germo relatif lebih tinggi.

PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) fungsi yang dimiliki oleh Satpol PP, memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap para pelacur yang tertangkap. Terutama bagi pelacur yang tertangkap karena mengulangi perbuatannya menjadi pelacur lebih dari satu kali. PPNS menyelidik lebih awal untuk diproses hukum dalam kapasitas pelanggaran tindak pidana ringan, Setelah itu kasusnya dilimpahkan pada polisi. PPNS juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan pada mucikari. Penyidikan awal ini dilakukan setelah pada batas tertentu berkas kasus juga dilimpahkan pada polisi. Sampai berkas menjadi siap untuk dilimpahkan ke Kejaksaan (untuk kasus non *tipiring*) dan jika tidak adalagi kekurangan penyidikan, maka mulai disidangkan

di Pengadilan Negeri Jember sebagai kasus tindak pidana umum. Aktifitas menegakkan Peraturan Daerah dengan menjatuhkan hukuman ini dilakukan untuk mucikari. Sedangkan pelaku dengan status sebagai pelacur akan dijatuhi hukuman *tipiring* terutama pada mereka yang membandel. Jika mereka tertangkap pertama kali akan dikenai pembinaan dan diserahkan pada Dinsos untuk diberi keterampilan diikutkan pelatihan dan beberapa pembinaan lain.

Sebagaimana contoh riil hukuman yang dialami mucikari bernama Smsl Arfn (61tahun) alamat desa Ponjen Kencong,³ dan para perempuan yang diduga pelacur di Besini Puger Kulon, yaitu Nngg (21 tahun) alamat desa Teres Kecamatan Probolinggo Kabupaten Probolinggo, Spyt (32 tahun) alamat desa Wonosari Kecamatan Puger, dan Smati (36 tahun) Desa Sanggaran Kabupaten Banyuwangi.⁴ Smsl Arfn menjadi tersangka karena telah melakukan perbuatan menyediakan tempat untuk orang berbuat cabul dan membayar sewa kamar Rp.20.000,- per hari. Diceritakan dalam BAP itu bahwa kesalahan utamanya adalah sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain dan menjadikannya sebagai pencaharian atau kebiasaan, terkena pasal KUHP pasal 296.

³Seluruh kejadian dapat dibaca pada Berkas Perkara di Pengadilan Negeri Jember no.73/Pid.B./2012/PN.Jr

⁴ Seluruh kronologis perkara dapat dibaca pada Berita Acara Tindak Pidana Ringan No.Pol.BP/68/VI/2012, No.Pol.BP/72/VI/2012, No.Pol.BP/71/VI/2012

Tuntutan jaksa adalah 5 bulan penjara, dan diputuskan dihukum 3 (tiga bulan) dan 15 (lima belas) hari.⁵

Perbuatan sebagai orang yang memudahkan perbuatan cabul (dengan menyewakan kamar), dengan perbuatan sebagai orang yang yang berbuat cabul di ‘mata’ hukum berbeda. Perempuan yang diduga pelacur, faktanya tidak dapat ‘dibuktikan’ sebagai pelacur, karena bukti/barang buktinya tidak mendukung untuk mengatakan perempuan Nnng itu sebagai seorang pelacur, meskipun ditunjukkan pasal yang dilanggar adalah Perda nomor 14/2001 tentang pelarangan pelacuran.⁶ Menjadi dasar dalam hal ini semata-mata pada keterangan saksi I dan II yang berasal dari polisi yang sedang melakukan patrol, menangkapnya di lingkungan prostitusi liar Besini Puger Kulon. Hukuman yang dijatuhkan oleh Hakim (tanpa melalui tuntutan Jaksa) adalah denda uang Rp.10.000,- (sepuluh ribu rupiah). Pengadilan cepat ini dilakukan karena sifat dari perbuatan yang dianggap sebagai salah satu tindak pidana ringan.

⁵ Dalam hal ini KUHP tidak menyatakan secara otentik bahwa perbuatan cabul itu berbayar, sehingga andaikan tidak berbayar pun orang yang menyewakan kamar untuk berbuat cabul akan dihukum. Bahkan jika itu bukan perbuatan cabul sekalipun jika itu dilakukan atas suka sama suka atau pasangan suami istri yang melakukan hubungan seksual dengan menyewa sebuah kamar maka penyewa kamarnya akan dihukum. Itulah sebabnya jaksa menuntut tidak atas dakwaan sebagai mucikari karena tidak ada alat bukti apapun yang dapat dikemukakan yang dapat menjelaskan hal itu bahwa perbuatan itu adalah prostitusi. Bukti yang dibawa ke persidangan adalah sarung bantal dan srei tempat tidur dan uang sebesar Rp.70.000,- sebagai hasil sewa, bukan sebagai bayaran perbuatan pelacuran.

⁶ Hal ini merupakan salah satu problem dari prosedur formal yang ada dari sisi hukuman yang pada akhirnya mendorong pelaksana kebijakan di tingkat lapangan melakukan modifikasi dan reduksi layanan ketika mengimplementasikan kebijakan, penjelasannya ada pada bagian VII.4.

5.3. Pemberdayaan Para Pelacur

Kebijakan Pelarangan Prostitusi yang hingga sekarang berlaku adalah Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2001. Di dalamnya telah memuat larangan bagi siapa saja menyelenggarakan aktifitas perostitusi maupun menyediakan fasilitas untuk orang secara mudah melakukan aktifitas prostitusi, yaitu membuka usaha rumah bordil. Kelihatannya kegiatan-kegiatan yang mendukung pelarangan prostitusi dalam peraturan daerah itu dibuat bertahap, melokalisir lebih dulu seluruh prostitusi se Kabupaten Jember di Kecamatan Puger untuk direhabilitasi, selanjutnya,tahap berikutnya dibubarkan. Kebijakan pembubaran itu secara eksplisit dilakukan melalui SK Bupati Jember nomor 188/2007.

Keputusan untuk merehabilitasi melalui pembentukan Tempat Pelayanan Sosial Transisi (TPST) yang secara eksplisit terdapat dalam Perda 14/2001 tersebut didanai oleh APBD tahun 2002 sebesar Rp.30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah) dengan nama program Rehabilitasi Tuna Sosial dengan kode rekening 2P.013.2.05. Sedangkan untuk Program Pemberdayaan Perempuan yaitu pemberdayaan para pelacur sejumlah Rp.150.000.000,- (seratus juta rupiah) melalui nomor rekening 2P.0.13.3.0. Program kegiatan pemberdayaan perempuan didukung dengan hibah bantuan alat. Kebutuhan pembelian alat itu dianggarkan dari dana APBD sebesar 30.900.000,- (tiga puluh juta

sembilanratus ribu rupiah). Disamping itu bantuan untuk Lembaga-Lembaga Sosial dengan pemberian bantuan satu set alat border seharga Rp.3.000.000,- (tiga juta rupiah). Perda juga memberikan amanah kepada Pokja untuk melakukan aktifitas rehabilitasi ini dengan dukungan dana honorarium selama 3 tahun sejak tahun 2002. (wawancara untuk konfirmasi kembali dengan Jhn, 13-3-2014, dokumen rapat pendampingan GmnI 24-3-2007).

Dukungan penganggaran APBD untuk program rehabilitasi di TPST Besini telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten. Pemerintah memiliki target adanya kesiapan para pelacur dan mucikari untuk beralih 'kerja' pada sektor usaha lain, tetapi tampaknya proses pelaksanaan kebijakan itu dianggap tidak memenuhi tujuan kebijakan yang diharapkan. Program rehabilitasi dianggap tidak diimplementasikan dengan baik jika dilihat dari ketercapaian perilaku pelacur dan mucikari yang tidak 'kunjung' berubah hingga tahun 2007 saat program itu dihentikan. Semua hal itu ter-*cover* pada dialog public yang diselenggarakan untuk membicarakan program ini. Forum itu sesungguhnya merupakan protes atas gagalnya program rehabilitasi di TPST selama ini. Terungkap saat itu pelaksanaan yang hanya sebagai berikut seperti yang dituturkan oleh peserta rapat 'dialog publik' yang mencerminkan pro kontra antara kelompok sasaran yaitu mucikari dan pelacur dan para aktifis pembela dengan pelaksana kebijakan yang saat itu diwakili oleh pihak DPRD (H.Ir.Sudjatmiko) dan Pemerintah Kabupaten (HM.Fadallah) untuk melakukan *sharing*

pendapat dengan kelompok pelacur dan mucikari Besini di aula KPUD Jember. Mereka bertemu beberapa kali di bulan April – Mei 2007.

Dapat teridentifikasi adanya saling silang pendapat saat itu, seperti yang disampaikan oleh HM Sudjatmiko bahwa kebijakan adalah penyelesaian masalah, yang bersifat komprehensif dan berkesinambungan, sehingga perlu adanya kesinambungan. Searah dengan pendapat Sudjatmiko adalah HM. Fadallah yang menyatakan bahwa telah ada persesuaian antara Perda no 14/2001 yang menyatakan bahwa Losisi Puger merupakan Tempat Pelayanan Social Transisi (TPST). Selang dua tahun (menurut HM Fadallah pribadi) ⁷ harus ada penutupan, dan SK Bupati 188/2007 untuk penutupan TPST saat ini tidak menyalahi aturan (dikutip dari notulen rapat Dialog Publik, Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan Desa Menata Kota, Solusi Kongkrit Pasca Penutupan Lokalisasi 1 April 2007, di Aula KPUD Jember, 21 Maret 2007).

Pendapat kontra tentang penutupan lokalisasi Puger Kulon tampak dari pernyataan para wakil warga lokalisasi yakni P. Johan, Faurzan (LSM Pemerhati Sosial), Ratih (KIPAS), dan Rico (Gmnl). P. Johan menyatakan bahwa Perda no.14/2001 tidak berlaku dan SK no.188/2007 juga tidak dapat diterapkan alias gugur. Dia menyatakan hal itu karena melihat realitas sejak tahun

⁷Dalam Perda no 14/2001 penutupan TPST tiga tahun berselang sejak tahun 2001 sehingga penutupan seharusnya tahun 2004, namun tahun 2004 pemerintah menerbitkan SK baru yang menyatakan TPST tetap berdiri untuk tiga tahun berikutnya

2001 di TPST Puger Kulon tidak ada upaya apapun dilakukan oleh pemerintah seperti yang diperintahkan oleh Perda, dan hal itu dianggap kebijakan yang tidak berhasil. Pekerjaan Pokja yang ditunjuk oleh Perda untuk memberdayakan pelacur dan mucikari tidak dilaksanakan secara optimal sehingga mucikari dan pelacur tidak ingin beralih kerja ke sektor lain seperti yang direncanakan dalam Perda. Itulah sebabnya maka penutupan TPST saat ini (tahun 2007) melalui SK Bupati 188/2007 tidak sah dan bahkan dianggap bertentangan satu sama lain (Radar Jember, 25-3-2007) dan harus dicabut (notulen rapat tanggal 21 Maret 2007).

Senada dengan itu adalah Faurzan, Rico dan Ratih yang menyatakan bahwa kinerja Pokja sebagai perwujudan kegiatan yang diamanatkan Perda 14/2001 tidak membuahkan hasil apapun. Pokja tidak optimal menggunakan dana APBD untuk melakukan pemberdayaan pelacur dan mucikari. Pokja juga tidak memberikan jaminan pekerjaan lain kepada para mucikari dan pelacur seperti yang diamanatkan Perda akan menyalurkan tenaga kerja di TPST pada perusahaan milik pemerintah maupun milik swasta. Aktifitas pemberdayaan seperti halnya pemberian pelatihan keterampilan (membuat tempe, bakso, pembuatan sampoo, pembuatan kopi jahe, pembuatan sabun 1 kali, dan pelatihan menjahit sebanyak 2 kali) dengan dana Rp. 2.500.000,- , semua dianggap tidak membuahkan hasil karena tidak intensif. Demikian juga dengan aktifitas menjaga kesehatan mucikari dan pelacur yang dilakukan dengan melalui olah raga yang tidak intensif, bantuan tiga mesin jahit dan

mesin bordil, pemberian *sound system* dan 100 buah kursi, semua dianggap tidak dapat memberdayakan para pelacur dan mucikari yang berada di TPST (notulen rapat tanggal 21 maret 2007). Itulah sebabnya mereka yang dari perwakilan masyarakat Lokalisasi Besini Puger dan para LSM menolak dan menginginkan adanya peninjauan kembali SK 188/2007 tentang penutupan TPST. Mereka mengirimkan surat permohonan peninjauan kembali SK tersebut per tanggal 23 Maret 2007.

Saat itulah muncul anggapan tidak tepatnya melakukan penutupan TPST Besini di Puger Kulon ini kelihatan dari kerasnya konflik yang terjadi mengiringi akan diberlakukannya SK. 188/2007 tersebut. Gejala perempuan pelacur dan mucikari yang di dalamnya didukung oleh sebagian dari masyarakat sekitar dengan dikuatkan oleh pendamping dari kalangan mahasiswa Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) menjadikan makin kencang tuntutan untuk tidak ditutupnya TPST.⁸ Di sisi lain para ulama Nahdatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah Kecamatan Puger mendukung untuk penutupan TPST bahkan beberapa pesantren yang ada di Puger seperti halnya ustad Ali pemilik pondok sangat mendukung penutupan TPST.

Penolakan atas penutupan lokalisasi TPST di Besini juga berbentuk demonstrasi. Keberanian massa, terutama pelacur dan mucikari serta massa yang dibawa dari desa Puger Kulon berdemo

⁸ Demo Losisi Ricuh, Radar Jember, 3 April 2007; Surya, Lagi Demo Penutupan Lokalisasi, 27/3/2007, bahkan para aktifis perempuan juga menyuarakan hal sama dalam demo-nya, Radar Jember, Dinilai Belum Ada Solusi, 9/4/2007

ke kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ke kantor Pemerintah Kabupaten (*Radar Jember, 9/3/2007, Radar Jember, 9 /3/2007, Radar Jember, 26 /3/2007*). Mereka memperjuangkan apa yang mereka sebut hak bekerja mereka. Mucikari menyatakan bahwa mereka berhak berusaha, sedangkan pelacur berhak untuk bekerja meski bekerja ‘menjual diri’ itu. Mereka tidak peduli bahwa ‘pekerjaan’ itu sesungguhnya tidak diakui banyak kalangan sebagai status bekerja dan pelacur tidak diakui sebagai pekerja yang oleh karenanya tidak ada perlindungan sebagai pekerja. Perempuan pelacur ini tetap mendefinisikan kegiatan mereka sebagai bekerja yang merupakan hak mereka.⁹ Di sisi lain para tukang becak, pedagang kecil di sekitar lokalisasi, para pengusaha rumah makan atau pedagang lainnya merasa berhak mendapatkan pengembangan usaha mereka akibat adanya lokalisasi di Besini.¹⁰

Demonstrasi itu mencerminkan pertentangan antara kelompok masyarakat yang merasa dirugikan oleh adanya kebijakan dengan pihak pemerintah sebagai pihak perumus dan DPRD sebagai pihak yang mensahkan kebijakan. Konflik

⁹wawancara dengan Nurul, Evi, dan Iska yang telah saya kenal sejak tahun 2006 dan saya datang kembali beberapa kali di bulan Februari-April 2011 di Jember dan di Puger. Seperti yang selalu dia tuturkan :”Dalam ‘berhubungan’ dengan tamu aku tidak pernah (tidak berani) memasukkan ‘cinta’ dan harapan-harapan, bahkan kesenanganku, kenikmatanku juga tidak kuhiraukan, aku hanya ingin tamuku senang dan puas yang akhirnya akan menjadi langganan, itulah ‘bekerja’.” Sehingga konsep itu secara langsung membenarkan konsep para feminis liberal yang menyatakan bahwa menjadi pelacur adalah pilihan bebas dan hak mereka sehingga tidak selayaknya pemerintah melakukan penutupan lokalisasi-lokalisasi

¹⁰wawancara dengan Umi Warga dekat lokalisasi, 23/2/2011, dan merujuk pada hasil polling Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) dalam kegiatan pendampingan mereka (dokumentasi GMNI Cabang Jember) tahun 2007

kepentingan itu juga akibat desakan kelompok agama dan kelompok pembangkang. Muhammadiyah dan NU Kecamatan Puger mendukung penutupan lokalisasi / TPST¹¹ bahkan sejak pemindahan lokalisasi Keputih Rambipuji ke Lokalisasi Besini tahun 2001 lalu peran Muhammadiyah melalui H. Baharuddin Rosyid (Ketua Muhammadiyah Kabupaten Jember saat itu), sangat besar. Jadi, tidak ada keraguan kalangan tokoh agama di lingkungan kecamatan ini menolak penutupan. Meskipun Team Advokasi GMNI Cabang Jember menyatakan bahwa KAMMI (Komite Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia) memberikan persetujuannya pada gerakan kontra dan meminjamkan benderanya untuk dibawa berdemo. Di sisi lain Ansor Kecamatan Puger sebagai *underbow* organisasi keagamaan menyatakan persetujuan adanya TPST asal tidak terjadi keributan apapun di lingkungan itu.¹²

Di sisi lain tanggapan masyarakat sekitar yang berhasil direkam tentang sikap masyarakat Puger Kulon pada warga lokalisasi / TPST sekitar Besini dan Puger Kulon adalah sebagai berikut.

“Sejak dulu tidak mempermasalahkan adanya lokalisasi itu, pelacur dan mucikari bisa menyatu dengan kegiatan masyarakat umum, misalnya mereka menyumbang uang untuk kegiatan warga acara 17 Agustus-an, ketika ada pengajian mereka juga ikut dan bahkan mereka menyumbangkan uang untuk perbaikan masjid yang

¹¹Diceritakan oleh Sdq (Kaur Kesra Desa Puger Kulon) pada 2/2/ 2011

¹²wawancara dengan Rc Nurf Ali (Koordinator Pendamping Demonstrasi menolak Penutupan Losisi Besini), 15/2/2011

dipimpin takmir masjid Ustad Suwoko. Namun pihak yang paling dirugikan memang ibu-ibu istri nelayan sini, karena kalau tiba masa tangkapan ikan banyak, nelayan punya banyak uang, mereka melampiaskan nafsu bersenang-senang di lokalisasi. Masa itu adalah masa panen juga bagi mucikari dan pelacur. Jadi warga masyarakat desa itu secara umum membiarkan saja penghuni lokalisasi itu, pedoman warga desa adalah biar itu urusan mereka sendiri, asalkan tidak ada perempuan-perempuan sekitar lokalisasi yang terpengaruh dan jadi pelacur.”¹³

Tidak berlebihan apa yang dikatakan oleh tokoh masyarakat yang saat penelitian ini berlangsung (2012-2013) masih sedang menjadi ketua Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Kabupaten Jember itu, meskipun dinyatakan dengan tegas, bahwa tidak akan menolak adanya keputusan pemerintah untuk menutup lokalisasi, namun dijelaskannya keberadaan masyarakat sekitar tidak ada penolakan yang signifikan berkaitan dengan lokasi prostitusi itu, bahkan itu dipastikannya ketika dia diminta oleh Pemerintah Kabupaten untuk mencari lokasi yang cocok untuk perpindahan lokalisasi Keputih tahun 2001. Dengan mengingat kriteria lokasi harus jauh dari perkampungan, dan luasnya memadai, maka jatuhlah pilihan itu pada pedalaman Dusun Besini yang kurang lebih hanya 3 km ke pantai dan luasnya kurang lebih 1 ha. milik Dinas Pengairan.

¹³Wawancara dengan Sdq perangkat desa Puger Kulon, 21/2/2011

Tahun 1990-an sepanjang Sungai Besini merupakan daerah gelap¹⁴ dan bahkan hanya beberapa rumah saja yang berdiri di tepi Timur Sungai, sedangkan di Tepi Barat Sungai, tidak sebuah pun. Namun dengan adanya lokalisasi / TPST maka mulai ramai orang membuat rumah bahkan rumah tembok bagus bukan sekedar rumah berdinding ‘gedeg’ , mulai banyak toko kelontong, toko pakan burung, rumah makan ikan bakar dan lain-lain. Dan bahkan sejak isolasi daerah itu terbuka maka pengembangan wisata pantai Pancer / Pantai Kucur pun makin pesat. Sungai Besini semakin ramai menjadi sarana perluasan ratusan perahu nelayan yang makin tidak muat di pelabuhan Puger. Sehingga sekarangpun masyarakat sekitar Sungai Besini mendapatkan kemanfaatannya yakni makin terbukanya isolasi lokasi sehingga secara otomatis perkembangan ekonomi masyarakat sekitar makin baik.

Penutupan Lokalisasi / TPST Besini yang terjadi bulan April 2007 itu, meski diwarnai demonstrasi ricuh oleh warga lokalisasi dan warga masyarakat sekitar, pemerintah mengklaim sukses. Hingga akhir April berbagai media di Kabupaten Jember mengabarkan pernyataan-pernyataan pemerintah maupun tokoh yang membela prostitusi. Seperti halnya pernyataan pemerintah yang membantah adanya kemungkinan pelacur menyebar ke lokasi liar, dengan pernyataan pelacur liar akan terus ‘diuber’(*Radar Jember*, 30/3/2007). Pernyataan-pernyataan pemerintah itu

¹⁴Lokasi itu dulu adalah rawa-rawa yang sangat sulit untuk didirikan bangunan, makanya tidak ada orang yang mau mengembangkan daerah sekitar itu. (dokumen pendampingan GMNI Cabang Kab. Jember)

mematahkan sama sekali upaya kelompok pro prostitusi. Pemerintah tak bergeming sedikitpun dengan keputusannya, sebab menurut Dinas Sosial Kabupaten Jember, telah cukup upaya untuk melakukan pendekatan kepada para pelacur dan mucikari. Seperti yang dinyatakan oleh Kepala Bidang (Kabid) Rehabilitasi saat itu yaitu Putut Siswo T. berikut ini di sebuah media massa.

“Kita akan membebaskan mereka untuk memilih jenis usaha yang mereka mau. Bordir monggo, jahit silahkan, salon juga boleh. Tidak ada yang melarang. Asal, tidak balik lagi ke pekerjaan lama.” (Radar Jember, 15/3/2007)

Upaya untuk melakukan pemberdayaan yang dilakukan pada para pelacur warga Kabupaten Jember adalah dengan memberikan pelatihankerjasama antara Dinas Sosial dan Balai Latihan Kerja Indonesia (BLKI). Pelacur warga Jember juga diberi bantuan modal merintis usaha baru (*Radar Jember*, 15 /3/2007). Besarnya tidak disebutkan secara eksplisit oleh pihak Dinsos, tetapi seorang informan menyatakan kurang lebih Rp.1.000.000,-(satu juta rupiah) untuk masing-masing pelacur. Meski dana itu sebagian besar tidak sempat tersalur ke sasaran, oleh karena para pelacur sudah keluar dari TPST sehari menjelang dibagikannya dana bantuan (*Radar Jember*, 28/3/2007; *Radar Jember*, 30/3/2007). Para pelacur melakukan eksodus terlebih dulu sebelum 1 April 2007 karena kebijakan pemerintah akan memulangkan para pelacur ke daerah asalnya. Assisten II kala itu (HM Fadallah)

menyatakan di media massa (*Radar Jember*, 28/3/2007, *Surya*, 28/2007) bahwa akan ada penyerahan para pelacur ke Kabupaten masing-masing para pelacur agar tidak kembali lagi ke Kabupaten Jember. Pernyataan itu dianggap oleh semua pelacur di lokasi Besini sebagai sebuah ancaman bagi mereka semua. Mereka khawatir itu termasuk diterapkan pada pelacur asal Jember juga, maka mereka semua eksodus ke berbagai tempat lain sebelum tanggal 1 April 2007. Dengan demikian bantuan modal usaha dianggap gagal tersalur sepenuhnya. Begitupun klaim pemerintah upaya pemberdayaan tetap di klaim dan dipegang sebagai pembenar bahwa tidak ada alasan apapun untuk menjadi pelacur di Kabupaten Jember, karena kesempatan telah diberikan, keterampilan dan modal usaha telah diselenggarakan untuk pelacur dalam waktu yang dianggap cukup.

Setelah itu, kebijakan penutupan dilaksanakan, upaya untuk memantau pelaksanaan kebijakan dilakukan intensif pada bulan April-Mei 2007. Bahkan setiap kecamatan berusaha untuk membersihkan dan mengabarkan kepada khalayak dengan memasang spanduk bertuliskan 'Kecamatan ini bebas prostitusi'. Terutama titik rawan yang disinyalir ada lokasi liarnya (*Radar Jember* 25/3/2007). Misalnya Lokasi liar antara lain: di kota : Jl Wijaya Kusuma, Sekitar SMPN 2, Sekitar Pasar Tanjung, Sekitar Jl. Kaliurang (Bu Jetem Arongan, Gebang, Sekitar Alun-Alun; luar Kota: Jambe Arum Puger, Tanggul, sekitar Gudang Dolog Pakusari, Jenggawah, Wuluhan, Kasiyan, Sekitar Stasiun dan

SPBU Rambipuji, Sumberbulus Ledokombo, Sukoreno Kencong, Selogiri Tanjungsari Tanjung Rejo, Kamal Arjasa/ bu Jermo, Sukowiryo, Suger kidul Jelbuk, Ambulu. Di sisi lain pelacur bergeser ke Jalan Lintas Selatan (JLS) bertempat di rumah-rumah penduduk di sekitar pantai (Radar Jember 7 April 2007. “Ada juga yang Eksodus ke GS/Gunung Sampan Situbondo”, *Radar Jember*, 5/4/ 2007. Kegiatan ini dibiayai oleh APBD Kabupaten Jember dilaksanakan oleh Camat dan jajarannya di seluruh Kabupaten Jember. Lokasi TPST yang sudah ditutup itu sangat terpantau, baik oleh aparat yang berjaga tiap hari dengan sepuluh personil. Di gerbang pintu masuk Losisi Besini itu tertulis kata ‘TUTUP’.

Berselang satu bulan nampaknya upaya *monitoring* dan penegakan aturan penutupan itu telah dianggap cukup. Hiruk pikuk tentang lokalisasi mulai mereda, pengunjung sepi pada bulan April-Mei 2007 itu, namun 200 mucikari masih menempati rumah bordil mereka. Para mucikari tetap memiliki bangunan yang telah mereka dirikan di tahun 2001, sehingga mereka akan tetap berada di kompleks yang merupakan RW I (Rukun Warga) / sekarang RW 9 dengan Ketua RW P. Jhn. Meskipun mereka tidak memiliki hak atas tanah namun mereka memiliki IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) sehingga mereka menyatakan bahwa mereka berhak tinggal.

Dengan tetap adanya mucikari di kompleks lokalisasi beserta bangunan kompleks yang masih 100% utuh dan baik, maka

potensi untuk munculnya kembali kegiatan prostitusi sangat besar. Sehingga meskipun gerbang depan ditulis TUTUP namun di dalam masih tetap berkegiatan. Paling tidak sejak bulan Juni pelacur sudah menggaet tamu di depan pintu rumah bordilnya tanpa malu-malu (Radar Jember, 28/6/2007). Sejak saat itu lokasi Besini menjadi lokasi yang beristilah '*Tutup tapi Buka*' artinya meskipun gerbang depan bertuliskan tutup namun tetap buka lewat pintu belakang.¹⁵ Meskipun tidak sebanyak sebelum penutupan, biasanya satu rumah bordil memiliki 5-6 pelacur saat setelah penutupan hanya 2 - 3 saja yang berani beraktifitas. Aktifitas pelacur dan mucikari itu berlangsung bertahun-tahun tanpa ada upaya gradual dan mendasar untuk melakukan pencegahan pada kemungkinan maraknya kembali lokasi, bahkan para aparat mulai melakukan pembiaran secara sistematis. Aparat mulai melunak dengan berpikir bahwa jika aktifitas itu tidak mengganggu warga maka masih dapat ditoleransi.¹⁶

Seperti halnya pernyataan aparat tentang petugas yang seharusnya menegakkan peraturan pemerintah, namun tidak dilakukan karena ada unsur kemanusiaan dan toleransi terhadap

¹⁵ Difahami bahwa faktor itu menunjukkan pembangkangan masyarakat sipil pada kebijakan negara. Tidak secara terbuka dilakukan, namun bentuk ketidakpatuhan itu merupakan manifestasi ketidakpuasan masyarakat pada kebijakan pemerintah. Ada beberapa sebab mengapa masyarakat tidak mau mematuhi kebijakan yang berpihak pada norma sosial, salah satunya karena masyarakat merasa tidak beruntung mematuhi norma sosial dan aturan pemerintah.

¹⁶wawancara dengan seorang anggota Polsek Puger, 4/2/2011. Fenomena apa yang bisa dibaca dari fakta bahwa aparat memiliki pandangan pragmatis seperti itu? Pada dasarnya luntarnya kepatuhan birokrasi pada kebijakan salah satunya disebabkan karena telah hilangnya kedisiplinan dan loyalitas birokrat dan situasi yang dihadapi di lapangansangat berbeda dengan apa yang diprediksi oleh para pembuat kebijakan sehingga birokrat pelaksana membuat 'kebijaksanaan' yang terkadang tidak mendukung kebijakan yang sudah ditetapkan.

upaya mucikari dan pelacur untuk dapat memperoleh uang. Pelacur yang datang dan pergi dari satu lokasi ke lokasi lainnya minta untuk diberi tempat agar mereka dapat tamu, bahkan bagaimana pelacur membekali dirinya dengan ilmu pelacur penglaris seperti misalnya bedak, susuk, dan kartu lintrik yang dapat membantu untuk menggaet pelanggan dan mengetahui berapa uang yang dimiliki oleh para tamu yang datang. Para aparat tahu bahwa mereka berusaha untuk bekerja mencari makan. Hanya yang jadi keprihatinan adalah lokasi menjadi sarang kriminal (penjahat yang sudah melakukan kejahatan lari ke lokasi untuk sembunyi dan bersenang senang) dan sarang penyakit menular 75% pelacur yang ada terkena penyakit menular / HIV-AIDS atau yang lain. Jadi selama ini yang terpenting bagi aparat adalah stabilitas wilayah. Senada dengan pendapat itu adalah realitas kealpaan aparat yang membiarkan adanya prostitusi. Petugas yang menangani pelacur selain kepolisian adalah Satuan Polisi Pamong Praja. Oknum Petugas Satpol Pamong Praja yang menjalankan fungsinya dengan tidak baik tersebut melakukan kontak langsung dan seringkali mengambil manfaat seperti halnya turut menjadi *john*¹⁷ (pelanggan). Perilaku birokrat lapangan ini setidaknya menimbulkan semakin membuka kesempatan perilaku

¹⁷Fakta para petugas turut menjadi john ini yang memungkinkan untuk dianalisis sebagai perilaku petugas yang manusiawi. John yang diperankan oleh seorang petugas memungkinkan karena seorang petugas adalah manusia juga yang memiliki kebutuhan biologis yang tidak berbeda dengan para john yang berasal dari manapun juga. Sehingga tidak bisa diabaikan adanya faktor emosi, benci, cemburu, cinta menjadi faktor penentu bagaimana para pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan yang telah direncanakan dan dibuat oleh para petinggi mereka dalam struktur organisasi.

pembangkangan para pelaku prostitusi pada kebijakan. Meskipun para perempuan pelacur menyatakan takut pada razia namun mereka tetap melakukan aktifitas prostitusi lagi dan melakukannya dengan lebih berhati-hati dengan komunikasi intensif dan info-info dari dalam birokrasi.¹⁸

Di sisi lain kenyataan menunjukkan bahwa kegiatan prostitusi terselubung pada lokasi bekas prostitusi itu sulit dihilangkan oleh karena bangunan yang ada adalah bangunan milik para mucikari sendiri meski tanah adalah tanah Dinas Pengairan, sehingga eksekusi fisik untuk menghapuskan sepenuhnya sarana prasarana prostitusi tidak mungkin dilakukan kecuali dengan ganti rugi dengan harga sangat tinggi. Di sisi lain mucikari telah mengajukan permohonan untuk sertifikasi tanah kepada pemerintah namun hingga sekarang belum dikabulkan. Permintaan ini bahkan telah tertuang dalam tuntutan mucikari jauh hari sebelum penutupan TPST dan secara legal disuarakan dalam lobi-lobi politik sejak tahun 2001 hingga tahun 2007 dan sampai sekarang.¹⁹

Apa yang mendasari pemerintah tidak memperhatikan permintaan itu? GMNI memiliki pendapat yang disampaikan pada

¹⁸Siapa yang memberikan info setitik itu kepada para pelaku prostitusi, selama ini masih misteri yang sulit terungkap, namun beberapa informan secara implisit menyatakan bahwa komunikasi intensif antara para implementor kebijakan di lapangan (petugas perazia) dengan pemilik brothels selama ini telah terjalin. Pertanyaan yang relevan untuk fakta itu adalah mengapa hal ini terjadi motivasi apa yang mendasari para pelaku razia itu, pemenuhan kebutuhan ekonomi atau alasan kemanusiaan, atau tekanan dari pihak pimping (para pencari untung dengan adanya bisnis prostitusi)?

¹⁹ “Oke, Jika ada Ganti Rugi, Tuntutan Mucikari Jelang Penutupan Losisi”, *Radar Jember* 9/3/2007. Wawancara dengan Didik mucikari yang juga seorang ketua RW Lokalisasi Besini 23/2/20011

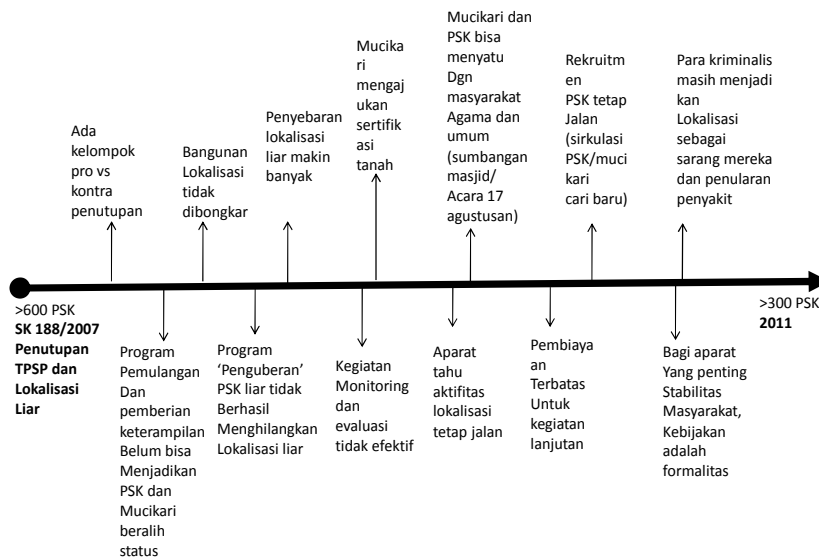
surat kabar menyatakan kekawatiran berkaitan dengan potensi pengembangan wilayah dan adanya pasir besi pantai dan pengembangan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) Puger.²⁰ Analisis itu sangat masuk akal jika dilihat dari potensi pengembangan TPI, pada saat ini telah meluas pengembangan tempat sandar perahu para nelayan lebih dari 400 (empat ratus) perahu nelayan yang bersandar di sungai Besini bahkan meluber juga hingga ke pantai Dukuh Getem Desa Mojomulyo sebelah Barat Mojosari (lebih dari 250 perahu ikan). Oleh karena lokalisasi sudah berada sangat dekat dengan pantai Pancer, maka lokasi eks Lokalisasi itu menjadi sangat strategis. Pengembangan Pantai Pancer / Pantai Kunir yang indah sebagai tempat wisata dan areal pemukiman telah dimulai sejak lima tahun terakhir yakni dengan dibangunnya perumahan untuk nelayan dan sarana-prasarana wisata. Di tambah dengan potensi yang akan dimunculkan oleh Jalan Lintas Selatan (JLS), wilayah pantai Dukuh Besini menjadi daerah yang sangat strategis untuk ‘dilindungi’ dari penguasaan sekelompok kecil dan marginal yakni pelaku bisnis prostitusi.

Kontras dengan kondisi TPST yang sudah ditutup, namun menjelma kembali dalam bentuknya yang lain yakni ‘prostitusi terselubung’ sejak tahun 2007, kondisi penolakan pemerintah atas upaya sertifikasi tanah untuk para mucikari itu, sebenarnya adalah bom waktu saja yang dapat meletus dan akan menghancurkan

²⁰wawancara dengan Rc Nurf Al (koordinasi aksi penolakan penutupan lokasi Besini), 15/2/2011 dan Sgnt kaur Kesra Desa Puger Kulon 17/2/2007

‘usaha’ mucikari sewaktu-waktu saat tanah berpijak rumah bordil itu dibutuhkan untuk pengembangan wilayah pantai atau untuk proyek prestisius pemerintah yang lain. Hal ini yang nampaknya sangat difahami tokoh mucikari yang menjadi pemimpin informal para penghuni lokalisasi.

Semua fakta yang tersusun diatas memungkinkan untuk coba disimplifikasi dalam bagan berikut ini.



Sumber: Observasi Awal dilakukan pada tahun 2011 dan penelusuran surat kabar lokal

Bagan 5.3.: Fakta-Fakta Yang Berkembang Menjelang dan Saat Penutupan Lokalisasi Besini

5.4. Pelacur adalah ‘Hanya’Perempuan

Bagan 5.1 secara kronologis menggambarkan pelarangan pelacuran di Kabupaten Jember sejak tahun 1957 (yang berhasil

ditelusuri). Substansi yang dilarang adalah menjadi pelacur, menjadi mucikari dan menjadi pelanggan pelacur. Perubahan mendasar terjadi ketika muncul Peraturan Daerah tahun 2001, karena ada ketentuan yang berbeda dari peraturan sebelumnya yaitu pihak yang dikenai hukuman adalah hanya pelacur dan mucikarinya saja. Sedangkan pelanggannya tidak disebut secara eksplisit. Peraturan Daerah nomor 14/2001 itu, di kemudian hari menjadi rujukan Surat Keputusan Bupati no 188/2007 dalam melakukan penanganan prostitusi di Jember.

Apa yang bisa dianalisa dari adanya peraturan yang tidak menghukum pelanggan itu? Sejak peraturan daerah tahun 1957 hingga keputusan Bupati tahun 2007 mengisyaratkan bahwa yang disebut sebagai pelacur adalah perempuan, sedangkan pelanggannya adalah kaum lelaki. Secara umum pelacur perempuan berjumlah lebih banyak, dibanding pelacur laki-laki, sehingga dapat dikatakan bahwa dibuat peraturan daerah tentang pelarangan pelacuran yang menjadi sasaran kebijakan adalah perempuan pelacur. Perempuan melakukan aktifitas pelacuran dalam banyak aspek memang merupakan pelanggaran yang harus diberi sanksi hokum dan sanksi moral, namun aktifitas hubungan seksual berkategori aktifitas prostitusi tidak dapat dilakukan jika tanpa pelaku lainnya sebagai lawan 'main' dan ini adalah kaum lelaki.

Pada Peraturan Daerah tahun 2001 hukuman bagi 'pemain lawan' yang berjenis kelamin laki-laki ini dihilangkan. Pelanggan

perempuan yang melacurkan diri di rumah-rumah bordil itu tidak dikenai sanksi seperti halnya perempuan pelacur yang terkena hukuman 6 (enam) bulan penjara atau denda maksimal Rp.5.000.000,-. Mengapa hal itu bisa terdapat dalam Peraturan Daerah yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak ini? Analisa yang penting untuk dikemukakan di sini adalah bahwa kebijakan dirumuskan oleh orang-orang penting yang belum sepenuhnya memiliki visi kesetaraan laki-laki dan perempuan. Kebijakan masih didominasi oleh para anggota legislatif dan eksekutif yang kebanyakan adalah kaum lelaki yang belum merasa penting untuk melibatkan pelaku lelaki dalam prostitusi.

Pandangan kaum fundamentalis lebih dominan pada proses perumusan kebijakan pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember. Saat perumusan kebijakan komisi D yang berperan melakukan pembahasan pada rancangan Peraturan Daerah itu lebih banyak dari kaum ulama, sehingga memunculkan konsep pelacur yang berbeda dengan konsep pelacur yang dianut para kelompok liberal yang menginginkan pelacur lebih 'diberdayakan'.

Perbedaan tentang konsep pelacur dan pelacuran merembes masuk pada ide pembuatan keputusan yang berdasar pada rasionalitas yang dibatasi oleh berbagai pertimbangan logika (rasio) dan atau yang mungkin juga bersifat irrasional (perasaan). Merujuk pada pandangan Weber yang bersifat legal rasional, maka keputusan manusia dalam organisasi dipengaruhi oleh proses yang rasional. Di sisi lain pandangan Freud yang berkaitan dengan

keputusan manusia didasarkan atas perasaan, insting, dan kecemasan merupakan pemikiran kritis terhadap pandangan model pengambilan keputusan berdasar rasionalitas.

Namun demikian apa yang secara empiris terjadi dalam proses pengambilan keputusan Herbert Simon menyadari adanya sintesa pemikiran yang menyadarkan banyak kalangan bahwa ide rasionalitas dalam pembuatan keputusan merupakan rasionalitas yang dibatasi oleh keterbatasan-keterbatasan manusia dan logika / nalar itu sendiri. sifat pengetahuan yang terbatas dan terfragmentasi, konsekuensi yang tidak dapat diketahui, sehingga si pembuat keputusan mengandalkan pada kapasitas untuk melakukan penilaian; keterbatasan perhatian terhadap problem yang terlalu banyak; manusia belajar menyesuaikan perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang diniatkan; batas daya tampung pikiran manusia; rentang perhatian manusia terbatas; perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu, pembuatan keputusan dibatasi oleh lingkungan organisasional. Dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada pada diri manusia itu, menimbulkan pertanyaan bagaimana keputusan bisa rasional? Sesungguhnya menurut Simon rasionalitas adalah prosedural, yaitu hal yang bisa dilihat sebagai pemilihan tujuan dan tindakan yang bisa mencapai nilai atau tujuan yang diharapkan. Seorang individu bisa dikatakan sebagai telah bertindak rasional jika perilakunya punya tujuan dan diarahkan untuk merealisasikan tujuan tersebut. Suatu organisasi bisa

dikatakan rasional jika ia berusaha mencapai atau memaksimalkan nilai nya dalam situasi tertentu. Sehingga rasionalitas yang berdasar pada keterbatasan-keterbatasan itu disebut rasionalitas dikeang atau terbatas (*bounded rationality*) (Parsons, 2005).

Sejenak mengkomparasikan pandangan *bounded rationality* dengan konseptualisasi beberapa pemikir gender seperti halnya D.Kelly Weisberg, dalam *Applications of Feminist Legal Theory to Woman's Lives*; Imelda Wheleham, dalam *Modern Feminist Thought*; Allison M. Jaggar, dalam *The Philosophy of Sex*; Rosemarie Tong, dalam *Feminist Thought*, adalah para teoritis feminis yang memiliki pandangan tentang prostitusi. (Adelina, Selly, dalam Rizter, 2001).

Pandangan Feminis Radikal yang sangat berbeda dengan pandangan Feminis Liberal, dan ini berimplikasi langsung terhadap ide dan pemikiran tentang bagaimana melihat peran pemerintah dan kebijakan. Feminisme Radikal memandang bahwa praktek prostitusi adalah sarana untuk mengorbankan perempuan karena di dalamnya ada unsur pelecehan terhadap perempuan dan ini adalah kekerasan terhadap perempuan. Oleh karena itu prostitusi harus dihapus dan jika membandel maka pelaku-pelakunya harus dihukum. Di sisi lain prostitusi merupakan praktek perbudakan, dimana perempuan dijadikan budak nafsu dan juga dieksploitasi untuk mendatangkan keuntungan dibawah tekanan dan paksaan.

Hampir sama dengan *feminism* radikal adalah Feminisme Sosialis yang menyatakan bahwa perempuan terpaksa dalam melaksanakan praktek prostitusi karena adanya konstruksi kelas sosial, kapitalisme yang menyebabkan perempuan terdegradasi, jika kapitalisme hancur maka perempuan pasti akan berada pada posisi yang lebih baik. Itulah sebabnya untuk menghilangkan degradasi peran perempuan maka yang harus dihilangkan adalah praktek-praktek kapitalisasi yakni prostitusi itu sendiri. Pendekatan Marxistme menjadi fondasi utama feminisme Marxist, yang menyatakan bahwa jarak sosial, korupsi upah buruh, dan kapitalisasi adalah sumber paksaan pada perempuan sehingga jika kapitalisme dihilangkan maka prostitusi akan hilang juga. Advokasi utamanya adalah gerakan melawan praktek prostitusi dan menutup semua lokasi prakteknya.

Berbeda dengan tiga pendekatan utama di atas adalah pendekatan feminisme eksistensial dan pendekatan liberal yang menyatakan bahwa perempuan tidak tertekan dalam praktek prostitusi, oleh karena prostitusi bisa dibuat menjadi lebih 'liberal' dan menjadi memberdayakan perempuan jika ada sedikit kebebasan dan beberapa pilihan, dan jika memang perempuan memilih untuk menjadi pelaku, maka baginya itu adalah pilihan yang paling baik untuk perempuan dan harus dihargai. Lebih-lebih bagi para feminis liberal yang menyatakan bahwa prostitusi itu diderivasi dari pentingnya kebutuhan alami / biologis. Dan pilihan untuk itu dapat difahami sebagai keputusan bisnis yang lumrah.

Demi menjawab kualitas perempuan dalam prostitusi yang terdegradasi, feminisme liberal optimis dapat memperbaikinya jika pendidikan dan kualitas sumberdaya perempuan ditingkatkan. Sehingga pada saatnya perempuan dapat meningkatkan posisi tawarnya dalam kontrak bisnis dengan para pengusaha bisnis prostitusi. Dan akhirnya feminisme eksistensial, liberal menyatakan sikapnya yang berkaitan dengan pertanyaan bagaimana posisi feminisme berkaitan dengan adanya dekriminalisasi, adalah tidak ada tekanan atau dekriminalisasi sehingga praktek prostitusi dapat ditoleransi karena itu merupakan hak sipil yang harus dihormati (Ritzer, George, 2004).

Pandangan dan pemikiran-pemikiran tentang iderasionalitas terbatas yang berimbas pada munculnya kebijakan yang melarang prostitusi meskipun sesungguhnya prostitusi berdasar pada kebutuhan hakikat dasar manusia itu, dikomparasikan dengan adanya pandangan-pandangan kaum feminis tentang prostitusi (dilarang atau diterima dengan berbagai argumentasi), dapat memberikan arah menganalisis keberadaan kebijakan pelarangan prostitusi yang ada di Kabupaten Jember:

- Adanya pandangan bahwa pelacur adalah kaum perempuan (meskipun tidak eksplisit namun pada pasal-pasal di Peraturan Daerah dan di SK Bupati tentang aktifitas kegiatan penanganan prostitusi menunjukkan bahwa pelacur adalah kaum perempuan. Tidak disebutkan dalam perincian definisi bahwa pelacur bisa juga berasal dari jenis

kelamin lain (laki-laki) meskipun juga tidak disebutkan secara eksplisit dengan istilah perempuan pelacur.

- Adanya pandangan kegiatan yang dimunculkan dalam Surat Keputusan Bupati menyatakan bahwa TPST merupakan wadah yang dapat digunakan oleh pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas Sosial Kabupaten Jember untuk melatih para perempuan menjadi lebih memiliki bekal keterampilan kerja yaitu memasak, menjahit, rias wajah dan rambut dan beberapa keterampilan yang umumnya dalam masyarakat dilakukan oleh para ibu dan perempuan muda lainnya. Sama dengan kegiatan di tahun 1999 di lokasi Kaliputih Rambipuji yaitu program Wanita Harapan.
- Adanya sebutan bagi pelacur dengan kata ganti singkatan PSK (Pekerja Seks Komersial)

Melalui hal-hal eksplisit dalam naskah otentik kebijakan itu, suatu yang dapat dianalisa adalah adanya pemikiran bahwa pelacuran merupakan hal yang merugikan perempuan. Perempuan menjadi obyek aktifitas bisnis pelacuran dan oleh karena itu pelacuran harus dihapuskan. Penghapusan prostitusi merupakan tujuan utama disyahnkannya peraturan daerah nomor 14 tahun 2001 dan ditindaklanjuti dengan pembuatan TPST (tempat pelayanan Sosial transisi) di tahun 2001-2007. Aktifitas kebijakan penghapusan prostitusi dan upaya ‘pemberdayaan’ para perempuan pelacur melalui TPST menunjukkan pemikiran bahwa

perempuan akan lebih baik tidak berada di lokasi prostitusi untuk mencari uang dengan jalan menjual jasa layanan seksual.

Akhirnya, disadari bahwa pandangan kelompok fundamentalis searah dengan pemikiran feminisme radikal atau feminisme sosialis yang memperjuangkan perlawanan terhadap prostitusi dengan dasar bahwa prostitusi merupakan efek perbudakan dan eksploitasi. Dengan demikian melakukan penghapusan dan penutupan seluruh lokasi adalah jalan yang harus ditempuh demi untuk memotong mata rantai eksploitasi dan kekerasan terhadap perempuan.

Selanjutnya, meskipun mirip dengan pandangan feminisme sosialis, Marxis dan kelompok penentang prostitusi, dalam kebijakan pelarangan prostitusi yang diundangkan di Kabupaten Jember tidak terdapat perlakuan yang ‘berpihak’ pada perempuan atau paling tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan. Faktanya ketika perempuan ‘menjual’ jasa layanan seksual dan dihukum, laki-laki ‘pembeli’ jasa itu tidak dikenakan hukuman secara eksplisit. Sedangkan aktifitas transaksi seksual itu tidak dapat dilakukan jika tanpa datangnya ‘pembeli’. Dengan demikian beralasan untuk dikatakan bahwa perlakuan yang dikenakan pada perempuan tidak seimbang dengan perlakuan pada laki-laki.

Di sisi lain, jika menganut pemikiran feminisme Sosialis, pemberdayaan yang dilakukan untuk memberi bekal pada perempuan dengan berbagai keterampilan kerja yang telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Jember melalui program

Wanita Harapan dan TPST (2001-2007) selayaknya tidak ada hukuman yang dikenakan pada para pelacur. Pendekatan penyadaran melalui penguatan *capacity building* sangat relevan dibanding dengan hukuman fisik maupun pendendaan, menurut logika kebijakan yang kontinyu antara penutupan lokalisasi prostitusi dan upaya mengangkat perempuan dari eksploitasi dalam rumah bordil adalah suatu hal yang searah, bukan bertentangan. Namun itu menjadi suatu hal yang bertentangan ketika ada keinginan untuk ‘menolong’ perempuan melalui penghapusan prostitusi, tetapi justru perempuan dihukum dan lelaki tidak dihukum. Analisis kesetaraan gender menyatakan bahwa tidak ada keseimbangan perlakuan pada laki-laki dan perempuan dalam rumusan kebijakan pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember.

