

ANALISIS KONTRADIKSI AKTIVITAS PROSTITUSI DI EKS. LOKALISASI PAKEM, BANYUWANGI

Irfan Efendi, Hary Priyanto, Niko Pahlevi Hentina
Komisi Penanggulangan AIDS. Kabupaten Banyuwangi
email : irfneee@gmail.com

Abstract: Analysis of the contradictions in prostitution activities at the former Pakem localization, Banyuwangi, covers several important points. The main issue lies in the uncertainty of the status of the former localization area that was supposed to be closed, yet there are still covert prostitution activities. This research aims to understand the social dynamics and conflicts that arise due to the presence of prostitution in the area. The research methodology uses a qualitative approach with purposive sampling and snowball sampling techniques to determine informants. Data collection was carried out through interviews, observations, and documentation. The research results show that although the government has made efforts to close down former localization areas, prostitution activities continue, causing dissatisfaction among the community. The discussion reveals that this contradiction creates social conflict between the community that rejects the existence of prostitution and those who consider it a source of income. The government's performance in enforcing regional regulations is also considered less effective, causing the community to feel unprotected. The conclusion of this research emphasizes the need for decisive action from the government to permanently close former localization areas and enhance collaboration between the government, law enforcement, and the community to create a safer and more orderly environment.

Keywords: Prostitution, Social Conflict, Public Policy

Abstrak: Analisis mengenai kontradiksi aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem, Banyuwangi mencakup beberapa poin penting. Poin permasalahan terletak pada ketidakpastian status eks lokalisasi yang seharusnya ditutup, namun masih terdapat aktivitas prostitusi secara terselubung. Penelitian ini bertujuan untuk memahami dinamika sosial dan konflik yang muncul akibat keberadaan prostitusi di kawasan tersebut. Metodologi penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik purposive sampling dan snowball sampling untuk menentukan informan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pemerintah telah berupaya menutup eks lokalisasi, aktivitas prostitusi masih berlangsung, menimbulkan ketidakpuasan di kalangan masyarakat. Pembahasan mengungkapkan bahwa kontradiksi ini menciptakan konflik sosial antara masyarakat yang menolak keberadaan prostitusi dan pihak-pihak yang menganggapnya sebagai sumber pendapatan. Kinerja pemerintah dalam menegakkan peraturan daerah juga dinilai kurang efektif, sehingga masyarakat merasa tidak terlindungi. Kesimpulan dari penelitian ini menegaskan perlunya tindakan tegas dari pemerintah untuk menutup eks lokalisasi secara permanen dan meningkatkan kolaborasi antara pemerintah, aparat penegak hukum, dan masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang lebih aman dan tertib.

Kata Kunci: Prostitusi, Konflik Sosial, Kebijakan Publik

Jurnal Katarsis is licensed under [CC BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Pendahuluan

Kabupaten Banyuwangi terdapat 12 lokalisasi prostitusi. Dari total 25 kecamatan yang ada, tempat prostitusi tersebar di 12 kecamatan. Di antaranya adalah Belibis Kecamatan Rogojampi, Warung Panjang Kecamatan Kalipuro Desa Ketapang, Padang Pasir Kecamatan Rogojampi, Kelopooan Kecamatan Sempu, Sumber Kembang Kecamatan Tegalsari, kawasan

Turian Kecamatan Purwoharjo, Gempol Porong Kecamatan Cluring, Bomomulyo Kecamatan Srono, Ringintelu Kecamatan Bangorejo, Sumber loh Kecamatan Singojuruh, dan kawasan Pulau Merah Kecamatan Pesanggaran. Sedangkan daerah kota lebih banyak rumah musik yang beralih fungsi sebagai tempat transaksi seks seperti eks lokalisasi Pakem yang terletak di daerah

tambak, berada di Kelurahan Kertosari Kecamatan kota Banyuwangi.

Eks lokalisasi Pakem menjadi sebuah tempat komoditi yang dipertentangkan hingga perdebatan antara cara pandang masyarakat Kelurahan Kertosari dengan tamu eks lokalisasi pakem dan antara masyarakat Kelurahan Kertosari dengan pemerintah Kelurahan Kertosari karena tidak ada tindak lanjut terhadap keberadaan eks lokalisasi pakem sampai saat ini. Yang menjadi sorotan tajam masyarakat Kelurahan Kertosari adalah kegiatan dari komersialisasi seks tersebut hingga dampak langsung dari keberadaan eks lokalisasi pakem.

Sebagaimana diungkapkan Sariono selaku Rukun Tetangga (RT) 01 Kelurahan Kertosari menyampaikan bahwa “Adanya keluhan kesah hingga perdebatan dari masyarakat yang tidak menginginkan adanya aktivitas prostitusi di Kelurahan Kertosari karena suara musik yang cukup mengganggu hingga tamu dari eks lokalisasi pakem yang meresahkan warga karena bermabuk-mabukan hingga perkelahian diluar kawasan eks lokalisasi pakem”.

Adapun pendapat masyarakat Kelurahan Kertosari bahwa seseorang yang tidak melakukan zina akan ikut mendapat dosa jika membiarkan atau tidak menasehati pelaku zina yang dia ketahui. Pernyataan diatas menjadi problematika di masyarakat Kelurahan