Hal penting yang lain adalah yang berkaitan dengan sebutan Pekerja Seks Komersial. Peraturan Daerah yang telah dirumuskan sebelum tahun 2001 menyebut perempuan penjual jasa seksual dengan sebutan pelacur. Sedangkan pada Peraturan Daerah 14/2001 eksplisit disebut PSK. Fakta teoritis apa yang dapat dikenali dari perumusan konsep kebijakan sedemikian ini? Penggunaan istilah pekerja bagi para pelacur, mengisyaratkan ada tujuan menyetarakan aktifitas pelacuran sebagai aktifitas kerja biasa. Pada dasarnya semua perempuan pelacur yang berhasil ditemui di lapangan²¹ menyebut dirinya sebagai PSK. Istilah

²¹Iska, Ika, Nina, Nurul, dan beberapa yang lain menjadi ‘teman’ saya sejak tahun 2006 saya menghormatinya ketika mereka selalu menyebut aktifitasnya sebagai aktifitas kerja yang harus dihormati oleh orang lain. Saya berusaha memahami itu semua oleh karena kepentingan para pelacur

Pekerja seks komersial menjanjikan penyeteraan dengan istilah pekerja Sosial, pekerja buruh bangunan, pekerja rumah makan, pekerja industri dan lain-lain. Dengan demikian hak pekerja seks komersial setara dengan hak pekerja-pekerja biasa. Perlindungan pemerintah terhadap pekerja seks komersial harusnya diberikan setara seperti perlindungan dan pemberian hak pada pekerja biasa. Itulah konsekuensi penggunaan istilah PSK secara eksplisit pada naskah otentik Peraturan Daerah tahun 2001 dan SK-SK Bupati selanjutnya.

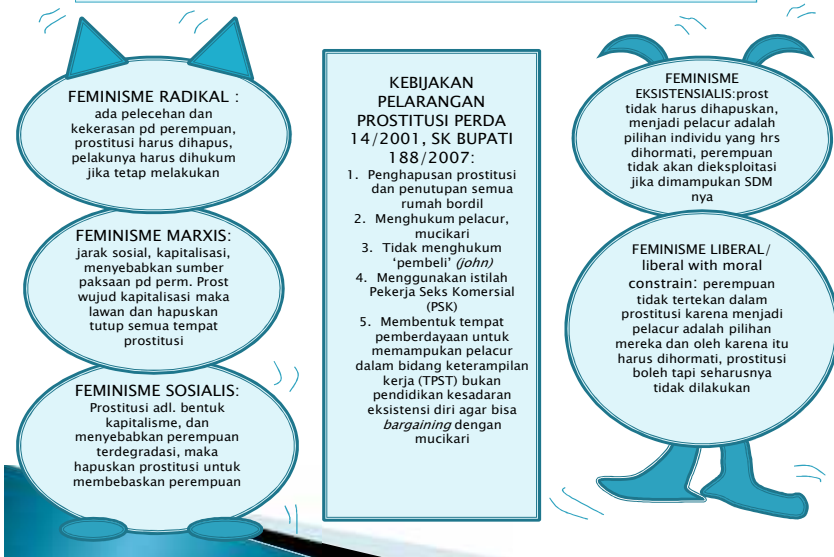
Secara teoritis nampak ada pengaruh pemikiran ‘liberal’ dalam rumusan Peraturan Daerah tahun 2001 yang menyebut istilah pelacur dengan PSK. Kebijakan ini menjadi ajang ‘pertarungan’ antara kelompok feminisme sosialis dengan kecenderungan pemikiran liberalis. Kelompok feminisme liberal berjuang untuk ‘membuat sarang’ yang nyaman bagi para perempuan pelacur. Mereka akan aman jika mereka ‘diberdayakan’ dan ditingkatkan kemampuan dirinya, bukan hanya kemampuan keterampilan fisik namun kemampuan pemikiran yang lebih menyadari dan dapat berjuang untuk meningkatkan ‘*bargaining power*’ nya dengan kelompok yang mengeksploitasinya. Mereka ingin menciptakan pelacur yang cerdas, dan ini yang diperjuangkan seperti halnya di India, mereka membentuk organisasi pelacur yang memiliki kekuatan menekan

teman saya itu. Namun saya lebih suka menyebut dalam naskah akademik ini dengan palacur karena saya tidak mau terjebak dan berpihak.

pemerintah dan bahkan menekan mucikari dan para pengambil manfaat dari adanya *'brothel-brothel'* yang mereka tinggali, agar kebijakan-kebijakan yang dimunculkan tidak merugikan mereka. Mereka juga bisa menekan pemerintah untuk tidak hanya menguntungkan mucikari dalam perumusan kebijakan (Dennis Altman, 2007)

Kasus kebijakan pelarangan prostitusi di Jember pada dasarnya, hanya mampu 'dimasuki' julukan PSK, namun konsekwensi liberalisasi yang menjamin PSK menjadi lebih baik seperti harapan julukan itu tidak terfasilitasi oleh kebijakan, bahkan menjadi kontradiktif dengan pokok tujuan kebijakan yang ingin menghapus prostitusi. Lebih jelas amati kontradiksi-kontradiksi pemikiran yang ada di dalam kebijakan ketika dikomparasikan dengan pemikiran feminis dalam bagan berikut.

KEBIJAKAN PELARANGAN PROSTITUSI DITENGAH PEMIKIRAN FEMINISME LIBERAL DAN SOSIALIS



Sumber: data sekunder penelitian diolah, dikomparasi dengan Ritzer, George, 2004, *Teori Sosiologi Post Modernism*, Kreasi Wacana, h.403

Bagan 5.4: Kebijakan Pelarangan Prostitusi Rasionalitas ‘Terbatas’ Manusia tentang Seksualitas Di Tengah Pemikiran Feminisme Liberal dan Sosialis

Bagan 5.3. menggambarkan pemikiran feminisme yang menentang prostitusi, di sisi kiri, sedangkan pada sisi kanan pemikiran feminisme yang mendukung pilihan perempuan jika memilih untuk melakukan ‘pekerjaan’ sebagai pelacur. Kebijakan pelarangan prostitusi nampaknya berkecenderungan berada pada pemikiran yang melarang prostitusi dengan ciri utama melakukan pelarangan pada aktifitas pelacuran dan melakukan penutupan pada rumah-rumah bordil. Pandangan Sosialisme atas prostitusi nampak jelas dalam kebijakan pelarangan prostitusi di Jember.

Kebijakan ini juga berusaha untuk ‘mengentaskan’ perempuan dari ‘lembah’ eksploitasi dan untuk alasan spesifik di Kabupaten Jember yang memiliki sebutan kota agamis, dan saat perumusan kebijakan yang berperan mendorong dimunculkannya kebijakan pelarangan prostitusi yang baru (setelah kebijakan tahun 1957 dan kebijakan tahun 1968), dan desakan lebih lanjut untuk penutupan TPST (tahun 2007) adalah kelompok ulama, maka alasan mengentaskan perempuan dengan memampukan SDM di TPST ini, adalah syiar agama dan alasan peningkatan moralitas masyarakat (bukan semata-mata alasan eksploitasi). Sehingga kebijakan pengadaan TPST bukan bisa di klaim-kan pada pemikiran liberalisasi namun masih lebih pada pemikiran feminis sosialis.²²

Lain dengan penggunaan istilah PSK yang secara formal bernuansa liberalis. Ini memungkinkan untuk dinyatakan bahwa ada anggapan umum bahwa penggunaan kata / istilah Wanita Tuna susila, Pramuwisma dan Pelacur dianggap lebih kasar dan tidak menghormati ‘harkat dan martabat’ wanita. Pada dasarnya beberapa literatur menggambarkan bahwa istilah pelacur, istilah Wanita Tuna Susila, Wanita Harapan, dan Pelacur, memiliki latar belakangnya sendiri-sendiri. Latar belakang penggunaan istilah itu terkait langsung dengan berkuasanya rezim. Pada masa Orde Baru, penggunaan istilah WTS, Wanita Harapan lebih umum

²²Sejalan dengan pandangan itu adalah gerakan perempuan Hisbut Tahrir Indonesia yang berada di Kabupaten Jember yang pada saat penutupan TPST tahun 2007, ikut berdemo menentaskan kebijakan pemerintah jangan asal tutup namun buatlah solusi atas para perempuan pelacur yang tidak memiliki pekerjaan

daripada PSK, apalagi pelacur.²³ Bahkan istilah-istilah itu merupakan *euphemism* (gaya bertutur yang menghaluskan fakta yang keras dan kasar agar menjadi lebih santun dan terkesan lembut) yang sesungguhnya berasal dari kata *lonte*, pelacur yang sesungguhnya sangat kasar dan keras namun dibalut dengan maksud menghadirkan situasi politik dan Sosial yang lebih tenang arif dan tidak menimbulkan gejolak politik maupun keamanan, dan ini adalah gaya politik rezime Orde Baru dan ini berbeda dengan masa rezim Reformasi.²⁴ Kata *lonte* dalam KKBI adalah perempuan jalang, wanita tuna susila, pelacur, sundal. Dari empat kata *lonte* itu yang lebih mewakili kesantunan dan dianggap lebih manusiawi adalah wanita tuna susila (WTS). Istilah WTS menjadi makin kurang diminati karena aktifitas pelacuran itu makin meluas dan merambah dunia malam tidak hanya di lokalisasi namun di lokasi-lokasi yang *free lance* juga bisa, sehingga muncul istilah ‘kupu-kupu malam’. Selanjutnya berubah dari *lonte* ke WTS kemudian kupu-kupu malam, semua berkaitan dengan nilai-nilai keadilan dan kehalusan bertutur kata. *Lonte*, Wanita Tuna Susila dan kupu-kupu malam pada akhirnya juga mengalami perubahan karena terkait dengan istilah keperempuanan. Dalam faktanya dianggap tidak hanya perempuan yang menjadi pelacur, namun laki-laki juga banyak melacurkan diri. Di sisi lain lelaki

²³ Dibaca dari *artikel* Solomo Simanungkalit, 2006, Dari *Lonte* ke Pekerja Seks, coba-coba euphemism, apaan tuh..., *gilang01afa.blogspot.com*, 23 Des,2012, diunduh tanggal, 27 Juli 2013, pukul 02.00 BBWI

²⁴ Dibaca dari <http://Antaraneews.com/berita/377393/>, Gaya Bahasa Pasca Reformasi, diunduh pada 28 Juli 2013 pukul 05.00 BBWI

‘jualah’ yang menyebabkan pelacuran tumbuh subur, lelaki jalang dan sundal yang pada dasarnya pantas disebut pelacur sedangkan yang perempuan tepat disebut *terlacur* atau *nirlacur*. Pada decade 1990-an saat mulai bergulir semangat Reformasi banyak kalangan dari pejabat pemerintah yang tidak lagi suka menggunakan istilah dengan *euphemism* ini. Banyak istilah diganti oleh para ahli dan ilmuwan dengan istilah yang fulgar dan lebih menjelaskan maksud sebutan itu. Termasuk Wanita Tuna Susila yang dulu ketika masa Orde Baru dianggap lebih santun dan feminin diubah menjadi pekerja seks komersial (PSK) yang dianggap lebih independen dan ‘bertenaga’ seperti halnya mengubah istilah wanita dengan perempuan.

Tampaknya konsekwensi, atas upaya menyamakan istilah palacur dengan PSK (pekerja), tidak terpenuhi. Seperti halnya apakah hak-hak pelacur sama dengan pekerja pabrik, apakah upah pelacur sama dengan upah pekerja apakah ada jaminan tenaga kerja? Meskipun hal itu tidak terjadi namun ada kenyataan konsekwensi informal, terutama berkaitan dengan ‘pemajak-an’ PSK (meskipun ini dianggap pajak di bawah tangan atau sering disamakan dengan retribusi ini dan retribusi itu). Seperti halnya pajak lokalisasi, pajak per pelacur, tarikan tujuh belasan, urunan hari besar atau hajatan desa dan beberapa pungutan semacam nya²⁵. Dengan demikian istilah PSK cenderung digunakan karena

²⁵Data penelitian di seluruh lokalisasi yang menjadi sumber data penelitian ini menunjukkan hal yang sama, bandingkan dengan kenyataan yang ada di lokalisasi Gang Dolly, yang memungut tip retribusi yang dikelola oleh RW setempat per jam Rp.5.000,- dengan rata-rata per pelacur 4-5 tamu

alasan euphimisme daripada upaya perjuangan kaum feminisme liberal memperjuangkan prostitusi.²⁶

Semua itu berkorelasi dengan ide pemikiran pembuatan keputusan yang dikemukakan oleh Herbert Simon tentang rasionalitas terbatas. Para pemikir dan pembuat kebijakan publik berdasar ide pemikiran dan rasionalitas tertentu ketika merumuskan kebijakan. Kebijakan pelarangan prostitusi adalah bersangkutanpaut dengan permasalahan hajat hidup manusia tentang seksualitas. Ide dasar yang nampaknya berkembang dalam ‘keraguan’ dan inkonsistensi tentang rumusan-rumusan otentik dan pembiaran fenomena yang berkembang berkaitan dengan kebijakan pelarangan prostitusi nampaknya menghantarkan pada analisis yang menyatakan bahwa prostitusi sesungguhnya adalah kebutuhan masyarakat. Namun demikian tidak dapat dielakkan bahwa kebutuhan itu harus mendapatkan pembatasan demi rasionalitas kebutuhan akan seksualitas yang sehat, bermoral, tidak mengganggu kelembagaan keluarga dan tidak mengganggu keberadaan individu lain dalam kapasitas kelompok perempuan.

sehingga kurang lebih Rp.20.000,- hingga Rp.25.000,- per hari dan sebulan minimal Rp.600.000,- pe pelacur. Menurut Puskesmas setempat terdapat 1200 pelacur di sana, maka dapat segera dikenali ‘pajak’ ini yaitu kurang lebih Rp.720.000.000,-/bulan. Belum lagi pungutan pada mucikarinya, seperti halnya ijin mendirikanwisma, ijin usaha, pemutihan usaha, pungutan plakat ‘TNI dilarang masuk’. Inikah yang dinamakan kewajiban ‘pajak’ yang dikenakan pada seorang dengan status ‘pekerja’ seks komersial seperti halnya kewajiban pekerja biasa. Dibaca dari <http://m.sosbud.kompasiana.com/post/>, Walah Dolly, Nikmat Membawa Sensara, diunduh pada 28 Juli 2013, 04.00 BBWI

²⁶Bandingkan dengan analisis yang dikemukakan oleh kelompok aktifis di Belanda yang berusaha memperjuangkan nasib pelacur melalui peraturan pemerintah yang mengatur komposisikeuntungan dari usaha bordil, Henrick Wagenar

Rasionalitas akan kebutuhan seksual yang ‘berlebih’ dari sebagian masyarakat yang memiliki permasalahan dengan pemenuhan seksual dalam rumah tangga, dan kebutuhan seksual kaum menyimpang, pada dasarnya adalah batasan yang ‘memaksa’ para perumus kebijakan masih menganggap penting adanya istilah yang menghaluskan atau bahkan dalam kenyataannya memberikan toleransi atas masih adanya prostitusi liar ketika pengekangan atas kebutuhan seksualitas manusia seluas-luasnya itu sudah dibatasi secara formal melalui keputusan ‘mengundang’ pelarangan prostitusi.

BAB VI : MASYARAKAT SEKITAR DAN PARA ORANG 'BERPENGARUH'

6.1. Masyarakat Apatis

Lokalisasi Besini adalah lokalisasi liar yang memiliki sejarah sebagai lokalisasi 'resmi' dengan istilah tempat pelayanan sosial terpadu (TPST) atau juga dikenal dengan istilah LOSISI yang merupakan singkatan dari lokasi rehabilitasi. Ini tercermin dari tampilan fisiknya yang tidak ada perbedaan dengan lokalisasi-lokalisasi di daerah lain misalnya di Kramat Tunggak Jakarta Selatan dan lokalisasi Gunung Sampan di Situbondo pada jaman dulu sebelum dinyatakan tertutup. Tampilan fisik itu adalah adanya kondomisasi (isolasi) lokasi dengan tembok pembatas yang kurang lebih 3 (tiga) meter mengelilingi bagian barat lokalisasi. Konsekwensi isolasi ini adalah terbatasnya akses ekonomi masyarakat pada 'pengunjung' karena pengunjung tidak akan keluar dan masyarakat umum tidak akan masuk terutama dari arah barat yang padat penduduk, sedangkan yang disebelah timur telah dibatasi oleh persawahan dan jauh dari perumahan.

'Pengunjung' lokalisasi yang memiliki tujuan melakukan hubungan seksual, lebih memilih untuk menghabiskan waktunya di rumah-rumah bordil yang dikunjunginya. Sedangkan

pemenuhan kebutuhan lain seperti halnya rokok, minuman, makanan kecil atau makanan dalam bentuk nasi atau yang lain akan dicukupi oleh para mucikari yang umumnya menjadikan usaha dagang warung kecil-kecilan di rumah bordilnya. Atau jika ada kebutuhan lain yang tidak dapat disediakannya maka akan dapat dipenuhi oleh toko-toko kelontong di dalam lokalisasi. Dalam lokalisasi Besini setidaknya ada dua warung makan dan toko kelontong masing-masing RT).

Warung dan toko kelontong yang relatif lebih besar kapasitas dan jenis-jenis barang dagangannya dari bar-bar sederhana milik para mucikari di rumah-rumahnya. Biasanya dimanfaatkan oleh para penghuni lokalisasi yang tidak lain adalah para pemilik rumah bordil, para pelacur, para tukang parkir yang jumlahnya bisa lebih dari 40 (empat puluh) orang tiap hari. Sehingga dapat dikatakan bahwa para penghuni tetap lokalisasi jarang melakukan pembelian barang kebutuhan sehari-hari pada warung atau toko di luar kompleks pelacuran itu. Jika mereka membutuhkan makanan yang lebih mewah atau kebutuhan sandang para penghuni itu akan membelinya di toko yang lebih jauh dengan mengendarai sepeda motor.

Lebih-lebih lagi para penduduk setempat yang bukan merupakan 'pelanggan' atau bukan menjadi tukang parkir, mereka tidak pernah melakukan perjalanan ke lokalisasi. Ibu Mryt adalah seorang informan yang tinggal kurang lebih 100m (seratus) dari tempat parkir lokalisasi sebelah barat (tengah) jalan masuk di RT 2

lokalisasi Besini, memberikan pendapatnya tentang keberadaan warungnya dan warung-warung di dalam lokalisasi Besini.

“Saya berjualan rokok, beras, tepung, jagung dan kebutuhan-kebutuhan sehari-hari keluarga. Pembeli tetap saya adalah para tetangga saya atau orang lewat yang kebetulan mau pergi ke Pantai Pancer. Pembeli saya jarang sekali orang-orang yang berumah di dalam kompleks, maupun yang mau ke kompleks. Karena di dalam kompleks sudah banyak toko-toko sehingga kebutuhan orang kompleks sudah terpenuhi, disamping itu para lelaki yang mau ‘nyenuk’ (membeli jasa seks para pelacur) selalu langsung masuk tanpa singgah untuk membeli sesuatu di sini.”(Wawancara ibu Mryt, 13/3/2013)

Realitas lokalisasi dengan demikian, memiliki dampak besar terhadap perkembangan ekonomi masyarakat sekitar kurang tercermin. Senada dengan itu adalah ibu Surtini seorang ibu yang memiliki suami ketua tukang parkir di lokalisasi bernama P.No. Ibu Srtin memiliki usaha warung makan dan sebuah penggilingan kopi, penggilingan beras dan pemasrahan kelapa. Ibu ini menjelaskan dengan gaya bertutur yang polos. Berikut penuturannya.

“Bertahun tahun saya membuka warung ini untuk menghidupi keluarga saya, ditambah mesin selep tepung dan kopi serta pemasrahan kelapa ini saya mendapatkan uang tiap hari. Pembeli tetap warung saya adalah masyarakat sekitar, bukan orang dalam kompleks atau pelanggan kompleks. Demikian juga dengan penyelep kopi atau beras dan kelapa adalah tetangga-tetangga saya di sini. Orang kompleks tidak pernah keluar dan saya juga tidak pernah ke sana. Hanya saat ada orang meninggal saja yang

kebetulan saya kenal (terutama orang Mungkeran²⁷). Pelacurnya sama sekali tidak mengenal masyarakat sekitar sini. Mereka juga tidak pernah mau makan di tempat saya ini, *wong* makanan yang saya jual seperti ini, mereka biasanya kan makan enak.” (wawancara Ibu Surtini, 13/3/2013)

Bu Srtn memiliki pandangan yang acuh bahwa sesungguhnya kehidupannya tidak sangat tergantung pada keberadaan lokalisasi. Bu Prmi merasa bahwa usaha warungnya dan selepasnya tiap hari mendatangkan penghasilan yang bisa diharapkan, bahkan bu Prmi tidak merasakan ‘panen’ ketika para penghuni lokalisasi ‘panen’ pengunjung ketika musim ikan di saat *peteng bulan*. Saat *petenganitu* biasanya lokalisasi ramai dikunjungi para nelayan muda maupun tua yang sedang memegang uang banyak karena tangkapan ikan berlimpah. Persis seperti yang dituturkan oleh Pak Jrm salah seorang mantan kepala desa Puger Kulon tahun 1990 an, dan sekarang menjabat menjadi Ketua HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia)²⁸. (Wawancara dengan Pak Jrm diulang pada 13/3/2013)

Bu Srtni masih menjadi topik pembicaraan penting dalam hal ini, karena dalam realitas prostitusi usaha kecil yang dimiliki oleh para penduduk desa tidak berkorelasi positif dengan perkembangan prostitusi atau surutnya prostitusi. Para pengusaha kecil rumahan ini memiliki pangsa pasarnya sendiri tidak

²⁷Sebutan orang Mungkeran adalah untuk para mucikari yang dulu berasal dari Pasar Mungker di Desa Mojomulyo Puger yang ditarik semuanya untuk menghuni RT 3 / gang tikus

²⁸Wawancara dengan Pak Jrm diulang pada bulan Maret 2013 setelah setahun yang lalu memberikan penjelasan yang sama

bergantung pada pengunjung lokalisasi. Tidak jauh berbeda dengan lokalisasi yang ada di Tanjungrejo Wuluhan yang sebelah barat yang lokasinya terisolasi yang tidak memiliki imbas pada usaha ekonomi masyarakat disekitarnya.

Berbeda dengan lokalisasi liar yang tidak diberi pembatas tembok tinggi yang mengisolirnya dari masyarakat umum. Lokalisasi liar ‘tradisional’ seperti yang salah satunya telah ditelusuri yaitu lokalisasi di desa Tanjungrejo Wuluhan sebelah Timur yang merupakan lokalisasi kelas bawah dengan dinding rumah *gedeg* dengan jumlah rumah 4 (tujuh) bordil dengan kurang lebih 15-an perempuan pelacur itu, di depan ‘kerumunan’ rumah bordil itu terdapat warung makan yang dimiliki oleh orang kampung. Pemiliknya bu Supi’i, dia menuturkan beberapa hal seperti yang dikutip di bawah ini.

“Warung saya ini sekarang agak sepi pembeli. Biasanya pembeli saya selain para tetangga sekitar sini juga para pengunjung lokalisasi depan itu. Sekarang masih belum ramai biasanya agak malam mulai ramai. Saya menjual kopi, rokok, minuman botol dan nasi. Yang paling banyak *cangkrukan* adalah para pengunjung lokalisasi depan itu sambil beli rokok dan kopi. Warung saya rame dan laris kalo lagi banyak pengunjung siang atau malam.”
(wawancara 14/3/2013)

Tidak jauh dengan keberadaan Bu Spi’i di Tanjungrejo Wuluhan, Bu Suparmi pemilik warung di Gang Siji (GS) Sukoreno Umbulsari juga menuturkan hal yang sama dengan Bu Spi’i. Dia menjelaskan tentang keberadaan warungnya yang berada diujung

jalan gang. Setelah warungnya itu terhamparlah sawah-sawah. Penuturannya yang santai diantara para lelaki yang *ngandok* kopi memberikan penjelasan yang natural tentang lokalisasi liar terbuka itu.

“Warung saya ini tidak ada lampunya di dalam tapi sudah diterangi oleh lampu luar itu, memang biasanya pengunjung warung ini tidak suka terang, saya pakai *oblik* saja mereka sudah senang. Biasanya mereka ngopi saja berjam-jam sambil ngobrol sana sini setelah mereka ‘membeli’ pelacur itu. Ada juga orang yang belum masuk dan masih mencari informasi mana germo yang punya anak buah baru. Saya tunjukkan saja dan nantinya saya dapat uang jasa dari germo yang saya tunjukkan itu. Lumayan bisa untuk nambah penghasilan warung saya. Lebih-lebih kalo musim panen jeruk, pengunjung ramai warung saya juga ramai” (Wawancara 14/3/2013)

Fakta wawancara dengan pemilik warung dan beberapa orang pembeli menggambarkan fakta bahwa lokalisasi tradisional yang membaaur dengan rumah warga menjadikan warga dapat memanfaatkan keramaiannya untuk berusaha, tetapi lokalisasi yang tertutup tembok tinggi seperti yang ada di Lokalisasi liar Besini Puger Kulon cenderung lebih banyak mengembangkan usaha penghuni lokalisasi sendiri yaitu usaha mucikari atau orang yang sengaja berusaha dengan menyewa rumah di dalam lokalisasi untuk mendirikan toko atau warung makan atau warung kelontong. Seperti halnya ibu Ana yang warungnya berada di dekat pintu masuk tengah RT 2, menuturkan sebagai berikut.

“Saya berasal dari Kediri, datang kesini kurang lebih 10 tahun yang lalu. Saya dengan suami berusaha untuk memiliki usaha, maka kami sewa rumah ini dan kami buat warung. Saya tidak memiliki anak buah pelacur, jadi usaha kami hanya warung ini. tetapi kalau diminta untuk menunjukkan dimana yang baik maka gampang saja saya akan tunjukkan mana-mana yang sesuai dengan pesanan lelaki yang makan di sini, itu bisa menambah penghasilan saya.”(Wawancara Bu Ana, pemilik warung di dalam kompleks lokalisasi Besini, 4/5/2012)

Sama halnya dengan usaha yang dijalankan oleh bu Gentong, yang berada di lokalisasi Besini di areal RT III Mungkeran, yang merupakan usaha mikro. Usahanya itu sebenarnya merupakan usaha yang asal ada. Bu Gentong berjualan rokok, permen dan juga makanan kecil kripik-kripik untuk camilan. Barang dagangannya itu diletakkan di timba plastik. Dia tidak menjajakan, tetapi beberapa orang yang sudah tahu langsung saja beli rokok eceran dan menghampiri bu Gntong yang duduk diam di sebuah bangku panjang. Bu Gntong adalah profil pedagang kecil yang nista karena dia sendiri bertubuh *over* gemuk dan dia telah menderita penyakit strok meski berjalan selangkah dua langkah masih bisa. Bu Gntong tinggal di lokalisasi liar Besini dengan rumah kecil tanpa dihuni oleh seorang pun pelacur. Dia sendiri dulu adalah seorang pelacur di lokalisasi Mungker desa Mojomulyo Puger. Bersuami dan beranak satu yang tinggal serumah dengannya. Berikut penuturannya tentang usahanya itu.

“usaha saya ini saya gunakan untuk membantu penghasilan keluarga saya, suami saya melaut dan anak saya yang

sudah menikah jual ayam petarung, namanya Eko. Anak saya yang kulakan ke pasar atau saya beli di toko dalam sini dan saya jual dalam bentuk eceran. Rata-rata sehari saya dapat untung dua puluh sampai dua puluh lima ribu rupiah. Lumayan itu sudah banyak terutama kalo pengunjung ‘*gang tikus*’ ini ramai.” (Wawancara dengan Bu Gentong, 5/5/2012)

Usaha lain yang ada di lokalisasi Besini adalah usaha kecil keliling berdagang jamu, usaha timbang badan, jual sikat gigi, sabun mandi, pembalut wanita, sandal jepit, pakaian dalam wanita, kosmetik, pedagang sayur dan kue, dll. Usaha ini adalah usaha eceran yang berasal pedagang luar (umumnya bukan dusun-dusun tetangga, namun pedagang jauh) yang masuk ke lokalisasi.

Data yang berkaitan dengan keberadaan ekonomi masyarakat sekitar dikaitkan dengan pendapat-pendapat mereka tentang adanya pelarangan prostitusi yang harusnya diberlakukan terhadap lokalisasi Besini maupun beberapa lokalisasi liar lainnya memungkinkan untuk dimaknai secara teoritis dan dimunculkan pemikiran yang bersifat teoritis. Seperti halnya konsepsi Michael Lipsky yang menyatakan bahwa para birokrat pelaksana kebijakan melakukan reduksi pelayanan dan modifikasi kebijakan salah satu sebabnya berkaitan dengan peran masyarakat yang tidak memiliki partisipasi, masyarakat yang pasif dan membiarkan saja tanpa ikut berpartisipasi mendorong implementasi kebijakan, menjadikan aparat tidak memiliki kontrol yang signifikan dan melaksanakan kebijakan dengan reduksi di sana-sini. Interpretasi teoritis kearah

ini memungkinkan untuk difahami berkaitan dengan proses implementasi yang kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga masyarakat merasa tidak harus menjaga apakah kebijakan itu diimplementasikan dengan sebenarnya atau tidak. Di sisi lain masyarakat merasa bahwa kebijakan yang telah ditetapkan itu tidak berkaitan langsung dengan kehidupan sosial dan ekonominya, sehingga tidak ada suatu hal pun yang pantas untuk dipikirkan dan bahkan dianggap sebagai suatu yang penting jika kebijakan itu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Apatisme masyarakat pada akhirnya, menyebabkan pemerintah sebagai penegak kebijakan tidak merasa ada dukungan bahkan tuntutan dari masyarakat. Aparat pelaksana memiliki keleluasaan yang tinggi ketika harus melaksanakannya dengan baik atau tidak melaksanakannya. Tidak ada anggapan baik dan tidak akan ada anggapan buruk dari masyarakat yang akan dipertimbangkan oleh pemerintah ketika pemerintah mengimplementasikan kebijakan.

6. 2. Peran Para ‘Orang Berpengaruh’

Faktor keamanan yang kondusif adalah daya tarik tersendiri bagi bisnis ilegal seksual. Keamanan yang terjamin dari ulah usil para kriminal, desakan kelompok masyarakat yang tidak sepemikiran, dan lebih-lebih lagi, ‘usikan’ dari para petugas pemerintah yang menginginkan ketertiban adalah syarat utama bagi para pelanggan agar dapat ‘membeli’ dengan tenang.

Keamanan yang dibutuhkan mutlak ini menjadikan pentingnya posisi P Jhn dan P No sebagai pelaksana pengamanan di lokasi Besini Puger Kulon yang sudah sejak lama ada. P Jhn adalah seorang mucikari dengan rumah yang tergolong menengah di lingkungan RT II. TR II ini adalah tempat berkumpul para mucikari yang berasal dari Kaliputih Rambipuji. Fungsi keamanan yang disandang oleh pak Jhn sejak tahun 1990an itu dijalankan dengan susah payah. Tujuan utamanya adalah memberikan pengayoman pada seluruh warga. Tujuan itu menimbulkan konsekuensi berbiaya yang harus ditarik dari seluruh warga lokasi. Seperti berikut ini dijelaskan oleh PJhn.

“Saya memiliki tanggungjawab yang berat dalam hal menciptakan suasana tenang di kalangan mucikari, PSK dan seluruh masyarakat di lingkungan terdekat lokasi ini. Itulah sebabnya saya melakukan control setiap malam. Teman-teman saya di sekitar sini, baik dari dalam lokasi luar lokasi, saya ajak bekerjasama. Saya juga munculkan kerjasama yang baik dengan pihak pemerintah desa, aparat kepolisian dan pihak kecamatan. Apa yang menjadi kebutuhan pemerintah desa, kepolisian kecamatan kami usahakan agar kami bisa membantu seperti halnya membantu *nanggap* wayang saat tujuh-belasan hari ulangtahun RI. Tentu semua itu ada yang namanya uang keamanan. Kami pungut semua itu pada warga dalam bentuk pungutan yang ditarik setiap hari minggu. Selebihnya tidak ada. Yah..sesekali kalau ada hal insidental barulah kami tarik lagi iuran hari Kamis tetapi itu tidak rutin bahkan setahun saja belum tentu ditarik dan belum tentu bayar. Dari semua dana itulah kami kelola bersama

dengan RW dan RT-RT untuk mengorganisir masyarakat lokalisasi ini.²⁹

Pentingnya fungsi keamanan yang dijalankan P Jhn sehingga berkonsekwensi pada pungutan pada warga lokalisasi Besini faktanya memang dibenarkan oleh warga lokalisasi. Lebih terperinci para mucikari yang berhasil ditemui menyatakan bahwa ada tarikan iuran rutin berupa retribusi dan keamanan seperti halnya mucikari *mami* Anik/ *mami* Endang. Berikut cuplikan penuturannya.

“Tiap hari Kamis dan Minggu biasanya PJhn dan PDdk melakukan perjalanan dari ujung gang tikus sana (RT III) hingga ujung RT I. Masing-masing orang pelacur dan mucikari ditarik iuran rutin untuk retribusi sebesar Rp.30.000,- pada hari Minggu dan Rp.30.000,- pada hari Kamis untuk iuran Kamisan. Terkadang ada yang menarik untuk dana keamanan insidental sebesar Rp.5.000,- an yang biasanya oleh anak-anak pelacur sini dimintakan pada mas-mas pelanggan yang sedang ada. Di sisi lain biasanya kalau desa punya *gawe* misalnya besar nasional atau keagamaan atau sumbangan apa saja kami juga ditarik lagi. Desa nanggap wayang Rp.7.000.000,- misalnya kami akan pikul bersama seluruh warga lokalisasi. Untuk dana rutin kamisan-mingguan kami pasrahkan pada P Jhndan P Ddk mau digunakan untuk apa, namun yang saya dengar untuk keamanan yaitu memberi bapak polisi Polsek dan Polisi Jember, memberi keamanan kampung, dan juga membeli lampu atau menjamu siapa saja tamu resmi lokalisasi yang berkunjung.”³⁰

²⁹Wawancara dengan PJhn saya sarikan dari beberapa kesempatan di lokalisasi Besini tanggal 2/2/2012 dan tanggal 13/3/2013

³⁰Ibid.

Sekali lagi, bahwa keamanan di lingkungan lokalisasi Besini makin terasa penting pasca adanya penutupan TPST Besini ini melalui Peraturan Daerah no 18/2007 disertai dengan penutupan lokalisasi di seluruh Kabupaten Jember. Pentingnya keamanan ini ditunjukkan dengan mahalnya ‘harga’ keamanan yang harus ‘dibayar’. Lebih-lebih lagi kondisi lokalisasi yang makin tidak seramai dulu ketika masih berstatus TPST, maka jika dibandingkan dengan perolehan ‘usaha’ pada saat dulu, tarikan yang sekarang terasa lebih besar. Saat ini rumah-rumah bordil di Besini umumnya berisi 3-4 orang pelacur. Lebih banyak diantara mereka (pelacur) yang mengadu nasib ke luar kota / luar pulau seperti ke Kalimantan dan ke Bali karena mereka merasa di Besini terjadi tarikan terus.³¹

Keberadaan keamanan ini banyak dikeluhkan terutama ketika para mucikari terpaksa harus berurusan dengan aparat yang melakukan *sweeping* / razia dan harus mendapatkan ‘tangkapannya’. Mereka, tidak hanya perempuan pelacur yang tertangkap itu yang merasa menjadi korban, namun para mucikari juga mengeluhkan mengapa masih ada razia dan harus ada yang tertangkap. Berikut gambaran pendapat seorang mucikari di lokalisasi liar lain yang berada di Kecamatan Kencong yang sering disebut lokalisasi Pulau Gantol. Wawancara dilakukan di rumah bordil Pak Tmin di dusun Pulau Gantol desa Krajan. Di pulau Gantol itu ada lima rumah

³¹Disampaikan oleh Meilani/ meme (Wisma 24), Siti Rahayu (Wisma 37), Astutik (Wisma Pulau Biru no 23) pada wawancara tanggal 13/3/2013 siang.

yang masing-masing rumah dikelilingi pagar bambu yang tinggi sehingga rumah-rumah bordil itu tidak tampak dari luar. Diperkirakan pelacur yang ada di sana berkisar antara 20-25 orang. Para pelacurnya rata-rata relatif tua yaitu sekitar usia 40 an tahun meskipun ada juga yang berusia 22-25 tahun seperti pelacur yang dimiliki Pak Tmin diantara 5 orang lainnya. Pak Tmin bertutur tentang dua hal yaitu tentang pungutan-pungutan dana keamanan, dan tentang razia.

“Memang ada iuran yang kami bayar selaku mucikari di sini. Kurang lebih saya membayar uang itu sebesar 1.000.000,- per bulan. Uang itu digunakan untuk penerangan desa Rp.400.000,-, untuk koramil Rp.250.000,- untuk kepolisian Rp.300.000,- dan untuk kecamatan Rp. 350.000,-. Saya serahkan semua itu pada Pak Bwon selaku koordinator keamanan di lokalisasi ini dan dialah yang menyetor ke masing-masing aparat itu. Sesungguhnya saya berat karena penghasilan saya makin surut karena pelanggan sepi seperti ini. Disamping itu saya juga berat karena ternyata meskipun membayar iuran itu kalau ada razia ya.. tetap terkena dan malahan saya harus menebus pelacur saya ketika harus dibawa ke Jember (Polres) saya pernah habis banyak, saya pikir pungutan-pungutan yang rutin kami bayar itu seperti tidak dapat menolong saya ketika anak buah saya tertangkap.”³²

Mungkin tidak berlebihan apa yang dirasakan oleh P Tmin, oleh karena para mucikari dan pelacur mau membayar ‘uang keamanan’ dengan harapan rasa aman yang mereka dapatkan dalam melakukan aktifitas prostitusi. Hal itu sesungguhnya

³²Wawancara dengan P Tomin, 12 Maret 2013 siang hari di rumah Bordil Pulau Gantol Kec. Kencong

dibantah oleh beberapa mucikari yang lain yang menyatakan bahwa penting sekali adanya iuran-iuran rutin untuk menjaga keamanan dan itu terbukti aman untuk wismanya kalau mereka membayar terus. Penuturan Bu Las salah seorang mucikari di GS (Gang Satu) Sukoreno Kencong. Lokalisasi liar yang ada ini berbentuk gang, kurang lebih 2-3 km panjangnya rumah-rumah berjajar di sisi kanan kiri bibir gang. Menurut penjelasan satpam preman yang jaga di pintu masuk yang berhasil diajak bercengkerama menyatakan bahwa GS memiliki kurang lebih 25 an pelacur dengan 8 orang mucikari. Masing-masing rata-rata 3-5 pelacur. Koordinator keamanannya adalah P. Bunari. Tempat Bu Las berada di ujung akhir gang. Bu Las memiliki 5 orang pelacur yang relative lebih 'bagus' dari para pelacur di tempat yang lain. Bu Las sangat terbuka bercerita setelah saya menyewa kamarnya untuk sesaat digunakan. Dibayar Rp. 50.000,- untuk tidak lebih 20 menit Bu Las sudah kegirangan karena biasanya dia dapat bayaran dari para pelacurnya sekali 'main' Rp. 15.000,- , sehingga dengan itu terbukalah dia dengan seorang perempuan seperti saya. Beberapa hal yang penting dari penuturannya dirangkum sebagai berikut.

“Mbak jangan khawatir saya akan jaga rahasia mbak sama mas disini. Saya disini sudah pengalaman karena kalau terjadi apa-apa, mau ada *gerebegan* misalnya, saya akan segera dikontak oleh petugas di depan sana. Segera lah saya bilang anak-anak supaya menyingkir ke sawah sana. Kalau nanti sudah aman mereka saya kabari atau ada yang jemput. Biasanya yang mengabari pihak keamanan di sini

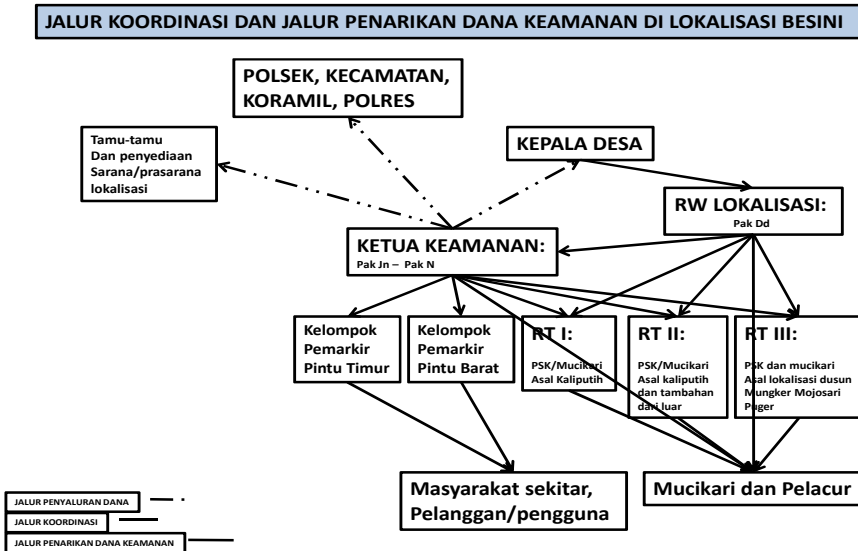
dari aparat yang mau *gerebeg*. Biasanya dari polisi Kencong sini saja. Dari Satpol PP tidak pernah ada yang datang. Besarnya uang itu biasanya antara Rp.10.000,- sampai Rp. 20.000,- per germo per kali kedatangan polisi. Sehingga terkumpul Rp. 200.000,- semua sudah beres polisi sudah pergi. Itulah gunanya membayar urunan keamanan, karena kalau tidak begitu akan menjadi pihak yang dikorbankan kalau ada razia. Seperti lokalisasi Pontang Ambulu yang mucikarinya namanya Bu Sum itu selalu menjadi sasaran razia polisi karena malas bayar, contohnya si Serli yang sudah 5 kali tertangkap razia dibawa ke Jember, sehingga banyak anak buahnya pindah ke sini.”

Fakta-fakta pembanding itu makin menguatkan bahwa dalam banyak aspek peraturan daerah penutupan lokalisasi menjadikan para ‘pengusaha’ (mucikari) makin merasa seolah dijerat lehernya, suatu saat ditarik dan saat lain dilonggarkan. Semua itu demi bisa dimainkan oleh pemegang otoritas keamanan. Bahkan bagaimana pengamanan yang dibentuk di lokalisasi liar Besini menunjukkan pentingnya untuk pembentukan sistem keamanan hingga melibatkan para penguasa ‘kegelapan’ yaitu para orang preman di dusun Besini maupun desa Besini. Pak No ketua parkir di Besini bercerita dengan tanpa sengaja setelah saya berbincang santai dengan istrinya yang memiliki warung makan kecil dan usaha selep kopi. Beberapa hal yang penting disarikan seperti dibawah ini.

“Dulu sebelum lokalisasi ini dinyatakan ditutup, parkirannya ditangani langsung oleh Linmas desa. Setelah dinyatakan ditutup secara resmi, pak Jhnsegera mengajak

bapak-bapak yang berpengaruh disini dan pemuda-pemuda di lingkungan sini untuk bergabung. Kami diminta untuk menjadi penjaga parkir, siapapun yang mau. Dan berapa banyakpun yang mau boleh bergabung di sini. Sekarang ini penjaga parkir di sini kurang lebih 40 orang sehari semalam. Terkadang lebih. Jumlah itu dibagi dalam 2 bagian, penjaga siang dan penjaga malam. Pembagian uang hasil parkir dibagi sama rata per *ship* itu. Saya saja tadi malam dapat Rp.25.000,- paling sedikit dapat Rp.20.000,- per orang. Karcis parkir di sini adalah Rp.10.000,- untuk mobil dan Rp.3.000,- untuk sepeda motor. Apalagi dulu ketika masih ramai-ramainya. Tetapi saya sudah agak mengurangi kerja parkir malam karena saya terkena sakit paru-paru dan habis operasi, sambil istirahat sekarang saya juga membantu istri menjaga toko dan warungnya yang tiap hari menghasilkan uang meskipun tidak banyak cukup untuk biaya hidup meskipun tidak dapat penghasilan dari lokalisasi. Jadi andai lokalisasi ditutup benar-benar, saya tidak apa-apa.” (Wawancara Pak.N 13/3/2013)

Uraian panjang tentang orang berpengaruh di lingkungan prostitusi khususnya di lokalisasi Besini dapat digambarkan dalam bagan berikut ini.



Sumber : Data Observasi Penelitian tahun 2012-2013, diolah
 Bagan 6.1.: Jalur Koordinasi dan Jalur Penarikan Dana Keamanan di Lokalisasi Besini

Berdasar data diatas, terdapat dua hal yang dianalisis yang berkaitan dengan interaksi masyarakat dengan lokalisasi yakni interaksi masyarakat umum dengan lokalisasi berkaitan dengan akses ekonomi yang ternyata tidak ada ketergantungan masyarakat sekitar secara umum pada nilai ekonomis lokalisasi prostitusi. Selanjutnya interaksi para ‘elit preman’ dengan lokalisasi, yang dalam kenyataan melalui media penciptaan keamanan dua pihak (kelompok pemuda/preman desa dan kelompok pemuka lokalisasi) bisa memadukan kepentingannya. Selanjutnya di manakah posisi para elit pemerintahan berada?

Para pihak yang berinteraksi berkaitan dengan fenomena prostitusi antara lain adalah para pelaku prostitusi, warga / masyarakat sekitar, ulama sekitar dan pemerintah lokal yang dalam hal ini adalah kepala desa jajaran petugas keamanan. Telah didiskripsikan diatas, bagaimana masyarakat desa memilih untuk tidak banyak memasalahkan keberadaan lokalisasi, hal yang paling masuk akal untuk dinyatakan adalah bahwa masyarakat tidak memiliki ketergantungan apapun secara ekonomis pada lokalisasi. Sehingga apapun yang akan diberlakukan berkaitan dengan keberadaan lokalisasi, masyarakat tidak ‘pusing’.

Sementara itu pemerintah desa menyadari sepenuhnya bahwa lokalisasi Besini memiliki nilai politis yang tinggi, baik ditinjau dari sisi keamanan dan stabilitas wilayah dan dukungan financial aktifitas sosial dan pemerintahannya, maupun nilai politik dukungan pada event-event rekrutmen politik. Sehingga Kepala Desa berusaha menyeimbangkan kepentingan para pihak. Seperti halnya carik Sdq yang merupakan tokoh agama (Muhammadiyah) saat itu menyatakan bahwa saat yang akan datang akan ada penertiban yang lebih baik tentang lokalisasi Besini itu. Saat sekarang semua sedang prihatin dan tidak memiliki kemampuan untuk berkonfrontasi dengan pihak-pihak di lokalisasi. Sdq yang merupakan sekretaris desa itu sesungguhnya merupakan tokoh normative, namun semua dalam kendali Kepala Desa karena menjadi bagian dari pemerintahan. Berikut pernyataannya.

“Lokalisasi memang sudah ditutup sejak tahun 2007, namun semua ya...tahu bahwa di RW itu masih beraktifitas prostitusi. Meski diakui jumlahnya sudah berkurang. Pak Ddk juga tetap memiliki hubungan baik dengan pihak Desa karena tugas dan fungsi sebagai RW masih tetap dilakukan. Kami sesungguhnya prihatin, kalangan ulama juga menyampaikan pada kami bahwa hal itu harus ditangani maksimal, namun kami tidak begitu saja melakukannya karena masih banyak yang membela, terutama centeng-centengnya banyak disana. Jangan sampai ada tindakan kekerasan. Para tokoh juga sepakat pendekatan moral keagamaan yang tidak memaksa yang bisa mengajak mereka menyadari. Jadi selepas H. Ali yang menyuarakan penutupan lokalisasi meninggal dunia, tidak ada lagi ulama yang sekeras beliau menyerang keberadaan lokalisasi. Lebih-lebih lagi Bapak Kepala Desa sendiri memiliki kedekatan khusus pada lokalisasi karena dukungan warga lokalisasi penuh pada beliau saat pilihan kepala desa dulu.”(Wawancara tanggal 13/4/2012)

Carik Sdq yang memiliki basis dukungan Muhammadiyah yang dan pernah menjabat Ketua Cabang Muhammadiyah menyadari bahwa ketika sudah menjadi bagian dari pemerintahan maka yang harus dilakukannya adalah menempatkan posisinya ditengah masyarakat lepas dari kepentingan salah satu golongan. Sama halnya dengan Kepala desa Ad Stm yang berusaha menempatkan posisi Kepala Desa terkesan lebih netral. Meskipun dalam banyak hal Kepala Desa Ad Stm tidak dapat sepenuhnya dikatakan berada di tengah oleh karena memiliki ‘hutang budi politik’ pada masyarakat Besini. Seperti halnya di lokasi lain di lokalisasi Tanjungrejo sebelah Barat yang warganya diperebutkan untuk Pilkadaes. Meskipun kontras dengan tampilan baliho foto diri

nya yang menggunakan songkok ‘gamis’, namun janji mengamankan lokasi rumah bordil terpancar ketika gambar itu terpampang di dekat rumah bordil dan lebih-lebih ketika ada persaingan antar kandidat. Makin menguatkan pemikiran bahwa komoditas janji politik sekularitas dianggap dapat makin mendongkarak perolehan suara.

Kendali pada kelompok agamis yang sesungguhnya kecewa terus dilakukan antara lain dengan tidak mengundang dalam pertemuan yang membahas tentang keberadaan prostitusi Besini. Seperti yang dituturkan oleh kyai Dhfr Ketua MWC NU Kecamatan Puger ketika diwawancarai di rumahnya, yang kecewa dengan keberadaan lokalisasi Besini namun tidak dapat bersuara. Berikut cuplikan penuturannya.

“Saya merasa peraturan itu dibuat hanya untuk main-main, mestinya membuat peraturan harus dijalankan. Saya sangat kecewa dengan adanya prostitusi dilokalisasi Besini yang malahan semakin berkembang. Tapi saya mau usul, gimana *wong* kita *gak* pernah di undang kalau ada acara membahas tentang lokalisasi. Justru yang diundang ke Jember para ustad yang tidak mewakili masyarakat Puger. Dalam hal ini yang paling bertanggung jawab ya... Bupati yang membuat peraturan itu. Kita ini negara hukum, prostitusi memang tidak bisa hilang, tetapi dengan diciptakannya hukum maka prostitusi bisa dicegah perkembangannya. Kalau diperlukan ya bisa kita mengerahkan aksi massa, karena sudah ada hukum yang melarangnya, namun sekarang yang perlu kita lakukan mendorong semua pihak agar mau menjalankan peraturan itu. Dan kami melakukan gerakan

dakwah yang tidak memaksa untuk ummat.”(Wawancara tanggal 3/3/2013)

Gerakan *soft* yaitu menyampaikan pesan-pesan moral pada masyarakat luas adalah gerakan yang biasa dilakukan oleh para ulama untuk mencegah pengembangan ‘kemaksiatan’ di lokalisasi prostitusi. Bahkan ketika ramai penutupan lokalisasi Besini, para ulama Puger tidak melakukan gerakan ‘mencolok’ dan bersifat provokatif. Pihak yang melakukan penutupan murni dari pihak pemerintah Kabupaten, demikian sering disebut oleh para informan. Seperti halnya Rhdi Ketua Cabang Muhammadiyah Puger yang berkesempatan diwawancarai di Puger.

“Kebijakan itu baik. Sementara dilapangan yang tidak baik. Faktanya di lokalisasi eksis walau ditutup. Tergantung manusianya. Kalau tidak ada pembelinya saya kira tidak akan ada yang menjualnya. Kalau Perda pelarangan tidak bisa menghentikan praktek prostitusi di lokalisasi Puger, bukan berarti kebijakan itu percuma, tidak begitu. Karena hukum memang harus ada, dan harus ditegakkan. Tinggal bagaimana hukum itu ditaati oleh semua pihak. Pendapat saya tentang Perda yang dilakukan setengah hati ini mungkin berkaitan dengan keadaan dulu saat sebelum lokalisasi ada di Puger, kan ada di Kaliputih Rambipuji. Kalau dibubarkan terus orang-orang didalamnya mau di kemanakan. Lalu dipindah ke lokalisasi yang jauh dari pemukiman masyarakat di Besini Puger. Jadi kembali lagi, agar pemerintah Kabupaten sampai pemerintah desa, termasuk pihak-pihak lain, harus menegakkan peraturan tersebut. Yang paling bertanggung jawab DPRD dan Bupati. Mestinya mereka mendelegasikan kebawah untuk bagaimana melaksanakan Perda ini. Lalu mensingkronkan kebijakannya dengan pemerintahan dibawahnya.

Muhammadiyah sendiri tidak pernah melakukan aksi massa ke tempat lokalisasi puger. Kalau melakukannya koordinasi dengan NU Puger pernah, tapi hanya sebatas memasang spanduk-spanduk penolakan di sekitar lokalisasi, tidak sampai batas *sweeping*.” (Wawancara tanggal 13/3/2013)

Kelompok agamis, kelompok preman dan kelompok pelaku prostitusi dan kelompok masyarakat umum, semua memiliki kepentingan, bahkan pemerintah local pun memiliki kepentingan disamping menjaga keseimbangan antar kepentingan itu. Interaksi antara kepentingan antar kelompok kepentingan dapat digambarkan dalam bagan berikut ini.



Sumber: Data Penelitian tahun 2012-2013 diolah
Bagan 6.2. Interaksi Masyarakat Sekitar dengan
Lokalisasi Besini

Bagan 6.2. diatas memberikan informasi bahwa peran penyeimbang dilakukan oleh pemerintah local. Dalam hal ini adalah sinergi antara pemerintah desa, pemerintah kecamatan dan petugas keamanan. Peran penyeimbang itu sesungguhnya tidak sepenuhnya berada ditengah-tengah kepentingan masyarakat, namun lebih condong berada pada posisi kiri, yang dapat dikatakan menjaga kepentingan kelompok prostitusi dan kelompok centeng (yang termanivestasi dalam kelompok penjaga parkir) dari pendapat kontra kelompok ulama dan masyarakat umum. Terjalannya sinergi antara pemerintahan local dengan kelompok centeng dan pelaku lokalisasi terjadi oleh karena ada *reward* politik dan financial yang disediakan. Kongklusi penting dari *point* ini adalah bahwa pemberian insentif tidak resmi kepada para petugas pelaksana kebijakan menyebabkan ada perlindungan informal dari petugas terhadap para pembangkang kebijakan. Pemberian insentif pada para pelaksana kebijakan menyebabkan pelaksana kebijakan melakukan reduksi kebijakan.

BAB VII : PANDANGAN PARA ELIT

7.1. Pemberdayaan Eks-Pelaku Prostitusi

Saling silang pendapat tentang kebijakan prostitusi dan implementasi kebijakan tidak hanya terjadi di kalangan para birokrat pelaksana. Di kalangan para elit masyarakat juga terlihat saling silang. Kelompok yang pro pada perjuangan menegakkan aturan meminta pemerintah untuk melaksanakan peraturan daerah itu dengan lebih baik dan lebih tegas. Bagi yang kurang sepakat, menanggapi dengan cara kurang simpati, dan memberikan pandangan bahwa pemerintah tidak selayaknya menjalankan kebijakan yang tidak dapat menyelesaikan permasalahan itu. Diantara dua spektrum pendapat itu ada pendapat yang lebih memilih untuk tidak keras menanggapi dan berada di posisi tengah, meski tengah itu bukan berarti menolak kebijakan.

Semua dialog itu memungkinkan untuk ditelaah dari pernyataan-pernyataan para tokoh masyarakat yang dianggap *representative* untuk menggambarkan kepentingan kelompok. Meskipun mereka berpendapat tidak semata-mata secara resmi mengatasnamakan kelompok, namun kecenderungan pernyataan yang mencerminkan 'aroma' kelompok nampak jelas. Kelompok

mendukung, kelompok moderat dan kelompok garis keras yang menolak kebijakan rehabilitasi, akan coba dikomparasikan dalam bagian terakhir tulisan bagian ini.

Dimulai dengan mendengarkan bagaimana tokoh Muhammadiyah mengomentari tentang lokalisasi liar di Kabupaten Jember yang masih eksis dan bagaimana sikapnya. Diskripsi tentang hal ini memungkinkan untuk mendapatkan pemahaman tentang tuntutan dan dukungan yang eksis pada pemerintah khususnya pada implementasi kebijakan pelarangan prostitusi. Sehingga dengan pemahaman itu dapat dirumuskan, sesungguhnya bagaimana kemauan masyarakat dan apa upaya keikutsertaan masyarakat untuk mewujudkan tujuan kebijakan pelarangan prostitusi yang telah dirumuskan sejak tahun 2001 dan bahkan sejak masa lampau tahun 1954 telah ada kebijakan otentik tentang pelarangan prostitusi di Kabupaten Jember. Berikut ini akan dipaparkan data hasil wawancara dengan para tokoh yang dianggap dapat mencerminkan pendapat kelompok masyarakat, setelah pemaparan itu upaya untuk melakukan komparasi dan analisis terhadap pendapat itu dilakukan sehingga dapat ditarik simpulan-simpulan yang mencerminkan abstraksi teoritis mengarah pada analisis implementasi kebijakan.

Ksmn A. Rhm adalah Ketua Muhammadiyah saat penelitian ini dilangsungkan. Ketika diwawancarai di kantornya, banyak hal yang dipikirkan dan yang mencerminkan pendiriannyatentang hal-hal yang berkaitan dengan program kerja

organisasi, tentang peran pemerintah dan tentang keyakinannya pada keberadaan prostitusi sebagai sebuah fenomena penyakit masyarakat. Berikut kutipan yang disarikan dari penuturannya secara lisan yang panjang yang berkaitan dengan : bagaimana pendapat nya terhadap implementasi kebijakan pelarangan pelacuran, apakah pelacuran bisa dihilangkan, apakah tepat penutupan lokalisasi tempat pelayanan social transisi di Besini, dan apa yang telah dilakukan untuk membantu kebijakan itu agar dapat sukses.

“Saya rasa prostitusi adalah masalah perut dan juga masalah keuntungan seseorang misalnya keuntungan mucikarnya dan keuntungan jaringannya (preman yang menjaganya). Sehingga memang ada kesulitan tersendiri untuk menghilangkannya. Muhammadiyah sendiri merasa belum mampu ikut aktif berperan karena beberapa hal. Yang terutama persoalan prostitusi itu merupakan hal kompleks sehingga butuh kerja yang sinergis, di sisi lain mengapa Muhammadiyah kurang mengarahkan perjuangannya ke sana karena pada saat ini kami melaksanakan perjuangan melakukan penjagaan pada moralitas ummat. Bagaimana ummat ini tidak melakukan hal yang tidak baik. Bagaimana mereka menjaga moralitas keluarganya dan tidak melakukan hal yang tidak terpuji, itu kami lakukan terus menerus, dan itu saja sudah kami merasa kualahan karena moralitas memang sedang menghadapi tantangan besar. Kami melaksanakan dakwah ke dalam dan masih belum terpikir secara keorganisasian bahwa kami akan melaksanakan tugas memberantas penyakit masyarakat semacam prostitusi itu. Di sisi lain kami juga merasa tugas itu terlalu berat karena dari sisi keamanan tidak dapat dijamin jika kami nanti menugaskan anggota kami untuk melakukannya. Preman-

preman yang membentengi mereka itu kan kuat dan bahkan mereka lebih berani mati dari pada kyai-kyai yang menyuarakan penutupan itu. Meskipun banyak para kyai di sana sangat ingin prostitusi itu tidak ada lagi. Jadi intinya kami merasa tidak mampu, Cuma persoalannya memang bagaimana kalau semua merasa tidak mampu. Nah inilah saya berharap memang ada sinergi kerjasama yang dikoordinir kekuatan yang itu dilakukan oleh pemerintah atau MUI yang memiliki posisi yang lebih netral. seperti kami ini juga terkadang merasa harus menjaga adanya gesekan-gesekan dan kecemburuan antara sesama muslim yang terkadang memiliki pemikiran bahwa Muhammadiyah dianggap mulai mengembangkan sayap jika kami melakukan aktifitas yang nampak menonjol. Tentang keberadaan LPAI yang di dalamnya ada FPI saya berpikir ya baik-baik saja, namun apakah mereka akan bisa memberantas prostitusi itu sendirian, bagaimana caranya *wong* itu masalah moralitas. Masalah prostitusi itu adalah masalah perzinahan, dan perzinahan itu terbagi dalam dua bentuk yakni prostitusi yang berkaitan dengan aktifitas transaksional dan perzinahan yang suka-sama suka non transaksional / perselingkuhan. Mengatasi moralitas yang transaksional itu saja sulit jika tidak melalui pembinaan yang baik dan berkelanjutan. Prostitusi dan perselingkuhan suka sama suka, sama-sama masalah moralitas yang sulit diatasi. Saya rasa tentang FPI ya.. mungkin saja FPI bisa melakukan itu karena mungkin dari sisi keanggotaannya sudah semua baik akhlaqnya karena jumlah pengikutnya sedikit tapi kalau Muhammadiyah banyak sekali persoalan ummat yang harus diatasi. Pandangan saya tentang solusinya adalah dilakukan 'lokalisasi' yang di dalamnya ada pelacurnya tetapi mereka itu bukan dilegalisasi sehingga mereka tidak dapat berkembang. Selama ini kesan dari adanya lokalisasi adalah dilegalisasikan. Bukan itu maksud saya. Jika hal itu bisa dilakukan maka kemungkinan persoalan akan bisa teratasi misalnya tentang pencegahan penyakit HIV/AIDS. Saya sering mendengar keluhan dari

Dinas Kesehatan tentang hal itu.” Wawancara tanggal 18/4/2013

Ditilik dari pendapatnya, tercermin pemahaman yang moderat tentang bagaimana keberadaan prostitusi yang masih ada di Kabupaten Jember meskipun sudah ada aturan palarangan. Hal itu digambarkan dengan pemikiran Ksmn yang berkaitan dengan berbagai pertimbangan keorganisasian yang memiliki beban tugas untuk pembinaan dan pengawasan moralitas anggota organisasi yang telah cenderung bertambah besar jumlahnya. Di sisi lain diterimannya pemahaman bahwa kesehatan masyarakat adalah hal penting (dan oleh karenanya maka merupakan problem umat yang juga harus diatasi) menghadapi Muhammadiyah ‘mendengarkan’ keluhan Dinas Kesehatan yang tidak menyepakati adanya ‘penutupan’ lokalisasi begitu saja. Lebih-lebih lagi pemahaman bahwa persoalan prostitusi yang ditinjau dari perempuan yang mencari ‘nafkah’ juga membentuk pendapat Muhammadiyah melalui Ksmn menjadi moderat dan mendukung pemikiran bahwa prostitusi di dunia ini memang tidak dapat dihilangkan. Prostitusi hanya bisa dikendalikan dan diminimalisir, maksud Ksmn adalah dengan dilakukan ‘lokalisir’ dimana di dalam lokalisasi itu dapat diintrodusir hal-hal yang berkaitan dengan pemberdayaan para PSK untuk beralih status mencari penghasilan, bisa dikendalikan siapa yang berkunjung ke lokalisasi itu, bisa dikendalikan jumlahnya agar tidak bertambah, dan bisa disembuhkan/dicegah penyakit menularnya.

Senada dengan Ksmn, Nr Hsn³³, baginya harus ada upaya untuk mengisolasi pengaruh dan dampak buruk prostitusi. Dampak buruk secara moralitas dan kesehatan. Lokalisasi tidak dapat dikatakan sebagai upaya untuk melegalisasi prostitusi, tetapi bagaimana lokalisasi dapat dibuat sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan pelaku prostitusi yang kompleks yakni berkaitan dengan persoalan social ekonomi, sosio cultural, dan persoalan moralitas. Sehingga lokalisasi yang dimaksudkan menjadi tidak sama dengan memunculkan pesona prostitusi pada lingkungan sekitar dan menjadi semakin berkembang. Pendekatan holistic diantara dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat menjadi jalan keluar yang baik. Bagi Nr Hsn, tidak ada yang tidak mungkin jika pemerintah mau. Lebih lengkap pemikiran Nr Hsn disarikan dalam bentuk narasi kutipan, diambil dari penuturannya secara lisan pada salah satu sesi wawancara santai.

“Penanganan prostitusi dengan jalan menutup lokalisasi bagi saya hanyalah suatu upaya parsial, yang kurang memiliki dampak pada keberhasilan penyadaran para pelaku prostitusi. Kurang dibuatnya model kebijakan yang holistik membuat kebijakan ini terkesan hanya menutup local nya saja yang tidak dapat menyelesaikan permasalahan moralitas, sosio kultural dan sosio ekonominya. Penutupan lokalisasi boleh saja dilakukan namun tidak dapat mengabaikan persoalan mengapa mereka melakukan itu, apakah karena persoalan kultur masyarakat yang tidak dapat menghapus stigma pelacur ketika pelacur ingin kembali atau tidak ada pekerjaan lain

³³Nr Hsn adalah Wakil Ketua PCNU Kabupaten Jember, diwawancarai pada tanggal 18-4-2013

yang dapat dikerjakan seorang pelacur dan mucikari ingin berusaha di bidang kerja yang lain atau karena persoalan moralitas yang dimana mereka tidak paham bahwa pekerjaan mereka tidak terpuji dihadapan masyarakat maupun Tuhannya. Persoalan ini harusnya di respon oleh pemerintah dan didanai yang cukup dan dikerjakan bersama secara serius termasuk kontinyu. Jika tidak seperti itu maka kebijakan penutupan lokalisasi hanya bisa diharapkan dapat menutup sesaat saja dan pada saat yang tidak lama akan muncul lagi dan bahkan menyebar ke tempat-tempat lainnya. Secara keorganisasian PCNU dan kelompok masyarakat sipil lainnya memang bergantung pada aktifitas pemerintah untuk melakukan itu karena NU memiliki tugas pembinaan anggota yang sudah cukup menyita waktu. Membicarakan tentang Peraturan Daerah saya merasa bahwa jika isinya hanya melakukan penutupan dan upaya menghilangkan ‘penghidupan’ seseorang warganegara tanpa ada upaya penggantian ‘penghidupan’ itu secara sistematis, maka itu adalah kesalahan Negara / pemerintah yang paling besar, karena tugas Negara adalah melindungi warganya untuk mendapatkan kesejahteraan. Dengan demikian peraturan daerah yang paling tepat menurut saya adalah peraturan daerah yang melarang aktifitas prostitusi dan sekaligus mengganti pekerjaan penggantinya, idealnya begitu. Termasuk jika peraturan daerah yang menjanjikan ‘menghilangkan’ prostitusi di Kabupaten Jember itu kebohongan publik yang besar, karena saya tahu kejahatan dan kemaksiatan di dunia ini tidak akan bisa hilang sepenuhnya dan itu bukti bagi kita bahwa syetan itu masih bekerja.” (Wawancara tanggal 18/3/2013)

Dua pendapat yang sudah berhasil di koleksi datanya itu terkesan sebagai kelompok moderat, karena secara eksplisit pendapat itu ‘hanya’ menuntut pemerintah agar lebih membenahi implementasi kebijakan, terutama di sisi konsistensi aparat,

melakukan melokalisasi justru bisa ditoleransi dengan catatan tetap diadakan untuk tujuan yang sebenarnya, yakni untuk pemberdayaan dan pembenahan moralitas ummat yang sudah terlanjur menanggung dosa kemaksiatan dan juga mengurangi dampak penyebaran penyakit menular, bukan untuk kegiatan memperbesar lokalisasi pelacuran. Kelompok ini melalui Ksmn dan Nr Hsn merasa bahwa upaya pemerintah yang dulu melakukan lokalisasi pelacuran di Besini sudah melenceng, sehingga lokalisasi itu malah menjadi tempat prostitusi baru yang besar dan malah menjadi ajang maksiat yang lebih kompleks.

Persoalan moralitas memang tidak akan dapat hanya dilakukan dengan pendekatan ‘kekerasan’ seperti halnya menutup rumah bordil, memenjarakan mucikarinya, mendenda pelacurnya saja, namun lebih dari itu dibutuhkan sinergi mengatasi hilangnya pandangan bahwa segi moralitas masih penting, dengan masyarakat. Persoalannya, apakah kelompok masyarakat akan siap ketika diajak bersinergi dengan pemerintah? Persoalan ini pada dasarnya telah dijawab secara eksplisit bahwa menjaga keberadaan moral adalah tugas semua pihak, namun nampaknya yang dianggap ‘spesialis’ adalah para ulama, tokoh agama dan para aktifis organisasi massa keagamaan. Apapun yang dilakukan oleh kelompok keagamaan ini muaranya adalah menjaga tetap hidupnya moralitas itu, namun demikian yang dinamakan moralitas itu luas sekali pengertiannya. Sehingga keluasan arti itu dapat dioperasionalkan dalam ribuan kegiatan keorganisasian. Seperti

halnya kedua kelompok keagamaan ini memilih untuk melakukan pengajian-pegajian dan ceramah agama dalam kegiatan yang diselenggarakan oleh cabang maupun ranting yang telah terbentuk. Pengajian yang seringkali berisi sosialisasi-sosialisasi tentang nilai-nilai kebaikan, biasanya disampaikan secara umum dan seringkali terbatas pada para anggota organisasi itu atau simpatisan anggota yang secara sukarela mau menghadiri acara-acara keagamaan itu. Sementara itu para pelacur dan mucikari atau para pelanggan tidak memiliki waktu dan minat untuk menghadiri acara semacam itu. Sehingga jika para aktifis ingin mengajak pelacur dan mucikari untuk mendengarkan nasehat keagamaan, para penyampai misi moral ini harus melakukannya dengan upaya lebih sulit dan membutuhkan cara yang tidak seperti biasanya. Ini yang disebut oleh para tokoh keagamaan informan penelitian ini, adalah suatu yang sulit dan menyulitkan mereka.

Banyak agenda kegiatan moralitas dan organisasi yang dilakukan oleh sebuah organisasi besar seperti halnya Muhammadiyah dan NU, namun untuk melakukan hal yang berkaitan dengan penyakit masyarakat ini, adalah suatu hal yang berat, sehingga tidak mungkin dimintakan pada pengurus organisasi untuk mengerjakannya. Persoalan ini adalah dianggap sebagai 'domain' pemerintah, namun jika pemerintah memiliki kesiapan agar masyarakat bisa membantu maka harus ada kreasi kebijakan yang memungkinkan untuk bisa dilakukan oleh masyarakat dengan dukungan penuh dari pemerintah. Inilah yang

harusnya dilakukan oleh pemerintah agar tidak terkesan rutinitas saja dalam melaksanakan kebijakan pelarangan prostiitusi.

Dua pernyataan yang berkaitan dengan pembenahan implementasi kebijakan dan kerjasama yang lebih realistis dengan organisasi masyarakat nampaknya merupakan pendapat yang rasional yang dikemukakan oleh organisasi besar, meskipun tidak banyak yang bisa ditawarkan yang tercermin dari gambaran pemikiran keduanya, namun dapat dikatakan bahwa pada umumnya pandangan moderat adalah berkisar pada masalah yang semacam ini. Pandangan yang tidak secara gradual meminta pemerintah mengganti sistem atau menyatakan bahwa pemerintah telah mengingkari diri sendiri berkaitan dengan kebijakan yang telah secara konsisten (sesungguhnya, karena pemerintah secara historis telah meratifikasi kebijakan pelarangan prostitusi yang ada sejak tahun 1957), karena saat ini pelaksanaannya tidak mencerminkan konsistensi pada tuntutan kebijakan. Kelompok moderat masih tetap ‘mematuhi’ kebijakan yang telah disahkan, namun memberikan ruang agar ada intensifikasi imlementasi kebijakan. Dengan demikian hal itu berarti, dalam hal berpartisipasi, masyarakat masih membutuhkan campur tangan pemerintah yang berbentuk mobilisasi

Abstraksi ini merupakan satu pemaknaan saja yang dapat ditarik dari pernyataan keduanya yang panjang, namun ini adalah salah satu yang penting dalam implementasi kebijakan publik yang

mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat agar para pelaksana kebijakan tetap konsisten dengan kebijakan yang telah disiyahkan.³⁴ Dalam kasus yang telah didalami di sini, masyarakat memiliki ketergantungan yang tinggi pada pemerintah, terutama masyarakat kelompok moderat seperti yang tercermin dalam pendapat informan diatas.

Mengapa masyarakat memiliki ketergantungan terhadap pemerintah dan harus dimobilisasi terlebih dulu agar mau berpartisipasi. Benarkah kelompok masyarakat merasa bahwa persoalan sosial yang akut bukanlah tanggungjawab masyarakat untuk ikut menyelesaikannya? Jawaban yang nyata tergambar dari dua informan diatas yang menyatakan bahwa persoalan prostitusi dengan segala aspek ikutannya, misalnya berkaitan dengan premanisme, berkaitan dengan kriminalisme dan berkaitan dengan persoalan kemiskinan, adalah bukan ‘domain’ mereka karena mereka tidak akan mampu melaksanakannya. Hal yang mereka mampu adalah upaya ‘defensif’ atau mencegah dari perbuatan tidak baik. Aktifitas yang bersifat ‘kuratif’ merupakan aktifitas yang membutuhkan *power* yang jauh lebih tinggi sehingga hanya pemerintah yang akan mampu melaksanakannya. Keikutsertaan masyarakat bersifat dukungan dan jika diminta untuk menjadi sukarelawan, seharusnya sukarelawan yang dimobilisasi.

³⁴ Michael Lipsky dalam studinya menyatakan bahwa masyarakat harusnya tergabung dalam kelompok-kelompok yang memiliki konsern pada kebijakan tertentu, sehingga kelompok ini dapat menjadi kontrol para birokrat *street level* dalam menjalankan kebijakan di lapangan

Pandangan kritis yang lain tentang kebijakan diambil dari seorang informan yang telah berkecimpung lama di Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Jember yakni H. Bhrdn Rsyd. Bhrdn Rsyd keras menyatakan bahwa penutupan dan ‘menghabisi’ prostitusi merupakan upaya yang harus dilakukan, dan itu telah dibuktikannya sejak beberapa decade yang lalu ketika Bhrdn Rsyd menjadi ketua Komisi D di DPRD Kabupaten Jember. Di usianya yang kurang lebih 75 tahun an itu saat ini perjuangannya disatukan dengan LPAI (Lajnah Penegakan Ahlak Islam). Baginya kebijakan pelarangan harus ada, birokrasi harus patuh menjalankan Peraturan Daerah itu, dan menurutnya karena saat ini sudah penting sekali adanya tim khusus yang mencerminkan perhatian pemerintah, semacam satgas anti narkoba, satgas anti teroris, seharusnya memang ada tim anti prostitusi. Berikut ini pandangannya secara lengkap.

“Ketika duduk di Komisi D DPRD Kabupaten Jember saya mendapatkan tugas dari H.Syari’in (ketua Golkar saat itu) dan Bupati Abdul Hadi untuk melakukan penanganan prostitusi di Jember. Saat itu saya melakukan survey lebih dahulu dan ditemukan fakta-fakta bahwa lebih banyak kerugiannya dari pada keuntungannya adanya lokalisasi di Kaliputih Rambipuji. Bahkan saya temukan saat itu PNS pada jam kerja ke sana, mahasiswa dan kalangan muda sehingga sampai terkenal bahwa kalau orang pergi ke lokalisasi Kaliputih diistilahkan dengan sekolah di SMA 11. Istilah itu menunjukkan banyaknya anak muda dan mahasiswa ke lokalisasi yang hanya berjarak 11 km dari arah kota. Jadilah alasan utama penanganannya adalah karena terlalu dekat dengan kota. Di sisi lain kami juga belajar dari kabupaten –kabupaten lain yang telah

melakukan penanganan prostitusi, semua kabupaten yang kami pelajari ternyata menunjukkan hal yang kurang berhasil contohnya ketidak berhasilan di GS (Gunung Sampan) Situbondo sulit dicontoh karena lokalisir terhadap prostitusi di gunung itu menjadi semacam legalisasi prostitusi dan bahkan di *backingi* oknum aparat dari tentara. Di Banyuwangi juga sama, yang berhasil hanya di Kediri. Di sana para pelacur di tangkapi, yang luar kota dipulangkan, yang dalam kota disekolahkan keterampilan sampai lulus setelah itu dipulangkan dengan bekal usaha, namun ada kurangnya ketika sudah lulus para PSK tidak bisa pulang karena di stigma buruk oleh masyarakat sekitarnya. Maka mulailah upaya untuk mencari jodoh bagi para mantan PSK ini dengan cara mempertemukan mereka dengan para mantan napi. Upaya itu sebenarnya yang ingin dicapai di Jember. Sehingga mulailah saat itu dibuat keputusan untuk segera memindahkan lokalisasi Kaliputih ke Puger Kulon. Tidak banyak perdebatan kala itu, ketika dirapatkan di Pansus DPRD, fraksi PPP mendukung saya dari Fraksi Golkar, PDI saat itu diam saja karena memang sebagian di lokalisasi itu basis dukungan PDI. Dan mucikaripun tidak banyak berdebat saat itu karena mereka masih diberikan tempat lagi. Maka proses peralihan itu terjadi secara gradual di tahun 1989. Sehingga lokalisasi Kaliputih Rambipuji itu bubar berpindah ke Puger Kulon dengan program kebijakan ‘rehabilitasi wanita harapan’. Jadi bukan legalisasi prostitusi atau memindahkan prostitusi. Ini penting untuk ditegaskan saat itu karena beberapa ulama di Puger merasa keberatan, namun saat itu alasan utama mengapa diletakkan di Puger karena di sana sebenarnya telah banyak lokalisasi liarnya kurang lebih ada 8 tempat, sehingga tidak ada alasan karena yang 8 lokasi itu bisa dimasukkan juga untuk direhabilitasi. Target penanganan itu sesungguhnya adalah ‘menghabisi’ tetapi pemerintah tidak bisa begitu saja maka dari itu dipindahkan dulu untuk dipersiapkan dan direhabilitasi. Baru periode berikutnya dilakukan upaya

penutupan. Tentang kondisi sekarang yang masih ada prostitusi di eks lokalisasi dan juga di lokalisasi-lokalisasi liar lainnya adalah memang semua itu bergantung pada *good will* pemerintah untuk terus menerus melakukan amanah peraturan itu. Jika tidak yang bagaimana bisa hilang kemaksiatan di Jember ini. Kemaksiatan bisa hilang kok asalkan selalu diupayakan penyelesaiannya misalnya kalau pelacur itu melakukan pelacuran karena ekonomi ya ...kenapa tidak di *training* ekonominya. Yang saya percaya adalah mereka itu memang menjadi kesenangan dan tidak mau berusaha sungguh-sungguh untuk lepas dari perbuatan itu. Ini masalah moral yang harus ditangani secara sungguh-sungguh. Ibarat orang buang sampah tidak di tempat sampah maka harus ada tukang sapu sampah supaya sampahnya tidak tercecer di mana-mana, kalau memang bak sampahnya sudah tidak ada lagi. Maksud saya memang harus ada tim khusus yang dibentuk pemerintah, sehingga mereka memiliki tugas khusus untuk itu, seperti halnya satgas anti narkoba, satgas anti teroris, nah ini satgas anti prostitusi.” (Wawancara pada 18/3/2013)

Wawancara yang panjang yang sekaligus menceritakan kronologis terbentuknya lokalisasi rehabilitasi pelacur di Besini dan pandangan Bhrdn Rsyd secara logis akhirnya berujung pada pemikiran bahwa pemerintah saat ini kurang memandang penting pada penanganan prostitusi. Pemerintah dianggap kurang konsisten dengan janji kebijakan dengan implementasi kebijakan yang harus ‘dilakoninya’. Lebih-lebih lagi pemerintah ‘melindungi’ beberapa lokalisasi secara terselubung. Inilah yang dianggap tidak konsisten, sehingga penting bagi pemerintah menunjukkan hal yang lebih serius dengan membentuk ‘mata kegiatan’ yang kongkrit seperti halnya satgas anti prostitusi. dan jika pemerintah kurang tenaga,

bisa dikerjassamakan dengan organisasi masyarakat yang bisa menjadi kepanjangan tangan pemerintah untuk mengorganisir hal itu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintah diperlukan mengkreasi kegiatan kebijakan dan disinergikan dengan kelompok masyarakat agar tercapai tujuan kebijakan secara kontinyu

Pernyataan (teoritis) itu sama artinya dengan jika pemerintah melakukannya seperti saat ini (yaitu melakukannya sendiri) dan tidak melakukan sinergi yang intensif, maka keberhasilan akan tercapai secara sporadik. Pada dasarnya memang kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah sekarang ini adalah kebijakan yang bersifat represif dengan jalan razia yang tiba-tiba (rahasia) dan menjatuhkan hukuman yang bersifat mengancam. Aktifitas ikutan lain yang merupakan penyadaran moral dan ekonomi khusus untuk para pelaku prostitusi tidak dimunculkan sepanjang tahun selepas tahun 2007, karena berdasar asumsi kepatuhan masyarakat telah mencapai titik tertinggi sehingga tidak ada lagi rumah bordil dan perilaku pelacuran.

Keberhasilan sporadik itu adalah keberhasilan yang didapati sesaat ketika kegiatan ‘represif’ razia dan penghukuman fisik atau denda dilakukan. Dan sesaat setelah itu, aktifitas prostitusi kembali akan dilakukan. Sehingga, penting kiranya untuk ‘meluncurkan’ kegiatan kebijakan yang bersifat persuasive yakni penyadaran moralitas dan pencarian solusi ekonomi. Jika dianggap telah banyak aktifitas penyadaran moral dan pencarian

solusi ekonomi telah dilakukan, namun semua menganggap itu tidak memiliki dampak, maka sesungguhnya realitas kegiatan kebijakan itu nampaknya bukan merupakan gerakan masyarakat, namun itu masih merupakan gerakan pemerintah semata yang belum bersinergi dengan organisasi masyarakat secara massif.

Sarana apa yang bisa digunakan untuk memantik gerakan masyarakat untuk penyadaran moral itu? ‘Ruang kosong’ yang selama ini belum diisi oleh pemerintah adalah potensi organisasi kemasyarakatan untuk ikut berperan melaksanakan aktifitas penyadaran moral para pelacur dan mucikari. Hal yang ada selama ini adalah aktifitas kegiatan kebijakan yang dikoordinasikan oleh pemerintah dalam sebuah tim. Dimana tim diisi dengan para birokrat pelaksana dari masing-masing unit kerja dan beberapa tokoh masyarakat dan utusan organisasi kemasyarakatan. Wakil organisasi kemasyarakatan ini ‘hanya’ menjalankan aktifitas yang tidak terlalu menonjol yang memungkinkan untuk merasa tidak ikut bertanggungjawab akan keberhasilannya sepanjang waktu. Sehingga aktifitas kegiatan kebijakan yang diintegrasikan dalam program kegiatan organisasi kemasyarakatan dapat menjadi gerakan organisasi itu untuk secara eksplisit berpartisipasi dalam kebijakan public

7.2. Dibutuhkan *Pressure* Politik

Mungkinkah kreasi kebijakan yang demikian itu bersambung bergayut dengan pendapat kalangan tokoh agama

yang lain yang konsernmenyuarakan penanganan prostitusi. Meskipun kalangan Islam di Kabupaten Jember memiliki pandangan beragam ada yang searah dengan Bhrdn Rsyd namun juga ada yang berada di posisi Islam ‘garis keras’ adalah kelompok LPAI. Ketua LPAI adalah Hmd Hsblh menyebutkan bahwa jika sungguh-sungguh dilakukan dengan baik kebijakan pelarangan prostitusi akan dapat menghilangkan prostitusi di Jember. Persoalannya adalah pemerintah tidak sungguh-sungguh menepati janjinya kepada para ulama. Ulama mendukung bupati karena dijanjikan adanya kebijakan itu dan pelaksanaan yang sungguh-sungguh seperti yang diamanahkan Peraturan Daerah. Terperinci Hmd Hsblh menuturkan seperti yang dirangkum berikut ini. Wawancara ditulis semirip mungkin dengan pernyataannya secara lisan dan tidak mengubah makna seperti yang disampaikan.

“Jember tidak pantas kondisinya seperti ini, saya sangat prihatin perzinahan dimana-mana, seperti halnya di jalan menuju ke Rembangan. Itu banyak sekali perzinahan di warung remang seperti itu, namun pemerintah dan pihak Polres hanya mengancam-ancam saja tidak pernah dilakukan penertiban. Bagi saya tidak ada ketegasan dan keseriusan dari pihak Pemerintah. Pemerintah harus mengurus bagaimana agama ini ditegakkan bukan cuma mengurus PAD (pendapatan asli daerah) saja. Jajaran elit juga tidak sungguh-sungguh, Satpol PP bermain-main di bawah mereka dapat duit, pemasukan banyak, mental aparat kurang beres. Mereka sudah punya payung hukum mengapa tidak dilakukan. Prostitusi melahirkan rusaknya moralitas dan juga timbulnya penyakit. Perda sudah dibuat tetapi tidak berkelanjutan pelaksanaannya. Bahkan LPAI yang sudah berusia 27 tahun ini ikut mendesak pembuatan

Perda pelarangan prostitusi sejak jaman nya P. Winarno (mantan bupati Jember). Dulu ikut bergabung dalam LPAI yaitu NU dan Muhammadiyah. Namun saat sekarang ini saya juga merasa banyak kyai yang sudah merasa jenuh, kalau saya tidak akan jenuh, diajak menemui pak Bupati tidak mau, yah mungkin takut hubungannya dengan pak Bupati menjadi jelek. Ya memang saya ke pak Bupati minta waktunya saat malam, saya mengingatkan karena kasihan pada pak bupati pertanggungjawabannya di masyarakat dan dihadapan Allah agar serius menangani kemaksiatan. Namun apa yang saya dapat, pernyataan bupati mengecewakan sekali, jawabannya seperti lagaknya kyai aja katanya memang beliau juga ikut prihatin terhadap kemaksiatan yang terjadi dan jika ada pelanggaran harusnya warga langsung melaporkan ke polisi saja. Saya merasa tidak puas dengan jawaban itu bukan jawaban seorang Bupati. Ya intinya mbulet dan berkelindan itu. Kalau begini terus saya akan upayakan untuk menyuruh FPI untuk ‘ngerasi’ saja jika LPAI merasa buntu. Saya merasa pak Jalal salah memahami arti religius, apakah hanya dengan menyelenggarakan seribu sholawat di alun-alun itu, tapi *nahi mungkar* nya kan juga harus lebih tajam. Memang dalam menolak kemaksiatan akan berhadapan dengan banyak pihak malahan pernah kami berhadapan dengan anak-anak Banser di Condoro yang mem-*back up* tempat hiburan *hapelacury pupelacury*. Suka dukanya memang banyak terkadang saya juga merasa bahwa LPAI itu dianggap kelompok aneh, sehingga terkadang saya dapat sindiran ‘apa gus Hamid yang akan beri makan para PSK itu’, kalau ada orang yang merasa kasihan pada para pelacur yang dianggap karena untuk mencari makan, mereka yang mikir begitu tidak berakal sehat dan sekuler. Para pelacur itu harus dientaskan. Bahkan kyai dalam LPAI tidak hanya mengusulkan ditutup namun kami mengusulkan hingga solusinya seperti yang ada di (pesantren) Suryalaya atau di Kediri. Pembinaan harus dilakukan oleh Dinas Sosial, jangan diam saja Dinsos itu.

Dinkes juga begitu selalu lagu lama yang dikemukakan yaitu HIV/AIDS, ujung-ujungnya mereka mensosialisasikan kondom, apa itu, kan sama saja dengan menyuruh orang berzina asal pakai kondom. Kami di sini merasa DPRD juga mbulet karena banyak alasan yang dikemukakan, masak DPRD menyatakan bahwa DPRD tidak punya kekuatan seperti dulu tidak dapat meng-*impeach* atau menolak LPJ Bupati sehingga merasa terbatas menangani masalah, saya bilang biar rakyat saja yang meng-*impeach* bupati DPRD tinggal memberitahu rakyat saja. Memang mungkin pak Bupati sering tidak tahan dengan apa yang saya kemukakan, dulu periode pertama saya ikut mendukung tapi karena saya evaluasi banyak hal yang tidak ditepati termasuk perda-perda maksiat maka saya mulai melawan. Seperti halnya perda pelarangan prostitusi itu merupakan hasil perundingan kami sejak bupati sebelumnya dan pak Jalal tinggal menutup, dan itupun hanya ditutup tapi masih tetap berkembang, bahkan saya pernah dibentur-benturkan dengan para pelacur dan mucikari yang berkaitan dengan status tanah rumah mereka. Saya bilang yah.. itu urusan pemerintah bukan saya.” (Wawancara Hmd Hsblh pada 1/4/2013).

Kerasnya pernyataan Hmd Hsblh ini semakin memberikan pemahaman bahwa pemerintah harus segera mengakhiri ‘ketidakseriusannya’ menangani permasalahan prostitusi dan mengkreasi kegiatan kebijakan yang bersifat persuasif bersama masyarakat. Pemerintah juga dituntut untuk melepaskan aktifitas kebijakan yang ‘hanya’ bersifat politis. Aktifitas yang bersifat politis adalah aktifitas penanganan prostitusi yang dilakukan pada saat dibutuhkan pencitraan diri bagi pemerintah baik secara institusional maupun pencitraan ‘*top leader*’ ketika masa

rekrutmen politik dimana banyak dibutuhkan dukungan politik. Esensi capaian kebijakan yang terukur dibutuhkan untuk kebijakan yang dianggap sukses. Tuntutan ini tidak dapat dihindarkan saat ini, meskipun ‘kelahiran’ kebijakan penutupan lokalisasi rehabilitasi tahun 2007 itu dianggap juga hasil *bargain* politik yang intensif demi ‘tukar guling’ dengan pemilihan bupati, namun untuk memaksa pemerintah konsisten melaksanakannya, sesungguhnya, tidak perlu dilakukan dengan tekanan tidak akan dipilih lagi saat pencalonan yang akan datang. Namun semua itu nampaknya harus dilakukan. Tekanan para elit yang dulu telah melakukan *bargain* politik untuk keluarnya SK penutupan lokalisasi Besini saat ini harus juga melakukan *bargaining* politik lanjutan yang memaksa pemerintah melakukan implementasi kebijakan pelarangan prostitusi dengan lebih baik. Sehingga pernyataan yang tepat adalah proses pembuatan kebijakan publik dipengaruhi oleh *bargain* politik para elit, ketika proses implementasi kebijakan (agar sesuai dengan kebijakan sebagaimana dibuat dulu), juga diperlukan adanya paksaan dan *bargain* politik oleh kelompok politik yang sama.

Di sisi lain yang dapat dikatakan adalah adanya sebagai bentuk ‘kepedulian’ dari kalangan elit, meskipun orang seperti halnya Hmd Hsblh sendiri tidak juga memiliki keyakinan bahwa kemaksiatan itu bisa hilang seratus persen, namun yang membedakan pernyataanya dengan Nr Hsn (seorang tokoh NU) adalah bahwa jika dilakukan terus dan pemerintah memiliki

keseriusan maka prostitusi dapat hilang dari Jember. Pernyataan ini berkaitan dengan target capaian kebijakan yang seringkali banyak pihak memiliki pandangan berbeda. Sehingga dapat dinyatakan bahwa target capaian kebijakan sosial memiliki ukuran kualitatif sesuai dengan apa yang menjadi keyakinan masyarakat, sehingga upaya pemecahan masalah yang bisa dikreasi sesuai ruang dan waktu yang ada (target prostitusi bisa hilang tidak mungkin tercapai karena keyakinan agama tidak mengatakan seperti itu, tetapi hanya bisa dilakukan dengan pengurangan terus menerus melalui intensifikasi kebijakan yang dikreasi sesuai dengan masa/ perkembangan jaman)

Sisi lain, bagi sebagian orang prostitusi merupakan hajat hidup masyarakat yang harus dilindungi. Lebih-lebih lagi ketika pemerintah sulit menyediakan kesejahteraannya maka pemerintah tidak serta merta boleh melakukan upaya penghilangan sarana pencarian kesejahteraan itu. Diyakini bahwa para palacur dan para mucikari 'bekerja' pada lingkungan itu adalah sebuah keniscayaan dan tanpa pilihan lain. Tidak seorangpun akan merasa senang melakukan pekerjaan menyandang status itu, ini berbeda sekali dengan pernyataan Hmd Hsblh yang senada juga dengan Bhrdn Rsyd yang menyatakan bahwa semua yang dilakukan para pelacur itu adalah kesenangan (*enjoy*) dan tidak berusaha untuk menghindar dari pekerjaan itu, meskipun sudah dibantu dan disediakan fasilitas.

7.3. Melanggar Kaidah Hak Asasi Manusia

Kelompok dengan pendapat ini, sebagian orang menyebutnya ‘nasionalis’, muncul pernyataannya dari kalangan mahasiswa yakni GMNI dan PMKRI yang diwawancarai secara khusus di sekretariatnya. Berikut penuturannya lisannya yang disalin dalam bahasa tulis berturut-turut dari PMKRI dan GMNI.

“Menurut saya prostitusi itu tidak bisa hilang, itu sudah semacam kebutuhan masyarakat. Hal itu disebabkan saat ini lebih banyak orang merasa teralienasi sehingga menjadikan prostitusi sebagai pelarian dari keterasingannya. Sehingga prostitusi tidak dapat dihilangkan begitu saja jika factor-faktor yang menyebabkannya tidak diselesaikan juga oleh pemerintah misalnya faktor kesejahteraan masyarakat. Pemerintah mengubur prostitusi cenderung hanya untuk menciptakan citra positif. Kalau di Jember pemerintah menutup lokalisasi untuk memunculkan pandangan bahwa Jember merupakan kota santri, tetapi di Jember sendiri banyak sekali pendatang, mahasiswa sebagian besar tidak dari Jember, dan banyak juga yang bukan santri. Sehingga untuk itu menurut saya kurang tepat. Di sisi lain lokalisasi ditutup malah lebih berbahaya karena bisa menyebar ke mana-mana. Dan karena hal itu merupakan kebutuhan mereka mencari prostitusi melalui media *on-line* yang malahan susah dideteksi. Secara pribadi saya tidak setuju penutupan lokalisasi. Bahkan Yesus juga pernah menolong dan melindungi seorang pelacur yang bernama Maria Magdalena yang dia adalah seorang pelacur yang sedang disiksa oleh sekelompok orang, Yesus mengatakan kepada para penyiksa itu, lepaskan dia biarkan dia pergi jika ada yang masih menyiksanya maka dialah pendosa itu. Maka dengan demikian tidak bisa pelacur di stigma jelek mereka harus dilindungi dan harus diketahui dulu mengapa mereka menjadi pelacur, kemudian mereka didampingi

agar bisa bertobat. Mahasiswa seharusnya juga bisa melakukan pendampingan dalam bidang prostitusi. Mendampingi moral mereka agar mereka tidak menyimpang lagi.” (Wawancara dengan An di sebuah *café* pada 20/3/2013)

Hal penting yang dapat dipetik dari pernyataan kalangan ini adalah bahwa prostitusi merupakan suatu hal yang dibutuhkan masyarakat. Itulah sebabnya prostitusi sulit untuk dihilangkan. Dapat diterima atau tidak logika ini pada dasarnya semua memang berusaha mencari sebab mengapa prostitusi dianggap sulit untuk dihilangkan dari muka bumi. Jika semua dibebankan pada upaya menghilangkan prostitusi, yang itu pada ujungnya menjadi tugas pemerintah, maka pemerintah merupakan alat yang diujicobakan untuk mengatasi fenomena alam ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa, yang ditempelkan pada diri manusia sebagai kebutuhan hidup. Sehingga tidak heran jika disadari bahwa memang tidak bisa menghilangkan prostitusi. Dengan demikian jika difahami prostitusi adalah kebutuhan masyarakat (*public goods*) maka apa yang harus dilakukan adalah berusaha untuk mencari *goods* pengganti (*substitution / suplemen goods*) yang memungkinkan untuk mengurangi dan suatu saat menghilangkan prostitusi. Mungkinkah itu dilakukan? Ini adalah suatu hal yang lebih lagi dibandingkan pemikirkan tentang prostitusi yang disebabkan oleh karena persoalan kesejahteraan. Dengan demikian hal yang dapat dikemukakan adalah prostitusi bukan hanya persoalan

kesejahteraan, namun sudah merupakan *public goods* (kebutuhan masyarakat) maka harus ada perlakuan kebijakan khusus untuk mengaturnya.

Persoalannya adalah pemerintah belum siap dengan ‘kebijakan khusus’ untuk mengatur prostitusi, seperti yang disuarakan oleh GMNI, melalui hmd Syrifdn Ketua GMNI Cabang Jember (saat penelitian ini berlangsung) menyatakan bahwa GMNI tidak pernah menyetujui adanya penutupan lokalisasi. Banyak faktor yang menyebabkan GMNI menyatakan hal itu antara lain karena faktor ketidaksiapan pemerintah mencari jalan keluar yang baik bagi para pelaku prostitusi baik mucikarinya maupun pelacurnya. Pendapat ini searah dengan pendapat Rc Nrfmnsyh yang telah lebih dulu memberikan gambaran tentang bagaimana GMNI melakukan advokasi sejak tahun 2007 dengan mendukung para pelaku prostitusi Besini untuk memperjuangkan agar tidak diputuskan Keputusan Bupati no 188/2007 tentang penutupan Losisi Besini dan Penghapusan Prostitusi di Kabupaten Jember. Berikut penuturan hmd Syrifdn.

“Prostitusi tidak dapat dihilangkan, dan GMNI menyayangkan kebijakan yang melakukan penutupan lokalisasi. Seharusnya pemerintah mengambil kebijakan dengan mengingat pada pemikiran yang matang tentang bagaimana kesejahteraan mereka itu. Pemerintah jangan hanya memikirkan tentang bagaimana meningkatkan PAD saja. Dulu di lokalisasi juga dikenakan pajak kok. Di sisi lain masyarakat sekitar lokalisasasi mendapatkan kemanfaatan yang nyata dengan adanya lokalisasi. Namun demikian kami dari GMNI bukannya menghalalkan

prostitusi namun mereka itu harus dibela karena mereka merupakan kelompok yang termarginalkan. Dan visi GMNI adalah membela kelompok yang terpinggirkan ini sehingga memperoleh keadilan.” (Wawancara 20/3/2013)

Cerita panjang tentang pendampingan yang dilakukan oleh GMNI dalam mendorong para pelaku prostitusi di dapat dari Rcnfirm yang telah jauh sebelumnya diwawancarai, yang menyebutkan bahwa GMNI memiliki pandangan bahwa adanya pelacuran merupakan efek samping dari adanya ketidakmampuan pemerintah menyediakan sarana-prasarana kesejahteraan. Sehingga ada sekelompok masyarakat yang mengalami keadaan kemiskinan yang berkepanjangan. Kemiskinan masyarakat ini pada dasarnya adalah tanggungjawab sepenuhnya pemerintah untuk mengatasinya, dan jika kelompok masyarakat itu berusaha untuk keluar dari lingkaran kemiskinan dengan caranya sendiri maka seharusnya pemerintah mendukung. Jika kemudian pemerintah merusak upaya masyarakat itu untuk bekerja membantu dirinya sendiri mengatasi kemiskinan, itu adalah melanggar hak azasi manusia. Itulah sebabnya maka pendampingan GMNI pada para pelaku prostitusi untuk menolak penutupan lokasi Puger Kulon dan pelarangan prostitusi di Jember pada tahun 2007 itu merupakan suatu tekad untuk membela masyarakat miskin dan terpinggirkan.

“Kami membuat posko saat itu di lokasi Besini hingga berbulan-bulan. Kami kenal semua penghuni lokasi layaknya saudara yang sangat dekat. Bahkan kami juga

berusaha mencari solusi agar mereka tidak dituduh berzina yaitu dengan cara menikahkan mereka secara *sirri*. Meskipun itu memang tidak menyelesaikan masalah karena nikah sebentar kemudian melakukan hubungan seksual dan setelah itu cerai dan nikah dengan orang lain lagi untuk berhubungan seksual lagi. Memang kami saat itu hanya berpikir bagaimana caranya mencari solusi untuk saudara-saudara kami itu saja. Tetapi yang utama adalah advokasi dan mencari dukungan terus kami lakukan dan kami berusaha membentuk opini publik bahwa belum ada solusi yang baik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah mengawali akan diberlakukannya kebijakan pelarangan prostitusi itu. Dan kami dapat dukungan dari banyak elemen mahasiswa saat itu, tidak sekedar mengklaim, tapi mereka mengizinkan kami membawa bendera mereka sebagai simbol dukungan pada gerakan ini. Sederhana sebenarnya alasan mereka untuk ikut mendukung, yakni karena prostitusi di Besini tidak mengganggu masyarakat sekitar. Dan sesungguhnya para warga lokalisasi sendiri tidak keberatan jika lokalisasi harus ditutup asalkan status tanah yang mereka dirikan bangunan sebagai rumah mereka itu bisa disertifikasi atas nama mereka, agar mereka dapat menjalani usaha lain yang dianggap legal. Namun sejauh ini belum ada kejelasan dari Pemerintah Kabupaten. Nampaknya pemerintah tidak pernah mengingat peran mereka pada pengembangan wilayah Besini. Areal Besini yang dulu rawa dan semacam lokasi yang terisolasi dan tidak banyak orang yang mau tinggal di sana telah berhasil dibuka dan dikembangkan. Disana telah banyak penduduk membuat rumah dan usaha-usaha mulai berkembang karena secara tidak langsung mereka membuat aktifitas keramaian. Semua itu adalah hal berharga yang tidak dilihat sebagai peran lokalisasi oleh pemerintah. Dan malahan lokalisasi ditutup dan para penghuni yang membangun rumah³⁵ akan tidak diberi tempat. Maka ada

³⁵bangunan di lokalisasi dibangun sendiri oleh para mucikari bukan dibangun pemerintah, demikian klaim para mucikari hal ini berbeda dengan penegasan pemerintah melalui Bupati Jember

suatu hal yang ironis yakni ketika wilayah sudah terbuka bahkan pelabuhan sudah semakin besar, Jalan Lintas Selatan (JLS) sudah hampir dioperasionalisasikan dan perumahan nelayan sudah mulai dihuni, obyek wisata pantai pancer / pantai kucur sudah mulai ramai dikenal dan dikunjungi, pihak yang berperan banyak membuka wilayah terbelakang itu malah digusur. Bagaimana ini bisa terjadi adakah keadilan untuk mereka?(Wawancara tanggal 5 April 2012)

7.4. Masyarakat Belum Siap Bekerjasama

Apa yang dikatakan oleh Bupati Jember berkaitan dengan adanya potensi simpang siur implementasi kebijakan yang dilakukan oleh masing-masing satuan Dinas Teknis dibawah komando nya dan juga berkaitan dengan bagaimana *public discuss* yang terjadi di masyarakat. Bupati Jember memiliki pandangan berkaitan dengan prostitusi, upaya menghilangkan prostitusi dan juga peran masyarakat (baik pelaku prostitusi maupun kelompok masyarakat umum sekitar lokalisasi maupun masyarakat yang menjalankan syiar norma agama. Bupati diwawancarai dengan didampingi Sekdakab, Kepala Dinas Sosial, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Perindustrian, Kepala Satpol PP. Berikut penuturan nya dituliskan dari bahasa lisan.

“Kebijakan prostitusi di Kabupaten Jember dibuat memang saya akui tidak serta merta persoalan prostitusi menjadi selesai. Tahun 2007 dilakukan penutupan lokalisasi di Puger dilakukan dengan persiapan baik yaitu dengan

yang menyatakan di media massa bahwa tanah lokalisasi adalah tanah Pemerintah Kabupaten Jember. Radar Jember 10/8/2013

membina terlebih dahulu, memberi keterampilan, dan memberi bekal, dan terakhir memulangkan mereka yang berasal dari kabupaten lain, dari Lumajang, Banyuwangi, dan daerah lain. Meskipun banyak juga yang tidak sempat menerima bantuan dana karena begitu tahu akan nada inspeksi ke daerah lokalisasi, para pelacurnya sudah pulang duluan ke rumahnya atau mungkin juga pindah ke tempat lain. Yang di kecamatan Puger itu yang paling besar. Karena seolah sudah menjadi *life style*, gaya hidup dan penghidupan, sedangkan yang di tempat lain tidak besar. Kemudian saat di sana ditutup lingkungan itu bersih dari para pelacur, yang tinggal adalah mucikari. Dalam perjalanan waktu hilang-tumbuh silih berganti. Ada (pelacur) lagi, dirazia lagi begitu seterusnya. Ini bisa terjadi karena kami selaku aparat pemerintah tidak bisa mengawasi sepenuhnya, ketidakcukupan tenaga aparat juga menyebabkan sulit mengadakan pengawasan terus-menerus. Persoalannya memang juga berasal dari kesadaran masyarakat, baik masyarakat penyedia (layanan prostitusi pelacur dan mucikari), pengguna (jasa seksual / pelanggan), dan masyarakat sekitar yang berada di lingkungan terdekat. (Wawancara di Pendopo Kabupaten Jember, 10/6/2012)

Melalui pernyataan Bupati itu hal eksplisit yang dikatakan adalah pemerintah memiliki keterbatasan dalam mengatasi permasalahan social (keterbatasan pemikiran untuk mengkreasi kebijakan, keterbatasan tenaga aparat). Dengan demikian Bupati menyadari bahwa kebijakan pemerintah tidak sepenuhnya dapat diharapkan mencapai keberhasilan pada saat yang diharapkan. Tanpa kepesertaan masyarakat pemerintah berpotensi tidak berhasil. Bupati Jember menjelaskan dengan siapa yang

diharapkan ikut membantu peran pemerintah dalam menegakkan peraturan daerah pelarangan prostitusi, misalnya masyarakat umum yang berada di sekitar lokalisasi dan masyarakat umum yang memiliki kepedulian terhadap syiar agama. Ketika dikonfrontasi dengan data hasil wawancara dengan masyarakat sekitar yang tidak peduli dengan adanya prostitusi maupun dengan data yang menunjukkan bahwa ormas-ormas penyuar syiar agama yang memiliki kesulitan tersendiri dalam ikut berperan dengan program kerjanya yang kongkrit tentang pemberantasan prostitusi, Bupati menjelaskan hal tersebut sebagai berikut petikan wawancara.

“Yang saya maksud masyarakat harus ada kesadaran adalah masyarakat sekitar harus dapat memberitahukan kepada para pelaku baik pada pengguna, penyedia. Masyarakat sekitar harus dapat memberitahukan pada para pengguna yang suka ke tempat lokalisasi misalnya dengan menasehati bahwa uang yang mereka gunakan untuk melacur itu tidak berguna lebih baik diberikan pada istri dan anak-anakmu.....gitu... sedangkan pada para pelacurnya dan mucikarinya...daripada kalian melakukan usaha dan kerja seperti ini menjadi pelacur lebih baik kerja lain ini kan pekerjaan berdosa..., fungsi penyadaran ini kan harus juga bisa dilakukan oleh masyarakat sekitar dan masyarakat umum. Jika tidak bisa melakukan itu ya ...beritahukan kepada kami atau kepada polisi, nanti kami yang akan menindak secara hukum. Oleh karena kegiatan prostitusi ini sekarang sudah merupakan kegiatan terselubung, maka ya...memang harus pinter-pinter, jeli-jeli pemerintah bisa menangkap, jika tidak ditemukan ya bagaimana lagi...kan tidak seperti orang jual HP yang *counter* nya kelihatan nyata, lah... ini terselubung... memang ini juga sulit. Tetapi usaha harus tetap dilakukan untuk penyadaran, karena yang dihadapi manusia bukan

robot. Masyarakat tetap diajak berperan, meskipun beberapa kelompok masyarakat menyuarkan bahwa itu semua tanggungjawab pemerintah, dan secara nyata menolak untuk berperan serta ikut menyelesaikan masalah prostitusi sehingga membebankan semua pada pemerintah. Contohnya seperti para kyai yang diminta untuk membina pelacur hasil tangkapan Satpol PP. Para Kyai malah menolak takut tidak berhasil katanya... itu artinya masyarakat sendiri tidak siap untuk diajak menyelesaikan masalah prostitusi. Padahal semua menyadari bahwa ini adalah penyakit masyarakat dimana penyelesaiannya merupakan tanggungjawab bersama, persoalan ini tidak hanya masalah ekonomi namun juga masalah moralitas dan yang kompeten untuk bisa membantu adalah masyarakat salah satu elemennya adalah lembaga pesantren-pesantren itu.” (Wawancara di Pendopo Kabupaten Jember pada hari Senin, 10/6/2012)

Dari pernyataan Bupati yang berkaitan dengan kepesertaan masyarakat yang paling penting adalah dalam rangka penyadaran moralitas, dan ini adalah fungsi para ulama. Sejauh ini para ulama atau para tokoh masyarakat yang telah diajak melakukan penyadaran tetapi kurang memiliki antusias tinggi. Mengapa ini terjadi? Bupati memberikan gambaran implisit yang dapat dirasakan dari pernyataannya yang menyatakan bahwa para ulama diminta oleh Bupati untuk melanjutkan aktifitas (pembinaan) yang sesungguhnya itu merupakan ‘paket kerjanya pemerintah sehingga para ulama merasa takut untuk dapat ‘sampur’ kegagalan sedangkan awal kegiatannya bukan para ulama itu yang melakukannya. Tiba giliran pekerjaan yang sulit (pekerjaan

menangkap saja tidak sulit) yaitu melakukan pembinaan moralitas, para ulama yang tiba-tiba diminta untuk mengerjakan. Bagi banyak fihak itu dianggap kurang menyerahkan pekerjaan secara komprehensif.

Hal yang dapat dikatakan dengan demikian, adalah bahwa pemerintah memiliki tingkat kesulitan tinggi dalam mengintegrasikan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan karena menganggap masyarakat lebih menuntut untuk pemerintah bersikap tegas namun tidak ikut berperan aktif menyelesaikan pokok persoalan. Apa pendapat Bupati tentang kesulitan yang dialami pihaknya. Berikut lanjutan percakapan Bupati dalam wawancara pada hari dan tanggal yang sama.

“Memang dalam melakukan kebijakan pelarangan prostitusi ini kami gunakan cara-cara yang masih konvensional, karena saya belum pernah menemukan cara yang manjur bahkan di seluruh Indonesia, (tetapi meskipun konvensional) dalam mengimplementasikan kebijakan tetap tidak ada toleransi pada prostitusi jika ditemukan. Pelanggaran tetap ditindak, meskipun tidak ada satuan khusus yang ditugasi untuk melakukan itu (untuk mengawasi) karena ya....memang tidak ada cara seperti itu di seluruh Indonesia, mungkin ya....Dinsos, Satpol PP yang sifatnya rutin saja. Mengapa cara begini yang kami lakukan, karena persoalan pelacuran ini bukan kejadian luar biasa atau KLB, sehingga penanganannya tidak terlalu serius, ada yang lebih prioritas, yah...bukannya tidak penting...tapi bukan prioritas. Target kebijakan tetap kita tetapkan Jember bersih dari prostitusi, namun hasil yang tercapai apa....itu persoalan lain. Karena untuk mencapai keberhasilan (pada target itu) digunakan dua pendekatan

yaitu pendekatan hukum dan pendekatan kemanusiaan / social. Bagaimana dua pendekatan ini bisa berhasil mencapai target kebijakan ...yah.. tergantung takdir nya lah...tapi semua itu adalah iktiar...” (Wawancara di Pendopo Kabupaten Jember, 10/6/2012)

Menjawab tentang bagaimana mengukur kinerja kebijakan yang secara nyata diamanahkan oleh Perda dan SK Bupati yaitu menghilangkan prostitusi, Bupati memiliki pendapat tersendiri. Implisit Bupati memiliki keraguan akan dapat mencapai tujuan kebijakan itu karena factor hukum yang tidak dapat diterapkan karena pelarangan prostitusi tidak diatur dalam KUHP. Berikut petikan pendapat Bupati tersebut.

“Saya memang bukan orang hukum, dan saya pernah diajak berdiskusi dengan aparat penegak hokum, beliau menyatakan bahwa Perda pelarangan prostitusi dianggap lebih berat dari KUHP, istilah nya Perda kita itu ‘*keponcolen*’ sehingga terkesan lebih ‘kejam’ dari KUHP. Perda kita memang harus direvisi dalam kapasitas tidak melampaui hukum yang ada diatasnya.” (Wawancara di Pendopo Kabupaten Jember, 10/6/2012)

Artinya para penegak hukum mengalami kesulitan karena hukuman bagi pelacur adalah hukuman tindak pidana ringan, namun Perda menetapkan hukuman denda maksimal yang tinggi. Realitas hukuman *tipiring* yang diterapkan adalah denda Rp.10.000,- hingga maksimal Rp.50.000,-³⁶ sehingga Bupati menganggap inilah yang memungkinkan ada jarak yang jauh

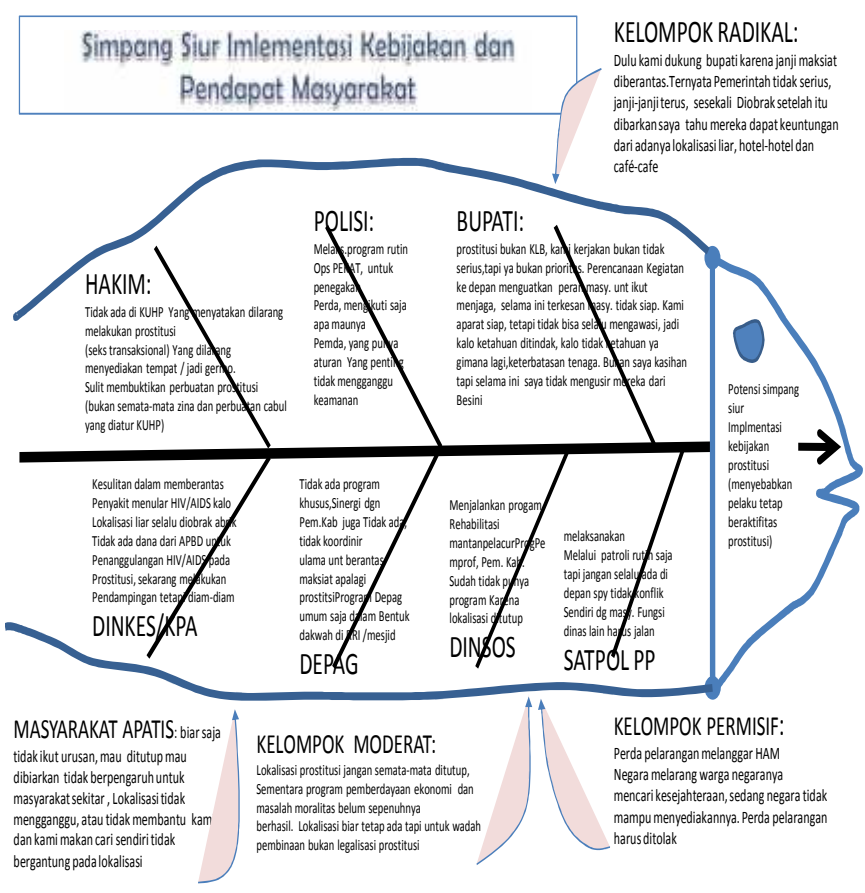
³⁶ Pernyataan Bupati yang merujuk pada kebiasaan denda yang dikenakan pada para pelacur yang dihukum *tipiring*. Selain itu, berkas kasus-kasus yang berhasil didapat dari PN Jember sebagai data penelitian ini menyatakan umumnya denda ditulis R.10.000,-

antara hukuman maksimal dengan denda yang biasanya diterapkan oleh para hakim. Bupati ingin merevisi hukuman ini, namun Bupati masih ingin mempelajari lebih lanjut bagaimana mekanisme dan substansi hukumnya, namun Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati yang telah dibuat itu memang seharusnya ada. Itu merupakan misi yang harus diadakan sebagai ‘payung’ dari upaya dan kegiatan penghilangan prostitusi yang harus diimplementasikan. Sedangkan apakah upaya itu berhasil menghilangkan atau tidak menghilangkan (tinggal sedikit) atau menjadi informal, itu adalah persoalan lain yang harus juga dicari solusinya. Lantas mengapa Bupati memilih ‘mendingkan’ masih adanya prostitusi di lingkungan eks lokalisasi yang sudah ditutup melalui SK. Bupati 188/2007 sedangkan sepanjang wawancara Bupati selalu menyatakan bahwa pemerintah berposisi melanggar hukum jika tidak melarang (melalui Perda maupun SK) prostitusi, karena aktifitas itu dilarang. Apakah Bupati memiliki ambiguitas dalam bertindak. Artinya satu sisi harus melaksanakan amanah aturan namun sisi lain ada rasa kasihan dan ingin melindungi warga negaranya? Dua situasi yang kontroversi ini (melarang namun masih ada dan membiarkan) coba ditanyakan pada Bupati, dan jawabannya adalah sebagai berikut ini, seperti tergambar dalam cuplikan wawancara saat yang sama di hari Senin, 10/6/2013.

“Saya tidak pernah mengusir mereka yang ada di eks lokalisasi Puger, sejak dulu saya biarkan mereka ada di

sana dengan catatan tidak lagi melakukan kegiatan pelacuran. Semua itu saya lakukan karena saya tidak ingin sewenang-wenang, kalau itu disebut kasihan, yang sebenarnya itu bukan kasihan lah...namun sebenarnya tiap aparat harus bisa melindungi penduduknya. *Wong maling* aja harus dilindungi, kalau tidak dilindungi ya... '*dipateni*' oleh masyarakat, masyarakat itu kejam. Tidak bisa masyarakat main hakim sendiri, sama halnya dengan mucikari dan pelacur saya masih berusaha melindungi agar tidak '*dipateni*'. Yah ...dihukum lah asal tidak '*dipateni*'. Saya rasa memang benar jika ada yang menyatakan bahwa pemerintah itu harus menegakkan peraturan, namun dalam realisasinya pemerintah kan tetap manusia, di mana manusia memiliki rasa kemanusiaan yang tidak bisa lepas dalam diri aparat." (Wawancara di Pendopo Kabupaten Jember, 10/6/2012)

Rangkaian data yang panjang itu selanjutnya dapat dibuat bagan simplifikasi nya sebagai tergambar dalam bagan berikut.



Sumber: Data penelitian dilakukan pada tahun 2012-2013 dan penelusuran surat kabar lokal

Bagan 7.1. Diskusi Publik tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Prostitusi

BAB VIII:
BIROKRAT LAPANGAN PEMBUAT KEBIJAKSANAAN
MELALUI MODIFIKASI DAN REDUKSI KEBIJAKAN

8.1. Fakta Modifikasi dan Reduksi Kebijakan

8.1.1 Modifikasi-Reduksi Pada Kegiatan Operasional Rehabilitasi Pelaku Pelacuran

Kebijakan dirumuskan secara umum. Operasionalisasi kebijakan berupa kegiatan yang relevan dan mendukung tercapainya tujuan kebijakan harus dikreasikan oleh instansi pelaksana kebijakan. Jika itu melibatkan beberapa instansi, maka kreasi kebijakan semestinya dilakukan oleh beberapa instansi itu. Kebijakan pelarangan prostitusi melibatkan banyak pihak yang dalam hal ini adalah satuan kerja pemerintah daerah dan beberapa instansi pemerintah pusat yang terkait.

Bagaimana prosedur formal kebijakan itu dilaksanakan di lapangan oleh birokrat masing-masing instansi terkait itu, adakah reduksi kegiatan atas kegiatan yang semestinya dimunculkan? Pertanyaan mendasar ini dapat ditelusuri dari beberapa sumber yang berkompeten. Antara lain adalah pihak kepolisian, Dinas Sosial, Polres, dan data Satpol PP ditambah dengan beberapa data dari pelaku prostitusi dan masyarakat umum. Berikut ini diskripsi data dan dilanjutkan dengan analisis data yang berusaha mengenali reduksi kebijakan pada bagian akhir dari *point* ini.

Dinas Sosial memiliki peran khusus yaitu pembinaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) termasuk dalam hal ini adalah pembinaan pada pelacur untuk direhabilitasi. Fungsi rehabilitasi para pelacur dan mucikari termasuk dalam tugas dan fungsi Dinas Sosial Kabupaten Jember (Kepala Seksi Rehabilitasi PMKS (penyandang masalah kesejahteraan sosial)). Pelacur dan mucikari adalah salah satu dari masalah kesejahteraan Sosial masyarakat yang pelakunya harus direhabilitasi. Program rehabilitasi dilakukan di *shelter* khusus yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kabupaten Jember yang bernama Liposos (lingkungan pondok Sosial) Liposos merupakan tempat untuk melaksanakan kegiatan penampungan sementara para penyandang masalah kesejahteraan Sosial dan sebagai tempat untuk melaksanakan peningkatan kemampuan keterampilan para PMKS tersebut. Di lingkungan pondok sosial itu terdapat beberapa alat yang dapat digunakan untuk praktek, dan kamar-kamar kecil untuk penampungan PMKS yang sedang diberi pelatihan atau bagi mereka yang tertangkap.

Ketika belum dinyatakan ditutup seluruh prostitusi se Kabupaten Jember, Dinas Sosial melakukan pembinaan agar para prostitusi kembali menekuni pekerjaan lain. Pekerjaan melakukan wirausaha dan bimbingan mental bersama Depag. Saat sekarang telah dinyatakan ditutup, Dinas Sosial melakukan pembinaan pada mantan pelacur atau mucikari yang telah insyaf untuk dilakukan penguatan-penguatan agar tidak lagi terjerumus kembali.

Lebih jelas apa yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan hubungannya dengan Satpol PP dan kepolisian dapat difahami dari pendapat Yn yang menuturkannya dalam wawancara yang terekam berikut ini.

“Penutupan Losisi Puger Kulon (TPST) sudah dilakukan tahun 2007, kebijakan penutupan rumah-rumah bordil itu juga dilaksanakan oleh para camat seluruh kabupaten. Satpol PP dan pihak Kepolisian juga memiliki komitmen yang sama untuk melaksanakan kebijakan itu. Pada dasarnya kami melaksanakan pembinaan pada para pelacur yang tertangkap baik yang sudah di *tipiring* atau tidak untuk kami rehabilitasi dengan pembekalan keterampilan atau pembinaan keagamaan, namun sejauh ini kami tidak mendapatkan limpahan para pelacur hasil tangkapan dari razia gabungan atau tangkapan biasa. Jadi program yang kami laksanakan sekarang adalah melakukan pembinaan pada para mantan pelacur yang kami deteksi sendiri dengan dibantu para TS (Tenaga Sukarela). Para mantan itu kami kirim ke pusat pelatihan milik Dinas Sosial Propinsi yaitu di Kediri, biasanya kami kirim selama 4 bulan dengan biaya semuanya dari Dinsos Propinsi. Dana dan program yang berasal dari APBD Kabupaten tidak ada di tahun 2012-2013 dan selama ini sulit memunculkan kegiatan penanganan PSK lagi setelah ada Kebijakan penutupan lokalisasi di seluruh Kabupaten Jember. Sehingga untuk ikut berperan dalam kebijakan pelarangan prostitusi kami mengikuti program propinsi.” (Wawancara di kantor Dinas Sosial pada tanggal 1/4/2013)

Informan Yn diatas memberikan gambaran fakta bahwa pihak Dinas Sosial memiliki tanggungjawab melakukan rehabilitasi terhadap para mantan pelacur. Hal ini disebabkan kewenangan dan tanggung jawabnya untuk mengantisipasi agar para pelacur tidak kembali lagi. Tugas pokok dan fungsi itu

berdasar pada Surat Keputusan Bupati Nomor 188.45/243/012/2009 tentang Komite Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Tingkat Kabupaten dan Peraturan Bupati Nomor 09 Tahun 2007 tentang Komite Penanganan PMKS di Tingkat Kecamatan. Jenis-jenis Program Pelayanan Penanggulangan masalah WTS, meliputi : program pelatihan kerja sesuai bakat dan minat terdiri dari menjahit pakaian, tata boga, kerajinan tangan dan anyaman dan sekaligus pemberian bantuan stimulan berupa peralatan kerja. Semua jenis program kegiatan itu diarahkan pada mantan pelacur oleh karena sesuai Perda Nomor 14 Tahun 2001 dan Peraturan Bupati No: 188.45/39/012 /2007 secara resmi praktek prostitusi di Kabupaten Jember telah ditutup. Dengan demikian pasca penutupan Lokalisasi di seluruh Kecamatan se Kabupaten Jember sudah tidak ada lagi sebutan PSK tetapi eks. PSK. Di sisi lain upaya untuk melakukan penanganan pada prostitusi telah diterbitkan Kesepakatan Bersama Nomor : B/05/VIII/2010 Polres tanggal 6 Agustus 2010 bersama Polres dan Satpol PP, guna mengantisipasi dan sekaligus melakukan monitoring / razia yang dilakukan oleh Polres dan Pol PP , hasil razia ditampung di Liposos. Demikian pada dasarnya telah ada kesepakatan bersama dalam penanganan prostitusi di Kabupaten Jember, meski pun pelaksanaannya masing-masing pihak memiliki spesifikasi dan memungkinkan untuk ada suatu yang tidak bersinergi satu dengan yang lain sehingga masih memunculkan lokalisasi liar di beberapa titik,

seperti yang dituliskan oleh informan Yn dibandingkan dengan investigasi yang berhasil dilakukan sendiri untuk kebutuhan penelitian ini. Berikut datanya dalam Bagam 7.5.

LOKALISASI LIAR DI KABUPATEN JEMBER

Data Dinas Sosial	Data Kepolisian	Data Investigasi Penelitian
1. Di sekitar alun-alun Jember	1. Pontang, Ambulu	1. Lokalisasi Besini Puger Kulon: 450 kamar, 93 mucikari, 70-100 an PSK
2. Di sepanjang peti kemas rambipuji	2. Rumah-rumah di Pesisir Watu Ulo	2. Tanjungrejo Timur Wuluhan (4 mucikari masing-masing 4-5 PSK)
3. Gudang Dolog Pakusari	3. Tanjung rejo Wuluhan	3. Tanjungrejo Barat Wuluhan (3 mucikari kurang lebih 10 PSK)
4. Jambe arum	4. Bu Temon di Dusun Krajan Lojejer Wuluhan	4. GS (gang siji) Umbulsari (20 mucikari - 40an PSK)
5. Di daerah Balung	5. Lokalisasi Besini	5. Muko Selogiri Umbulsari (dua lokal barat dan timur masing-masing kurang lebih 5 mucikari)
6. Di Puger Kulon	6. Pulo Gantol Desa Kraton Kencong	6. Bu Bahrul di Cangkring (ada dua lokasi)
	7. Belakang SMA 2 Tanggul	7. Bu Tris di Glundengan Kecamatan Wuluhan
	8. Umbulsari	8. Bu Sudat Sumberejo Wuluhan (ada 6 rumah masing-masing 4-5 PSK)
		9. Klopo-klopoan Desa Lojejer Wuluhan (5 rumah)
		10. Jambe Arum Kecamatan Kasihan (ada tiga rumah bordil)
		11. Dusun Pulo Gantol desa Wonorejo Kecamatan Kencong (10 rumah masing-masing 3-4 PSK)
		12. Bu Sum Desa Pontang Kecamatan Ambulu (3-4 PSK)
		13. Desa Blatter Kecamatan Ambulu
		14. P. Jetem, Bu Bina, Bu Is Sumbersari, Kecamatan Sumbersari (masing-masing 5-6 PSK)

Sumber : Data primer dari Dinas Sosial³⁷, Kepolisian³⁸, Observasi lapangan³⁹

Bagam 8.1. Lokalisasi Liar di Kabupaten Jember

Lokalisasi liar yang ada ini memungkinkan untuk menjadi bukti bahwa setelah enam tahun kebijakan pelarangan dan penutupan prostitusi seluruh wilayah Kabupaten Jember, faktanya lokalisasi liar masih ada, bahkan lokalisasi yang sudah tua dan

³⁷Disebutkan oleh Bu Yn Kasi Rehabilitasi Dinas Sosial Kab. Jember pada 1/4/2013 siang

³⁸Obrak prostitusi Liar di 10 Kecamatan, Banyak PSK Kabur, Operasi Diduga Bocor', *Radar Jember* versi 30/11/2011 Kepolisian yang di publikasikan

³⁹Pengamatan dilakukan sejak tahun 2012-2013

secara tradisional sudah ada sejak dulu dan tidak mau dilokalisir di Besini sejak tahun 1990-an itu tetap eksis hingga sekarang.

Sementara itu Dinas Sosial pada saat ini hanya mengkhususkan diri menangani dan memberdayakan para mantan pelaku prostitusi lantas siapakah yang memiliki tugas melakukan penganganan pada para pelaku prostitusi yang aktif yang faktanya masih terus ada? Keputusan untuk tidak mengkreasi kegiatan dalam program kerja Unit Kerja adalah keputusan yang mengarah ke reduksionitas kebijakan. Para birokrat pelaksana kebijakan ini memiliki pandangan bahwa dengan kebijakan yang telah diundangkan secara otomatis akan dipatuhi oleh masyarakat sepanjang waktu. Padahal dibutuhkan upaya lanjutan untuk menjaga kesinambungan kepatuhan masyarakat untuk mematuhi aturan yang dibuat, bahkan aturan yang dibuat itu dianggap sepihak, tanpa disepakati oleh para pelaku prostitusi dan dalam keadaan masifitas masyarakat sekitar.

Secara formal Dinas Sosial selayaknya memiliki aktifitas pemberdayaan yang terhadap para pelacur dan mucikari yang telah ‘tertangkap’ oleh pihak yang bertugas melakukan penangkapan dan penghukuman yaitu pihak polisi, Satpol PP dan Hakim. Perangkat untuk melakukan pemberdayaan itu sudah dimiliki oleh Dinas Sosial yaitu Liposos (Lingkungan Pondok Sosial) yang merupakan sebuah lokasi rumah yang dilengkapi dengan dengan sarana ‘pemberdaya’, misalnya alat-alat keterampilan menjahit,

keterampilan pembuatan makanan untuk dijual dan keterampilan lainnya. Namun sejauh ini apa yang dilakukan oleh Dinas Sosial tidak pada upaya itu, bahkan tidak melakukan apapun untuk pemenuhan kegiatan di lingkup kabupaten, dan hanya mendasarkan pada ‘kucuran’ kegiatan dari pemerintah propinsi, dan lebih-lebih lagi bukan pada pelacur aktif namun pada mantan perempuan pelacur. Jadi apa sesungguhnya yang menjadikan reduksi kebijakan itu dilakukan? Yn menyatakan dengan lugas bahwa reduksi dan modifikasi kebijakan oleh pihaknya karena alasan ‘logika’ kebijakan yang telah menyatakan secara formal bahwa lokalisasi prostitusi dilarang dan dinyatakan ditutup dan bentuk keterkaitan kerja unit kerjanya dengan unit kerja lain. Penuturannya adalah berikut ini.

“Kami memang memiliki tugas memberdayakan para PSK dan mucikari yang tertangkap oleh Satpol PP dan Polisi, bahkan kami lakukan koordinasi di Liposos beberapa waktu yang lalu dengan Kapolres dan Kepala Satpol PP. Namun sejauh ini kami tidak menerima limpahan PSK dan mucikari itu. Saya kurang paham apakah memang sudah tidak ada pelacuran atau tidak menemukan tangkapan lagi.”
(Yn Kasi Dinas Sosial Kab. Jember wawancara pada 1/4/2013)

Ungkapan diatas menunjukkan bahwa Dinas Sosial memiliki ketergantungan pada Polisi dan Satpol PP. Meskipun ketergantungan itu bersifat formal dan bukan hal yang esensi. Artinya formalitas keterkaitan itu upaya untuk ‘membenarkan’ perilaku reduktif yang dilakukan oleh unit organisasinya dengan jalan menjaga solidaritas struktur dengan unit birokrasi yang lain

dilakukan. Sesungguhnya, apakah tidak bisa Dinas Sosial melakukan penanganan pemberdayaan sendiri karena mengetahui di suatu lokasi ada praktek prostitusi? Logika kebijakan yang linier memang tidak memungkinkan untuk itu, dan yang terjadi seringkali adalah ego sektoral masing-masing unit sangat menonjol dan ini menyebabkan kebijakan tidak terimplementasikan secara esensial, karena pada dasarnya Dinas Sosial memang Dinas Sosial tidak dapat bergerak sendiri untuk menangkap pelacur dan mucikari dengan tujuan tiba-tiba ingin diberdayakan agar tidak lagi beraktifitas prostitusi. Demi untuk tujuan strategis penanganan prostitusi, Dinas Sosial dapat menggunakan para tenaga Sosial yang dimilikinya untuk mengadakan pendekatan persuasive untuk diajak melakukan aktifitas ‘kerja’ yang lain. Jika hal itu didialogkan lebih panjang lagi, apakah perilaku para birokrat pelaksana di unit tugas Dinas Sosial benar, ketika mendapati para pelacur, begitu saja mengajaknya beralih kerja, tanpa melalui proses hukum, bukankah Peraturan Daerah ‘memerintahkan’ aparat penegak hukum untuk menghukumnya ketika sudah kedapatan melanggar lebih dari dua kali. Alasan melindungi ‘citra’ Satpol PP dan Polisi sebagai pihak ujung tombak ‘perolehan’ PSK melalui razia tetap dijaga, inilah yang menyebabkan Dinas Sosial dapat melakukan modifikasi pada tugas pokoknya melakukan pemberdayaan dan rehabilitasi pada PSK dan mucikari.

Pada saat yang sama Dinas Sosial tidak mengalokasikan anggaran kegiatan dari APBD merupakan cermin bahwa aktifitas

kebijakan lanjutan tidak menjadi penting. Ini merupakan reduksi kebijakan yang dilakukan di tingkat managerial unit. Oleh karena perumusan Rencana Anggaran Kegiatan diusulkan oleh masing-masing unit kerja (SKPD/ Dinas) kemudian selanjutnya disatukan seluruh Kabupaten dan dibahas bersama-sama dengan para anggota DPRD. Usulan akan dihilangkan atau ditambah tergantung bagaimana masing-masing Dinas melakukan rasionalisasi anggaran bersama DPRD, sehingga selanjutnya menjadi Anggaran Belanja yang disetujui untuk dilaksanakan. Anggaran kegiatan untuk melakukan pemberdayaan pada PMKS khususnya PSK memberikan pertanda bahwa reduksi kegiatan kebijakan untuk menghilangkan prostitusi telah dilakukan oleh, tidak hanya oleh para birokrat di tingkat lapangan ketika kebijakan itu diimplementasikannya, namun dalam hal ini di tingkat birokrat managerialis pun aktifitas reduksi dan modifikasi kebijakan itu dilakukan.⁴⁰ Dengan demikian dapat diabstraksikan dalam sebuah pernyataan teoritis : reduksi kebijakan dilakukan tidak hanya pada tataran birokrat pelaksana kebijakan, namun secara bersama-sama reduksi kebijakan dilakukan di tingkat birokrat tingkat menengah. Pernyataan teoritis yang lain juga dapat dirumuskan: birokrat pelaksana melakukan reduksi kebijakan karena anggaran kebijakan tidak dicukupkan.

⁴⁰Disadari oleh Michael Lipsky yang berpotensi melakukan reduksi kebijakan adalah para birokrat *street level* namun demikian yang ditemukan di lapangan adalah birokrat setingkat managerial juga melakukan reduksi kebijakan dengan alasan logika kebijakan formal. Padahal di lapangan kebijakan harus terus diikuti dengan kegiatan lanjutan yang memungkinkan agar terjadi kepatuhan masyarakat sasaran kebijakan tidak terputus pada saat aparat tidak lagi memperhatikan aktifitas mereka kembali

Tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada unit tugas pelaksana lain adalah Dinas Kesehatan dan KPA (Komisi Penanggulangan HIV/AIDS). KPA memiliki alasan kuat mengapa kebijakan penutupan lokalisasi sangat menyulitkan petugas kesehatan dan upaya penanggulangan penyakit ini. Ketua pelaksana KPA (Hryt) memberikan gambaran tentang tugas dan tanggung jawabnya untuk menjaga perkembangan penyakit menular ini. Berikut hasil wawancara tentang hal yang menunjukkan reduksi dan modifikasi pada aktifitas kebijakan.

“KPA merupakan badan yang secara khusus mengemban misi pemberantasan HIV/AIDS. Kami bekerja dengan dukungan lembaga donor luar negeri yang peduli dan sebagian pendanaan dari APBD Kabupaten. Selama ini kami memang berusaha untuk melakukan tugas dengan sangat hati-hati dan dengan kepedulian yang tinggi dalam memperlakukan para ODHA (orang dengan HIV/Aids). Para pendamping kami sangat menjaga privasi dari ODHA dan bahkan kami berusaha mendekati dan membesarkan hati mereka. Yang paling kami sedihkan adalah jika ODHA yang kami bina tersebut hilang begitu saja setelah berhasil kami dekati dan kami dampingi untuk setahap demi setahap mau berobat. Kami kecewa dan sangat menyayangkan aktifitas yang memperkeruh tempat ODHA yang berhasil kami identifikasi tersebut, seperti misalnya lokalisasi liar yang telah kami masuki ternyata diobrak atau ditutup, seperti misalnya Pulo Gantol di Kencong. Padahal di sana ada dua puluh lima pelacur dan terdeteksi oleh kami ada sepuluh yang sudah positif mengidap. Rasanya kami seperti kehilangan ‘anak’ saja kalau sudah begitu, karena ketika obrakan terjadi maka kami kehilangan kontak, bahkan kamipun belum tahu dimana rumahnya, dan walaupun tahu kami juga kesulitan karena mereka

terlanjur tidak percaya pada kami, karena sehabis kami datang ke lokasi itu, saat berikutnya pihak kecamatan atau satpol pp dan polisi langsung menutup. Waduh...pusing kami kalau sudah begitu. Tetapi kami juga sulit untuk menyatakan 'agar lokasi tidak ditutup' karena kami akan berhadapan dengan para tokoh masyarakat dan pihak kepolisian dan aparat kecamatan karena seolah kami meminta beliau untuk melegalisasi prostitusi. Serba sulit kami ini, bahkan kami pun tidak berani mengakui secara terbuka bahwa kami mengetahui lokasi-lokasi liar yang ada di kabupaten Jember, karena dengan kami mengakui secara terbuka, maka itu sama halnya dengan kami 'menyatakan' instansi lain tidak melakukan tugas penutupan. Inilah kesulitan kami. (Itulah sebabnya) kami mendapatkan dukungan dana hanya dana penanggulangan HIV/AIDS pada penularan yang terjadi pada anak dan ibu saja dari APBD Kabupaten. Sedangkan yang untuk kelompok pelacur pendanaan tidak bisa ada karena prostitusi sudah dinyatakan ditutup dan kami bergantung pada pendanaan dari luar negeri yang sudah hampir habis ini, dan kemungkinan tidak diperpanjang.”(Wawancara, 26/3/2013)

Reduksi dan modifikasi terjadi pada unit kerja Dinas Kesehatan dan KPA. Dinas Kesehatan dan spesifik pada KPA yang langsung menangani pencegahan dan pemberantasan penyakit menular HIV/AIDS melakukan modifikasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. KPA yang dengan perangkat kerja yang dimiliki, mampu mendeteksi keberadaan HIV/AIDS. Kemampuan penanganan dan pencegahan penyakit itu dimulai dari melakukan identifikasi pada penyandang resiko tinggi HIV/AIDS, salah satunya adalah pelaku prostitusi baik perempuan pelacur, dan pengguna jasa layanan seksual

(pelanggan), mereka semua itu ada di rumah-rumah bordil liar. Data yang lengkap dan akurat dimiliki oleh aparat, namun dalam pelaksanaan tidak dapat dengan mudah dilakukan ‘pembinaan’ para pelacur yang telah terinfeksi untuk : memeriksakan diri, mengobati diri atau bahkan mengasingkan diri agar tidak ‘dibeli’ oleh pelanggan mereka.

Apa yang dilakukan oleh para petugas Dinas Kesehatan dalam hal ini KPA, untuk menjalankan misi pemberantasan penyakit menular yang sesungguhnya lebih dimudahkan jika kebijakan penutupan lokalisasi prostitusi tidak ada (kebijakan pelarangan prostitusi boleh dilarang namun yang dijalankan, kalau yang di rumah-rumah bordil masih memungkinkan untuk memudahkan para aktifis KPA untuk menangani penyakit menular HIV/AIDS). Dengan demikian adakah reduksi oleh para pelaksana kebijakan dalam rangka melaksanakan kebijakan prostitusi? agak berbeda dengan para pelaksana kebijakan yang ada di unit kerja Dinas Sosial, para pelaksana yang ada di Dinas Kesehatan lebih mengarah pada modifikasi kebijakan. Kebijakan prostitusi yang seharusnya dilakukan adalah mematuhi penutupan rumah bordil liar di seluruh kabupaten Jember, namun yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan melalui KPA adalah ‘memelihara’ rumah bordil demi mendapatkan kesempatan mendekati para pelacur agar dapat diobati dan dicegah penularannya. Apakah ini merupakan modifikasi kebijakan atau ‘pembangangan’ terhadap kebijakan? Inilah yang disebut sebagai kontroversi yang selalu

dianggap sebagai permasalahan klasik oleh banyak pihak.⁴¹ Sehingga mudah untuk dianalisis bahwa di tingkat pelaksanaan, kebijakan banyak direduksi dan dimodifikasi.

Apa yang menyebabkan adanya reduksi kebijakan itu dilakukan oleh pelaksana di lapangan terutama dalam kasus reduksi kebijakan oleh Dinas Kesehatan? Jelas dikatakan bahwa adanya tujuan kebijakan tidak dapat memudahkan tugas dan fungsi pada birokrat di tingkat pelaksana. Kebijakan yang berlaku umum untuk seluruh jajaran pelaksana, Nampak menjadi kontradiktif dengan tujuan unit pelaksana kebijakan. Jelas tergambar bahwa tujuan unit kerja Dinas Kesehatan adalah menjadikan daerah ini bebas dari HIV/AIDS, yang dapat dilakukan dengan pendekatan terhadap rumah-rumah bordil yang berisi para pelacur. Namun kebijakan umum yang bernama Kebijakan penutupan seluruh lokasi prostitusi tidak memfasilitasi. Dengan demikian ditegaskan bahwa berdasar fakta empiris, pelaksana kebijakan melakukan reduksi dan modifikasi kebijakan ketika tujuan kebijakan umum yang ada di atasnya tidak sesuai dengan tujuan kebijakan di tingkat unit kerja yang lebih rendah.

⁴¹Bupati selaku Kepala Daerah juga memberikan statemen serupa yang menyatakan bahwa pihak yang menyatakan bahwa kebijakan penutupan seluruh rumah bordil liar akan menjadikan penanganan HIV/AIDS sulit dilakukan merupakan permasalahan klasik yang tidak perlu diperhatikan, sehingga tidak ada solusi apapun yang dilakukan oleh Bupati untuk mengahiri kontroversi ini sehingga tugas Dinas Kesehatan lebih mudah. Wawancara dengan Bupati Jember, op.cit.; demikian halnya dengan wawancara yang dilakukan dengan tokoh garis keras Hamid Hasbullah, op.cit.

8.1.2. Modifikasi- Reduksi Pengawasan

Meskipun ada saling silang pendapat tentang bagaimana penanganan prostitusi itu, namun justru itu makin mengerucutkan pendapat bahwa masing-masing pemangku kepentingan di internal birokrat pelaksana mengandung perbedaan dalam mengimplementasikan kebijakan pelarangan prostitusi dan masing-masing dari para aparat melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan sesuai dengan kepentingan unit nya masing-masing dan bahkan melakukannya karena tujuan individual.

Pelaksana kebijakan yang lain, yang akan menggambarkan reduksi kebijakan terutama pada fungsi pengawasan yang dilakukan Satpol PP dan polisi, akan tergambarkan dalam ‘dialog’ tidak langsung berikut ini. Satpol PP melalui Kepala Bidang Penegakan Perundang-Undangan, Rb Chyd menyatakan beberapa hal yang berkaitan dengan bagaimana instansinya melakukan instruksi Perda dan SK Bupati tentang pelarangan prostitusi, termasuk bagaimana pihaknya menanggapi ‘tudingan miring’ bahwa yang paling berkewajiban melakukan penertiban atas aktifitas prostitusi liar adalah Satpol PP. Berikut penuturan Rb Chyd tentang tugas dan fungsi Satpol PP yang penuh resiko di lapangan, diwawancarai di kantornya.

“Dalam melaksanakan tugas menegakkan Perda, kami melihat dan mempertimbangkan faktor-faktor apa yang dapat menjadi penyebab orang patuh atau tidak patuh pada Perda. Dalam hal menegakkan Perda pelarangan prostitusi, kami melihat orang melakukan pelacuran karena ada faktor

moral, dan faktor kesulitan ekonomi. Itulah sebabnya harus ada sinergi dalam penyelesaian masalah antara pihak tokoh agama, Dinas Sosial dan masyarakat umum di lingkungan terdekat supaya melaporkan pada kami. Malahan Satpol PP akan menjadi bagian di garda terakhir, jika masalah moral dan masalah ekonomi telah diselesaikan dan Satpol PP bertugas dengan mudah karena secara tidak langsung persoalan prostitusi akan berkurang. Dengan pedoman itu maka selama ini Satpol PP melaksanakan penanganan prostitusi tidak dengan penanganan khusus, namun ditangani secara umum saja bersamaan dengan aktifitas rutin yakni melalui patroli rutin yang dalam sehari ada dua kali siang dan malam. Sedangkan razia gabungan tidak kami lakukan secara rutin, jika ada perintah dari Bapak Bupati saja kami lakukan itu. Dalam menjalankan tugas itu kami jaga jangan sampai Satpol PP menjadi pusat konflik dengan masyarakat, seperti di kota-kota lain, kami tidak mau seperti itu. Seperti dalam tahun 2012 lalu kami lakukan operasi gabungan lokalisasi liar. Dan kalau ditanya efektifitas razia terhadap hilangnya lokalisasi liar itu ya kami memang tidak dapat sepenuhnya menjamin, karena yang kami larang adalah manusia, dan manusia bisa cepat bergerak dan bukan benda mati, berbeda dengan narkoba atau sabu-sabu yang bendanya diam, jadi kalau habis kami razia masih balik lagi ya...itulah manusia sulit dikendalikan.” (wawancara tanggal 14 /4/ 2013).

Pendapat Satpol PP yang demikian itu memberikan pemahaman bahwa kemampuan Satpol PP terbatas untuk penanganan prostitusi, oleh karena Satpol PP tidak berharap ada beban lebih sehingga menimbulkan konflik antara Satpol PP dengan pelaku prostitusi atau masyarakat umum. Sehingga pihak Satpol PP menggantungkan tugas penegakan peraturan daerah ‘hanya’ pada operasi patroli rutin dimana intensitas / kapasitas

tindakan masih dibawah operasi razia gabungan prostitusi bersama Polres dan Kodim. Seperti yang dilakukan pada tahun 2012 lalu dengan digelarnya operasi gabungan, dan dinyatakan kembali penutupan lokalisasi eks TPST Besini oleh polisi seperti yang tertera pada gambar berikut ini.

Akan halnya peran Satpol PP yang ‘tidak mau’ terbeban sendiri dalam melakukan penegakan peraturan pelarangan prostitusi dan berharap dari keaktifan masyarakat, ulama, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan memungkinkan untuk dinilai sebagai suatu hal yang logis namun mengandung upaya untuk reduksionis atas tugas yang menjadi bebannya. Satpol PP memiliki tugas penegakan peraturan daerah, namun dalam pelaksanaannya Satpol PP melakukan batasan dan memilih aktifitas yang bersifat rutinitas saja yang memungkinkan untuk tidak terjadi konflik yang memposisikan Satpol PP berada di ujung tombak berhadapan dengan masyarakat. Satpol PP, bahkan memilih untuk ‘menggantungkan’ keberhasilan penanganan prostitusi pada polisi.

Logika kebijakan penutupan lokalisasi dan menghilangkan prostitusi liar di Kabupaten Jember memposisikan masing-masing Satuan Kerja di lingkungan pemerintah Kabupaten Jember tidak sama. Satpol PP, Kepolisian, Dinsos dan Dinkes memiliki pandangan yang mencerminkan *tupoksi* (tugas pokok dan fungsi) nya masing-masing. Hal itu memungkinkan untuk menggambarkan ‘dialog’ dalam tubuh birokrasi pemerintah sendiri. Lantas bagaimana lembaga lain di luar birokrasi

Pemerintah Kabupaten yang juga memiliki tugas, pokok dan fungsi yang dipandang relevan berkaitan dengan permasalahan mengatasi prostitusi, misalnya Pengadilan Negeri, Departemen Agama, DPRD memahami hal ini.

Apa yang dikatakan oleh Bupati Jember berkaitan dengan adanya potensi simpang siur implementasi kebijakan yang dilakukan oleh masing-masing satuan dinas teknis di bawah komando nya dan juga berkaitan dengan bagaimana *public discuss* yang terjadi di masyarakat. Bupati Jember memiliki pandangan berkaitan dengan prostitusi, upaya menghilangkan prostitusi dan juga peran masyarakat (baik pelaku prostitusi maupun kelompok masyarakat umum sekitar lokalisasi maupun masyarakat yang menjalankan syiar norma agama). Bupati diwawancarai tentang *Tupoksi* masing-masing Dinas yang dianggap penuh dengan reduksi dan modifikasi sehingga keberhasilannya banyak dipertanyakan. Wawancara didampingi Sekdakab, Kepala Dinas Sosial, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Perindustrian, Kepala Satpol PP. Berikut penuturan nya dituliskan dari bahasa lisan.

“Kebijakan prostitusi di Kabupaten Jember dibuat, memang saya akui, tidak serta merta persoalan prostitusi menjadi selesai. Tahun 2007 dilakukan penutupan lokalisasi di Puger dilakukan dengan persiapan baik yaitu dengan membina terlebih dahulu, memberi keterampilan, dan memberi bekal, dan terakhir memulangkan mereka yang berasal dari kabupaten lain, dari Lumajang, Banyuwangi, dan daerah lain. Meskipun banyak juga yang tidak sempat menerima bantuan dana karena begitu tahu akan nada inspeksi ke daerah lokalisasi, para pelacurnya

sudah pulang duluan ke rumahnya atau mungkin juga pindah ke tempat lain. Yang di kecamatan Puger itu yang paling besar. Karena seolah sudah menjadi *life style*, gaya hidup dan penghidupan, sedangkan yang di tempat lain tidak besar. Kemudian saat di sana ditutup lingkungan itu bersih dari para pelacur, yang tinggal adalah mucikari. Dalam perjalanan waktu hilang-tumbuh silih berganti. Ada (pelacur) lagi, dirazia lagi begitu seterusnya. Ini bisa terjadi karena kami selaku aparat pemerintah tidak bisa mengawasi sepenuhnya, ketidakcukupan tenaga aparat juga menyebabkan sulit mengadakan pengawasan terus-menerus. Persoalannya memang juga berasal dari kesadaran masyarakat, baik masyarakat penyedia (layanan prostitusi pelacur dan mucikari), pengguna (jasa seksual / pelanggan), dan masyarakat sekitar yang berada di lingkungan terdekat. (Wawancara, 10/6/2012)

Bupati Jember menjelaskan dengan rinci siapa saja yang diharapkan ikut membantu peran pemerintah dalam menegakkan peraturan daerah pelarangan prostitusi. Misalnya masyarakat umum yang berada di sekitar lokalisasi dan masyarakat umum yang memiliki kepedulian terhadap syiar agama. Ketika dikonfrontasi dengan data hasil wawancara dengan masyarakat sekitar yang tidak peduli dengan adanya prostitusi maupun dengan data yang menunjukkan bahwa ormas-ormas penyuar syiar agama yang memiliki kesulitan tersendiri dalam ikut berperan dengan program kerja kongkrit pada pemberantasan prostitusi, Bupati menjelaskan hal tersebut sebagai berikut petikan wawancara.

“Yang saya maksud masyarakat harus ada kesadaran adalah masyarakat sekitar harus dapat memberitahukan kepada para pelaku baik pada pengguna, penyedia. Masyarakat sekitar harus dapat memberitahukan pada para pengguna yang suka ke tempat lokalisasi misalnya dengan menasehati bahwa uang yang mereka gunakan untuk melacur itu tidak berguna lebih baik diberikan pada istri dan anak-anakmu.....gitu... sedangkan pada para pelacurnya dan mucikarinya...daripada kalian melakukan usaha dan kerja seperti ini menjadi pelacur lebih baik kerja lain ini kan pekerjaan berdosa..., fungsi penyadaran ini kan harus juga bisa dilakukan oleh masyarakat sekitar dan masyarakat umum. Jika tidak bisa melakukan itu ya ...beritahukan kepada kami atau kepada polisi, nanti kami yang akan menindak secara hukum. Oleh karena kegiatan prostitusi ini sekarang sudah merupakan kegiatan terselubung, maka ya....memang harus pinter-pinter, jeli-jeli pemerintah bisa menangkap, jika tidak ditemukan ya bagaimana lagi...kan tidak seperti orang jual HP yang *counter* nya kelihatan nyata, lah... ini terselubung... memang ini juga sulit. Tetapi usaha harus tetap dilakukan untuk penyadaran, karena yang dihadapi manusia bukan robot. Masyarakat tetap diajak berperan, meskipun beberapa kelompok masyarakat menyuarakan bahwa itu semua tanggungjawab pemerintah, dan secara nyata menolak untuk berperan serta ikut menyelesaikan masalah prostitusi sehingga membebankan semua pada pemerintah. Contohnya seperti para kyai yang diminta untuk membina pelacur hasil tangkapan Satpol PP. Para Kyai malah menolak takut tidak berhasil katanya... itu artinya masyarakat sendiri tidak siap untuk diajak menyelesaikan masalah prostitusi. Padahal semua menyadari bahwa ini adalah penyakit masyarakat dimana penyelesaiannya merupakan tanggungjawab bersama, persoalan ini tidak hanya masalah ekonomi namun juga masalah moralitas dan yang kompeten untuk bisa membantu adalah masyarakat

salah satu elemennya adalah lembaga pesantren-pesantren itu.” (Wawancara, 10/6/2012)

Hal yang dapat dikatakan adalah pemerintah memiliki tingkat kesulitan tinggi dalam mengintegrasikan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan karena menganggap masyarakat lebih menuntut untuk pemerintah bersikap tegas namun tidak ikut berperan aktif menyelesaikan pokok persoalan. Apa pendapat Bupati tentang kesulitan yang dialami pihaknya. Berikut lanjutan percakapan Bupati dalam wawancara pada hari dan tanggal yang sama.

“Memang dalam melakukan kebijakan pelarangan prostitusi ini kami gunakan cara-cara yang masih konvensional, karena saya belum pernah menemukan cara yang manjur bahkan di seluruh Indonesia, (tetapi meskipun konvensional) dalam mengimplementasikan kebijakan tetap tidak ada toleransi pada prostitusi jika ditemukan. Pelanggaran tetap ditindak, meskipun tidak ada satuan khusus yang ditugasi untuk melakukan itu (untuk mengawasi) karena ya...memang tidak ada cara seperti itu di seluruh Indonesia, mungkin ya...Dinsos, Satpol PP yang sifatnya rutin saja. Mengapa cara begini yang kami lakukan, karena persoalan pelacuran ini bukan kejadian luar biasa atau KLB, sehingga penanganannya tidak terlalu serius, ada yang lebih prioritas, yah...bukannya tidak penting...tapi bukan prioritas. Target kebijakan tetap kita tetapkan Jember bersih dari prostitusi, namun hasil yang tercapai apa...itu persoalan lain. Karena untuk mencapai keberhasilan (pada target itu) digunakan dua pendekatan yaitu pendekatan hukum dan pendekatan kemanusiaan / Sosial. Bagaimana dua pendekatan ini bisa berhasil mencapai target kebijakan ...yah.. tergantung takdirnya

lah...tapi semua itu adalah iktiar...” (Wawancara, 10/6/2012)

Dalam menjawab tentang bagaimana mengukur kinerja kebijakan yang secara nyata diamanahkan oleh Perda dan SK Bupati yaitu menghilangkan prostitusi Bupati memiliki pendapat tersendiri. Implisit Bupati memiliki keraguan akan dapat mencapai tujuan kebijakan itu karena factor hukum yang tidak dapat diterapkan karena pelarangan prostitusi tidak diatur dalam KUHP. Berikut petikan pendapat Bupati tersebut.

“Saya memang bukan orang hukum, dan saya pernah diajak berdiskusi dengan aparat penegak hokum, beliau menyatakan bahwa Perda pelarangan prostitusi dianggap lebih berat dari KUHP, istilah nya Perda kita itu ‘*keponcolen*’ sehingga terkesan lebih ‘kejam’ dari KUHP. Perda kita memang harus direvisi dalam kapasitas tidak melampaui hukum yang ada diatasnya.” (Wawancara, 10/6/2012)

Artinya para penegak hukum mengalami kesulitan karena hukuman bagi pelacur adalah hukuman tindak pidana ringan, namun Perda menetapkan hukuman denda maksimal yang tinggi. Realitas hukuman *tipiring* yang diterapkan adalah denda Rp.10.000,- hingga maksimal Rp.50.000,- sehingga Bupati menganggap inilah yang memungkinkan ada jarak yang jauh antara hukuman maksimal dengan denda yang biasanya diterapkan oleh para hakim. Bupati ingin merevisi hukuman ini, namun Bupati masih ingin mempelajari lebih lanjut bagaimana mekanisme dan substansi hukumnya. Namun yang jelas bagi

Bupati adalah Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati yang telah dibuat itu memang seharusnya ada. Itu merupakan misi yang harus diadakan sebagai ‘payung’ dari upaya dan kegiatan penghilangan prostitusi yang harus diimplementasikan. Sedangkan apakah upaya itu berhasil menghilangkan atau tidak menghilangkan (tinggal sedikit) atau menjadi informal, itu adalah persoalan lain yang harus juga dicari solusinya. Lantas mengapa Bupati memilih ‘mendamkan’ fenomena masih adanya prostitusi di lingkungan eks lokalisasi yang sudah ditutup melalui SK. Bupati 188/2007 sedangkan sepanjang wawancara Bupati selalu menyatakan bahwa pemerintah berposisi melanggar hukum jika tidak melarang (melalui Perda maupun SK) prostitusi, karena aktifitas itu dilarang. Apakah Bupati memiliki ambiguitas dalam bertindak. Artinya satu sisi harus melaksanakan amanah aturan namun sisi lain ada rasa kasihan dan ingin melindungi warga negaranya? Dua situasi yang kontroversi ini (melarang namun masih ada dan membiarkan) coba ditanyakan pada Bupati, maka jawabannya adalah sebagai berikut ini, seperti tergambar dalam cuplikan wawancara.

“Saya tidak pernah mengusir mereka yang ada di eks lokalisasi Puger, sejak dulu saya biarkan mereka ada di sana dengan catatan tidak lagi melakukan kegiatan pelacuran. Semua itu saya lakukan karena saya tidak ingin sewenang-wenang, kalau itu disebut kasihan, yang sebenarnya itu bukan kasihan lah...namun sebenarnya tiap aparat harus bisa melindungi penduduknya. Wong maling aja harus dilindungi, kalau tidak dilindungi ya... ‘dipateni’

oleh masyarakat, masyarakat itu kejam. Tidak bisa masyarakat main hakim sendiri, sama halnya dengan mucikari dan pelacur saya masih berusaha melindungi agar tidak ‘*dipateni*’. Yah ...dihukum lah asal tidak ‘*dipateni*’. Saya rasa memang benar jika ada yang menyatakan bahwa pemerintah itu harus menegakkan peraturan, namun dalam realisasinya pemerintah kan tetap manusia, di mana manusia memiliki rasa kemanusiaan yang tidak bisa lepas dalam diri aparat.” (Wawancara, 10/6/2012)

Adakah lagi upaya reduksi dan modifikasi yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan di unit lain? Terutama pihak yang menjadi pelaksana kebijakan, dengan fungsi menegakkan Peraturan Daerah agar dapat dipatuhi terus menerus oleh masyarakat adalah Satpol PP dan polisi. Satpol PP dalam hal ini, memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengawasan dan penindakan pada para pelaku yang melanggar. Para mucikari dan pelacur seharusnya merasa diawasi dan dikendalikan oleh Satpol PP, namun data yang didapatkan dari wawancara dengan mucikari dan pelacur di beberapa lokasi menyatakan tidak ditemukannya Satpol PP dalam aktifitas razia. Bu Anik/ Bu Endang di Wisma Biru lokasi Besini no 23, secara jelas menyatakan tentang razia sebagai berikut ini.

“Sepengetahuan saya yang sering datang ke lokasi hanya polisi. Kalau Satpol PP saya tidak pernah tahu dan yang dianggap bisa mengamankan ya.. polisi.” (Wawancara tanggal 13-3-2013)

Senada dengan para mucikari yang diwawancarai di lokasi lain seperti halnya Bu Las (lokalisasi GS Sukoreno Kencong), P Tomin (Pulo Gantol Kencong), P. Wahid (Gang Tikus Lokalisasi Besini) dan dua kelompok mucikari di Muko Selogiri Umbulsari, mereka menyatakan juga yang sering mereka kenali datang ke lokasi mereka adalah polisi bukan pihak Satpol PP (Wawancara dilakukan dari tanggal 13-3-2013 hingga 17-3-2013). Mereka, para pelaku prostitusi, tidak banyak mengenal Satpol PP karena beberapa sebab. Ek S. Bkt menyatakan bahwa, dalam proses pengamanan wilayah, mereka harus berkoordinasi dengan polisi dan tentara di Koramil. Semacam ada 'pembagian' wilayah kerja. Polisi yang sudah terbiasa melakukan 'pembinaan' di lokasi, mereka (Satpol PP) biarkan untuk 'membina' tanpa harus tumpang tindih dengan instansi lain. Meskipun tugas pokok dan fungsinya bisa berkalitan satu dengan lainnya, namun pembagian zona ini dibutuhkan untuk menghindari menumpuknya personil aparat pemerintah di satu lokasi. Ek S. Bkt menyatakannya sebagai berikut.

“Kami lakukan patrol di jalan-jalan umum dua kali sehari, kegiatan rutin, untuk pengawasan di lokasi kami sudah percaya pada pak polisi. Toh sama-sama menjaga keamanan dan ketertiban. Namun pada saat tertentu ketika kami diperintahkan untuk melakukan razia lokasi, kami koordinasikan dengan pihak kepolisian untuk ikut melaksanakan.” (wawancara,13/3/2013)

Satpol PP dalam hal ini telah melakukan reduksi dan modifikasi kebijakan, yang menyatakan bahwa tugas pengawasan dan penertiban pelanggaran atas Peraturan Daerah pelarangan prostitusi ‘diserahkan’ pada Polisi, padahal tugas itu sesungguhnya berada di pundak Satpol PP. Keadaan ini bisa dilakukan di lapangan oleh karena ada semacam kesepakatan informal pembagian zona antara polisi dan Satpol PP. Meskipun pada saat tertentu ada koordinasi antara dua instansi itu. Modifikasi kebijakan ini menyebabkan adanya tanggung jawab yang saling dilemparkan jika suatu saat ada permasalahan berkaitan dengan fungsi yang tidak akuntabel.

Benarkah analisis bahwa Satpol PP memiliki kesepakatan informal dengan pihak kepolisian yang telah ‘memegang’ kendali untuk lokalisasi prostitusi. Bisakah fakta itu diverifikasi? Pertanyaan itu memungkinkan untuk dijawab melalui wawancara dengan beberapa petugas Polsek Puger. Seperti yang disampaikan oleh Abd Rhm seorang polisi yang bertugas sebagai Kamtipmas Puger Kulon menyatakan bahwa tugas melakukan penertiban pada lokalisasi Besini merupakan tugas bersama yang seringkali dilakukan baik dengan cara bersama-sama dalam bentuk razia gabungan maupun dilakukan secara mandiri oleh instansi masing-masing. Perbedaan tugas yang dilakukan secara gabungan antar instansi dengan tugas mandiri adalah pada intensitas kegiatannya. Kegiatan operasi gabungan dilakukan ‘hanya’ jika ada instruksi dari Polres atau Satpol PP Kabupaten. Kegiatan ini meski

dinamakan gabungan, namun sifat kerahasiaannya menjadikan koordinasinya bersifat mendadak bahkan tidak ada pemberitahuan lebih dulu.

Aktifitas yang dilakukan mandiri oleh Polsek Puger adalah razia dengan prosedur / protap yang diawali dengan adanya laporan dari masyarakat. Sudut pandang polisi melakukan penertiban adalah berdasar kejadian yang meresahkan masyarakat dan mengganggu keamanan. Situasi itulah yang memicu polisi untuk bertindak, selama tidak mengganggu keamanan, lokalisasi dibiarkan saja. Sehingga polisi dapat melakukan pembinaan untuk pemeliharaan ketertiban dan keamanan bersama masyarakat. Lebih lengkap seperti yang dituturkan oleh Brpt Abd Rhm yang pada intinya menyatakan bahwa kegiatan yang dilakukan lebih bersifat kegiatan mandiri tanpa melibatkan Satpol PP, dan aktifitas kegiatan Polsek bersifat pembinaan yang justru merupakan bentuk reduksi kebijakan pelarangan prostitusi. Penuturannya dirangkum dalam susunan kalimat sebagaimana berikut ini.

“Sebagai petugas Kamtipmas kami berusaha membina keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal pembinaan di lokalisasi Puger kami selalu mendampingi para pengurus agar melakukan aktifitas lokalisasi dengan aman dan tertib, bahkan saya juga membina para ‘mbak-mbak’ yang ada di sana agar melayani tamu dengan baik, karena kalau tidak dilayani dengan baik bisa terjadi pertengkaran dan keributan. Tentang razia kami tidak melakukannya secara rutin tetapi hanya bersifat ‘*sekonyong-konyong koder*’ (tiba-tiba) aja kalau ada kejadian yang bersifat mengganggu keamanan. Razia yang kami lakukan biasanya razia gabungan bersama-sama

dengan Satpol PP dan Koramil. Kami selalu di belakang Satpol PP dan mengikuti bagaimana kemauan Pemda saja karena ini diatur oleh Peraturan Daerah. “ (Wawancara 13/3/2013)

Abd Rhm menjelaskan juga secara terperinci bagaimana pembinaan yang dilakukan pada masyarakat agar ikut memelihara keamanan. Upaya untuk berdialog dengan para tokoh masyarakat dan tokoh agama pada tahun 2012 pernah dilakukan dengan dihadiri oleh para pengurus lokalisasi Besini.

Acara yang digelar saat itu adalah dialog tentang permasalahan lokalisasi. Hasil dari dialog itu antara lain adalah adanya pandangan dari para ulama adanya pandangan dari para mucikari yang sama-sama memaklumi keadaan masing-masing dan posisi kepolisian sebagai petugas keamanan. Berikut secara lengkap penuturannya.

“Para ulama yang kami undang memiliki pandangan yang boleh dikatakan memahami dengan memberikan perumpamaan lokalisasi seperti orang jualan nasi pecel, kalau tidak ada yang beli pasti penjualnya akan tutup, tapi selama yang beli banyak yang jualan akan terus menyediakan. Kalau ulama sudah bilang begitu ya kami mau apa. Yang penting tidak ada keributan dan tidak ada masalah keamanan. Di sisi lain dari mucikari juga menyatakan tidak masalah kalau mau ditutup sepenuhnya. Asalkan solusi habis ditutup itu harus ada. Para mucikari menuntut untuk ada sertifikasi tanah yang telah ditempati itu. Kalau sudah disertifikasi maka para mucikari akan tutup sama sekali dan akan mencari pekerjaan lain. Namun ternyata hingga sekarang belum ada jawaban dari Pemda.

Mungkin melalui Mbak dan mas-mas peneliti ini bisa membantu, kami akan senang.” (Wawancara 13/3/2013)

Abd Rhm, polisi pelaksana di lapangan itu memiliki *frame* berpikir yang hampir serupa meskipun ternyata tidak sama persis dengan yang di kemukakan oleh komandan nya yang ada di Polres yakni Kasat Sabhara (Kepala Satuan Anti Bandit dan Huru-Hara) Dn Sgrr yang menyatakan bahwa tidak ada pembinaan untuk para mucikari dan PSK di Kabupaten Jember karena sudah ditutup. Kesamaan dan perbedaan pendapat itu tampak dalam rangkuman wawancara yang berhasil disarikan berikut ini.

“Tugas polisi yang utama adalah menjaga keamanan masyarakat. Dalam hal melaksanakan tugas razia ke lokalisasi kami berada di belakang Satpol PP dalam menjalankan fungsi penegakan peraturan daerah. Dalam menjalankan fungsi itu Satpol PP memiliki penganggaran yang cukup yakni dukungan dari anggaran APBD. Sehingga tugas melakukan pengawasan secara kontinyus harus dilaksanakan demikian juga dengan tugas pembinaan yang dilakukan oleh Dinsos. Satpol PP tidak hanya bertugas melakukan razia hotel dan pengaturan PKL (pedagang kaki lima) kan? Sedangkan kami menjalankan tugas pengamanan secara umum dan pembiayaan kami dari APBN yang telah memiliki prioritas-prioritas tertentu. Prostitusi bukan merupakan prioritas keamanan jika aktifitas itu tidak menimbulkan keresahan masyarakat dan tidak berada pada posisi kegentingan. Saya rasa memang pihak Satpol PP lebih berkewajiban untuk melaksanakan penutupan lokalisasi. Meskipun kami juga memiliki kewajiban itu dan kami sudah menjalankannya. Lokalisasi Besini juga sudah kami nyatakan ditutup. Beberapa lokalisasi liar telah kami razia, meskipun saat razia berlangsung sering kami tidak menemukan tangkapan

pelacur ataupun mucikari. Nampaknya mereka memiliki jaringan yang kuat. Misalnya kalau kami mau ke Puger dengan beriringan, bisa jadi para teman-temannya yang ada di Kasian sudah memberitahu melalui telepon, sehingga ketika kami tiba di lokasi mereka semua pada tidak ada. Yah...kami sudah berusaha. Saya tidak mengatakan bahwa polisi sudah mentok menangani prostitusi, namun kami juga menyadari bahwa itu adalah urusan perut, urusan ekonomi, urusan bagaimana mereka menyekolahkan anaknya. Di sisi lain kami juga menyadari bahwa kami melakukan penangkapan dan penahanan sehari *trus* kemudian kami ajukan untuk di-*tipiring* dengan denda antara Rp.20.000,- hingga Rp.100.000,- itu merupakan hukuman yang tidak men-jera-kan pelaku-pelaku itu. Mereka merasa denda itu sangat terjangkau dilihat dari penghasilan mereka yang lumayan besar. Sehingga denda itu kami rasa kurang besar, meskipun denda di Perda maksimal Rp. 5.000.000,- namun kami tidak diberi batasan minimal. Maka jika hakim menetapkan denda Rp.20.000,- ya..tidak apa-apa. Sehingga dengan denda itu maka mereka balik lagi dan balik lagi untuk jadi pelacur, itulah sebabnya pelacuran illegal itu masih saja ada. Di samping itu apa yang kita yakini bersama di dalam agama kita bahwa pelacuran itu telah ada sejak dulu dan tidak bisa dihilangkan begitu saja.” (Wawancara, 3/4/2013)

Ditelaah dari penuturannya, kepala polisi dan polisi yang ada di Polsek memiliki arah pendapat yang sama berkenaan dengan tugas melakukan pengamanan pada lokalisasi. Lokalisasi liar, yang dalam pemahaman formalitas kebijakan itu dilarang, namun faktanya secara eksplisit polisi mengenali lokalisasi liar itu dan dilakukan pembinaan pada organisasinya / pengurusnya dan pada pelacurnya. Tujuan pembinaan ketertiban masyarakat

(kamtibmas) itu adalah untuk meningkatkan keamanan wilayah. Batas toleransi keberadaan prostitusi adalah tidak mengganggu keamanan wilayah.

Modifikasi-reduksi kebijakan dilakukan secara sadar karena banyaknya keterbatasan yang berkaitan dengan operasionalisasi implementasi kebijakan. Perilaku para pelaksana kebijakan di lapangan itu yang memungkinkan untuk dianggap benar di lapangan. Satpol PP dan polisi di lapangan menjalankan kebijakan pelarangan prostitusi yang seharusnya tidak mengenal toleransi pada segala aktifitas prostitusi, namun pada operasionalisasinya di lapangan terjadi pembinaan yang dimaksudkan untuk memelihara keamanan lingkungan. Jadi, penting untuk ditegaskan fakta-fakta diatas, sehingga terbentuk pernyataan yang konsisten yaitu para birokrat di lapangan memodifikasi kebijakan dengan alasan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam unit kerjanya.⁴²

Selanjutnya kenyataannya modifikasi-reduksi ini merupakan bentuk modifikasi-reduksi kebijaksanaan yang dilakukan bukan hanya oleh petugas *level* bawah saja. Beberapa fakta wawancara yang telah dikemukakan menunjukkan bahwa kebijaksanaan para birokrat di tingkat paling bawah memiliki relevansi dengan kebijaksanaan di tingkat atas. Antara lain misalnya ‘membina’ lokalisasi agar melakukan praktek pelacuran

⁴²Polisi beralasan, ketika mereka menyadari bahwa lokalisasi berpotensi menimbulkan kegaduhan dan kriminalitas, kebijakan di tingkat distrik/kecamatan lokalisasi ‘dibina’ ditoleransi demi untuk mendapatkan situasi aman, yang mana situasi aman inilah yang memenuhi tugas pokok dan fungsi aparat keamanan / polisi

dengan hati-hati dan aman, menjalin hubungan ‘rahasia’ dengan para petugas keamanan dan mucikari dalam membocorkan razia, dan berpura-pura tidak mengetahui adanya praktek pelacuran sampai ada laporan dari masyarakat yang meminta untuk ditindak. Semua itu terjadi dengan banyak alasan yang dianggap masuk akal dan bahkan secara sosiologis modifikasi-reduksi itu dianggap akan menuai berkah politik⁴³ karena berpihak pada hal-hal yang bersifat kemanusiaan sehingga menghindarkan petugas dari konflik dengan kelompok-kelompok masyarakat.⁴⁴ Dengan demikian pernyataan yang relevan untuk dirumuskan adalah birokrat di lapangan melakukan modifikasi-reduksi dalam implementasi kebijakan karena berusaha menghindari konflik dengan masyarakat⁴⁵

Sama halnya dengan pendapat Kasat Sabhara yang menyatakan bahwa ada unsur kemanusiaan yang memang tidak bisa dielakkan ketika menegakkan peraturan. Unsur kasihan seringkali ikut campur dalam proses eksekusi kebijakan di

⁴³Berkah politis yang saya maksud di sini adalah adanya keuntungan politis yang dapat dituai oleh seorang birokrat atau secara institusional. Seorang kepala desa yang mengkampanyekan keamanan untuk lokalisasi prostitusi jika dirinya terpilih menjadi kepala desa sesungguhnya adalah merupakan janji politik yang biasanya ditukar oleh dukungan total para pelaku prostitusi pada pilkades

⁴⁴Konsepsi Michael Lipsky menyebutnya dengan unsur altruism yang mempengaruhi para birokrat lapangan melakukan reduksi kebijakan. Akan dibahas lebih lanjut apa perbedaan rasa kasihan dengan altruism yang dimaksudkan Lipsky. Di sisi lain menghindari konflik dengan klien juga merupakan factor penentu mengapa terjadi modifikasi dan pengelolaan klien di lapangan.

⁴⁵Satpol PP dan pihak polisi berada di garda depan ketika konflik pecah antara kelompok pro dan kontra kebijakan, lebih-lebih juga antara masyarakat yang bersatu melawan kebijakan pemerintah. Sehingga dapat dikatakan bahwa polisi dan Satpol PP memiliki posisi strategis dan ‘bahaya’. Ini sesungguhnya yang menjadi pertimbangan pihak polisi dan Satpol PP untuk banyak melakukan modifikasi kebijakan agar tidak ‘memakan’ dirinya sendiri. Demikian juga dengan sinergi antara kedua unit kerja itu seringkali juga mengandung makna siapa yang lebih berada di depan apakah polisi atau Satpol PP. Polisi menyatakan seharusnya Satpol PP di depan karena ini adalah persoalan menegakkan Perda, namun di sisi lain polisi begitu ‘membina’ lokalisasi untuk tujuan kondusifitas keamanan sehingga populer di kalangan lokalisasi-lokalisasi, disamping itu Satpol PP memosisikan diri ‘dibelakang’ Polisi karena merasa kalah ‘performance’ meski memiliki fungsi sebagai PPNS (penyidik Pegawai Negeri Sipil)

lapangan sehingga upaya penegakan kebijakan tidak sepenuhnya dilakukan. Kasihan juga mewarnai pemikiran para aparat ketika mengingat para perempuan pelacur dan para mucikari melakukan aktifitas prostitusi demi mencari sesuap nasi.⁴⁶ *Top leader* di Kabupaten Jember yaitu Bupati Jember bahkan menyatakan ada unsur kemanusiaan dan rasa kasihan bahkan ingin berbuat baik dengan menyadari atas keberadaan prostitusi yang masih berkembang di beberapa lokalisasi selain di lokalisasi Besini yang telah dinyatakan ditutup. Di bawah ini penggalan pernyataannya.

“Karena untuk mencapai keberhasilan (pada target itu) digunakan dua pendekatan yaitu pendekatan hukum dan pendekatan kemanusiaan / Sosial. Bagaimana dua pendekatan ini bisa berhasil mencapai target kebijakan ...yah.. tergantung takdir nya lah...tapi semua itu adalah iktihar... Saya rasa memang benar jika ada yang menyatakan bahwa pemerintah itu harus menegakkan peraturan, namun dalam realisasinya pemerintah kan tetap manusia, di mana manusia memiliki rasa kemanusiaan yang tidak bisa lepas dalam diri aparat.” (Wawancara 10/6/2013)

Reduksi pelayanan kebijakan tidak dapat diingkari lagi. Di dalam rumusan otentik Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2001 dilanjutkan dengan SK Bupati 188/2007, dinyatakan di Kabupaten Jember dilarang ada aktifitas prostitusi dan tempat-tempat pelacuran liar harus ditutup, tetapi dalam pelaksanaan di lapangan ada modifikasi-reduksi atas ketentuan itu dengan membiarkan tempat prostitusi liar tetap buka menampung para pelacur yang

⁴⁶Dn Sght, *ibid.*

beraktifitas prostitusi. Dengan demikian pernyataan yang dapat dirumuskan adalah reduksi kebijakan dan modifikasi kebijakan di lapangan dilakukan oleh para birokrat pelaksana disebabkan karena perasaan kasihan dan rasa kemanusiaan yang tinggi yang ada pada diri aparat pelaksana. Di sisi lain reduksi seolah menjadi hal yang wajar di kalangan aparat oleh karena pandangan *religious* menyiratkan keyakinan bahwa prostitusi tidak dapat hilang di muka bumi. Prostitusi hanya bisa dikurangi, sehingga upaya apapun hanya akan menjadi sia-sia saja. Pandangan ini memberikan ruang luas bagi reduksi kebijakan atas adanya target kebijakan menghilangkan prostitusi.⁴⁷

Apa yang bisa dikatakan jika otentifikasi kebijakan menyatakan bahwa dengan penutupan seluruh rumah bordil dapat menghapuskan prostitusi? Apa arti tujuan kebijakan itu bagi kinerja aparat? Fakta adanya selisih tujuan kebijakan dengan potensi keberhasilan pencapaiannya oleh para pelaksana kebijakan, nyata tergambar. Hal yang dapat dikatakan, dengan demikian, adalah bahwa target kebijakan terlalu tinggi untuk dicapai melalui implementasi kebijakan di lapangan.⁴⁸

⁴⁷Prostitusi tidak dapat hilang dari muka bumi, sejak zaman Rosulullah SAW praktek pelacuran sudah ada bahkan sejak jaman Nabi Adam. Sudah banyak upaya dilakukan untuk menghilangkan prostitusi namun hingga kini tidak ada upaya yang sepenuhnya berhasil. Semua itu bukti bagi semua yang ada di muka bumi ini bahwa syetan bekerja sepanjang masa. Dikutip dari wawancara dengan Nur Hasan, Wakil Ketua NU Kabupaten Jember pada bulan April 2013

⁴⁸Target kebijakan yang terlalu tinggi menjadikan birokrat pelaksana mengambil kebijaksanaannya sendiri, didukung oleh sumber daya (manusia maupun pendanaan) maka para pelaksana kebijakan di lapngan seringkali mereduksi layanan pada masyarakat. Layanan menjadi distandarisasi dengan ukuran kemampuan aparat di lapang. Reduksi pelayanan inilah yang dimungkinkan terjadi di lapangan ketika target kebijakan terlalu tinggi. Konsepsi Michael Lipsky menyatakan hal ini.

Sehingga dengan demikian pernyataan penting yang dapat dirumuskan adalah target keberhasilan kebijakan yang terlalu tinggi menyebabkan birokrat pelaksana di lapangan melakukan modifikasi kebijakan dan reduksi pelayanan sehingga kebijakan berpotensi tidak sesuai dengan tujuan kebijakan.

8.1.3. Modifikasi-Reduksi Penjatuhan Hukuman

Peraturan Daerah tentang pelarangan pelacuran menetapkan hukuman kurungan / penjara selama 6 bulan atau denda Rp. 5 juta. lebih lengkap bunyi ketentuan pidana dari Perda no 14/ 2001 itu adalah sebagai berikut.

Pasal 9 :

- (1) Barang siapa yang sengaja melanggar hukum melakukan perbuatan asusila yang bersangkutan dikenakan sanksi ketentuan KUHP
- (2) Sepanjang tidak diatur dalam KUHP, setiap bentuk upaya yang dimaksudkan untuk menghalangi, menghambat dan menggagalkan proses pelaksanaan Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi kurungan maksimal 6 (enam) bulan atau denda maksimal Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)

Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk memberi hukuman pada para pelacur. Para pelacur yang menjajakan diri di jalanan atau di sebuah rumah tinggal semua dijerat oleh Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini menjadi alat penting bersama-sama

dengan KUHP untuk menghapuskan prostitusi. KUHP memerlukan Peraturan Daerah, karena dalam KUHP hanya memiliki ketentuan yang melarang orang menyediakan tempat untuk berbuat asusila / cabul. Sebagaimana diskripsi pasal berikut ini. KUHP mengatur tentang kejahatan pada Buku kedua. Bab XIV khusus membahas tentang Kejahatan terhadap kesusilaan. Khusus membahas tentang fasilitasi perbuatan cabul ada di pasal 296 yang berbunyi sebagai berikut ini.

Pasal 296 KUHP:

Barang siapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak seribu rupiah.

Ketentuan lain KUHP yang bisa digunakan sebagai perangkat hukum bagi pelaku prostitusi adalah diatur pada KUHP Buku ketiga yang mengatur tentang ketertiban umum. Bab II pasal 506 mengatur larangan menjadi geromo. Berikut ini bunyi pasalnya.

Pasal 506 KUHP:

Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun.

Dua bagian KUHP menghukum pelaku prostitusi dalam bentuk berbeda. Yang pertama menghukum dalam kapasitas kejahatan dan yang ke dua dalam kapasitas pelanggaran. Keduanya digunakan untuk mencegah dan menghukum perbuatan orang yang melakukan kebiasaan dan menarik keuntungan dari adanya perbuatan cabul seseorang dengan orang lainnya. Orang yang demikian itu dinamakan mucikari atau germo. Kedua pasal itu menyatakan diancam hukuman satu tahun dan diatas satu tahun. Kedua pasal itu tidak menyebutkan ancaman hukuman di bawah tiga bulan sebagaimana ketentuan hukuman pidana ringan.⁴⁹

Bagaimana KUHP dan Peraturan Daerah 14/2001 bersama-sama digunakan menyelesaikan permasalahan prostusi, adakah modifikasi dan reduksi layanan yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan, akan didiskripsikan pada bagian ini. Para pelaksana kebijakan yang berkompeten didengarkan informasinya adalah polisi, hakim, Satpol PP, dan bupati. Di mulai dari penjelasan dari seorang Hakim yang masih aktif dan banyak menangani kasus pelacuran. Pertanyaan yang dimintakan penjelasan kepadanya adalah berkisar, bagaimana seorang hakim pada umumnya dan sesuai pengalamannya menjadi hakim memutuskan hukuman untuk seorang palacur dan seorang mucikari. Apa yang mendasari putusan hukuman sehingga

⁴⁹Tindak pidana ringan didefinisikan sebagai tindakan pidana yang bersifat ringan atau tidak berbahaya. Tindak pidana yang termasuk di dalam nya adalah penganiayaan ringan, penghinaan ringan, perusakan ringan, penggelapan ringan, pencurian ringan, penggelapan ringan, penipuan ringan, perusakan ringan, penadahan ringan, baca lebih lanjut pada Buku II KUHP yang di dalamnya mengatur tentang Kejahatan dan pada masing-masing babnya mengatur tentang spesifikasi kejahatan yang berkatagori ringan atau 'tidak ringan'

dikategorikan sebagai hukuman yang bersifat ringan. Dan bagaimana efek putusan hukuman yang diambilnya itu jika dikaitkan dengan fenomena tidak jeranya pelaku pelacuran. Apa bentuk reduksi kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dan mengapa itu dilakukan, akan didiskripsikan pada bagian akhir.

Hakim Iwn Hr yang memiliki pengalaman lebih dari 20 (dua puluh) tahun menyatakan beberapa pendapat berkaitan dengan bagaimana hukuman *tipiring* itu diputuskan untuk para pelacur diwawancarai pada tanggal 13/4/2013 di kantornya menyatakan bahwa persoalan hukuman *tipiring* untuk pelaku prostitusi yang dianggap tidak mendatangkan efek jera memiliki rangkaian sebab akibat yang panjang. Tidak bisa serta merta dikatakan bahwa sebab utamanya hanya pada penjatuhan hukuman itu saja. Relevansi orang menjadi jera dan tidak lagi mengulangi perbuatannya lagi harus didukung keadaan Sosial-ekonomi pelaku pasca dihukum dan itu berkaitan dengan banyak pihak yang utama adalah pemerintah kota / kabupaten yang bersangkutan. Lebih lengkap penuturan Hakim Iwn Hr, SH disarikan berikut ini.

“Dalam memutuskan sebuah perkara saya juga mempertimbangkan sisi kemanusiaan. Saya berpikir dalam kasus prostitusi, saya memandang bahwa orang menjadi pelacur adalah orang yang dalam posisi tidak beruntung dibandingkan dengan orang lain misalnya saya atau mbak sendiri. Dia ditakdirkan menjadi pelacur. Secara pribadi saya merasa kasihan. Hukuman yang saya jatuhkan biasanya adalah putusan hukuman denda yang berkisar Rp.11.000,- bukan hukuman fisik / badan yang berupa kurungan yang bisa berkisar 7 hari hingga 3 bulan. Dengan berdasar pada

pasal tindak pidana ringan melanggar ketertiban umum saya bisa menjatuhkan denda atau menjatuhkan hukuman fisik. Tentang besarnya denda yang saya jatuhkan memang saya tidak semata-mata menjatuhkan denda tinggi meskipun ada Peraturan Daerah yang mendenda dengan kisaran maksimum Rp.5 juta rupiah, namun sekali lagi unsur kasihan dan mengingat takdirnya dia sebagai pelacur itulah yang menyebabkan saya menjatuhkan hukuman seperti itu. Dan memang secara umum sepengetahuan saya, para hakim lain jarang yang menjatuhkan hukuman badan. Bahkan sesuai pengalaman saya hanya ada seorang hakim saja yang pernah menjatuhkan hukuman kurungan di Malang, dia teman saya dulu, tapi setelah banding ke Pengadilan Tinggi turunnya kembali ke hukuman denda. Hukuman denda ini sesuai dengan Perda larangan prostitusi. “ (Wawancara 13/4/2013)

Selain perasaan kemanusiaan yang muncul ketika akan menjatuhkan hukuman *tipiring*, ada hal yang juga mendasari mengapa hukuman itu berdenda rendah saja, karena memang ada kesulitan pembuktian tentang sebutan orang menjadi pelacur itu. Yang bisa disebut pelacur adalah orang yang melakukan hubungan seksual dan dibayar untuk jasanya itu. Sedangkan proses hubungan seksual yang dibayar itu memang tidak dapat dibuktikan secara langsung melalui operasi tangkap tangan sekalipun. Itulah sebabnya maka sering kali para pelacur dijerat dengan tuduhan mengganggu ketertiban umum dan meresahkan masyarakat saja, tetapi bukan atas tuduhan melacurkan diri. Dengan keadaan kesulitan itu Perda pun tidak dapat menuduh orang tanpa bukti menjadi pelacur. Orang dapat berkelit dengan menyatakan dirinya berselingkuh atau pacaran ketika tertangkap tangan sedang berduaan di sebuah kamar hotel atau disebuah rumah mesum atau

rumah bordil. Sedangkan berselingkuh atau berpacaran bukanlah termasuk kategori pelacuran yang mensyaratkan hubungan seksual dengan dibayar. Kesulitan mendasar ini tidak dapat diatasi dengan aturan dalam KUHP yang memiliki pasal tentang perzinahan. Pasal perzinahan adalah pasal yang dapat dikenakan dengan syarat ada pengaduan (delik aduan). Sebagai contoh seorang lelaki dengan seorang perempuan melakukan perzinahan dan diperkarakan oleh orang yang berkepentingan misalnya suami atau istri yang bersangkutan yang mengadukan perzinahan itu. Jika tanpa ada pengaduan, maka tidak dapat dikatakan merugikan orang lain dan perbuatan itu tidak dapat dikenai pasal perzinahan. Namun terbukti berzina sekalipun, hal itu hanya akan didakwa telah melakukan perzinahan dan tidak dapat otomatis dapat dikatakan pelacuran jika yang bersangkutan tidak terlibat seks transaksional.

Lain dengan mucikari yang bisa dijatuhi hukuman pidana biasa yang dikenai tentang kejahatan terhadap kesusilaan khususnya pasal 296 (barang siapa sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak seribu rupiah) atau pelanggaran ketertiban umum khususnya pasal 506 (barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun).

Atau UU PTPPO pasal 2 yang berkenaan dengan perdagangan orang dan perlindungan anak yang ancaman hukumannya maksimal 15 (lima belas) tahun penjara.

Hakim Iwn Hr W yang memiliki perasaan kasihan pada para pelacur apakah juga sama perasaannya ketika dihadapkan pada kasus germo atau mucikari? Sama-sama menjadi pelaku prostitusi dan sama-sama mendapatkan keuntungan dari adanya hubungan seksual transaksional, pelacur dan germo memiliki perlakuan hukum yang berbeda. Paling tidak yang dikemukakan oleh Hakim Iwn Hr adalah tingkat kesulitan dalam pencarian saksi dan bukti dalam persidangan pelacuran, menyebabkan lebih banyak para germo ‘hanya’ dituduh melakukan kesalahan kejahatan kesusilaan pasal 296 dengan ancaman hukuman (1 tahun) dan atau pasal 506 (ancaman hukuman 1 tahun 4 bulan) yang termasuk pelanggaran pada ketertiban umum, dan bahkan bisa dikenai hukuman *tipiring* juga seperti pelacurnya, daripada dikenai hukuman melanggar UU PTPPO (undang-undang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang) yang diancam hukuman penjara 15 tahun. Pendapat Hakim Iwn Hr memberikan gambaran mengapa hal itu bisa terjadi.

“Hukuman apapun memang tidak serta merta bisa menghapuskan prostitusi, bahkan dihukum gantung pun para pelaku prostitusi tidak akan bisa begitu saja tidak mengulangi perbuatannya setelah dihukum, karena mereka tidak memiliki pekerjaan lain. Saya malah setuju pada kebijakan walikota Bu Risma (Tri Risma Harini – Walikota Surabaya) yang mengajak mereka bekerja dan tidak semata-mata langsung menutup lokalisasi. Kalau di sini begitu Lokalisasi Kaliputih ditutup maka pindah ke Puger makin besarlah

Puger itu. Tentang mucikari yang harus dihilangkan ya....saya lebih setuju. Jadi aktifitas prostitusi itu tidak ada wadahnya. Namun sebenarnya juga jika hanya digantungkan pada beratnya hukuman saya tidak yakin para mucikari berhenti jadi mucikari. Lebih-lebih lagi saksi yang biasanya adalah anak buahnya tidak mau jadi saksi. Mereka tidak mengakui bahwa mereka anak buahnya yang sudah dieksploitasi atau dipekerjakan, lebih-lebih lagi mereka mengakui telah dipaksa untuk melacurkan diri di rumah mucikari itu. Perilaku saling melindungi ini logis terjadi karena para pelacur sebelumnya juga dilindungi oleh para mucikari. Dan bahkan kalau tertangkap para pelacur yang mengambil dan yang bayar hukuman denda itu adalah mucikarinya. Itulah kerja yang sistematis yang menjadikan kita sulit menerapkan hukum untuk mucikari agar mereka jera.” (Wawancara 13/4/2013)

Benarkah sulit untuk membuat mucikari jera dengan hukuman yang telah dijatuhkan kepadanya? Sebuah kasus yang dapat dijadikan sebagai contoh adalah kasus mucikari Siska yang dapat dijadikan sebagai contoh adalah kasus mucikari Siska yang tertangkap di rumahnya di jalan Darmawangsa dekat terminal Tawangalun Jember. Apa yang dirasakan ketika pada tahun 2012 lalu dia terkena kasus menjadi mucikari dan apa aktifitasnya setelah tiga bulan meringkuk dalam penjara. Seperti yang dituturkannya secara terbuka pada saya di rumahnya pada tanggal 15/2/2013 disarikan dalam bahasa tulis sebagaimana berikut ini.

“Aku menjadi PSK sejak umur 12 tahun saat itu memang aku kenal dunia pelacuran dari saudaraku. Saat itu aku baru lulus SD. Aku cantik, masih muda dan langsing semampai tubuhku. Tidak seperti sekarang yang sudah gembrot karena umurku sudah 32 tahun. Aku menjadi palacur ke mana-mana yang paling jauh adalah di Palembang bahkan aku di Jakarta

lama ikut germo yang sangat terkenal yakni germo Hartono. Ikut itu hidupku senang dengan bergelimang harta benda. Uangku seperti tidak habis-habis saja padahal sudah kugunakan untuk hidup mewah, membeli mobil, membeli rumahku ini yang sudah sebegini tingkat dan semua berkeramik dengan perabot bagus. Rumah ini kamarnya banyak diatas dibawah untuk aku dan untuk bude, pakde dan saudaraku yang menunggu. Saudara-saudaraku sudah kukasih uang semua makanya mereka diam meskipun mereka tahu aku sebagai PSK. Aku punya anak buah lima orang di sini. Aku pilih yang cantik-cantik dan muda-muda. Seperti aku dulu, yah kalau aku masih muda gak kalah sama mereka kok, sayang aku sudah begini, kalau aku mau diet dikit ya bisa kurus, tapi dietku itu yang gampang dengan 'nyabu' / sabu-sabu. Baru aku cepat kurus. Aku tertangkap sebagai mucikari karena ada anak buahku yang pacaran sama polisi membocorkan, kalau tidak begitu tidak mungkin aku tertangkap basah gini. Wong aku sudah pengalaman lama jadi PSK. Tapi ya sudah kujalani saja. Untung aku dikenai pasal 296 yang lebih ringan daripada pasal undang-undang perlindungan anak karena yang kuajak disini adalah si Putri yang umurnya masih 17 tahun. Ya aku berusaha bagaimana caranya agar aku tidak kena itu. Penentuan tuntutan saat itu aku dikenakan tuntutan 6 bulan penjara tapi diputus 3 bulan penjara potong masa tahanan. Aku senang sekali, meski harus berada di Lapas tapi aku berhasil kenal dengan orang Lapas, polisi, jaksa dan hakim yang pada akhirnya bisa aku rayu dan ada yang jadi pacarku. Meskipun aku habis uang banyak kurang lebih Rp. 40 jutaan, ya gak apa-apa sudah banyak yang membantu aku untuk tidak dihukum berat dan aku cepat keluar dan bekerja lagi. Aku memang akan bekerja menjadi palacur lagi tapi tidak di sini, aku sudah kontak dengan teman-temanku di Kalimantan Palangkaraya. Orang seperti aku tidak akan kesulitan kalau mau bekerja seperti ini lagi karena jaringan sudah punya. Di sana aku bekerja di café, aku masih akan jadi pelacur nanti kalau sudah aman aku sewa rumah di sana dan jadi mucikari lagi. Rumah ku

yang di sini akan aku tinggalkan dulu kapan-kapan akan aku jual dan aku ingin pindah ke Bali untuk usaha di sana memulai hidup baru kalau bisa dengan orang yang aku cintai dan ingin buka usaha bengkel mobil bekerjasama dengan saudaraku yang pinter mobil dan aku akan jual onderdil mobil, ban dan semua peralatan mobil. Kebetulan juga sekarang ini aku lagi jatuh cinta pada orang Bali..... Di Palangka ini aku masih laku Rp.500.000,- sekali main kalau di Jember aku dibayar Rp.250.000,-. Orang sini banyak uang aku kenal dengan banyak pejabat di sini. Kalau lagi untung aku bisa satu juta semalam apalagi kalau *dibooking* sampai pagi. Makanya mau kerja apalagi yang lebih *cepat*, ini aku sudah nemu kontrakan rumah sewa Rp.10.000.000,- setahun, tinggal aku tata dan sekat-sekat untuk kamar-kamar, biar aku tambah penghasilan dari sewa kamar, jual bir, jual *soft drink* dan jual makanan ringan, harganya jauh dengan di luar. Memang aku berusaha cepat cari uang lagi untuk bayar utang-utanku biaya kasus, utang-utang yang dibuat ibuku, dan tentunya untuk aku makan. Aku gak mau kembali ke Jember lagi meskipun di lokalisasi Puger banyak rumah disewakan, karena sudah jadi sorotan gitu, aku tidak mau. Lebih baik yang agak jauh dari kampung halaman.” (wawancara 15/2/2013)

Tergambar bagaimana seorang mucikari yang telah merasakan pengapnya ‘hotel prodeo’ selama tiga bulan tidak memiliki pemikiran untuk beralih status menjadi pekerja lain. Meskipun memang hal itu tidak dapat semata-mata disebabkan karena kurungan penjara yang tidak terlalu lama, namun sesungguhnya yang membuat mereka jera adalah biaya kasus yang sangat tinggi agar terhindar dari tuntutan hukuman tinggi. Mereka menjadi jera tidak ingin tertangkap lagi, sehingga mereka susun

strategi agar meskipun tetap menjadi mucikari tapi tidak tertangkap. Bukannya berhenti dan jera dan tidak menjadi pelaku prostitusi lagi.

Fakta yang yang dikemukakan oleh Iwn Hr dapat mendasari interpretasi reduksi kebijakan. Ada dua hal yang mendukung analisis adanya reduksi kebijakan itu. Pertama adalah adanya ‘pelarian’ pasal dari pasal pidana biasa ke pasal pidana *tipiring*, terutama tentang kasus yang bersangkutan menjadi mucikari. Untuk kasus yang bersangkutan dengan pelacur, ancaman hukuman yang didasarkan pada Peraturan Daerah ‘dilarikan’ pada ancaman hukuman kasus-kasus pelanggaran terutama yang berkaitan dengan pelanggaran ketertiban umum yang ancaman hukumannya ringan yang disetarakan dengan pelanggaran bagi orang yang membikin kegaduhan dan memberisikkan tetangga dengan ancaman hukuman 3 hari. Sementara itu ancaman hukuman bagi para pelacur juga umumnya ‘dilarikan’ pada pasal pelanggaran ketertiban umum tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk yang ada di Peraturan Daerah Kabupaten Jember nomor 1/1995. Seperti di daerah lain di Jember untuk menjerat para pelacur yang beroperasi di rumah-rumah bordil liar dan juga di hotel-hotel, dengan ancaman hukuman bagi orang yang tidak memiliki KTP sedangkan di KUHP, pasal yang mengancam orang yang tidak beridentitas KTP tidak ada, yang ada hanyalah ancaman hukuman bagi orang yang memalsukan surat-surat atau memalsukan KTP. Sejauh ini, di Kabupaten Jember meskipun

tuduhan dan bukti mengarah pada perbuatan pelacuran namun pengalihan tuduhan dapat dilakukan pada perbuatan pelanggaran ketertiban umum yaitu tidak memiliki KTP melalui dakwaan pelanggaran terhadap Perda 1 tahun 1995 tentang Ketertiban Umum Pasal 14 Tanpa Identitas/ KTP.⁵⁰ secara factual keduanya merupakan pihak yang berada di lokasi terselubung dan telah melakukan hubungan seks transaksional, sehingga memenuhi unsur pelaku prostitusi. Namun Peraturan Daerah no 14/2001 tidak memiliki klausul dapat menjerat ‘pembeli’ sehingga modifikasi kebijakan hukum yang dapat ditimpakan pada orang dengan karakteristik pengguna/pembeli ini adalah pelanggaran Perda Ketertiban umum no 1/1995 pasal 14 tidak memiliki identitas/ KTP. Lain halnya dengan perempuan pelacur yang memenuhi unsur sebagai pelacur yang dapat dijerat dengan Perda Penanganan Prostitusi yakni Perda 14/2001. Seperti halnya kasus Supiati (32)⁵¹ dan kasus Sumiati (36)⁵².

Kasus-kasus yang ada mencerminkan bagaimana para pelaksana kebijakan melakukan modifikasi dan reduksi. Seperti halnya kasus Supiati dan Sumiati, umumnya kasus-kasus lain yang serupa diberi keringanan hukuman menjadi semacam hukuman bagi para pelanggar ketertiban yang paling ringan misalnya seperti orang membuat kegaduhan dan mengganggu tetangga dengan ancaman hukuman denda Rp. 15,- atau denda paling lama 3 hari.

⁵⁰Beberapa kasus yang berhasil ditelusuri adalah kasus, Sunarto dan Bowo, pada nomor register no. Pol BP/69/VI/2012 dan No.Pol BP/70/VI/2012

⁵¹No Pol. BP/72/VI/2012

⁵²No Pol. BP/71/VI/2012

Pada saat ini umumnya denda yang dikenakan pada pelacur ataupun pasangannya adalah sebesar Rp.10.000,-. Sedangkan mucikari biasanya dihukum 3 bulan penjara.⁵³

Setarakah hukuman yang diputuskan hakim dengan ketentuan yang ada di pasal-pasal yang terkait. Berbagai argumentasi memang memungkinkan untuk bisa didengarkan. Iwn Hr juga menjelaskan bahwa Perda yang di dalamnya memiliki ketentuan hukuman 6 bulan penjara dan maksimal denda 5 juta bisa saja keputusan Hakim menjadi Rp.10.000,- karena 5 juta rupiah itu merupakan batas tertinggi denda, sedangkan batas terendah denda tidak disebutkan di peraturan itu. Bisa jadi Hakim mendenda Rp.1,- asal tidak Rp.0,- saja itu tidak salah. (wawancara 13/4/2013), hanya saja hukuman tidak dapat menjerakan pelaku pelanggar hukum menjadi persoalan yang harus dipikirkan.

Polisi dan hakim saling lempar siapa yang kurang berperan, ketika ada fakta masih maraknya prostitusi, padahal telah banyak pelaku prostitusi yang ditangkap oleh polisi, diajukan ke pengadilan, dituntut oleh Jaksa penuntut dan dijatuhi vonis hukuman. Polisi menyatakan bahwa hakim terlalu ringan memutus hukuman padahal sudah diajukan tuntutan lebih tinggi, sisi lain hakim menyatakan hukuman tidak bisa semata-mata menyelesaikan masalah penyakit masyarakat. Namun kedua belah

⁵³ Seperti halnya kasus teman saya Siska seorang pelacur dan sekaligus mucikari yang telah tertangkap dan dijerat pasal sebagai mucikari dihukum 3 bulan penjara, sama halnya dengan Samsul Arifin yang ditelusuri kasusnya di Pengadilan Negeri Jember dengan nomor register no.73/Pid.B./2012/PN.Jr

pihak menyatakan bahwa mereka memiliki rasa kasihan.⁵⁴ Dengan demikian disela pemahaman tentang reduksi kebijakan ini maka pernyataan teoritis yang relevan untuk dirumuskan adalah reduksi kebijakan dilakukan oleh birokrat pelaksana kebijakan karena didasari perasaan kemanusiaan dan perasaan kasihan.

Di sisi lain berkaitan dengan reduksi yang dilakukan dalam proses penjatuhan hukuman oleh hakim tidak dapat dipahami sebagai ‘perilaku mandiri’ birokrat dengan fungsi pemutus hukuman, namun ini juga merupakan rangkaian dari pelaksana kebijakan yang lain yakni pada pihak polisi juga telah melakukan reduksi itu diawal, termasuk dalam hal ini Satpol PP yang memiliki fungsi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) meskipun mereka dalam proses penyidikan tidak terlalu dominan.

8.2. Faktor Pendorong Munculnya Kebijaksanaan Birokrat Pelaksana Lapangan

Seperti dibahas dalam masing-masing sub bab diatas (hal-hal yang berkaitan dengan target kebijakan, ketidakcukupan sumberdaya, konflik dengan kelompok sasaran, kontrol publik, dan sikap altruism, dan kontrol struktur), dari temuan itu dapat dinalisis bagaimana peran birokrat pelaksana kebijakan. Bermakna apakah, semua yang telah dilakukan itu? Pertanyaan itu memungkinkan untuk memberikan pemahaman simultan bahwa

⁵⁴Rasa kasihan ini mendominasi pendapat para pelaksana kebijakan, Michael Lipsy menunjukkan bahasan komprehensif tentang altruism, disinilah kontroversi pendapat Michael Lipsky dengan penelitian disertasi ini.

peran birokrat pelaksana adalah sebagai pembuat kebijaksanaan. Birokrat pelaksana lapangan adalah *policy discretion* (pembuat kebijaksanaan) yang sesungguhnya dalam sebuah kebijakan.

Peran sebagai pembuat kebijaksanaan dalam implementasi kebijakan telah dinyatakan oleh beberapa periset terutama yang berkaitan dengan kasus pelaksana kebijakan kesehatan (Dur dan Zoutenbier, 2012; Finley dan Sandall, 2009) , dalam bidang penjatuhan hukuman oleh pengadilan di mana pelaksana lapangan penulis naskah kasus kriminal dapat mempengaruhi hukuman apa yang akan diputuskan oleh hakim (Halliday, at all, 2009) dan bahkan disinggung juga oleh Taylor (2006) dan Vinzant (2008), dan tentu, Michael Lipsky (1980, 2010) yang berbasis penelitian pada guru, polisi, petugas kesehatan dan pekerja sosial. Peran sebagai pembuat kebijaksanaan di garis depan dalam implementasi kebijakan publik menjadikan birokrat pelaksana berposisi penting.

Peran sebagai pembuat kebijaksanaan di lapangan memungkinkan untuk menjadi eksekutor yang dapat berbuat lebih atau kurang berdasar kondisi di lapangan. Dengan perannya itu birokrat pelaksana di lapangan menentukan arah kebijakan yang sesungguhnya. Implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil atau gagal memungkinkan karena peran birokrat pelaksana di lapangan. Kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi menjadi wahana untuk membenarkan bahwa birokrat pelaksana lapangan

menjadi *policy discretion*, namun tetap memiliki spesifikasi tersendiri.

Birokrat pelaksana lapangan menjadi pembuat kebijaksanaan di lapangan ditunjukkan oleh beberapa hal. Pertama ditunjukkan melalui peran birokrat pelaksana menjadi kolektor dana tip yang dipicu oleh ketidakcukupan dana operasional kegiatan kebijakan. Para pelaksana lapangan memiliki tanggung jawab tinggi untuk melaksanakan kebijakan. Adalah kinerja buruk jika para pelaksana di lapangan tidak dapat menjalankan aktifitas kebijakan ini disebabkan karena dana operasional tidak ada. ‘Mengkreasikan’ aktifitas yang dapat menghasilkan uang adalah tugas birokrat pelaksana lapangan. Ke mana harus dicari ‘uang’ itu dan kepada siapa uang itu akan disalurkan adalah kreasi dari para petugas lapangan yang memahami kondisi lapangan dan kondisi internal birokrasi. Siapa saja yang ‘garang’ akan ‘diserang’ dengan tip dan upeti yang telah terkumpul. Siapa saja pihak-pihak itu akan berdasar ‘rekomendasi’ dari birokrat pelaksana sebagai ujung tombak implementasi kebijakan.

Pelaksana kebijakan di lapangan mengambil tip dan upeti dari para pelaku pelacuran atas dukungan ‘informal’ para birokrat yang ada di atasnya. Pernyataan yang muncul dari data di lapangan ini, memungkinkan untuk menegaskan peran birokrat pelaksana lapangan menjadi pengambil kebijaksanaan. Keraguan itu dapat dihilangkan dengan menyadari bahwa fakta penelitian bahwa birokrat yang lebih atas hanya memberikan dorongan secara tidak

langsung bukanlah sebuah kebijaksanaan yang menjadi ketetapan mereka. Para birokrat atas ini sesungguhnya adalah birokrat ‘abu-abu’ yang akan lari dari resiko ketika muncul permasalahan atas tip dan pungutan yang mencuat ke publik. Mereka (birokrat atasan) akan bersama-sama membebankan ‘kesalahan’ melakukan pungutan itu pada birokrat pelaksana lapangan sebagai kebijaksanaan pribadi. Inilah yang mengarahkan analisis bahwa yang menjadi pengambil kebijaksanaan dengan segala kemungkinan resiko yang akan ditanggung adalah birokrat pelaksana lapangan.

Birokrat pelaksana lapangan juga menentukan siapakah yang akan dijadikan korban penangkapan razia pelacuran yang dilakukan secara berkala. Biasanya, mereka yang ditangkap adalah para mucikari dan pelacur yang enggan memberikan upeti dan tip. Birokrat pelaksana lapangan dengan jelas memahami siapa saja yang tidak mengikuti kebiasaan itu. birokrat atasan mereka adalah birokrat yang memiliki mobilitas jabatan yang tinggi. Intensitas perpindahan birokrat setingkat Kepala Polisi dan Camat adalah jabatan yang lebih cepat berpindah ke posisi lain dan ditempat lain, dibanding para pelaksana lapangan. Itulah sebabnya para birokrat atasan ini menunggu di garis belakang untuk menerima hasil kerja birokrat pelaksana lapangan. Termasuk dalam hal ini berkaitan dengan menentukan siapa yang akan menjadi ‘korban’ razia.

Menentukan siapa yang akan terjaring razia atau menihalkan pelacur dan mucikari yang akan terkena razia adalah berdasar atas pengetahuan birokrat pelaksana lapangan. Siapa yang akan menjadi ‘korban’ adalah hasil perundingan antara para birokrat pelaksana lapangan dengan para ‘centeng’ pembela bisnis pelacuran. Penentuan ini diketahui oleh birokrat atasan dalam keadaan sudah ‘jadi’. Artinya mereka yang berada di posisi atas memiliki kehendak ‘informal’ namun pengambil kebijaksanaan di lapangan adalah para pelaksana di lapangan. Para birokrat pelaksana atasan cukup ‘memesan’ bagaimana agar pelaksanaan razia atau kegiatan kebijakan dapat memiliki image positif atau tidak perlu image positif pada saat tertentu. Dalam kapasitas itu, birokrat pelaksana lapangan mengambil kebijaksanaan operasional untuk kesuksesan pandangan dan kemauan birokrat atasan. Pada tingkatan ini, hal yang ditentukan oleh birokrat atasan adalah mencerminkan kebijakan yang seharusnya ditekankan pelaksanaannya di lapangan, tetapi ketika kebijaksanaan itu menjadi diperintahkan ‘setengah hati’ oleh birokrat atasan, maka itu adalah isyarat ‘informal’ dari atasan kepada bawahan untuk mengambil kebijaksanaan yang menguntungkan. Baik dalam hal mengambil untung (tip dan upeti, maupun menemukan korban razia atau dalam hal menentukan hasil aktifitas kebijakan yang lain misalnya meneruskan siapa yang akan diproses di pengadilan, dihukum *tipiring* atau dihukum dengan pasal-pasal yang lebih berat. Dalam konteks ini, kembali ditemukan fakta bahwa birokrat

pelaksana lapangan menjadi eksekutor melalui kebijaksanaannya, sedangkan atasan melibatkan diri dalam kapasitas memberi dukungan ‘informal’. Paling tidak dapat dikatakan ada kolaborasi antara pelaksana di lapangan dengan birokrat pelaksana yang lebih atas, namun tetap secara informal.

Birokrat pelaksana lapangan berperan menjadi peredam konflik dengan kelompok sasaran kebijakan. Cara meredam konflik dengan para pelaku prostitusi adalah dengan memberi kesempatan informal terhadap para pelaku prostitusi untuk tetap menjalankan aktifitas yang dilarang kebijakan. Ini adalah bentuk kebijaksanaan birokrat pelaksana lapangan untuk menunjukkan bahwa ada empati atas penderitaan pelacur dan mucikari, ini adalah bagian dari strategi meredam konflik. Pada beberapa kesempatan penggalian data lapangan, Satpol PP dan polisi merasa posisi mereka sangat rawan konflik. Mereka langsung bersentuhan dengan masyarakat yang merasa dirugikan oleh pemberlakuan kebijakan. Mereka bersentuhan dengan kelompok yang kecewa bahkan ‘marah’. Itulah sebabnya mereka membuat kebijaksanaan agar dapat tetap menjalankan fungsi sebagai implementor di lapangan namun ‘selamat’ dalam menjalankan tugas itu. Birokrat atasan mereka memaklumi semua itu. Para birokrat atasan menjadi pendukung ‘informal’ dari kebijaksanaan anak buahnya yang ada di lapangan, tetapi ketika kebijaksanaan itu menjadi perhatian publik dan menimbulkan opini publik yang menyudutkan, maka para birokrat atasan akan menyatakan bahwa itu adalah kesalahan

pribadi para pelaksana lapangan. Hal ini memang adalah konsekwensi bagi para pelaksana lapangan sebagai pengambil kebijaksanaan di lapangan.

Agak berbeda dalam hal adanya fakta reduksi kegiatan dan modifikasi kegiatan kebijakan. Penghapusan kegiatan dari penganggaran Pemerintah Kabupaten yang dirasionalisasi dari logika tidak akan muncul prostitusi liar karena telah adanya Perda nomor 14/2001 tidak dapat dianalisis sebagai bentuk kebijaksanaan birokrat lapangan. Konsekwensi nya bagi para pelaksana di lapangan untuk melaksanakan *empowering* terhadap para pelacur dan mucikari yang tertangkap adalah dengan berdasar kemauan pribadi untuk ‘mengentaskan’ pelacur dari lembah hitam, namun itu tidak banyak dilakukan secara tuntas. Seperti halnya di dalam institusi kepolisian, ada kebijaksanaan internal dari para birokrat atasan setingkat Polres yang ‘membina’ moral dengan memberikan ‘pengajian’ ketika tertangkap sejumlah pelacur yang berstatus baru satu kali tertangkap. Mereka (para pelacur itu) diberi nasehat oleh komandan polisi, diceramahi tentang larangan Agama untuk malacurkan diri dan dipanggilkan keluarga mereka untuk diserahkan pembinaannya. Ini yang tidak dapat disebut sebagai kebijaksanaan birokrat pelaksana lapangan, namun lebih tepat disebut sebagai kebijaksanaan birokrat yang lebih atas, bahkan, dapat dikatakan kebijakan menghilangkan program *empowering* yang selayaknya dibuat bersamaan dengan dibuatnya program pengawasan adalah kebijakan atasan.

8.2.1. Dorongan Perilaku Korup Oknum Birokrat Lapangan

Pada umumnya para petugas lapangan memang membutuhkan biaya operasional untuk mendukung gerakannya melakukan pengawasan, penindakan, dan bahkan membutuhkan banyak dana taktis yang tidak terduga di lapangan. Kecukupan dana ini pada dasarnya tidak hanya difahami sebagai pendanaan yang bersifat operasional saja, namun lebih lagi biaya yang dibutuhkan untuk mengkreasi sebuah atau beberapa buah kegiatan. Dalam menjalankan tugas di lapangan, petugas telah memiliki pendanaan kegiatan itu. Petugas kepolisian misalnya, mereka memiliki mata anggaran untuk menunjang kegiatan pengawasan sehari-hari maupun razia mendadak. Razia mendadak dianggarkan dari dana APBN yang diturunkan sekali dalam setahun. Dana yang diturunkan dua kali dalam setahun itu adalah dana untuk melakukan pengawasan secara mendadak (razia) atas berbagai macam ‘penyakit masyarakat’ antara lain perjudian, minuman keras, narkoba dan pelacuran dan beberapa penyakit masyarakat yang lain. Sehingga seringkali dikatakan bahwa dana itu terlalu minim untuk sebuah kegiatan besar, pemberantasan penyakit masyarakat, yang sulit untuk hanya sekali dilakukan dalam setahun. Aktifitas Operasi Pekat (operasi Penyakit Masyarakat) yang menjadi program kepolisian dilakukan dengan kapasitas se kabupaten dengan berbagai jenis penyakit masyarakat yang telah disebutkan diatas. Ini menjadi simpulan logis mengapa banyak polisi merasa ‘iri’ jika berbicara masalah pendanaan ketika itu

berkaitan dengan dana yang diterima oleh Satpol PP. dana yang diterima polisi dirasakan sedikit.

Dalam banyak hal polisi memahami bahwa Satpol PP memiliki dana yang besar untuk melakukan razia lokalisasi prostitusi. Polisi sering ‘diajak’ oleh Satpol PP ketika dana kegiatan untuk razia telah turun. Satpol PP memang dalam tiap kesempatan melakukan razia, yang sumber dananya didapat dari APBD selalu mengikut sertakan pihak Kepolisian dan Kodim. Sehingga polisi dan Kodim sebenarnya hanya mendampingi Satpol PP. dalam hal pendanaan, polisi tidak tahu menahu karena dana itu turun pada Satpol PP. berbeda dengan dana operasi Pekat yang memang diperuntukkan bagi kepolisian. Dana yang berasal dari APBD dianggap jauh lebih besar daripada dana yang berasal dari APBN karena dana dari APBN pasti digunakan untuk melakukan tugas yang lebih kompleks dan tidak bersifat spesifik. Sementara dana Satpol PP hanya digunakan untuk operasi pengawasan penegakan Peraturan Daerah pelarangan prostitusi. Sehingga polisi merasa bahwa dana untuk melakukan ‘pemberantasan’ prostitusi sangat minim.

Pemberantasan prostitusi bagi polisi adalah melakukan razia, bukan aktifitas lain, misalnya pemrosesan hukum bagi pelaku pelacuran, lebih-lebih penyadaran moral, sangat tidak mungkin dilakukan oleh polisi. Polisi menyatakan bahwa dana untuk menjumpai pelaku sedang melacurkan diri dan menutup rumah-rumah bordilnya saja, pihak polisi sudah menyatakan dana itu

lebih kecil dari dana yang dialokasikan pada Satpol PP. Apalagi dana yang digunakan untuk melakukan upaya yang lebih komprehensif. Sementara itu fakta penjelasan persoalan pendanaan yang dikemukakan oleh Satpol PP tidak jauh berbeda. Ketika pendanaan turun dari APBD aktifitas razia harus dilakukan dengan koordinasi dengan pihak Kepolisian, pihak Kodim dan para anggota Satpol PP sehingga itu digunakan untuk sekali satu kali acara. Lantas bagaimana jika muncul lagi aktifitas prostitusi dan bordil liar? Aktifitas itu ditangani dengan patrolli rutin saja yang tidak memiliki kekhususan menghilangkan prostitusi. benarkah ini secara logika memiliki relevansi jika dikaitkan dengan ketidak cukupan pendanaan untuk selalu menjaga agar orang selalu berbuat dengan moral yang tinggi? Analisis kualitatif sangat mungkin untuk mengarah ke sana.

Lebih-lebih satu fakta lagi tersaji, yaitu Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan tidak memiliki penganggaran untuk aktifitas kegiatan monitoring lokalisasi , sekalipun lokalisasi itu bersifat liar. Fakta ini menandakan bukan lagi dana tidak cukup namun malah tidak ada sama sekali untuk melakukan tindakan lanjutan setelah usaha penutupan lokalisasi prostitusi. Anggapan bahwa setelah penutupan lokalisasi dan beberapa bordil liar, maka semua persoalan prostitusi telah tuntas.

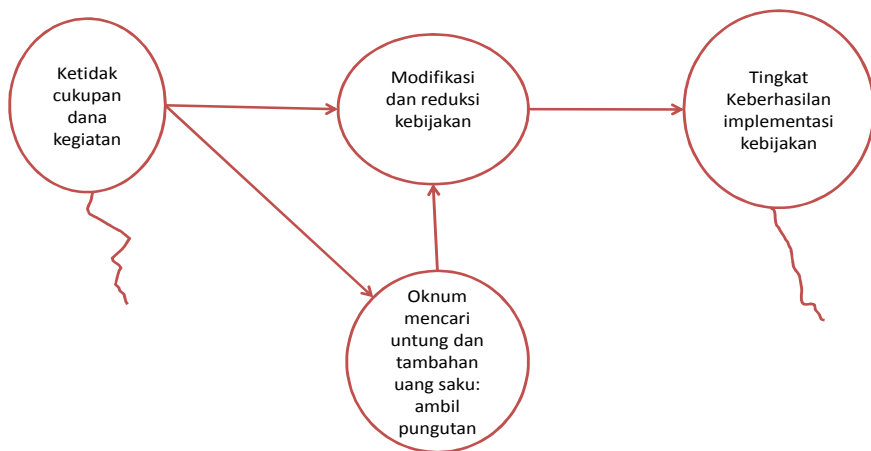
Jadi, apa yang bisa dikatakan tentang kecukupan pendanaan ini? Michael Lipsky merekomendasikan faktor ini yang menyebabkan birokrat pelaksana di lapangan

mengimplementasikan kebijakan dengan berdasar kebijaksanaannya sendiri, ketika dana tidak mencukupi maka para pelaksana di lapangan melakukan modifikasi kebijakan. Apakah hasil modifikasi berakibat menuju kearah yang sama dengan yang diarahkan oleh kebijakan atau ‘melenceng’ bukan masalah yang terpikirkan oleh para birokrat pelaksana yang berada di lapangan ini karena untuk melakukan yang sesuai dengan tuntutan kebijakan, mereka terbentur oleh ketidakcukupan pendanaan.

Apa yang spesifik dari fakta yang ditemukan itu? Sesungguhnya di manapun di belahan dunia ini memang tidak ada yang akan berbeda. Jika dana tidak mencukupi, kegiatan kebijakan akan dilakukan dengan ‘seadanya’ dengan modifikasi di sana sini, agar bawahan tidak mendapatkan sanksi karena nyata tidak melaksanakan kebijakan yang telah disahkan. Sehingga faktor ini merupakan faktor yang pasti terjadi, dan pada kasus kebijakan pengaturan prostitusi pun tidak ada yang berbeda, bahkan pada semua kasus kebijakan apapun, jika tidak ada kecukupan sumberdana maka tidak ada keberhasilan kebijakan untuk mencapai tujuannya, seperti yang dikritikkan oleh Mollenkopf (1980)

Di sisi lain apa yang ada dalam kasus kebijakan prostitusi, adalah suatu yang massif dan tidak hanya menyebabkan reduksi kebijakan atau pengurangan layanan kebijakan, seperti halnya pengurangan razia atau patroli yang seharusnya dilakukan, namun lebih dari itu, ketidakcukupan pendanaan itu telah memunculkan

perilaku-perilaku menyimpang yang sangat bertolak belakang dengan tujuan kebijakan perilaku menyimpang sebagian aparat atau oknum aparat, adalah mengkolaborasi pungutan dari lokalisasi yang sudah baku dan disepakati dengan imbalan ‘membocorkan’ berita razia dan penangkapan para pelacur dan mucikari. Dan jika para mucikari dan pelacur menolak untuk membayarkan upeti pada oknum maka akan ada tindakan yang diberlakukan pada para pelacur dan mucikari. Perilaku birokrat pelaksana ini memungkinkan untuk dilaksanakan dan aman ketika perhatian public dan terutama perhatian elit masyarakat muncul. Dapat digambarkan sebagaimana bagan 8.2. berikut ini.



Bagan 8.2.: Kecukupan Dana Kegiatan Hubungannya Dengan Keberhasilan Implementasi Kebijakan: Jalan Melingkar Melalui Perilaku Korup Oknum Aparat

Oknum mencari untung dalam banyak kasus merupakan faktor yang lebih berpengaruh pada keberhasilan implementasi kebijakan. Malahan faktor ini menjadi penentu yang keberlangsungannya '*long life*' sampai tidak ada tindakan yang menyatakan bahwa perbuatannya bersalah dan dihukum. Selama hal itu tidak pernah menjadi perhatian dan pelanggaran etik dari pelaksana kebijakan atau menjadi pelanggaran hukum yang penting, maka keberadaannya tetap menjadi faktor yang selalu dilalui untuk menuju tingkat terendah keberhasilan implementasi kebijakan.

Jadi, benarkah ada hubungan yang 'signifikan' antara perilaku memodifikasi kebijakan dan pengurangan layanan dengan kecenderungan aparat untuk ingin melakukan korup? Ataukah sebaliknya oknum aparat bermotif ingin mencari uang saku tambahan sehingga dia berusaha untuk mereduksi layanan kebijakan dan sekaligus memodifikasi kebijakan dari yang seharusnya? Diantara dua model analisis itu mana yang lebih memiliki logika untuk menjelaskan bagaimana hubungan yang sesungguhnya antara ketidakcukupan dana kegiatan dengan modifikasi kebijakan yang dilakukan oleh para birokrat pelaksana. Jika para oknum pelaksana kebijakan melakukan pungutan sebelum melakukan modifikasi kebijakan dan reduksi kebijakan, maka sangat logis bahwa tip itu digunakan untuk menyuap para pelaksana agar tidak mengusik bisnis prostitusi yang dilakukan. Sehingga hal itu akan terus dilakukan sepanjang para pelaku

kebijakan masih memiliki keinginan untuk menjalankan bisnisnya. Logika ini tepat karena para pelaksana kebijakan akan terus menjaga dengan jalan membocorkan berita razia yang akan dilakukan atasannya. Jaringan kerja sama yang intensif telah terjalin dengan sangat baik di antara petugas pelaksana pengawasan dengan para centeng yang ada di lokasi. Situasi jaringan kerja antara petugas pelaksana dengan para centeng dan pesuruh, makelar atau petugas keamanan di lokasi ini sama persis dengan yang terjadi di lokasi Pasar Kembang Yogyakarta atas studi yang dilakukan oleh Mudjijono (2005).

Tergambarkan dalam studi ini, bagaimana keberlangsungan sebuah lokasi di rumah bordil di dekat Malioboro Yogyakarta itu masih dapat bertahan hingga kini, meskipun telah ada aturan larangan yang dilakukannya adalah berkomunikasi intensif dengan para petugas pengambil keputusan untuk razia. Ketika razia akan diadakan secara otomatis oknum petugas memberikan layanan informasi. Hingga pada saat razia dilakukan para pelacur telah berada di areal lain agar tidak tertangkap, ada yang menginap di hotel, ada yang sekedar berjalan-jalan, ada yang memanfaatkan waktu itu untuk pulang kampung. Jaringan komunikasi dengan oknum petugas ini adalah bagian dari strategi reproduksi pelacuran di Sarkem Yogyakarta. Sayangnya dalam studi di Sarkem itu tidak menyebutkan imbalan apa yang di dapat oleh para petugas pelaksana itu sehingga melakukan modifikasi kebijakan sedemikian rupa.

Studi ini menjelaskan bahwa imbalan dari modifikasi kebijakan dan reduksi kebijakan yang dilakukan oleh oknum aparat sehingga lokalisasi masih tetap ada adalah adanya tip-tip yang rutin dipungut dari para pelaku pelacuran. Rutinnya aliran dana dari lokalisasi ke para oknum baik di kepolisian, di Koramil dan di Kecamatan ini yang menjadikan para oknum memiliki ‘kewajiban’ untuk mereduksi kebijakan untuk kepentingan mereka. Meskipun oknum aparat tidak selalu dapat menjanjikan para pelaku akan ‘selamat’ sepanjang masa. Terbukti akan dipilih ‘korban’ kebijakan dan tertangkap razia atau diproses secara hukum, jika aparat mendapatkan tekanan dari atasan yang meminta keberhasilan kegiatan kebijakan. Meski hal itu juga bisa dimodifikasi lagi yaitu mereka (pelacur dan mucikari yang pelit) yang akan dijadikan ‘tumbal’ dan dikorbankan untuk keberhasilan kebijakan.

Hal yang dapat dikatakan adalah bahwa Lipsky dalam konsepsinya kurang memiliki ketelitian, terutama yang berkaitan dengan keinginan birokrat lapangan untuk mendapatkan keuntungan financial. Lipsky hanya mengira bahwa oleh karena adanya kekurangan dana operasional maka muncullah modifikasi kebijakan dengan mereduksi layanan padahal sesungguhnya modifikasi kebijakan dan reduksi layanan tidak secara langsung dan semata-mata berkaitan dengan biaya operasional yang minim, namun pada dasarnya bisa didahului oleh keinginan mengambil kesempatan mengambil untung dengan ‘menjual’ kewenangan.

Inilah yang dilakukan oleh oknum birokrat pelaksana itu, melakukan *bargaining* dengan para pembangkang kebijakan.

Fakta lapangan yang telah dipaparkan diatas memungkinkan untuk diabstraksikan dan disusun pernyataan teoritisnya (proposisi) sebagai berikut. Perilaku korup oknum birokrat pelaksana memicu permasalahan pada ketersediaan sumber daya pelaksanaan kebijakan sehingga berpengaruh pada implementasi kebijakan.

8.2.2. Pemenuhan Target Kebijakan

Kebijakan pelarangan pelacuran memiliki obsesi. Cita-cita itu baik yang tergambar eksplisit maupun implisit adalah menghabiskan perilaku prostitusi. Seperti istilah seorang tokoh masyarakat Bhrdn Rsyd, tokoh Muhammadiyah dan anggota MUI (Majlis Ulama Indonesia) pernah menjadi anggota DPR, yang merancang kebijakan periode-periode untuk mencapai target ‘menghabisi’ prostitusi. menghabiskan dalam istilah tokoh itu memiliki konotasi menghilangkan prostitusi. Di dalam peraturan-peraturan daerah yang muncul di Kabupaten Jember eksplisit tujuan kebijakan adalah melarang perilaku prostitusi dan melarang perilaku memfasilitasi adanya perilaku prostitusi. Tujuan yang terkandung dalam rumusan otentik itu adalah menghilangkan (menghabisi) prostitusi. Tidak ada obsesi lain selain menghilangkan prostitusi, tidak ada istilah mengurangi /

menghambat pertumbuhan prostitusi. Sehingga dapat dinyatakan bahwa target kebijakan tertinggi adalah hilangnya prostitusi.

Target kebijakan ini membawa konsekwensi. Konsekwensi utama adalah perangkat yang digunakan harus memadai, antara lain adalah akuntabilitas pelaksana, baik yang berada di tingkat managerial maupun di tingkat pelaksana di lapangan, semua saling memberikan kontribusi bagi implementasi kebijakan yang akan berhasil atau gagal. Benarkah target menghilangkan prostitusi merupakan target yang realistis untuk dicapai? Benarkah telah dikomparasikan dengan pelaksanaan di lapangan?

Untuk menggambarkan target itu terlalu tinggi untuk dicapai ada baiknya coba dikomparasikan dengan keyakinan yang dianut oleh sebagian besar masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Pada dasarnya Muslim dan non Muslim yang memiliki keyakinan yang berbeda, memahami banyak hal juga berbeda, namun nampaknya dalam bersikap dan berpendapat tentang prostitusi diantara para tokoh muslim dan non muslim lebih dekat dari yang disangkakan banyak kalangan. Meskipun ada muslim garis keras yang meyakini bisa hilangnya prostitusi adalah karena usaha manusia yang diwakili oleh upaya pemerintah. Di sisi lain ada keyakinan yang menyatakan bahwa usaha apapun yang dilakukan akan tidak memiliki keberhasilan untuk menghiangkan prostitusi.

Jadi ada dua spektrum keyakinan dalam penanganan prostitusi. ekstrim kanan menyatakan prostitusi bisa hilang

sepenuhnya atas dasar usaha yang dilakukan, dan ekstrim kiri yang menyatakan usaha apapun yang dilakukan tidak akan membuahkan hasil, karena prostitusi merupakan bagian dari diri manusia. Mungkinkah dua ekstrim ini bisa bertemu dalam sebuah aturan yang dibuat oleh manusia? Mungkinkah manusia dapat melawan kehendak alam, di mana alam memang menghendaki ada dua hal yang ekstrim yang saling berada satu sama lainnya, ada hitam ada putih, ada siang ada malam, ada laki dan ada perempuan, ada moral dan ada immoral. Ada seksualitas teratur sesuai norma, ada seksualitas berbayar.⁵⁵ mengapa salah satu diantaranya harus dihilangkan? (Faucoult,2008)

Pertanyaan-pertanyaan diatas pada dasarnya mengacu pada banyaknya keraguan akan upaya ‘manusia’ yang diwakili oleh para ‘penjaga gawang’ norma yaitu pemerintah. Pemerintah yang merupakan salah satu representasi penjaga dan penegak norma Sosial ‘mengakui’ secara eksplisit (terutama di Indonesia) bahwa ada ketidakmampuan menghukum orang karena perbuatannya yang asusila lebih-lebih lagi menjual perbuatan asusilanya itu. Ada ‘kekawatiran’ tidak dapat membuktikan kesalahan itu sehingga bisa dihukum.

‘Kekhawatiran’ itu tercermin dari KUHP yang tidak memiliki pasal yang langsung bisa digunakan untuk menghukum perbuatan orang yang satu dengan orang lainnya yang bertransaksi seksual. Perilaku itu sulit untuk dibuktikan, demikian yang

dikatakan oleh hakim (Wawancara Hakim Iwn Hry) Perilaku itu juga sulit kami tangkap tangan, kata polisi penyidik. Apakah itu bukti berupa pengakuan dari para saksi ataupun bukti berupa perilaku langsung hubungan seksual yang berbayar itu. Itulah sebabnya bagi lokalitas-lokalitas (kabupaten) yang memiliki 'keteguhan' hati dalam melakukan pemberantasan perilaku menyimpang seksual transaksional ini, yakin dapat menghukum perbuatan pelacuran itu, dibuatlah peraturan local, dan yang paling memungkinkan untuk dibuat peraturan lokalitas itu adalah di daerah setingkat kabupaten atau kota. Sedangkan yang bersifat regional yang membawahi banyak kabupaten / kota sulit diberlakukan, lebih-lebih lagi skala nasional. Sehingga hampir sama dengan kebijakan yang diberlakukan di Nevada, yang memberikan kebebasan pada kearifan local untuk mengatur prostitusi. Brants dan Hausback, *Sociological Perspectives*, vol. 44 nomor 3)

Hal yang memberikan inspirasi mengapa diberikan keleluasaan pada komunitas local Kabupaten untuk menanggung sendiri 'resiko kegagalan' menerapkan kebijakan dengan target menghilangkan prostitusi, adalah sulitnya perbuatan prostitusi dibuktikan, dan juga yang paling penting adalah target menghilangkan prostitusi itu dianggap bukan kapasitas manusia, mungkin itu adalah kapasitas Tuhan Yang Maha Kuasa karena hanya Dia lah yang yang mampu memusnahkan syetan dari muka bumi sehingga tidak lagi mengajak manusia berbuat buruk.

Persoalannya adalah apakah akan dibuat target yang rendah saja sehingga bisa realistis sebagai sebuah aturan buatan manusia? Selayaknya memang dalam sebuah peraturan ditetapkan target kebijakan yang dapat diukur sesuai dengan kemampuan pelaksana kebijakan. Pelaksana kebijakan yang dibebani beban kerja yang tinggi akan melakukannya dengan tertatih dengan waktu yang lama⁵⁶ atau akan melakukannya dengan waktu yang tepat namun dimodifikasi sedemikian rupa sehingga hanya untuk memenuhi pencitraan birokrat pelaksana yang patuh pada atasan.

Dalam kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi di Jember, nampaknya kebijakan ini adalah bersifat lokalitas yang mencerminkan dorongan para tokoh ulama yang meyakini pentingnya upaya untuk menghambat perkembangan pelacuran dan kebhuphan penuh maksiat lainnya. Sejak tahun 1957 hingga tahun 2001 yang ‘dibicarakan’ dalam peraturan daerah itu adalah larangan orang melakukan perbuatan berzina. Dan ini adalah ‘muatan lokal’ yang mencerminkan Jember yang berbasiskan muslim yang santri. Namun demikian munculnya kebijakan yang berulang-ulang ini menggambarkan dua hal : yang pertama adalah kegundahan para petinggi pemerintahan oleh karena keberadaan prostitusi tidak kunjung ‘hilang’. Di sisi lain adalah perhatian yang terus-menerus terhadap prostitusi sehingga penting

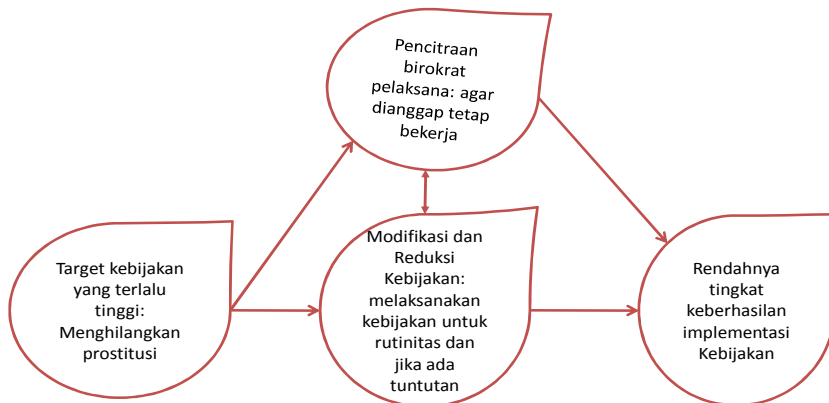
⁵⁶ Sabatier dan mazmanian menyebut bahwa keberhasilan implementasi kebijakan seharusnya tidak bergantung waktu oeh karena kebijakan harus diimplementasikan terus menerus hingga keberhasilan tercapai.

mengundangkan kebijakan baru yang mencitrakan hal positif bagi pemerintahan yang sedang berlangsung.

Target tinggi dulu dirumuskan dalam rangka pencapaian citra positif pemerintah adalah hal yang paling logis yang bisa menjelaskan mengapa ada kontroversi antara keyakinan yang berlaku di basis local dengan rumusan tujuan kebijakan yang tidak dibatasi ukurannya. Artinya adalah ada 'nafsu' yang berlebihan sehingga tidak mengindahkan muatan local. Disebut nafsu yang berlebihan adalah pencitraan diri (birokrat) demi mencapai tujuan politis adalah hal yang paling masuk akal juga. Analisis ini berdasar pada tidak ada ukuran kongkrit pada peraturan daerah atas larangan untuk melakukan prostitusi dan penutupan seluruh rumah bordil. Pencitraaan positif dibangun juga untuk selanjutnya yaitu melalui implementasi kebijakan.

Bagaimana hubungan implementasi kebijakan dengan pencitraan positif birokrat pelaksana? Implementasi kebijakan itu sendiri (menghilangkan prostitusi) sudah merupakan citra positif pemerintah. Untuk mencapai citra positif, pelaksanaannya tidak boleh memakan waktu terlalu lama, karena tidak akan bisa digunakan untuk kepentingan-kepentingan politik tertentu, dengan demikian untuk membangun citra birokrat pelaksana membutuhkan jalan pendek dan instan. Mungkinkah itu dilakukan untuk mencapai target kebijakan yang terlalu tinggi? Target kebijakaan yang terlalu tinggi tidak dapat dicapai begitu saja apalagi dengan kondisi ketidakcukupan sumberdaya, yang

mungkin dilakukan adalah melakukan modifikasi kebijakan dan reduksi pelayanan. Modifikasi dan reduksi pelayanan adalah jalan pintas untuk menuju tingkat keberhasilan kebijakan yang diklaim sebagai suatu keberhasilan. Implementasi kebijakan yang di klaim sebagai sebuah keberhasilan merupakan sebuah citra politik birokrat pelaksana dan bahkan citra positif birokrat secara institusional. Bagan di bawah ini bisa memberikan penjelasan dengan lebih sederhana.



Bagan 8.3.: Target Kebijakan Terlalu Tinggi, Modifikasi dan Reduksi Kebijakan dilakukan Untuk Menjaga Citra Positif Birokrat Pelaksana

Sumber: Data Penelitian tahun 2012-2013, Diolah

Perbedaan konsep yang dibangun dari data empiris ini, merupakan konsep yang melengkapi pendapat Lipsky yang kurang komprehensif dan hanya berpikir bahwa reduksi dan modifikasi

kebijakan atau yang sering disebutnya dengan menjalankan mekanisme *copyng* atas layanan pada klien, hanya berkaitan dengan implementasi kebijakan public. Studi ini berhasil mendeteksi bahwa mekanisme *copyng* itu dilakukan oleh birokrat *street level* disebabkan mereka ingin mengejar *image* positif di mata masyarakat umum. Mereka ingin pencitraan yang baik dan dianggap seolah-olah mereka telah berhasil mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Padahal target kebijakan itu masih terlalu tinggi, mereka tidak mau membuat ukuran yang tidak bombastis, misalnya ‘target kebijakan adalah hilangnya rumah bordil liar’, tetapi mereka mematok target prostitusi ‘hilang’ atau ‘terhapus’. Ukuran rumah bordil liar hilang adalah lebih terukur dan dapat ditinjau tingkat keberhasilannya dari nol hingga sekian ratus rumah bordil liar. Dengan ukuran kuantitatif yang mudah ini saja sesungguhnya adalah sebuah beban berat bagi aparat karena harus melakukan pengawasan maksimal. Oleh karena yang dinamakan rumah bordil liar bisa berarti warung remang, hotel dan juga banyak tempat prostitusi lainnya. Ukuran itu memang merupakan ukuran fisik, sedangkan ukuran keberhasilan non fisik, yaitu perilaku immoralnya, belum bisa terjangkau oleh ukuran itu. Imbas keberhasilan ukuran fisik ini yang akan merembes pada perilaku immoralnya karena fasilitasi untuk itu tidak dimungkinkan lagi.

Kembali pada bahasan konsepsional yang dibangun oleh Lipsky, dia hanya mengarahkan mekanisme *copyng* itu

berimplikasi pada tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, padahal pada kasus ini, mekanisme *copyng* itu dilakukan karena birokrat pelaksana ingin meraih citra politik yang baik, sebagai kelanjutan dari target yang dirumuskannya dulu ketika kebijakan dibuat. Target kebijakan dibuat untuk menghilangkan prostitusi, jadi ukuran keberhasilan kebijakan adalah hilangnya prostitusi. jika tercipta image prostitusi hilang, saja, maka birokrat pelaksana dapat menuai citra positif itu. Dan sesungguhnya citra positif itu bisa dicapai ‘hanya’ dengan melakukan kebijakan dengan mekanisme *copyng*, reduksi kebijakan dan modifikasi kebijakan. Meskipun keberhasilan kebijakan yang hakiki, belum bisa dicapai dengan aktifitas implementasi kebijakan yang *lip-servis* itu.

Analisis atas fakta di lapangan tersebut diatas memungkinkan untuk disusun sebuah pernyataan teoritis sebagai berikut. Target kebijakan dirumuskan secara terukur berdasar kemampuan sumber daya serta mempertahankan citra positif birokrat.

8.2.3. Toleransi Pada Kelompok Pembangkang

Russel Hardin (*Social Service Review*, 1993) secara umum menyatakan bahwa di dunia ini tidak ada suatu hal yang dilakukan dengan gratis, artinya tidak ada orang berbuat baik dengan tanpa mengharap imbas pada dirinya sendiri. Seseorang memberi kebaikan pada orang lain, orang yang memberi kebaikan itu mendapatkan keuntungan kebaikan pula dari yang diberi tadi.

Itulah yang dinamakan '*mutual altruism*'. Apa yang dimaksudkan oleh Michael Lipsky sebagai *altruism* adalah keinginan para birokrat untuk melakukan kebaikan dalam melaksanakan tugasnya tanpa pamrih apapun. Kebaikan itu jika di *break down* pada aktifitas kebijakan adalah para pelaksana kebijakan berusaha untuk melaksanakan kebijakan, memberi pelayanan dan memberi bantuan pada klien yang membutuhkan dengan setulus hatidan terdorong karena rasa ingin melayani. Pada era sekarang ini, mengapa implementasi kebijakan tidak terimplementasikan dengan sebaik seperti yang dirumuskan ketika kebijakan dibuat, karena para pelaksana kebijakan telah tergerus sifat ingin melayani dengan setulus hati itu. Telah bergeser perasaan kebaikannya pada klien karena banyak keterbatasan yang melingkupinya. Birokrat sekarang memiliki banyak sifat yang lain, selain sifat *altruism* itu. *Altruism* makin langka dimiliki saat birokrat berada di garda terdepan pelayanan public. Dia melaksanakannya dengan pengurangan layanan dan penuh modifikasi kebijakan pada klien.

Kegelisahan Michael Lipsky (1980) ini beralasan, dalam banyak kasus birokrat pelaksana yang berada di lapangan menghadapi banyak situasi, yang bisa jadi tidak ter-cover ketika proses perumusan kebijakan. Seperti halnya kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi, para pelaksana kebijakan pelarangan itu menghadapi situasi yang sulit. Situasi ini dianggap sulit dengan alasan penting, selain keterbatasan sumber daya yang

dimiliki, adalah karena kemampuan birokrat pelaksana melihat, merasakan dan berempati atau berantipati pada keadaan klien.

Kemampuan itu, tidak dimiliki oleh para perumus kebijakan seperti halnya para *top leader* dan para anggota DPRD yang telah mendapatkan informasi tentang klien dari tangan ke sekian sehingga akurasinya bisa diragukan. Kemampuan memahami inilah yang memungkinkan birokrat pelaksana menaruh simpati dan rasa kasihan pada para pelacur, para mucikari, para pedagang kecil dan para pencari untung kecil dari keberadaan rumah bordil yang masih berdiri. Para klien ini adalah kelompok sasaran kebijakan yang akan ‘diberantas’ dan dihabisi. Sehingga mereka harus berpindah, harus mencari sarana penghidupan baru dan harus memulai dari awal, ‘pekerjaan’ lain yang mereka anggap sulit. Apa yang sesungguhnya dirasakan oleh para birokrat pelaksana adalah bagian dari sisi kemanusiaan, yang tidak akan bisa lepas dari diri manusia manapun bahkan ketika manusia itu menjadi seorang petugas yang harus membela ‘kelompok’ lain yaitu kelompok moral dan harus berhadapan dengan kelompok immoral. Namun siapa yang berhak menjadi ‘hakim’ di dunia ini dan mengelompokkan manusia berada pada kelompok immoral yang harus dimusnahkan dan kelompok moral dan harus dibela. Realitas itu hadir dengan kesulitan-kesulitan manusia yang tepat berada di depan mata? Siapa yang memutuskan seorang pelaksana harus menghabisi penghidupan para pelacur yang dengan ‘pekerjaannya’ itu dia bisa menghidupi

anak dan ibunya ketika suaminya menceraikannya dengan tanpa santunan? Siapa yang mengharuskan birokrat pelaksana itu mengusir tempat tinggal dan membongkar bangunan rumah yang disinyalir sebagai rumah bordil liar, meskipun itu berada di tanah pemerintah?⁵⁷

Perasaan kasihan ini adalah embrio sikap diri dan bahkan sikap diri yang berkaitan dengan kebijakan publik inilah yang disebut sikap politik. Birokrat pelaksana kebijakan memiliki sikap politik yang idealnya adalah mencerminkan kebijakan yang sedang menjadi misinya, sehingga dalam memberi pelayanan, segala aktifitas dan prosedur yang harus dijalaninya mengarah pada kebijakan. Pelaksana di lapangan dalam kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi akan melakukan layanan pada upaya menghentikan praktek prostitusi, layanan menutup praktek munculnya rumah bordil liar. Upaya melaksanakan layanan semacam itu, benarkah sangat mudah? Pertanyaan ini relevan untuk dikemukakan oleh karena kebijakan yang bersifat sosial ini memungkinkan untuk dikonfrontirkan dengan sifat kemanusiaan yang serba hadir dalam diri manusia birokrat pelaksana ini. Sehingga sifat kemanusiaan ini lah yang berkomparasi dengan sikap politik birokrat pelaksana yang ideal.

Sikap terhadap kebijakan yang ideal adalah patuh pada ‘amanah’ kebijakan, altruism gagasan Michael Lipsky adalah

⁵⁷ Bupati Jember menyatakan bahwa tanah berpijak bangunan bordil liar di Besini adalah tanah pemerintah, namun dinyatakan nya bahwa dia tidak tega mengusir para mucikari itu dari sana

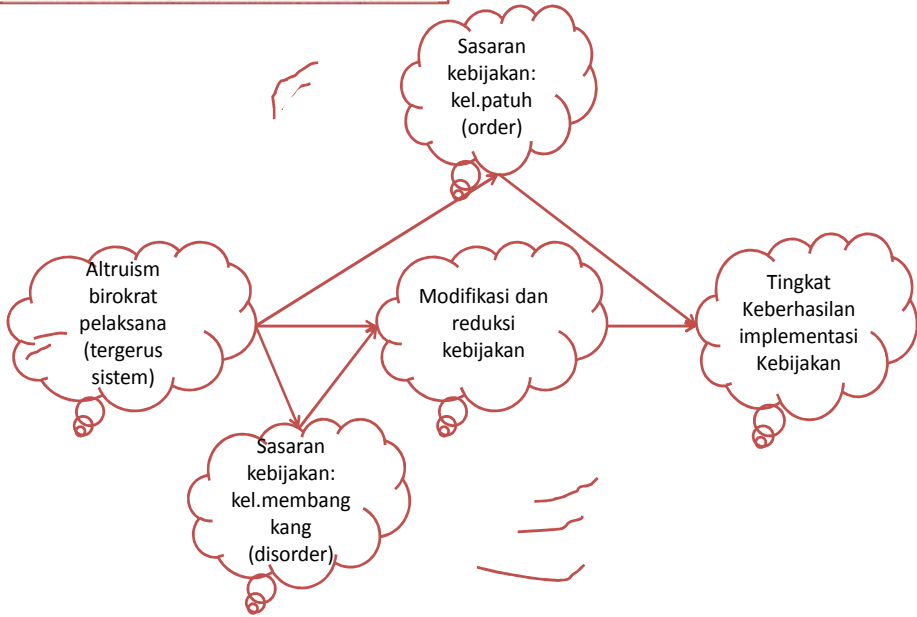
sikap yang patuh pada kebijakan yang dilakukan dengan sepenuh hati dan rasa empati pada klien dalam memberikan pelayanan ini yang akan menjadi jaminan implementasi kebijakan sesuai dengan *design* awal kebijakan. Implementasi kebijakan menjadi tereduksi dan termodifikasi salah satu sebabnya karena para birokrat tidak memiliki rasa empati pada klien yang membutuhkan layanan public.

Michael Lipsky nampaknya lupa satu hal, bahwa yang dihadapi oleh para birokrat pelaksana bukanlah satu sisi kelompok masyarakat saja. Yang dihadapi adalah kedua belah pihak masyarakat yang disasar oleh kebijakan. Dalam kasus kebijakan pelarangan prostitusi, kebijakan pelarangan itu menysasar dua pihak yakni masyarakat moral dan masyarakat pelaku prostitusi yang dianggap sebagai kelompok immoral. Dua kelompok memiliki akses yang sama pada para pelaksana kebijakan di lapangan. Birokrat *street level* ini memahami ke duanya dengan memahami kegelisahan masing-masing. Meskipun kaki sebelah kanannya telah berada di garis depan, namun kaki kirinya berat melangkah. Disinilah letak 'bahayanya' meletakkan pandangan yang menganggap birokrat pelaksana hanya memahami kelompok sasaran. Hanya satu sisi saja yang tanpa ada konflik yang mewarnai kelompok klien itu. Berbuat baik dan berempati pada salah satu kelompok klien, hal itu tidak menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan (misalnya berempati pada kelompok moral saja akan membuat miris di hati dan berempati pada

kelompok pelacur atau mucikari saja menjadi ‘berdosa kepada Tuhan Yang Maha Esa’ dan berkhianat pada kebijakan).

Hal yang paling diyakini dalam kasus ini adalah birokrat *street level* berbuat baik pada dua belah pihak. Secara ideal ini adalah hal yang fatal, tetapi inilah faktanya. Bahwa para pelaksana lapangan itu berbuat baik pada dua belah pihak merupakan sikap politik yang dimiliki ketika mereka tepat berada di lapangan. Ini adalah benar-benar realisasi sikap altruism yang muncul. Mengapa hal itu terjadi, itu persoalan lain, mungkin pada bagian lain akan bisa dijelaskan. Bagian ini menemukan fakta empiris bahwa berkaitan dengan sikap *altruism* yang tergerus oleh system seperti pendapat Lipsky, itu tidak benar, yang realistik adalah bahwa sikap *altruism* itu muncul untuk semua kelompok.

**Toleransi pada Kelompok Pembangkang,
Malapetaka bagi Implementasi Kebijakan**



Sumber : Data Penelitian 2012-2013, diolah

**Bagan 8.4. :Toleransi Pada Kelompok Pembangkang,
Malapetaka Bagi Implementasi Kebijakan**

Apakah sikap altruism pada seluruh kelompok itu menguntungkan dirinya selaku pelaksana? Itu sudah pasti. Dalam bentuk apa keuntungan itu? Dalam bentuk keuntungan financial dalam bentuk dukungan politik (citra politik)?⁵⁸ Pada bagian berikutnya akan dikemukakan komparasi antar semua faktor

⁵⁸ Merujuk pada Russel Hardin bahwa yang ada adalah altruism yang saling menguntungkan

sebagai sebuah model implementasi kebijakan dengan studi kasus kebijakan di bidang seksualitas menyimpang (prostitusi).

Selanjutnya berdasar argumentasi diatas, pernyataan abstraktif yang dapat dirumuskan adalah Kebijaksanaan pelaksana di lapangan yang berdasar kemanusiaan dapat dipertimbangkan untuk menjadi salah satu metode dalam implementasi di lapangan dalam kapasitas tercapainya tujuan kebijakan.

8.2.4. Publik Apatis

Klien mana yang diharapkan menunjukkan partisipasinya oleh Michael Lipsky, masih merupakan tanda tanya, karena Lipsky hanya menawarkan pemikiran bahwa seharusnya pemerintah memfasilitasi masyarakat untuk berpartisipasi sehingga terbentuklah kelompok-kelompok yang memiliki perhatian lebih pada kebijakan pada saat diformulasikan maupun ketika diimplementasikan. Bagaimana caranya, apakah benar pemerintah harus melakukan mobilisasi dan menarik-narik masyarakat agar tergabung dalam sebuah kelompok khusus yang mencermati bagaimana birokrat pelaksana melakukan tugasnya? Tidakkah itu riskan untuk sebuah proses demokratisasi yang natural. Apakah pemerintah diharapkan hanya melakukan inisiasi (pemrakarsa) sebuah kelompok khusus yang mau dan mampu mengkritisi kebijakan yang sedang dijalankan, setelah itu apa yang akan terjadi, terjadilah. Apakah akan hidup terus kelompok itu atau akan mati, apakah akan makin kritis pada para implementor kebijakan

atau menjadi mitra yang tidak kritis (ada istilah LSM plat merah, LSM yang dikendalikan kekritisannya oleh pemerintah), bukan urusan pemerintah lagi, jika memang itu hanya inisiasi.

Jika konsepsi itu yang berusaha dikembangkan oleh Lipsky, maka akan banyak konsekuensi yang muncul dari inisiasi pembentukan kelompok masyarakat itu. Namun yang kita bahas adalah hal yang inti, yaitu minimnya partisipasi klien menyebabkan birokrat pelaksana melakukan modifikasi kebijakan di lapangan. Kasus di kebijakan pelarangan prostitusi, telah ditemukan bahwa masyarakat di lingkungan sekitar terdekat memiliki rasa enggan untuk ikut berpartisipasi mendukung pemerintah menegakkan peraturan daerah. Sebab utama adalah ketergantungan secara ekonomis terhadap ‘sentra usaha pelacuran’ itu tidak dialami oleh sebagian besar masyarakat sekitar lokalisasi. lokalisasi dianggap *inclusive*, dan akses ekonomi dinikmati oleh mereka sendiri selaku komunitas yang terkondominium. Komunikasi dengan masyarakat luar tidak banyak terjadi, sehingga akses ekonomi langsung tidak nampak pada kehidupan masyarakat terdekat. Keramaian yang diciptakan oleh kehadiran para ‘pembeli’ jasa seksual itu tidak banyak berimbas pada peningkatan status ekonomi masyarakat sekitar.

Imbas ekonomi jangka panjang dan tidak langsung, mungkin bisa terjadi. Artinya isolasi wilayah yang dulu dialami oleh areal Besini, sebagaimana lokalisasi prostitusi di tempat-tempat lain yang selalu diletakkan di daerah yang tidak

berpenduduk padat, dapat membuka isolasi wilayah itu dan berubah menjadi banyak pengunjung dan banyak orang tahu. Di sisi lain pemerintah, apakah sengaja atau tidak, memfasilitasi dengan pengaspalan jalan, penerangan lokalisasi dan jalan, saluran air bersih dan sarana prasarana yang memudahkan lainnya. Sehingga dalam beberapa tahun areal menuju lokalisasi dan sekitarnya menjadi terkenal dan tidak segan orang untuk tinggal di sekitarnya. Ini merupakan dampak yang ditimbulkan meskipun tidak langsung berpengaruh pada peningkatan ekonomi masyarakat sekitar karena adanya lokalisasi.

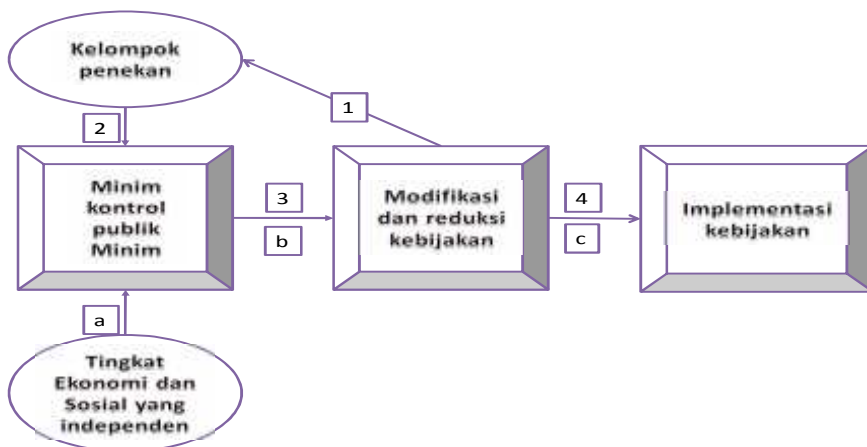
Seperti terdiskripsikan diatas, bahwa masyarakat tidak sangat tergantung pada keberadaan lokalisasi, karena secara ekonomis mereka mandiri, inilah yang menyebabkan masyarakat sekitar apatis pada keberadaan atau ketiadaan lokalisasi dengan adanya kebijakan pelarangan atau tidak diterapkannya kebijakan pelarangan. Mereka tidak memiliki 'urusan' langsung yang terkait dengan 'hidup dan mati' mereka. Inklusifitas para penghuni lokalisasi memberikan sumbangan besar pada sikap masyarakat sekitar.

Bagaimana data ini diinterpretasi dengan menggunakan konsepsi Michael Lipsky yang menyatakan bahwa masyarakat kurang berpartisipasi dalam implementasi kebijakan sehingga para pelaksana di lapangan melakukan reduksi pelayanan dan modifikasi kebijakan? Fakta yang menjadi data penelitian ini menyatakan bahwa masyarakat lokalisasi Besini dan bahkan

masyarakat sekitar lokalisasi-lokalisasi liar lain (kumpulan rumah-rumah bordil liar di beberapa kecamatan) bersikap apatis terhadap implementasi kebijakan. Apakah ini disebabkan oleh para birokrat selama ini tidak memberikan respon terhadap perhatian masyarakat sekitar yang berusaha membantu, memberikan informasi masih eksisnya lokalisasi ataukah sebaliknya oleh karena masyarakat telah menjadi masyarakat yang ‘individualis’ (masyarakat desa yang tidak peduli pada keberadaan ‘orang asing’ / pelacur pendatang) maka para birokrat pelaksana memiliki kesempatan berbuat reduktif pada kebijakan, oleh karena direduksipun dan dimodifikasi pun masyarakat tidak peduli. Para birokrat pelaksana merasa tidak ada kontrol masyarakat sebagai bentuk partisipasi publik terhadap pelaksanaan kebijakan.

Sesuai dengan konsep Michael Lipsky yang menyatakan bahwa oleh karena minim partisipasi masyarakat sehingga kontrol publik juga minim maka birokrat *street level* melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan sedikit mendapat kritik. Meskipun konsep itu sepenuhnya benar, namun studi ini memberikan kritik bahwa masyarakat yang apolitik bisa juga disebabkan oleh keinginan modifikasi dan reduksi dari para birokrat pelaksana lebih dulu (tentunya karena sebab lain) sehingga dia berusaha menekan partisipasi masyarakat, atau minimal dua faktor itu tidak berhubungan asimetris namun dua faktor itu merupakan hubungan yang imbal balik. Jadi, sangat memungkinkan birokrat memiliki kecenderungan melakukan

reduksi lebih dulu secara intensif, sehingga masyarakat menjadi apatis-apolitik, dan selanjutnya karena masyarakat sudah apolitik maka tersedia kesempatan luas bagi para birokrat pelaksana untuk mengimplemetasi kebijakan tidak sesuai dengan tujuan kebijakan. Mari diperjelas dengan mengamati bagan berikut.



Sumber : Data Penelitian 2012-2013, diolah

Bagan 8.5: Kontrol Publik Hubungannya dengan Modifikasi dan Reduksi Kebijakan

Bagan 8.5. diatas dibuat untuk menggambarkan bahwa ada saling memengaruhi antara apatisisme masyarakat dengan kekuatan kelompok penekan, sehingga berpengaruh pada partisipasi masyarakat pada kebijakan publik (minimnya kontrol publik) dengan upaya modifikasi dan reduksi kebijakan yang dilakukan oleh aparat pelaksana di lapangan, tidak semata-mata karena faktor partisipasi yang minim sehingga birokrat pelaksana melakukan

modifikasi-reduksi kebijakan. Sementara itu masyarakat yang memiliki daya kontrol publik yang lemah disebabkan dua hal yaitu masyarakat tidak memiliki keterkaitan langsung ekonomis dan politis terhadap kelompok sasaran yang terkena kebijakan sehingga solidaritas kelompok menjadi sangat rendah. Semua itu menyebabkan para birokrat pelaksana mengimplementasikan kebijakan public dengan mekanisme *copyng* (modifikasi dan reduksi) dengan leluasa.

Sebaliknya juga demikian, sikap modifikasi-reduksi kebijakan yang ada pada para birokrat pelaksana memberikan efek positif kepada para kelompok penekan (interest group seperti misalnya kelompok pengusaha prostitusi yang bersinergi dengan para centeng preman dan kelompok pencari untung (*pimping*), untuk melakukan aktifitas penekanan pada masyarakat yang dianggap tidak akan mendukung. Hal itulah yang berakibat masyarakat tidak ingin 'ikut-ikut' terlibat. Jika ini yang terjadi maka bisa dikatakan bahwa perilaku modifikasi-reduksi yang dilakukan oleh birokrat pelaksana (yang *note bene* pasti lebih condong pada kelompok yang terkena kebijakan) menguatkan *pressure grup* dan untuk bertindak menekan masyarakat sekitar untuk apatis dan tidak melakukan kontrol pada implementasi kebijakan. Sehingga masyarakat massif dan tidak berusaha tidak peduli pada keadaan yang ada di sekitarnya, apakah ada kelompok melaanggar kebijakan yang diundangkan atau tidak. Apakah kelompok tertentu yang telah dilindungi oleh sebuah pressure

group tetap melanggar susila atau tidak, masyarakat menahan diri untuk tidak peduli.

Logika itu masuk akal karena ketika ada kelompok lain yang melanggar norma dan menjadi asusila, masyarakat sekitar menjadi gaduh dan menyatakan ada tindak tidak menyenangkan, mengganggu ketertiban lingkungan, dan masyarakat dengan cepat responsive serta ‘menggerebeg’ nya tanpa menunggu waktu lama. Kontras dengan lokalisasi yang didalamnya penuh perilaku melanggar norma, asusila dan mengganggu ketertiban umum, dan bahkan sarang criminal, masyarakat seolah menerima dan malah mentoleransi perkembangannya. Inilah yang membedakan mengapa lokalisasi prostitusi yang seterbuka itu mendapat ‘dukungan’ untuk dibiarkan, sedangkan asusila yang dilakukan tidak dengan ‘terbuka’ seterbuka di rumah bordil, misalnya perselingkuhan, pacaran dengan janda, pacaran di alun-alun, pacaran, semua itu direaksi keras sebagai pendosa yang harus dimusnahkan.

Melalui argumentasi diatas maka dapat dirumuskan proposisi penelitian sebagai berikut ini. Partisipasi murni masyarakat tidak bisa muncul, untuk sementara waktu, dibutuhkan **mobilisasi** sebagai bentuk inisiasi yang dilakukan oleh pemerintah untuk menumbuhkankeaktifan masyarakat dalam kepesertaan mengatasi permasalahan sosial.

8.2.5. Birokrat Pelaksana Terdesak Konflik Berantai

Michael Lipsky menyebut ada klien yang tidak diuntungkan dan itulah yang memicu konflik. Konflik ini apakah akut atau tidak namun yang jelas konflik ini menggiring birokrat pelaksana di lapangan melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan. Semua itu didasarkan pada keberadaan dirinya sebagai pelaku ‘ujung tombak’ penegak kebijakan yang akan menerima resiko patah lebih dulu dari pelaksana kebijakan yang lainnya. Itu sebagai alasan mendasar mengapa birokrat pelaksana menjalankan kebijakan berdasar kebijaksanaannya sendiri, yang tentunya tidak sama dengan kebijakan sebagaimana kebijakan dibuat di awal.

Pada kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi telah ditemukan fakta yang menjadi data penelitian ini adalah adanya konflik dengan klien yang akut ketika proses menjelang ditutupnya tempat transisi untuk mengalihkan para pelacur dengan para mucikari. Sesungguhnya konflik itu masuk di ranah implementasi kebijakan, meskipun demonstrasi yang dilakukan itu menolak Surat Keputusan Bupati yang mana surat keputusan itu adalah bentuk implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jember no 14 tahun 2001, hanya karena Perda itu tidak secara eksplisit melarang prostitusi dan dalam kenyataannya menampung seluruh prostitusi liar di Besini Puger, seolah Perda itu tidak melarang. Sedangkan SK no 188/2007 secara eksplisit menutup lokalisasi transisi rehabilitasi Besini itu dan menutup seluruh prostitusi liar

yang masih beraktifitas, sehingga konflik pecah pada saat akan diberlakukannya SK Bupati itu. Konflik itu, di manapun letaknya, pada dasarnya adalah bentuk konflik dengan klien yang mencerminkan bahwa klien merasa sangat dirugikan berkaitan dengan implementasi kebijakan yang telah diberlakukan.

Bagaimana keberadaan konflik dengan masyarakat dapat mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana dilapangan? Pembahasan akan terfokus pada konflik besar yang ada di tahun 2007 berkaitan dengan implementasi Peraturan Daerah no 14 tahun 2001 yang mengamanahkan bahwa TPST (Tempat Pelayanan Sosial Transisi) yang wujudnya adalah Lokalisasi Besini Puger Kulon yang dihuni oleh para mucikari eks Kali Putih dan lokalisasi-lokalisasi liar se kabupaten Jember itu, harus ditutup tiga tahun berikutnya yaitu tahun 2004. Namun karena konsentrasi pemerintah saat itu tidak mengarah ke penutupan atau karena lobi para ulama kurang mendapat perhatian, maka baru pada tiga tahun kemudian bisa terealisasi penutupan itu dengan bersenjatakan Surat Keputusan Bupati no 188/2007. Ini sesungguhnya saat terlambat, bukan saat yang tepat dari amanah Perda. Pemerintah saat itu merasa harus mempersiapkan diri dan melihat situasi yang lebih kondusif untuk suatu kebijakan yang besar yaitu perang terhadap lokalisasi dan para simpatisannya. Mengapa ini disebut perang besar, karena para *pimpings* para pelaku yang memiliki jaringan ke arah bisnis prostitusi dan yang terfasilitasi karena bisnis itu, harus siap mengalami masa sulit ketika pemerintah

sudah mengeluarkan surat keputusan untuk menutup lokalisasi Besini yang sangat besar saat itu.⁵⁹

Menutup tempat nya inilah yang merupakan ‘tragedi bagi para *pimpings*. Mereka yang disebut *pimpings* ini adalah seluruh pengais untung dari adanya bisnis prostitusi. Pencari untung langsung dari bisnis rumah bordil sudah jelas adalah mucikari, para *pimping* yang lain adalah mereka yang mendapatkan untung dari efek samping adanya tempat prostitusi, misalnya para pebisnis narkoba, para pebisnis perdagangan anak, para pebisnis bayi, para pebisnis obat-obatan pencegah penyakit menular atau bisnis keamanan yang selalu dibutuhkan untuk pengamanan kegiatan melanggar norma ini.

Di sisi lain pihak yang kelihatan bersifat *voluntair* juga banyak yang merasa harus berjuang melawan kebijakan menutup tempat prostitusi. Visi mereka adalah menjaga jangan sampai hak-hak sipil ternodai oleh Negara. Misi mereka mencegah diberlakukannya kebijakan apapun yang memiliki efek menghilangkan hak warga Negara dalam hal memperoleh kesejahteraan, kesehatan, perlindungan dan beberapa lainnya. Para ‘relawan’ ini memiliki jaringan luas dan menjadi kekuatan tersendiri sebagai bagian dari kekuatan penekan yang bisa ‘tampil’

⁵⁹ Dibandingkan dengan kabupaten Banyuwangi, pemerintah kabupaten Jember lebih memiliki ‘keberanian lebih’ karena dukungan bupati saat itu tidak berasal dari kelompok pebisnis ini sehingga mudah bagi pemerintah untuk menghabisi. Banyuwangi merasa sulit karena Bupati Ratna Ani Lestari memiliki dukungan penuh dari seluruh warga lokalisasi di Banyuwangi, dan saat ini Bupati Banyuwangi Azwar Anas meskipun tidak sepenuhnya didukung para pelaku bisnis ini namun semua bergantung pada keberanian pemerintah daerah, dan Peraturan Daerah Pelarangan Prostitusi di Banyuwangi belum lagi muncul hingga kini

ke depan public. Kelompok ini, meskipun nampak membela para pelaku pembangkang norma Sosial dan agama, namun mereka dibenarkan oleh alasan mereka tentang keinginan membela hak-hak sipil. Dengan visi pembelaan pada warga sipil, mereka lebih dapat diterima daripada perjuangan para *pipings* yang semata-mata memperjuangkan bisnis mereka.

Para pebisnis langsung, pebisnis tidak langsung, pelaku pelacuran, dan para pejuang *voluntair* ini, secara tidak langsung berkolaborasi dalam satu misi, berjuang ‘membangkang’ pada kebijakan pelarangan prostitusi. Hasil kolaborasi itu nyata ketika pecah konflik menolak ditutupnya TPST. Secara terbuka yang nampak berkonflik adalah kelompok ‘pembangkang’ dengan pihak pemerintah. Secara eksplisit tidak tergambar konflik antara kelompok *order* dengan *disorder*, tidak tergambar kelompok para ulama dengan kelompok para pelaku pelacuran dan lien mereka. Padahal sesungguhnya seluruh kelompok ulama mendukung upaya penanganan prostitusi ini. Terutama kalangan ulama garis keras yang sengaja melakukan konsesi politik untuk menyurungkan realisasi kebijakan pelarangan prostitusi. Para ulama ini seolah menjadi kelompok *hidden*, kelompok potensial yang tersembunyi.⁶⁰ Sesungguhnya sama dengan para *pimpings* yang sangat mendukung dan pasti berkepentingan akan lestariannya prostitusi,

⁶⁰ Sedikit membandingkan dengan konflik menjelang diberlakukannya penutupan lokalisasi di Banyuwangi akhir tahun 2012 lalu, dimana kelompok ulama tampil melalui demonstrasi besar-besaran turun ke jalan melalui organisasi Muslimat yang mendukung ditutupnya seluruh lokalisasi di Banyuwangi untuk menandingi demonstrasi besar serupa yang dilakukan oleh para pelacur mucikari dan orang-orang yang mendukung

secara umum tidak nampak bahwa darinya dorongan itu sangat besar.

Pemerintah menjadi tumpuhan konflik dalam proses merealisasikan kebijakan penutupan kumpulan rumah bordil di dusun Besini itu dan bahkan bordil-bordil liar lain di seluruh wilayah. Sambutan yang ‘mengesankan’ dari kelompok yang terkena kebijakan ini yang memungkinkan dalam implementasi kebijakan selanjutnya ada banyak strategi yang diterapkan oleh para birokrat di lapangan, di mana mereka yang langsung berhadapan dengan klien dan masyarakat umum. Apalagi jika dalam perjalanan para birokrat pelaksana ini menyangandang kepentingannya sendiri.

Seperti halnya data yang berhasil dihimpun di lapangan sehingga tergambar dalam bagan 5.2. berjudul Interaksi Masyarakat Sekitar dengan Lokalisasi Besini bisa dikenali apa kepentingan pemerintah dan bagaimana pemerintah mengupayakan pengendalian di satu sisi dan di sisi lain pemerintah dapat mencapai kepentingannya. Adakah semua itu hubungannya dengan upaya pemerintah melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan pelarangan prostitusi, yang disebabkan karena pemerintah memiliki kepentingannya sendiri? Michael Lipsky tidak berbicara seluas itu. Dia hanya memikirkan bahwa para birokrat pelaksana kebijakan di lapangan melakukan modifikasi dan reduksi layanan disebabkan karena ada konflik dengan klien di lapangan.

Realitas adanya interaksi masyarakat dengan lokalisasi Besini, posisi pemerintah berada di sisi yang lebih berpihak pada lokalisasi karena para birokrat tahu lokalisasi itu masih aktif. Sekarang analisis apa yang dapat kita rangkai berkaitan dengan pengalaman konflik / demonstrasi besar menolak penutupan, 'keberpihakan' birokrat pelaksana, ditambah lagi dengan pernyataan Satpol PP yang menyatakan bahwa pihaknya jangan sampai menjadi ujung tombak yang selalu dipertentangkan dengan masyarakat. Satpol PP minta seluruh unit pelaksana kebijakan melakukan tugasnya masing-masing agar tidak berefek pada kerasnya pertentangan yang diterima Satpol PP dari masyarakat.

Adapun fakta nya unit kerja lain malah tidak mengambil peran dengan jalan mengkreasi kebijakan, maka apa yang dilakukan Satpol PP? Apakah melakukan modifikasi kebijakan dan reduksi pada layanan seperti halnya melarikan tugas utamanya ke arah unit kerja lain, tugas polisi misalnya, dan melarikannya pada rutinitas kegiatan yang dilakukan semata-mata untuk menjaga citra baik dan 'rajin' padahal aktifitas yang harus dilakukannya bukan hanya itu, tetapi memberikan layanan maksimal sehingga rumah bordil liar hilang semua dan terutama eks rumah bordil Besini juga tidak aktif. Itu semua tidak cukup dilakukan dengan upaya rutinitas dan juga tidak cukup dilakukan dengan melempar tanggung jawab pada polisi. Sedangkan polisi juga menyatakan itu bukan tugas utamanya.

Ke dua unit kerja ini, polisi dan Satpol PP merasa harus mengurangi resiko konflik dengan jalan tidak ‘terlalu ketat’ menerapkan aturan dan bahkan pihak polisi sudah melakukan hal yang terlalu jauh yaitu dengan melakukan pembinaan pada masyarakat yang mana diketahui bahwa itu adalah pelaku prostitusi yang seharusnya dilarang. Maka terjadilah dengan sengaja adanya modifikasi kebijakan dan reduksi pelayanan birokrat *street level*. Seperti halnya bagan dibawah ini.



BAGAN 8.6.: KONFLIK BERANTAI DENGAN MASYARAKAT BERKAITAN DENGAN MODIFIKASI DAN REDUKSI KEBIJAKAN

Sumber: data penelitian tahun 2012-2013, diolah

Bagan 8.6. diatas memberikan gambaran bahwa birokrat pelaksana di lapangan dari unit kerja yang telah melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan pada dasarnya memiliki alasan yang masuk akal untuk membuat kebijaksanaan yang

diputuskannya sendiri itu. Kasus kebijakan palarangan prostitusi yang ditindaklanjuti dengan kebijakan yang lebih rendah yaitu surat keputusan penutupan bordil-bordil menyebabkan pergolakan dan konflik besar dimana pemerintah menjadi tumpuhan sasaran konflik. Sangat logis jika kemudian pemerintah melalui birokrat pelaksana nya, yang pada intinya juga diketahui oleh pejabat setingkat managerialnya, melakukan kebijaksanaan baru yang mengakomodir tantangan dari kelompok yang terkena imbas kebijakan itu,namun, proses selanjutnya dalam implementasi kebijakan, muncul konflik ikutan dari kelompok yang lain.

Kelompok yang lain ini adalah kelompok yang tidak memahami mengapa pemerintah melakukan modifikasi kebijakan yang tidak sesuai dengan kebijakan yang dibuat. Sehingga perilaku birokrat di lapangan yang melakukan modifikasi dan reduksi layanan itu ‘berhadapan’ dengan kelompok masyarakat yang lain. Hal ini logis karena keputusan politik (kebijaksanaan birokrat di lapangan itu merupakan keputusan politik yang diambil oleh birokrat sebagai personifikasi pejabat public), tidak akan pernah ‘bebas nilai’. Artinya keputusan public itu tidak akan dapat memuaskan semua kelompok-kelompok dalam masyarakat. Akan ada kelompok yang kontra dengan kebijaksanaan pemerintah. Tidak berbeda dengan itu konflik akan muncul kembali dengan klien yang lain, ketika birokrat pelaksana berusaha meredam konflik dengan kelompok yang menolak kebijakan pelarangan prostitusi dengan jalan ‘membiarkan’ ada prostitusi meski dalam

bentuk liar. Kelompok lain itu merasa harus menyuarakan dengan keras dan memberikan ‘ultimatum’ kepada pemerintah, bahkan dengan melakukan ancaman ‘kekerasan’ dengan jalan melakukan *sweeping* pelacur dan rumah bordil sendiri tanpa harus menunggu razia resmi dari pemerintah. Pasti itu merupakan bentuk konflik baru. Dan konflik itu harus diredam juga, begitu selanjutnya, terus menerus seperti halnya mata rantai yang tidak pernah putus, sehingga terus menerus pula birokrat pelaksana berupaya melakukan ‘kebijaksanaan-kebijaksanaan’ untuk meredam konflik. Jadi sepanjang masa konflik akan terus membuntuti perjalanan implementasi kebijakan publik.

Pada akhirnya, fakta-fakta lapangan di atas dapat diabstraksikan dalam sebuah pernyataan teoritis yang disebut proposisi sebagai berikut. Konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan menghindarkan birokrat pelaksana dari konflik dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

8.2.6. Dilakukan Karena Dukungan Informal Birokrat yang Lebih Atas

Pengawasan atasan bagi seorang birokrat pelaksana di lapangan adalah kepala unitnya. Kepala unit memiliki tanggungjawab tinggi atas terlaksananya kebijakan di lapangan. Pada dasarnya setiap aktifitas di lapangan kepala unit paham. Seperti itu juga adanya pada kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi. Mari sejenak menemui beberapa pernyataan yang menunjukkan hal itu. Kepala Satpol PP dan Kepala Sabhara

(satuan anti bandit dan huru hara) Polres Jember) menyatakan hal yang nyata tentang keadaan yang ada di lapangan sama persis dengan apa yang dilakukan birokrat di bawahnya. Sama halnya dengan Ka Polsek yang tahu baik secara struktural maupun personal tentang apa yang dilakukan oleh anak buahnya. Kepala Polisi di tingkat kecamatan tidak menyadari sepenuhnya atau mungkin juga menyadari namun merasa tidak dapat berbuat maksimal tentang aktifitas pembinaan lokalisasi yang dilakukan oleh anak buahnya. Para birokrat pelaksana ini yakin berada pada posisi yang benar sesuai dengan tugas pokoknya meskipun pada sisi lain sesungguhnya dia telah melakukan ‘kesalahan’. Namun mengapa dia merasa yakin benar, karena telah bertahun-tahun atasannya tidak memberikan sanksi padanya atas perilakunya yang ‘salah’ dalam satu hal itu. Kepala seksi pembinaan masyarakat di sebuah kepolisian tingkat kecamatan memiliki hubungan structural yang kuat dengan kepolisian di tingkat Polres. Ketika bertahun-tahun dilakukan pembinaan pada lokalisasi dan pembinaan pada para pelacur agar melakukan ‘pelacuran’ dengan baik dengan tujuan tidak mengganggu ketertiban dan keamanan, maka itu merupakan kesepahaman antara pelaksana di lapangan dengan para birokrat di atasnya, apakah itu berpoisisi *mindle manager* ataupun *top manager* . Semua paham tentang apa yang dilakukan oleh petugas lapangan ini.

Sisi yang lain petugas lapangan memiliki ikatan structural yang kuat dalam hal melakukan razia. Razia dilakukan setelah ada

koordinasi dengan para petinggi birokrasi yang ada, ketika mereka akan melaksanakan razia, keputusan itu disampaikan pada bawahan serentak dan tiba-tiba. Namun mereka semua telah saling memahami apakah razia harus peroleh tangkapan atau boleh tidak dapat tangkapan sama sekali. Semua itu terkoordinasi kan secara structural ibarat dari ‘hulu ke hilir’, dalam arti telah ada jaringan hingga ke pelaku prostitusi, tidak hanya berhenti di tingkat pelaksana. Seperti bagan berikut ini yang menggambarkan adanya keteraturan yang menggambarkan koordinasi dari bawahan ke atasan dan komando dari atasan ke bawahan. Lantas apa perbedaan temuan lapang ini dengan konsepsi Michael Lipsky?

Lipsky menyatakan bahwa oleh karena atasan merupakan struktur lain yang sama sekali terpisah dengan pelaksana di lapangan dan kebijaksanaan diambil sendiri oleh mereka. Jadi jika ada kebijaksanaan yang tidak sesuai dengan kebijakan maka atasan kurang melakukan pengawasan maka para petugas lapangan melakukan kebijakan berdasar kebijaksanaannya sendiri yaitu dengan menerapkan mekanisme *copyng* layanan pada masyarakat atau melakukan pengurangan layanan atau juga melakukan modifikasi kebijakan yang dianggap tidak melanggar namun sesungguhnya melanggar kebijakan. Peran atasan dalam hal ini berbeda dengan petugas lapangan. Peran atasan sebagai pengawas sedangkan peran birokrat lapangan sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Lipsky meyakini atasan adalah penjaga gawang aturan pelaksanaan kebijakan dan petugas lapangan hanyalah orang-orang

yang berfungsi sebagai eksekutor kebijakan yang membandel dan tidak mengindahkan standart operating procedure (SOP) sehingga bisa melakukan reduksi, modifikasi melalui mekanisme *copyng*.

Faktanya, para pelaksana kebijakan pelarangan prostitusi tidak mendapat halangan dari atasan ketika menerapkan kebijakan yang seharusnya tidak dilakukan itu. Ini terjadi karena atasan mereka sudah tahu meskipun secara informal. Ada istilah yang biasa digunakan di lapangan yaitu TST (tahu sama tahu). Biasanya istilah itu digunakan untuk memaknai kesepakatan yang terbagun secara informal dan sebenarnya melanggar aturan. Dengan demikian dapat disebut bahwa ketika birokrat *street level* melakukan reduksi dan modifikasi kebijakan, bukan berarti semata-mata disebabkan oleh pengawasan yang kurang, namun lebih dari itu birokrat pelaksana ini mendapat dukungan dari atasan meskipun secara informal. Sesungguhnya ini adalah strategi atasan jika suatu saat ada kesalahan maka yang terkorbankan adalah birokrat yang ada di lapangan. Bagan dibawah ini menggambarkan dukungan atas odifikasi kebijakan dapat menyebabkan control atas birokrat pelaksana kurang sehingga brokrat pelaksana melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan.



BAGAN 8.7. : MODIFIKASI DAN REDUKSI KEBIJAKAN DENGAN KONTROL INFORMAL BIROKRAT ATASAN

Sumber: Data penelitian 2012-2013 diolah

Fakta yang didapat dari data di lapangan dapat diabstraksikan dalam sebuah rumusan proposisi sebagai berikut. Masing-masing struktur dalam organisasi birokrasi yang berfungsi secara proporsional dapat menjadi pendorong birokrat pelaksana melaksanakan kebijakan dengan lebih baik.

8.3. Temuan Teoritis: Birokrat Pelaksana Lapangan, Pembuat Kebijaksanaan yang Sesungguhnya

Demi tujuan mengabstraksikan pemikiran akan ada rumusan proposisi ⁶¹ yang disusun dalam bentuk minor dan

⁶¹Proposisi merupakan suatu hubungan yang logis antara dua konsep atau lebih yang dirangkum dalam bentuk kalimat pernyataan. Ada dua tipe proposisi: aksioma dan teorema. Aksioma adalah suatu proposisi yang kebenarannya tidak terbantahkan lagi sehingga peneliti tidak perlu menguji kebenarannya, teorema adalah proposisi yang dideduksi dari aksioma. Penelitian Ilmu Sosial lebih condong menggunakan teorema daripada aksioma yang lebih banyak digunakan dalam Ilmu Eksakta.

mayor. Proposisi yang tersusun dikomparasikan dengan pandangan teoritis yang dapat ditarik dari pustaka yang telah disusun pada bab sebelumnya, sehingga terlihat apa yang berbeda antara pandangan yang didirikan dari pendapat orang di masa lalu dengan pendirian penelitian ini. Berikut susunan proposisi yang ditampilkan.

Tabel 8.1. : Rumusan Proposisi Minor dan Mayor

Nomor	Proposisi-proposisi minor dari penelitian ini	Proposisi Mayor
1	Target kebijakan dirumuskan secara terukur berdasar kemampuan sumber daya serta mempertahankan citra positif birokrat	Implementasi kebijakan yang baik berdasar pada : perumusan kebijakan yang terukur, kapabilitas struktur organisasi, konsistensi perilaku birokrat pelaksana, dan kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi
2	Perilaku korup oknum birokrat pelaksana memicu permasalahan pada ketersediaan sumber daya pelaksanaan kebijakan sehingga berpengaruh pada implementasi kebijakan	
3	Kebijaksanaan pelaksana dilapangan yang berdasar kemanusiaan dapat dipertimbangkan untuk menjadi salah satu metode dalam implementasi di lapangan dalam kapasitas tercapainya tujuan kebijakan	
4	Konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan menghindari birokrat pelaksana dari konflik dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat	
5	Masing-masing struktur dalam organisasi birokrasi yang berfungsi secara proporsional dapat menjadi pendorong birokrat pelaksana melaksanakan kebijakan dengan lebih baik	
6	Partisipasi murni masyarakat tidak bisa muncul, untuk sementara waktu, dibutuhkan mobilisasi sebagai bentuk inisiasi yang dilakukan oleh pemerintah untuk menumbuhkan keaktifan masyarakat dalam kepesertaan mengatasi permasalahan sosial	

Sumber : hasil penelitian, dianalisis, 2013

Proposisi diatas memberikan gambaran jelas arah temuan penelitian ini. Proposisi mayor yang terbentuk dari abstraksi dari

proposisi-proposisi minor dapat dianggap sebagai sebuah pernyataan teoritis jika memiliki daya kritis terhadap pemikiran para teoritis sebelumnya. Apakah hal yang spesifik yang dapat dikatakan sebagai sesuatu yang baru diantara pemikiran serupa, sebelum penelitian ini? Pertanyaan teoritis yang dihasilkan oleh penelitian ini memang diakui bukan sama sekali tidak terkait dengan pernyataan teoritis dari para pemikir besar sebelumnya. Beberapa paragraf berikut ini memberikan gambaran nya.

Terutama adalah yang berkaitan dengan perumusan kebijakan. Penelitian yang dikemukakan oleh Richard F. Elmore (1980) tentang pentingnya perumusan kebijakan yang memperhatikan pelaksana di lapangan dan menganjurkan bagi para perumus kebijakan untuk tidak hanya memutuskan kebijakan dengan melihat dari sudut pandang para petinggi birokrasi dan para legislator. Lebih dari itu harus ada upaya untuk menelusuri apa yang terjadi nyata dilapangan dan mendengarkan sungguh-sungguh siapa yang akan melaksanakan kebijakan di lapangan. Sehingga muncul pemikiran bahwa implementasi yang berhasil adalah implemementasi kebijakan yang melakukan *backward mapping* sebelum kebijakan itu disahkan untuk diimplementasikan.

Pemikiran Elmore (1980) itu senada dengan Michael Lipsky (1980) yang beranggapan bahwa tidak mudah berharap implementasi berhasil dari peran struktur dalam mengkomando para pelaksana kebijakan saja. Sebagaimana yang dirumuskan Hood, 1976 (dalam Parsons, 2005) yang menyatakan bahwa para

pemimpin organisasi birokrasi harus dapat menerapkan kebijakan dengan gaya militer dengan hukuman pada siapa saja yang tidak patuh pada aturan. Lipsky optimis jika para atasan memperhatikan realitas yang dibutuhkan dan dihadapi oleh birokrat pelaksana di lapangan sebagai ujung tombak pelaksanaan kebijakan, maka implementasi kebijakan akan bebas dari mekanisme *copyng* yang selama ini dilakukan dan menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan.

Penelitian ini dengan statemen-statement teoritis yaitu: rumusan kebijakan sebaiknya dibuat dengan tujuan (target) yang realistis dan terukur dengan berdasar pada kemampuan sumberdaya pelaksanaan kebijakan (birokrat dan sumberdaya benda yang dibutuhkan), struktur harus memiliki kemampuan pengendalian terhadap pelaksanaan kebijakan (baik manajemen sumberdaya benda maupun sumberdaya manusia), konsistensi birokrat pelaksana pada implementasi kebijakan, dan mobilisasi masyarakat untuk berpartisipasi.

Pernyataan teoritis yang dihasilkan dan berupa proposisi mayor merupakan pernyataan yang penting untuk dilihat universalitasnya. Pentingnya upaya untuk mengkomunikasikan (mendialogkan) proposisi mayor penelitian ini dengan model penelitian lain dalam koridor Ilmu Kebijakan Publik adalah kebutuhan akademis yang dapat menunjukkan sejauh mana proposisi itu memiliki kebaruan. Proposisi penelitian ini yang secara umum memberikan pemahaman bahwa implementasi

kebijakan publik selayaknya menekankan pentingnya peran birokrat pelaksana, perumusan target kebijakan yang terukur, menekankan pada adanya kapabilitas struktur birokrasi, dan partisipasi masyarakat, memungkinkan untuk dikomunikasikan dengan teori implementasi kebijakan Model Sabatier dan Mazmanian (1989) seperti yang terdapat dalam tabel 8.2. di bawah ini.

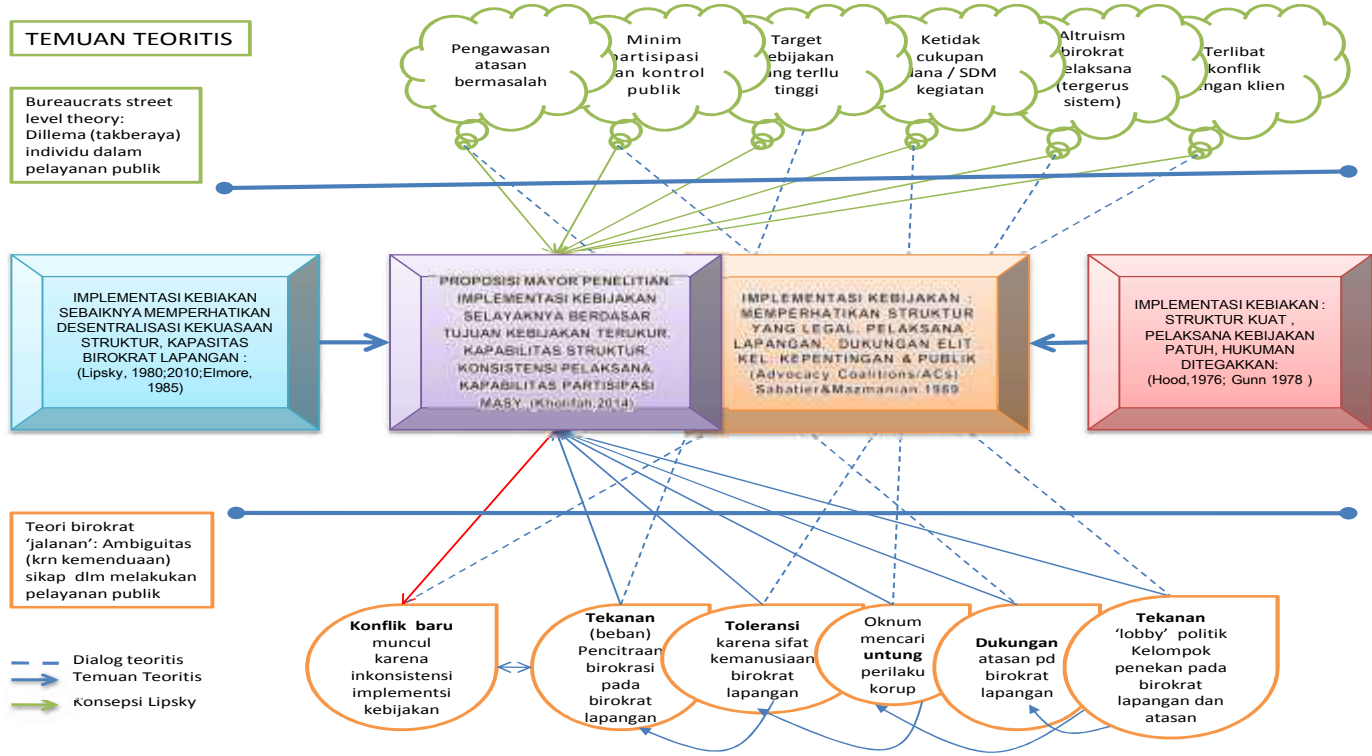
Tabel 8.2 : Proposi Minor dan Mayor

Dalam Perbandingan dengan Model Sinkretis Implementasi Kebijakan Publik

Sabatier dan Mazmanian (1986, 1991)	Konsepsi Studi Ini modifikasi reduksi dilakukan karena	Rumusan Proposisi Minor
Perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa	Justru menghasilkan konflik dengan kelompok masyarakat yang lebih luas	Konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan menghindarkan birokrat pelaksana dari konflik dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat
Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen untuk keberhasilan kebijakan	oknum BSL korup dan cari untung	Perilaku korup oknum birokrat pelaksana memicu permasalahan pada ketersediaan sumber daya pelaksanaan kebijakan sehingga berpengaruh pada implementasi kebijakan
Tujuan yang jelas dan konsisten	menjaga citra positif birokrat	Target kebijakan dirumuskan secara terukur berdasar kemampuan sumber daya serta mempertahankan citra positif birokrat
Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen untuk keberhasilan kebijakan	sikap toleran pada para pembangkang	Kebijaksanaan pelaksana di lapangan yang berdasar kemanusiaan dapat dipertimbangkan untuk menjadi salah satu metode dalam implementasi di lapangan dalam kapasitas tercapainya tujuan kebijakan
Struktur implementasi yang disusun secara legal	Birokrat atasan terlibat dalam modifikasi dan reduksi kebijakan	Masing-masing struktur dalam organisasi birokrasi yang berfungsi secara proporsional dapat menjadi pendorong birokrat pelaksana melaksanakan kebijakan dengan lebih baik
Dukungan dari kelompok kepentingan dan 'penguasa' di legislatif	Masyarakat umum menghadapi tekanan dari kelompok kepentingan, ormas belum siap berkerjasama (dibutuhkan mobilisasi dan inisiasi pemerintah	Partisipasi murni masyarakat tidak bisa muncul, untuk sementara waktu, dibutuhkan mobilisasi sebagai bentuk inisiasi yang dilakukan oleh pemerintah untuk menumbuhkankeaktifan masyarakat dalam kepesertaan mengatasi permasalahan sosial
<p>Implementasi Kebijakan yang baik membutuhkan: struktur implementasi yang tersusun legal, tujuan kebijakan yang jelas dan konsisten, pelaksana yang ahli dan berkomitmen, dukungan dari kelompok kepentingan dan elit politik, perubahan sosial ekonomi yang disetujui (Sabatier dan Mazmanian,1986;1991 dalam Parsons,2005)</p> <p>Proposisi Mayor : Implementasi kebijakan yang baik berdasar pada : perumusan kebijakan yang terukur, kapabilitas struktur organisasi, konsistensi perilaku birokrat palaksana, dan kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi</p>		

Sumber : Data Penelitian 2012-2013, diolah

Di sisi lain proposisi mayor juga dapat dikomunikasikan dengan model implementasi Christopher Hood (1976) dan Gunn (1978), terutama tentang bahasan peran struktur kontrol dari organisasi birokrasi yang harus tegas menegakkan aturan organisasi dan memberikan sanksi terhadap pelaksana kebijakan yang membangkang. Penelitian ini menghasilkan rumusan yang setara dengan studi yang dilakukan Hood (1976), oleh karena dalam kasus implementasi kebijakan prostitusi para birokrat atasan, justru melakukan kesalahan dengan tidak menjatuhkan sanksi pada para pelaksana kebijakan lapangan yang melakukan penyimpangan kebijakan (Gunn, 1978). Bahkan, para birokrat atasan ini menyadari telah ada penyimpangan dan mendukung. Bagan 8.8. menjelaskan lebih detail posisi prorsisi mayor penelitian ini dengan model beberapa model imelementasi kebijakan publik.



Bagan 8.8: Temuan Teoritis

Sumber: dari berbagai sumber , diolah

Di pihak lain, rumusan proposisi mayor merupakan pijakan untuk menghasilkan rumusan teori *substantive*¹ (Gleser dan Strauss dalam Moleong, 2002 h.37-38). Rumusan teori tergambar dalam bagan 8.8, berangkat dari fakta dan data empiris penelitian yang berkaitan langsung dengan realitas perilaku birokrat pelaksana lapangan yang melakukan modifikasi dan pengurangan layanan kebijakan. Rumusan teori substantif ini berpijak dan sekaligus membandingkan dengan teori birokrat *street level* yang telah disusun. Teori ini menyatakan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat lepas dari peran birokrat pelaksana di lapangan. Birokrat pelaksana di lapangan sangat penting untuk diperhatikan karena dia dapat mengambil kebijaksanaan dengan melakukan mekanisme yang tidak baik dan merugikan masyarakat (mekanisme *copyng*) dengan enam faktor mendorong.

Fakta dan data penelitian empiris pada kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi ini dibandingkan dengan teori birokrat *street level* dalam implementasi kebijakan yang telah tersusun. Hasil perbandingan itu nantinya diharapkan dapat menemukan rumusan teori yang dapat menjawab benarkah birokrat pelaksana menjadi *'tumbal'* / tumpuhan kegagalan

¹Teori *substantive* adalah teori yang dikembangkan untuk keperluan substantive atau empiris dalam inkuiri dalam suatu ilmu pengetahuan misalnya antropologi, sosiologi, psikologi, berbeda dengan teori formal yang merupakan teori yang dikembangkan untuk keperluan formal atau yang disusun secara konseptual dalam bidang inkuiri suatu ilmu pengetahuan misalnya teori perilaku agresif, organisasi formal, sosialisasi dll. Teori formal berguna untuk, menguji teori terkenal, membandingkan hasil penelitian melalui arahan bimbingan teori pokok yang dianalisis secara sistematis, memberikan arti lebih besar terhadap isi dari penerapan teori formal yang sudah diketahui peneliti pada bidang substantive, berguna menyusun teori yang masih agak longgar tentang gagasan atau teori forma, dugaan, konsep, hipotesis mengenai bidang substantive yang dipikirkan.

implementasi kebijakan? Benarkah pelayanan publik yang buruk oleh aparat pemerintah merupakan hasil olah kerja birokrat pelaksana ujung tombak ini? Bagaimana peran para birokrat ‘middle’ dan para *top leader*? Bagaimana peran kekuatan politik di luar para birokrat?

Temuan teoritis yang *substantive* adalah perbedaan penggunaan konsep dilema yang digunakan dalam teori birokrat *street level*, menjadi ambiguitas birokrat lapangan dalam melaksanakan kebijakan. Dilema mencerminkan sikap yang sulit untuk memilih dan melakukan sesuatu mengingat beberapa pertimbangan yang sama-sama penting. Birokrat pelaksana di lapangan tidak menginginkan melakukan hal buruk yang berkonsekwensi pengurangan layanan pada masyarakat, di satu sisi, namun karena menghadapi situasi sulit dan berbagai keterbatasan, maka dengan berat hati maka dilaksanakan mekanisme *copyng* yang merugikan klien itu.

Teori baru ini substansial menyoroiti tentang ‘keterpaksaan’. Penelitian ini tidak menemukan situasi ‘keterpaksaan’ dari para birokrat pelaksana untuk melakukan pengurangan layanan dan modifikasi kebijakan. Semua dilakukan dengan ‘*enjoy*’. Dilema seperti yang dikonsepskan Michael Lipsky 1980,2010, tidak dialami terutama ini membantah penemuan data yang menyatakan bahwa birokrat lapangan memiliki perasaan kemanusiaan (dalam istilah Lipsky altruism) yang hilang sehingga mereka melakukan pengurangan layanan (amati Bagan 8.8).

Andaikan birokrat lapangan memiliki perasaan kemanusiaan, tidak akan terjadi pengurangan layanan itu. Penelitian ini memberikan fakta lain yakni bahwa justru birokrat pelaksana lapangan tidak melakukan penggusuran rumah bordil dan penangkapan para pelacur dan mucikari karena terbersit rasa kasihan. Fakta terbalik terjadi disini yakni justru sifat kemanusiaan itu membuat ‘modifikasi dan reduksi’ pelayanan dari standar kebijakan yang seharusnya.

Kesalahan dalam pelayanan publik ini (seharusnya birokrat melakukan pelayanan yang baik pada kelompok masyarakat yang melaporkan adanya prostitusi, berubah menjadi ‘dimodifikasi’ tidak ‘dilayani’/tidak ditangkap dan tidak digusur, dilakukan dengan ‘senang hati’. Artinya tidak ada keterpaksaan dalam hal ini, terutama karena para birokrat menerima tip yang diberikan oleh para pelaku. Tip ini dapat berupa uang atau juga berupa dukungan politik.

Birokrat pelaksana lapangan juga tidak dilematis dalam melakukan ‘kesalahan’ karena secara informal atasan mereka menyadari dan memaklumi ‘kesalahan’ yang mereka buat (amati Bagan 8.8). Lantas, apa logika yang mendasari mengapa para birokrat *middle dan top* memaklumi kesalahan yang mereka lakukan? Satu fakta yang muncul adalah adanya beban tinggi pada para birokrat lapangan untuk mengemban amanah pencitraan birokrasi. Kebijakan yang mematok target tinggi adalah beban berat berada di para pelaksana lapangan sehingga jika modifikasi

dan reduksi layanan dilakukan, para atasan tidak akan dapat menghukum dan meminta pertanggungjawaban atas kesalahan itu. Lebih-lebih lagi atasan juga 'enjoy' karena diduga aliran tip juga 'merembes' dan memiliki kepentingan untuk dukungan politik (dalam Pilkada dan Pilkadaes). Satu hal yang tidak dapat dihindarkan yaitu konflik yang makin membesar. Konflik yang berkaitan dengan konsekwensi penyelewengan layanan ini. Semakin lama pengurangan layanan dan modifikasi kebijakan dilakukan, masyarakat umum makin menyadari akan kesalahan itu sehingga muncul konflik baru terutama dengan kelompok moral yang sejak awal menyuarakan munculnya kebijakan pelarangan prostitusi.

BAB IX:

KESIMPULAN DAN SARAN

9.1. Kesimpulan: Ambiguitas Birokrat Pelaksana Lapangan Dalam Implementai Kebijakan Publik

Penelitian ini meneliti tentang implementasi kebijakan publik dengan kasus implementasi kebijakan prostitusi. Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah mengapa implementasi kebijakan pelarangan prostitusi tidak dapat menghilangkan prostitusi di Kabupaten Jember.² Hasil studi ini adalah temuan tentang fenomena modifikasi kebijakan dan reduksi pelayanan publik yang dilakukan oleh para birokrat pelaksana di lapangan. Modifikasi dan reduksi pelayanan itu dapat dimaknai sama dengan konsep Lipsky (1980) tentang *copyngmechanism* yang dilakukan oleh *street-level bureaucrats* dalam proses implementasi kebijakan publik. *Copyng mechanism* digunakan Lipsky untuk menjelaskan perilaku modifikasi dan penjataan / reduksi layanan dalam implementasi kebijakan oleh birokrat *street-level*, ternyata berbeda ketika diterapkan dalam kasus ini.

Perbedaan tersebut di atas karena ada beberapa faktor yang tidak teridentifikasi oleh Lipsky (tergambar dalam bagan 9.1). Modifikasi dan reduksi kebijakan menurut Lipsky disebabkan karena birokrat *street-level* mengalami kekurangan sumber daya

²Lihat rumusan permasalahan di halaman 9

dan sumberdana. Sedangkan penelitian ini menemukan bahwa modifikasi dan reduksi kebijakan berkaitan dengan motivasi tindakan korup oknum aparat pelaksana. Dengan kata lain, modifikasi dan reduksi kebijakan bukan hanya disebabkan kekurangan sumber dana dan sumberdaya saja tetapi yang sangat berperan adalah kemauan untuk menerima ‘tip’ (korup) yang menyebabkan birokrat mengimplementasikan kebijakan dengan tidak sesuai dengan tujuan kebijakan yang sebenarnya.³

Temuan lapangan penting yang lainterdapatnya motivasi pencitraan diri aparat dan citra kelembagaan birokrat, yang menyebabkan birokrat pelaksana melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan di lapangan. Temuan ini berbeda dengan pendapat Lipsky bahwa target kebijakan yang dirumuskan terlalu tinggi akan menyulitkan para birokrat *street-level* dalam melaksanakan kebijakan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa meskipun target kebijakan terlalu tinggi, birokratpelaksana tetap mengimplementasikankebijakandemi meningkatkan citra baik atas diri dan lembaga pemerintahan.Sedangkan bagi birokrat pelaksana, keberhasilan implementasi kebijakan,tampaknya tidak menjadi permasalahan krusial. Cara berpikir seperti inilah yang membuat target kebijakansulit untuk ‘membumi’guna bisa dilaksanakan oleh birokrat pelaksana di lapangan. ⁴

³Lihat pembahasan bab VIII, sub bab 8.1

⁴Pembahasan lebih lengkap baca di sub bab 8.2 pada bab VIII

Selain itu, penelitian ini juga menemukan adanya perilaku yang seolah-olah memberikan toleransi terhadap pelanggaran kebijakan yang menyerupai semangat ‘altruisme’. Dalam konteks altruisme ini, Lipsky menyatakan tentang pentingnya memotivasi para birokrat dengan perasaan melayani sepenuh hati dan dengan rasa kemanusiaan yang tinggi. Namun, temuan di lapangan menjelaskan bahwa para birokrat pelaksana merasa harus ‘memanusiakan’ para pelacur dan para mucikari dengan membiarkan mereka tidak mematuhi kebijakan, merupakan ‘altruisme’ yang telah salah sasaran. Disebut sebagai altruisme yang salah sasaran karena altruisme yang sepatutnya dilakukan dengan tulus dan baik untuk tujuan agar seseorang berbuat baik, pada akhirnya justru mendorong seseorang berbuat baik tetapi pada saat yang sama membiarkan (mentoleransi dan bahkan melindungi) seseorang untuk tetap berbuat buruk, dalam kasus ini tetap menjadi pelacur. Temuan ini mengkritik konsep Lipsky tentang altruisme yang mengacu pada sikap lunak dan sikap yang mengedepankan kemanusiaan dalam implementasi kebijakan publik. Padahal dari data empiris di lapangan, jika sikap ‘altruisme’ diterapkan pada para pembangkang maka hal itu berakibat buruk bagi implementasi kebijakan publik, yaitu tidak dipatuhinya kebijakan tersebut. Temuan empirik ini yang nampaknya tidak terakomodir dalam konsep Lipsky.

Temuan lain adalah hal yang berkaitan dengan adanya kecenderungan konflik. Lipsky menyatakan birokrat *street-level*

menerapkan modifikasi dan reduksi pelayanan kebijakan karena didesak oleh kelompok masyarakat yang ingin dilayani sedangkan jumlah mereka itu terlalu banyak, sehingga terpaksa dilakukan penjatahan layanan untuk menghindari konflik. Hasil penelitian ini tidak mendukung konstansi tersebut. Argumentasi yang dibangun dari data di lapangan adalah bahwa untuk menghindari konflik dengan kelompok yang terkena (menjadi target) kebijakan, para birokrat *street-level* melakukan mekanisme modifikasi dan reduksi kebijakan. Selanjutnya, efek dari modifikasi dan reduksi kebijakan itu menimbulkan konflik dengan kelompok masyarakat lain yang menginginkan kebijakan diimplementasikan secara proporsional. Temuan ini juga menyatakan mengoreksi konsepsi Lipsky, bahwa penjatahan layanan dilakukan untuk menghindari konflik dengan target group, padahal di lapangan fenomena konflik lebih kompleks dari yang dibayangkan Lipsky. Dalam penelitian ini birokrat *street-level* menghadapi potensi dua level konflik. Modifikasi kebijakan dan penjatahan layanan bukan hanya menyebabkan konflik di *level* target kebijakan tapi sekaligus mendorong konflik yang lebih luas, khususnya dengan kelompok yang ingin kebijakan dilakukan secara proporsional.⁵

Studi ini juga membahas aspek peran birokrat *middledan top* yang memahami peran birokrat pelaksana di lapangan. Menurut Lipsky (1980) pihak yang selalu melakukan tindakan *copying mechanism* adalah birokrat di tingkat operasional tanpa

⁵Pembahasan selengkapnya pada bab VIII sub bab 8.5

sepengetahuan birokrat yang lebih atas (sebagai pengawas penegakan prosedur kebijakan). Dalam hal ini, Lipsky menyatakan bahwa modifikasi dan reduksi kebijakan dilakukan birokrat *street-level* karena kontrol yang bermasalah. Temuan studi ini secara spesifik membantah temuan Lipsky tersebut. Data empirik di lapangan menunjukkan bahwa, birokrat pelaksana melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan⁶, justru dengan sepengetahuan para birokrat atasan mereka. Dengan kata lain sebenarnya para birokrat *middle line* dan *top line* memahami telah ada kesalahan dalam proses implementasi kebijakan. Itulah sebabnya tindakan modifikasi dan reduksi pelayanan dapat dilakukan bertahun-tahun karena antara pelaksana di lapangan dan birokrat pengawas di tingkatan yang lebih atas sudah ‘tahu-sama tahu’.

Berkaitan dengan aspek partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan, Lipsky menyatakan bahwa partisipasi publik dapat menjadi kontrol publik yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Kontrol publik yang lemah berpengaruh pada proses implementasi kebijakan oleh birokrat *street-level* untuk melakukan modifikasi dan reduksi kebijakan. Penelitian ini menemukan data empiris terdapatnya kecenderungan aktifitas kelompok target kebijakan yang gigih ‘berjuang’ untuk membangkang dengan melakukan kerjasama dengan para pelaksana kebijakan melalui pemberian tip, upeti, dan dukungan politik. Sarana perekat ‘persahabatan’ antara birokrat dan para

⁶Pembahasan selengkapnya baca bab VIII sub bab 8.6

target grup tersebut menjadi sarana penguat keberadaan para pembangkang untuk ‘membungkam’ perilaku penolakan masyarakat disekitar lokalisasi sehingga menjadi pihak yang apatis. Di sisi lain, masyarakat sekitar lokalisasi berperilaku apatis tersebut tampaknya karena mereka tidak memiliki ketergantungan ekonomi pada lokalisasi. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa apatisisme publik terhadap pelaksanaan kebijakan justru disebabkan perilaku modifikasi dan reduksi kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan, dan bukan sebaliknya, atau minimal, dua ‘variabel’ itu (modifikasi dan reduksi kebijakan dengan kontrol publik) saling mempengaruhi secara *reciprocal*.⁷

Berkaitan dengan implementasi kebijakan, berdasarkan temuan diatas bisa dirumuskan konsep ambiguitas⁸ birokrat pelaksana di lapangan. Ambiguitas berasal dari kata ambigu yang bermakna lebih dari satu; mendua (sehingga kadang-kadang menimbulkan keraguan, kekaburan, ketidakjelasan, dan sebagainya); bermakna ganda atau taksa. Dalam konteks penelitian ini, ambiguitas birokrat pelaksana berarti sikap bingung para birokrat pelaksana yang ditunjukkan dengan menduanya perilaku dalam melaksanakan kebijakan di lapangan (seperti yang digambarkan dalam bagan 9.1).

Ambiguitas tersebut relatif berbeda dengan konsep Lipsky tentang dilema. Lipsky menggambarkan konsep dilemma tersebut

⁷Baca selengkapnya di bab VIII sub bab 8.4

⁸Dikutip dari KKBI

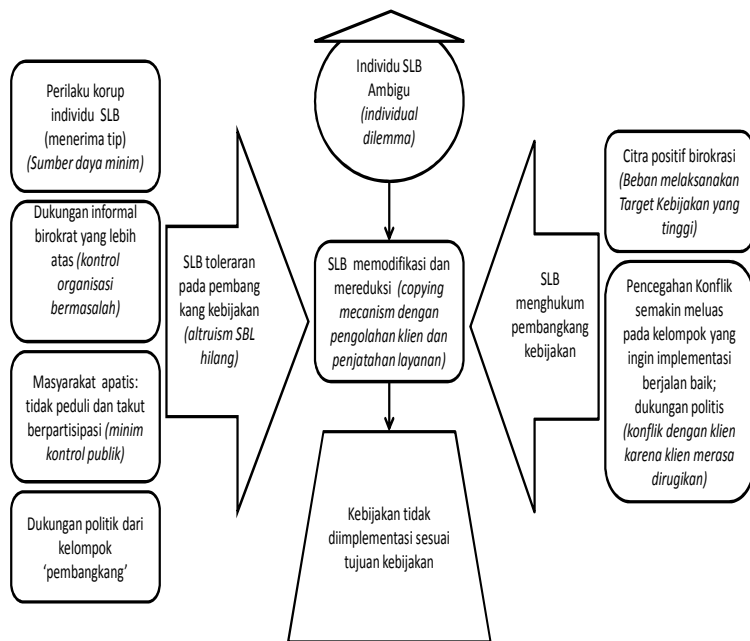
sebagai situasi yang dialami birokrat *street-level* yang berada pada kondisi kerja yang tidak proporsional namun harus menghadapi tuntutan ideal kebijakan. Dalam konteks ini, konsep dilema digunakan untuk menjelaskan situasi sulit yang mengharuskan seseorang menentukan pilihan diantara dua kemungkinan yang sama-sama tidak menyenangkan, tidak menguntungkan, atau situasi sulit yang membingungkan.⁹ Situasi yang tidak menguntungkan itu membuat birokrat *street-level* berada pada situasi sulit dalam memilih apa yang harus dilakukan, sehingga membuatnya seperti ‘makan buah si malakama’. Artinya, melakukan yang satu tidak menguntungkan, sedangkan melakukan yang lain tidak disukai karena juga tidak menguntungkan. Birokrat *street-level* mengalami dilema dalam implementasi kebijakan karena kekurangan sumber daya sehingga sulit baginya untuk melaksanakan kebijakan secara proporsional. Akibat lebih lanjut dengan ‘berat hati’ kebijakan dilakukan dengan modifikasi dan pengurangan-pengurangan layanan pada masyarakat.

Namun dalam kasus penelitian ini, menemukan fakta bahwa birokrat pelaksana kebijakan di lapangan tidak mengalami situasi dilemma seperti yang didiskripsikan Lipsky. Mereka lebih tepat disebut mengalami situasi ‘ambigu’ karena dua arah pilihan (mentoleransi atau menghukum) yang ditempuh birokrat pelaksana di lapangan sama-sama membuat bingung, mana yang harus dipilih, karena keduanya sama-sama menjanjikan

⁹KKBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia)

'keuntungan'. Sisi 'kiri' (lihat bagan 9.1.) menjanjikan keuntungan tip, upeti dan dukungan politis, sisi 'kanan' menjanjikan citra baik dan dukungan politis. Dengan demikian pada satu sisibirokrat pelaksana lapangan mentoleransi penyimpangan kebijakan dan mereka menerima 'upeti' berupa uang dan dukungan politis pada saat yang sama mereka harus menghukum pembangkang kebijakan, dengan harapan meningkatnya citra positif serta dukungan dari kelompok yang patuh kebijakan. Dengan demikian, berbeda dengan konsep Lipsky, modifikasi dan reduksi kebijakan yang dilakukan oleh birokrat *street-level* adalah jalan tengah yang dimunculkan untuk meraih dua keuntungan itu. Dua kepentingan 'kanan dan kiri' tersebut sama-sama direngkuh untuk menuai keberuntungan dan situasi ini bukan merupakan situasi dilematis seperti yang dijelaskan Lipsky, tetapi lebih menunjukkan sikap ambiguitas.

Dengan demikian berangkat dari temuan penelitian mikro ini memungkinkan untuk disusun sebuah argumen umum bahwa, kebijakan publik yang terutama bersentuhan dengan transaksi finansial yang bersifat masif, seperti kasus seks komersial yang menjadi fokus penelitian ini, terdapat kecenderungan bahwa permasalahan implementasi kebijakan publik terletak terutama pada para pelaksana kebijakan di lapangan.



Bagan 9.1: Ambiguitas Individu Birokrat Pelaksana Lapangan dalam Implementasi Kebijakan Publik

- SLB: Street-Level Bureaucrats
 - Pendapat Lipsky (cetak miring)

9.2. Saran

Pada akhirnya, berkaitan dengan temuan penelitian diatas, secara akademis ada satu hal yang dianggap baik untuk disarankan. Hal itu berkaitan dengan pentingnya diadakan kajian lain yang lebih mendalam tentang hubungan antara faktor jaringan kerja target grup dalam proses perumusan kebijakan. Kajian ini akan dapat memberikan gambaran lebih detail tentang bagaimana

proses *bargaining* para target grup dan para pengambil kebijakan yang saat perumusan kebijakan dengan *back up* kelompok masyarakat '*order*' (patuh pada norma sosial). Studi mendalam itu akan dapat menjelaskan strategi kelompok pembangkang 'mengalah' dalam proses perumusan kebijakan yang secara teoritis melarang aktifitas mereka, namun secara faktual mereka masih mendapatkan 'kebebasan' tetap melakukan 'pembangkangan'. Studi semacam itu dapat menjadi perbandingan dengan studi ini yang mengambil '*setting*' pada proses implementasi kebijakan.

Di sisi lain, penting untuk disarankan adanya kemauan baik pemerintah untuk memunculkan kegiatan-kegiatan yang menunjang Peraturan Daerah yang telah dibuat. Fokus utama kegiatan adalah proses pencegahan dan pengawasan yang seharusnya dilakukan terus menerus dan dirancang secara sistematis. Kegiatan yang berdasar pada pengawasan dan pencegahan sangat dimungkinkan untuk dibuat dalam design kemitraan dengan masyarakat.

Penelitian ini memberi gambaran kemungkinan proses menuju perumusan model implementasi kebijakan yang berbasis partisipasi masyarakat. Melalui sisi partisipasi masyarakat, dimungkinkan untuk dirumuskan sebuah model agar ada nilai tambah sebuah kebijakan pelarangan prostitusi lebih baik. Selama ini kesan 'hanya' dikerjakan oleh pemerintah sangat kental.

Partisipasi masyarakat dapat berupa kegiatan yang diintegrasikan dengan arah kebijakan pemerintah. Masyarakat melakukan kreasi kegiatan sesuai dengan konsentrasi kegiatan yang dilakukan oleh kelompok itu sendiri. Di sisi lain pengawasan juga dapat diintegrasikan dalam kegiatan itu. Selama ini fungsi pengawasan bermasalah ketika hanya dilakukan oleh struktur internal birokrasi.

Tentang masyarakat yang berpartisipasi adalah bukan masyarakat individual, Michael Lipsky memberikan advokasinya kepada pembaca karya tulisnya, bahwa selayaknya dengan mengembangkan kelompok-kelompok yang memiliki atensi pada pelayanan publik. Sejalan dengan itu, maka kelompok-kelompok ini bisa berasal dari ‘bentukan’ pemerintah, namun yang paling baik adalah masyarakat yang berkelompok berdasarkan kepentingannya dan telah ‘jadi’ dengan sendirinya sejak bertahun-tahun (seperti ormas-ormas yang sudah *establish*). Program dan kegiatan pengawasan atau pencegahan dimungkinkan lebih mudah untuk dikembangkan *inheren* melalui program kegiatannya sendiri.

Kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi anggota tim dalam kasus implementasi kebijakan pelarangan prostitusi dalam SK Bupati 188/2007, pada dasarnya merupakan organisasi masyarakat yang memiliki pengaruh sangat besar secara sosial maupun secara politik. Kepengurusan yang merata berada di seluruh wilayah, keanggotaan yang didasarkan pada keyakinan akan kebenaran ajaran agama jumlahnya ribuan tersebar di kota

hingga desa. Nahdatul Ulama misalnya organisasi massa yang memiliki basis keanggotaan di pedesaan juga di kota-kota. Kepengurusan yang solid menjadikan anggota terbina melalui program-program organisasi yang dilaksanakan hingga ke anak ranting nya. Demikian juga organisasi Muhammadiyah. Dua organisasi yang memiliki basis keanggotaan dan kepengurusan yang lebih baik dari lainnya ini memungkinkan untuk menjadi ‘kelompok partisipan’.

Kelompok partisipan tidak sekedar ‘diajak’ menjadi anggota tim yang ‘pasif’, namun lebih dari itu organisasi ini dijadikan ‘pelaku’ aktif melalui sebuah kreasi kegiatan kebijakan pelarangan prostitusi. Organisasi ini berlaku sebagai bagian dari ‘implementor’ di lapangan bahkan juga sebagai creator dalam perumusan kegiatan kebijakan yang akan didanai oleh Anggaran Belanja Daerah, minimal saat proyek inisiasi kepesertaan masyarakat ini dilangsungkan (sebagai proyek percontohan) dengan harapan saat yang akan datang telah terbentuk kesadaran akan kepesertaan alami tumbuh.

Kepesertaan alami apakah bisa tumbuh, pertanyaan itu yang biasanya terlontar dari para pengamat kebijakan yang telah berpengalaman mengamati berbagai program untuk masyarakat yang didasarkan system kegiatan swakelola¹⁰. Sejauh ini program

¹⁰ Program kegiatan swakelola adalah program yang memberikan porsi besar pelaksanaan kegiatan pembangunan pada masyarakat, program ini didorong oleh kegiatan yang di dalamnya ada pendanaan dari pinjaman luar negeri. Bank Dunia, ADB dan beberapa sumber dana pinjaman luar negeri memberikan syarat adanya partisipasi masyarakat untuk pelaksanaan program dengan tujuan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan lebih tinggi dari sebelumnya.

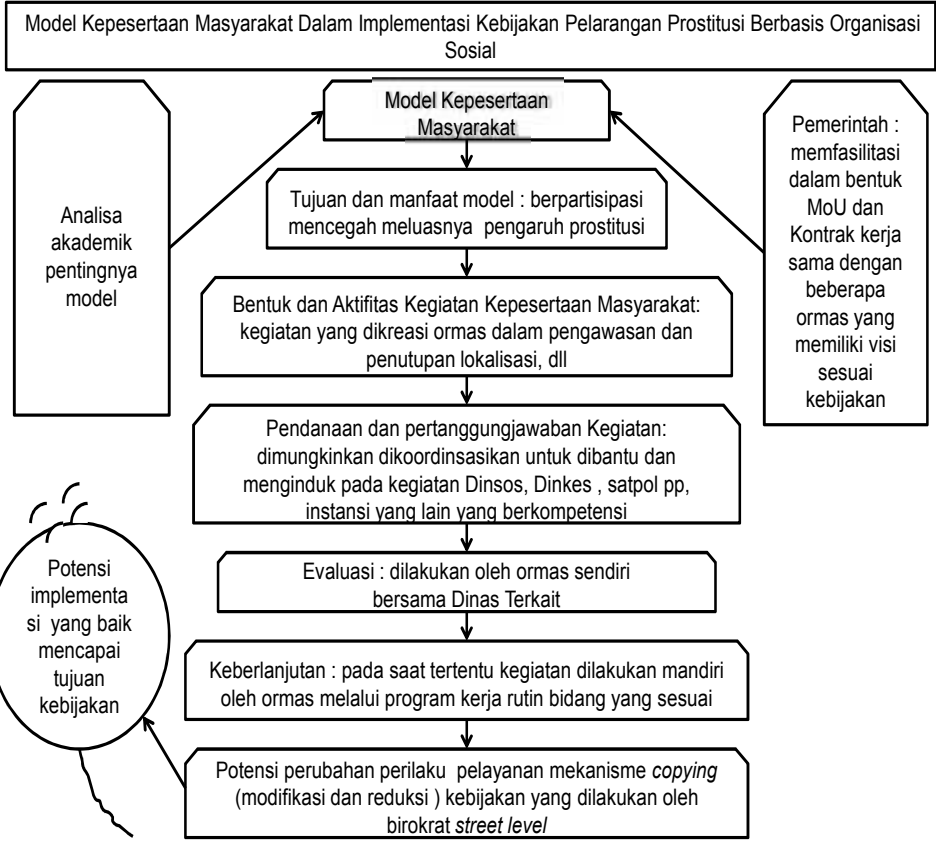
swakelola memang masih tidak sepi dari para pengkritik yang berkaitan dengan beberapa kegiatan tidak berlanjut ketika program sudah usai dari pantauan pemerintah sehingga dianggap tidak muncul partisipasi masyarakat yang sebenarnya diharapkan.¹¹ Namun demikian banyak juga yang menyadari bahwa basis kepesertaan masyarakat pada program PNPM misalnya, itu berbasis pada masyarakat secara individual, di mana mereka tidak memiliki ikatan kepentingan yang tinggi dibanding dengan ikatan yang ada di organisasi Sosial kemasyarakatan lebih-lebih lagi ikatan yang berdasarkan kebenaran atas keyakinan yang dianut (agama). Bisa jadi berbeda jauh oleh karena keanggotaan organisasi keagamaan lebih berdasar pada kesukarelaan dan mengharapkan pahala dari Yang Maha Kuasa. Dengan *background* ini maka perbedaan dengan kegiatan swakelola yang lain sangat dimungkinkan ada.

Model ini mengacu sepenuhnya pada Keputusan Bupati nmo 188/2007 tentang Penutupan eks TPST dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember. Dalam studi ini telah dibuat telaah tentang arah kebijakan tersebut dan pada posisi mana kebijakan itu bisa mengakomodir aktifitas kebijakan yang berkaitan dengan kepesertaan masyarakat yang lebih kongkrit sehingga menjadikan implementasi kebijakan pelarangan prostitusi yang menjadi

¹¹ Kritik banyak muncul, namun keberhasilan program sebagai pemantik/ program inisiasi partisipasi masyarakat juga tidak sedikit baca <http://www.p2kp.org/forumdetil.asp?mid=36698&catid=4&> Raharjo Admaja, Sukses yang Gagal, http://pnpn.mandiri.org/.../final_brochure.apa, PDF. Apa Yang Berhasil, Apa Yang Tidak dan Selanjutnya, Fakta Berdasar Evaluasi dan Studi Terakhir Tentang PNPM Pedesaan dan Generasi, diunduh tanggal 3 agustus 2013 dan

kandungan utama dapat dilaksanakan dengan baik. Lebih jelas amati tabel 9.2 di bawah ini.

Selain saran kebijakan diatas, ada saran yang memiliki urgensi yang tinggi adalah yang berkaitan dengan penelitian lanjutan. Berangkat dari keterbatasan-keterbatasan penelitian ini yang telah disampaikan di Bab I, disarankan ada penelitian yang melihat eksistensi pelacuran liar dari sisi perumusan kebijakan, atau dari faktor jaringan bisnis narkoba dan bisnis kriminal lain misalnya bisnis perdagangan perempuan dan bisnis perjudian yang semuanya menggunakan lokalisasi prostitusi sebagai *bed-rest* atau bahkan *best rest* yang artinya mereka tidak semata-mata menggunakan rumah bordil sebagai tempat membeli layanan seksual, namun mereka juga bersembunyi dan merangkai kejahatan baru dari lokasi itu.



Baga 9.2: Model Implementasi Kebijakan Berbasis Kepesertaan Masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

- Altman, Dennis, Global Sex, 2007, *Politisasi Tubuh, Komersialisasi Tubuh dan Hubungan Internasional*, Penerbit Kalam, Jakarta
- Borowski, Allan. 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 452 (Nov): 193-194
- Brooks, Ann, 2009, Post Feminisme & Cultural Studies, *Sebuah Pengantar Paling Komprehensif*, Jalasutra Jakarta
- Bungin, Burhan, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Raja Grafindo Persada
- 2007, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Raja Grafindo Persada
- Badan Pusat Statistik, 2009, Profil Kecamatan Puger
- Dwijowinoto, Nugroho Riant, 2008, *Gender dan Administrasi Publik, Studi Tentang Kualitas Kesetaraan Gender dalam Administrasi Publik Indonesia Pasca Reformasi 1998-2002*, Pustaka Pelajar Yogyakarta
- 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*, Gramedia Jakarta
- Dur, Robert, and Zountenbier, Robin, 2012, *Working or A Good Couse*, Departement of Economic, Erasmus University Rotterdam, Tinbergen Institute, CE Sifo and IZA
- Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis kebijakan Publik, edisi Kedua*, UGM Press
- Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, New York: M.E Sharpe
- Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Service Rather than Steering". *Public Administration Review* 60 (6)

- Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2003. "The New Public Service: An Approach to Reform". *International Review of Public Administration* 8 (1).
- Dwijowijoto, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Gramedia, Jakarta
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- , 2005, *Mengapa Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- , (Editor). 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ellis, Kathryn Ann, 2009, *Revisiting, Street Level Bureaucracy, in Post Welfare State*, Ph.D, University Of Bedfordshire
- Elmore, Richard F. Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decisions, *Political Science Quarterly*, vol.94 no.4 (winter, 1979-1980) 601-616)
- Edlund, Lena ; Korn Evelyn, *A Theory of Prostitution*, Journal of Political Economy 2002, vol 110 no 11
- Faucault, Michel, 2008, *La Volonte de Savoir Histoire de la Seksualite, Ingin Tahu Sejarah Seksualitas*, Yayasan Obor Indonesia, FIB UI Fotum Jakarta Paris
- Finley, Susan; Sandall, Jane, Some one rooting for you, advocacy and State Level Bureaucracy in maternal healthcare, *Social Care and Medicine*, 69 (2009)
- Hardin, Russel, Altruism and Mutual Advantage, *Social Service Review (September 1993)* University of Chicago
- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hughes, Owen E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction (Second Edition)*. New York: St. Martin Press.
- Halliday, Simon, Nicola Burns, Neil Hutton, Fergus Mcneill, Dan Cyrus Tata, *Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Copyng Mechanisms: A Study of Criminal*

Justice Social Workers in the Sentencing Process, LAW & POLICY, Vol. 31, No. 4, October 2009 ISSN 0265–8240 © 2009

- Hupe, Peter; Hill, Michael, Street Level Bureaucracy and Accountability, *Public Administration* Vol.85, No.2, 2007(279–299) © 2007 The Authors. Journal compilation © 2007 Blackwell Publishing Ltd, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA02148,
- Horton, Paul B. dan Hunt, Chester L., 1987, *Sosiologi*, Penerbit Erlangga, Jakarta
- Hesti Puspitorini; Khalikusabir, Lutfi J. Kurniawan, 2011, *Filosofi Pelayanan Publik, Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Paradigma Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang
- Hull, Terence H, 1999, *Prostitution In Indonesia, Its History End Evolution*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Jones and Barlet, Introduction to Street Level Bureaucrats: The Police Officer, 55300_CH01_FINAL.Pdf
- Koirudin, 2005, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang, Averroes Press
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama)*. Yogyakarta: Gava Media
- Kartono, Kartini, 2003, *Patologi Sosial*, Jilid I, Rajawali Pers Jakarta
- Kholifah, Emy, Penanganan PSK Di Perkotaan di Kabupaten Jember, Antara Kebijakan Represif dan Pendekatan Pemberdayaan, *Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, Vol.VIII, no 1/2007
- , Laporan penelitian tidak terpublikasi, 2002, *Ketimpangan Gender dalam Fenomena Mobilitas Sosial Perempuan Pinggiran Kota, Studi Pada Perempuan Gagal Perkawinan Dan Menjadi Pekerja Seks*, Dirjen Dikti Jakarta
- , Laporan Penelitian tidak terpublikasi, 2008, Model Peanganan Pekerja Seks Komersial (PSK) dan

- Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak di Kabupaten Situbondo, Bappekab Situbondo
- Lipsky, Michael, 2010, *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, Updated Ed, New York, Russel Sage
- Mollenkopf, John , 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service by Michael Lipsky." *The New Republic* (Sept): 37-38.
- Mahmudi, 2007, *Managemen Kinerja Sektor Publik*, UPP STIKEM YKPNMahsun, Mohamad, 2006, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, BPFY Yogya
- Meyers, Marcia, and Susan Vorsanger. "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." *Handbook of Public Administration*. Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 246-56. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012. Chapter DOI: 10.4135/978-1-84860-821-4.n19
- Mayo, Andrea E, Cops, Teachers, and Vampire Slayers: Buffy as Street-Level Bureaucrat, *Administrative Theory & Praxis* 33.4 (Dec 2011): 599-603
- Miles, B. Matthiew dan Hubberman A. Michael, Analisis Data Kualitatif, 2007, UI Press Jakarta
- Moleong, Lexy J., 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, RK Surabaya
- Mudjijono, Sarkem, 2005, *Reproduksi Sosial Pelacuran*, UGM Press
- Mosse, Cleves, Julia, 2007, *Gender dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Naishasy, Syahrin, 2006, *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*, Mida Pustaka Yogyakarta
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. *Reinventing Government (Mewirauahakan Birokrasi): Sepuluh Prinsip untuk Mewujudkan Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta, PPM.
- Ollin, Ros (2005), Professionals, Poachers or Street Level Bureaucrats: Government Policy, Teaching Identities and Constructive Subversions. In: *Discourses of Education in*

- the Age of Imperialism. Trentham Books, pp. 151-162. ISBN 9781858563572*
- Parsons, Wayne, 2001, *Public Policy, Pengantar Teory dan Praktek Kebijakan*, Fajar Interpratama offset
- Pasalong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung, Alfabeta
- Purnomo, Tjahyo; Siregar, Ashadi, 1985, *Dolly, Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, Grafit Press, Jakarta
- Ritzer George, dan Goodman, Douglas J., 2004, *Teori Sosiologi Modern*, Prenada Media Jakarta
- , 2003, *Teori Sosial Post Modernism*, Kreasi Wacana, Yogyakarta
- Sugiono, Metode Penelitian Administrasi, 2005, Alfabeta, Bandung
- Subarsono,AG, 2005. *Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- smith, Endang R.; Mamahit, 2010, *Perempuan-perempuan Kramat Tunggak*, Gramedia Jakarta
- Smith, Steven Rathgeb, Street-Level Bureaucracy and Public Policy *Handbook of Public Administration*. Ed.B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 246-56. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012. Chapter DOI: 10.4135/978-1-84860-821-4.n19
- Strauss, Anselm, Corbin, Juliet, 1997, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Prosedur, Teknik, dan Teori Grounded*, Bina Ilmu Surabaya
- Syam, Nur, 2010, *Agama Pelacur, Dramaturgi Transedental*, LKiS, Yogyakarta
- Scachter, Laurer Hindy. Kevin R Kosar (Ed), StreetLevel-Bureaucracy: The Dilemmas Endure / *PAR PAGE 299 MARCH-APRIL 2011*
- Suharto, Edi, 2008, *Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung
- Thoha, Miftah. 2009. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta, Kencana.

- Taylor, Ian; Kelly, Josie. Professionals, Discretion And Public Sector Reform In The UK: Re-Visiting Lipsky, *The International Journal of Public Sector Management* 19.7 (2006): 629-642.
- Yates, Douglas. 1982. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services by Michael Lipsky." *The American Political Science Review* 76 (Mar): 145-146.
- Smith, Steven. "Street-Level Bureaucracy and Public Policy, *Handbook of Public Administration*, Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 355-66. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012
- Tong, Rosemarie Putnam, 2003, *Feminist Thought, Pengantar Paling Komprehensif Kepada Arus Utama Pemikiran Feminis*, Jalasutra Jakarta
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Perkembangan Mutakhir Ilmu Administrasi Negara, Teori-teori Politik Dewasa Ini*. Penyunting: Miriam Budiardjo dan Tri Nuke Pudjiastuti, Jakarta, Rajawali Pers.
- Utomo, Warsito, 2003, *Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada Yogyakarta
- Vinzant, Janet Coble and Crothers, Lane, *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service* (Washington, DC: Georgetown University Press, 1998)
- Wahyudin, 2003, *Pengakuan Pelacur Jogja*, Tri De, Yogyakarta
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, UGM Press
- Wahab, Abdul Sholichin, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, UMM Press Malang

Internet

Suarakawan.com.18 Apr 2012 // 14:09

Suarakawan.com, 19 Apr 2012 // 19:11

Suarakawan.com,25 Nov 2011 // 14:36

Agenda Merah, htm; 28 Nov 2011

view.resource.php.htm 12/22/2011 10:26:02 AM

<http://Antaraneews.com/berita/377393/gilang01afa.blogspot.com>,
23 Des,2012,

<http://m.sosbud.kompasiana.com/post>

http://pnpn.mandiri.org/.../final_brochure.apa, PDF

(<http://nasional.inilah.com/read/detail/1235722>, Senin, 14
Februari 2011 | 10:59 WIB

[<http://us.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/12/tgl/14/time/09213>

1/idnews/498282/idkanal/10], 14/12/2005 09:21 WIB)

TEMPO.CO Rabu, 18 Juli 2012 | 13:11 WIB, Banyuwangi

<http://bataviase.co.id/node/99389>] 17 Feb 2010

Kompas.Com/Read/2012/10/02/15463068

Agenda Merah, htm; 28 Nov 2011

Undang-undang dan Berita Acara Persidangan

Peraturan Daerah kabupaten Djember nomor 16 tahun 1957,
tentang Pemberantasan Pelacuran Dalam Daerah
Kabupaten Jember

Peraturan Daerah Kabupaten Jember, nomor 8 tahun 1968, tentang
Pemberantasan Pelacuran

Peraturan Daerah Kabupaten Jember nomor 14 tahun 2001,
tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember

Keputusan Bupati Jember nomor 64 tahun 2002, tentang
Perubahan Status dan Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi
Prostitusi Puger Kulon Menjadi Tempat Pelayanan Sosial
Transisi untuk Pekerja Seks Komersial di Kabupaten
Jember

Keputusan Bupati Jember nomor 39 tahun 2004, Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Puger Kulon menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi Untuk Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Jember

Keputusan Bupati nomor 188.45/35/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi Untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember

Berita Acara Tindak Pidana Ringan No.Pol.BP/68/VI/2012, No.Pol.BP/72/VI/2012, No.Pol.BP/71/VI/2012

Majalah

Suara Hidayatullah, Desember ,2011

Surat Kabar :

- "Ditinggal Suami Jadi PSK", *Radar Jember*, 3/2/2005
- "Digerebeg, Celana Dalam Tertinggal", *Radar Jember*, 15/2/2005
- "Giliran Warung Mesum Dirasia", *Radar Jember*, 17/2/2005
- "Didenda, PSK Tersenyum", *Radar Jember*, 18/2/2005
- "Anggota DPRD Kabupaten Jember, Blusukan Ke Lokalisasi, Tahun 2005 Harus Tuntas", *Radar Jember*, 22/2/2005
- "Ditangkap 24 Pelacur Asing, Diduga Dibekengi Orang Kuat", *Radar Jember*, 24/2/2005
- "Meski Dilarang, Praktek Prostitusi Jalan Terus Di Situbondo", *Jember News Visioner*, 23-28 Feb. 2005
- "Duka Menertibkan PSK Di Situbondo", *Radar Banyuwangi*, 10/10/2005
- "Traficking, 18 Wanita Dijual Ke Jepang Oleh PT MDI Jakarta", *Jawa Post*, 22/10/2005
- "Trafiking, Masih Tampung 30 Wanita, PT MDI Jakarta" , *Jawa Post*, 23/10/2005
- "Kota Jember Jadi Ajang Prostitusi, Perlu Upaya Penanganan Terpadu", *Memo*, 4/9/2005
- "PSK Rawan IMS", *Radar Banyuwangi*, 24 /6/ 2006

- “Banyak PSK Tak Terlokalisir”, *Radar Banyuwangi*, 28/6/2006
- “11 PSK Dikurung Tiga Hari, Ngotot Jualan Selama Romadhon”, *Radar Banyuwangi*, 11/10/2006
- “Belasan PSK Situbondo Dijaring, Dibina 20 Hari Diajari Bikin Kue”, *Radar Banyuwangi*, 23/11/2006
- “Membina Wanita Kupu-Kupu Malam di BLK Ngesti Utomo, Disodoro Kerudung Dikira Taplak Meja”, *Radar Banyuwangi*, 2/12/2006
- “Gunung Sampan (GS) Marak Lagi, Anggota DPR Blusukan Cari Data, Dicurhati Germo Hingga Temukan PSK Bawah Umur”, *Radar Banyuwangi*, 5/12/2006
- “GS Mulai Dibongkar, Pagar Tidak Dibongkar Agar Masih Terlihat Rapi”, *Radar Banyuwangi*, 6/12/2006
- “Tak Ada Toleransi, Tutup ! Pekan Depan Dewan Panggil Pemkab”, *Radar Jember*, 3/3/2007
- “Jumlah PSK Jember 60”, *Radar Jember*, 3/3/2007
- “PSK Shock dengan Vonis 14 Hari Tipiring, Melanggar Perda Larangan Pelacuran”, *Radar Jember*, 5/3/2007
- “PSK Puger Jelang Penutupan, Beri Kami Kesempatan Untuk Kumpulkan Bekal”, *Radar Jember*, 9/3/2007
- “Oke Jika Ada Ganti Rugi, Tuntutan Mucikari Jelang Penutupan Losisi”, *Radar Jember*, 9 /3/2007
- “ Detik-Detik Penutupan TPST Puger, Menentukan Model Pemberdayaan Untuk WTS, Keinginan ‘Mantan’ WTS Akan Dituruti”, *Radar Jember*, 15 /3/2007
- Berbagi Pengalaman dengan Para Mantan WTS yang Mengikuti Pelatihan, Awalnya Ragu-Ragu, Sekarang Banyak Langganan, *Radar Jember*, 15 /3/2007
- “PSK Siap Melawan, Pemkab Tak Gubris Saran Bakorwil *Radar Jember*, 26 /3/2007
- “Langsung Main Atas, Mengadu Ke Bakorwil Malang Tuntut Penundaan, *Radar Jember*, 26 /3/2007
- “Ngebut Cari Sangu”, *Radar Jember*, 26 /3/2007
- “PSK Puger Mulai Ngecer, Tersebar di 20 Lokasi”, *Radar Jember*, 25/3/2007
- “Mulai Angkat Kaki, Menjelang Penutupan, Losisi Kebanjiran Tamu”, *Radar Jember*, 27 /3/2007
- “PSK Emoh ke BLK Memilih Pindah ke Batam atau Kalimantan”, *Radar Jember*, 29/3/2007

- "Tim Evaluasi Kecele, Losisi sepi Mucikari Emosi, Sebagian Pindah Ke Lokalisasi Liar", *Radar Jember*, 28/3/2007
- "Pemkab Klaim Sukses, *Radar Jember*, 30/3/2007
- "Polisi Gagalkan Penjualan Gadis, Sempat Diseksiap, Hendak Dipekerjakan di Bali", *Radar Banyuwangi*, 8/5/2007
- "Korban Trafiking, 8 siswi, Pelajar Yang Terjerumus Prostitusi", *Radar Jember*, 27/5/2007
- "Sejumlah tempat Mesum Mulai Dirazia, Mucikari Mulai Alih Profesi", *Radar Banyuwangi*, 25/4/2007
- "Losisi Puger Menggeliat Lagi, Tak Malu-Malu Gaet Tamu Di Depan Pintu", *Radar Jember*, 28/6/2007
- "GERAMB Demo Penutupan Pelacuran, Sumber Kembang Pasrah, Sumber Loh Siap Melawan", *Radar Banyuwangi*, 1/8/2007
- "Sumber Loh Tahlilan, PSK Klompangan Pulang Kampung, Mengunjungi Tempat Pelacuran Di Tengah Desakan Penutupan", *Radar Banyuwangi*, 2/8/2007
- "Obrak Warung Remang-Remang, Jaring 9 PSK, Persawahan Burnik Desa Kotakan Situbondo PSK Marak Lagi", *Radar Banyuwangi*, 3/8/2007
- "PSK Kucing-Kucingan", *Radar Banyuwangi*, 5/8/2007
- "Tujuh Belas PSK Situbondo Digaruk, Jelang Ramaddhon Razia Mulai Digencarkan", *Radar Jember*, 3/9/2007
- "Puasa Pelacuran di Situbondo Jalan Terus, Andalkan Trantib Operasi Mlempem", *Radar Jember*, 21/9/2007
- "Meski Dilarang, Praktik Prostitusi Jalan Terus", *Jember News Visioner*, 23-28 Februari 2005
- "Risma Tak Gentar Di Demo", *Jawa Pos*, 27 Oktober 2010
- "Peghuni Dolly Menolak, Soal Rencana Pemkot memasang CCTV, *Jawa Pos*, 27 Oktober 2010
- "Risi Etalase Wisma, Warga Masyarakat Setuju Pemkot, *Jawa Pos*, 27 Oktober 2010
- " Pro Dolly Demo, PSK Tak Laku Gara-Gara akan Di-CCTV, *Jawa Pos*, 4 November 2010
- "Bos Wanita Panggilan Dibekuk" *Radar Jember* 5 November 2010
- "Satpol PP dan PSK Kejar-Kejaran" *Radar Jember*, 11 Januari 2011
- "Pemasok Ayam Kampus ditangkap" *Radar Jember*, 12 Januari 2012
- "Rekam Sidik Jari PSK, Camat Wajib Pantau Lokalisasi, *Jawa Pos*, 13 Januari 2011

- "Menguak Binis Esek-Esek Ayam Kampus, Baru Mau Berhenti Setelah Lulus Kuliah, *Radar Jember*, 14 Januari 2011
- "Tolak Ditiduri, Pisau Bicara, PSK Besini ditusuk" *Radar Jember*, 5 Februari 2011
- "Dolly, Makin Sepi", *Jawa Pos*, 30 Mei 2011
- "Lokalisasi Liar Menjamur, Sulit didata Petugas Medis Datang Langsung Kabur" *Radar Jember*, 15 Agustus 2011
- "Obrak Prostitusi Liar di 10 Kecamatan, Banyak PSK Kabur, Operasi diduga Bocor, *Radar Jember*, 30 September 2011
- "Satpol PP Razia KTP di Hotel" *Radar Jember* 20 Juli 2012
- "Razia Rutin Antisipasi Trafficking" *Jawa Pos*, 20 Juli 2012
- "PSK Pensiun Dapat Pesangon Rp.5 Juta" *Radar Jember*, 23 Juli 2012
- "Anggota FPI Sisir Besini, tanpa Hasil Karena Penghuni Pulang", *Radar Jember*, 2 Agustus 2012
- "Johan Pribadi, Mantan Mucikari jadi Pejuang HIV/AIDS, Tekankan Pendekatan Door To Door, Tolak Kondomissi, *Radar Jember* 27 Agustus 2012
- "Kondom Jadi Bukti Keyko", *Jawa Pos*, 24 September 2012
- "Pemkot Razia ABG Se Surabaya" *Jawa Pos*, 24 September 2012
- "Pulang PSK dan tutup tiga Wisma" *Jawa Pos* 28 September 2012
- "Berkas P-21 Keyko kena UU Trafficking" *Jawa Pos* 2 Oktober 2012
- "Siang Bolong enam PSK Di Garuk di Puger" *Radar Jember* 21 November 2012
- '27 Pasangan Digerebek Diduga Berbuat Mesum di Hotel Beringin Indah (Satpol PP Razia KTP), *Radar Jember*, 28 November 2012
- "Lokalisasi Pulo Gantol Ditutup", *Radar Jember*, 11 Desember 2012
- "Dolly Sasaran Terakhir", *Jawa Pos*, 2 Januari 2013

INDEX

- A Altman, 5, 52, 170
- B Borowski, 28,
- D Dwijowinoto, 18
Dur, 282
- E Elmore,20,332
- H Hardin, 304,310
Halliday,21,80,282
Hupe,28
Horton,9,
Hull,5
- J Jones,5
- K Keban,30, 101, 161
Kartono, 9,124
- L Lipsky,20,23,24,184,210, 243,265,267, 282, 290,
295, 303, 330, 332, 339
- M Mollenkopf, 28
Miles, 96,97,
Moleong,70,73,77,80,84,89,94,238,
Mudjijono, 4,57,60,61,294
- O Ollin, 148
- P Parsons,19,34,37,117,163,332,
- R Ritzer, 52,53,165,171
- S Sugiono,73,
Sedyaningsih,54,55,56,67,68,69,
Smith, 31
Strauss, 95,338
Syam, 54,
- T Taylor,282
Tong, 163
- V Vinzant, 282
- W Wahyudin, 54
- Y Yates, 27,28



RIWAYAT HIDUP PENULIS

Dr. Emy Kholifah Rahmaningsih, M.Si adalah seorang dosen senior di Universitas Muhammadiyah Jember Program Studi Ilmu Pemerintahan. Gelar kesarjanaannya S1 nya diperoleh dari Universitas Airlangga Surabaya dan lulus tahun 1991.

Pada tahun 1993 dia melanjutkan studi Magister pada jurusan Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan lulus pada tahun 1994. Tahun 2014 diraihinya gelar Doktor dari Universitas Jember. Selain melakukan kegiatan belajar mengajar, Dr. Emy Kholifah R. juga aktif melakukan penelitian dan pengabdian pada masyarakat. Beberapa kali penelitiannya didanai oleh Dirjen Dikti dan dari luar negeri. Penelitian tentang Perubahan Pola Kerja Wanita Tani Akibat Pengaruh Dibangunnya Lokasi Perumahan adalah penelitiannya yang didanai oleh the Toyota Foudation Jepang. Sedangkan penelitian tentang Model Pemberdayaan perempuan PSK di Kabupaten Jember dan Kabupaten Situbondo pernah dilakukannya dengan biaya dari Dikti dan kerjasama dengan Pemerintah Daerah. Di samping penelitian, yang dilakukannya adalah pengabdian pada masyarakat khususnya pendampingan perempuan PSK dan pendampingan pada keluarga nelayan. Kegiatan konferensi dan seminar juga dilakukan dalam kapasitas sebagai presenter dan peserta di dalam maupun di luar negeri, khususnya yang pernah diikutinya adalah di Malaysia dan Cambodia.

Buku ini berasal dari hasil penelitian yang bertujuan menjelaskan proses implementasi kebijakan prostitusi. Kebijakan tentang pelarangan prostitusi yang tidak dapat mencapai tujuan kebijakan dalam menghilangkan prostitusi dan mucikari pada banyak rumah bordil liar. Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dalam menganalisis para individu yang memiliki pengalaman dalam implementasi kebijakan. Hasil studi adalah *street level bureaucrats* melakukan implementasi kebijakan dengan memodifikasi kebijakan dan mengurangi layanan. Perilaku itu disebabkan oleh motivasi korup para oknum birokrat, target kebijakan yang terlalu tinggi, perasaan kasihan terhadap para pembangkang kebijakan, keterlibatan birokrat yang lebih atas, dan kurangnya kontrol publik. Modifikasi dan reduksi itu menyebabkan tetap eksisnya rumah-rumah bordil liar. Penyimpangan dalam implementasi kebijakan itu, menimbulkan konflik dengan masyarakat umum yang ingin kebijakan dilaksanakan secara proporsional. Ini adalah efek buruk yang dituai oleh birokrasi, karena inkonsistensi dalam implementasi kebijakan. ‘Menikmati’ kesalahan kebijakan selama bertahun-tahun, melalui penerimaan uang ‘sogokan’ dan dukungan politik dari komunitas pelacuran satu sisi atau menerima ‘serangan’ dari komunitas umum. Semua itu menyebabkan ambiguitas dalam diri individu birokrat *street level*.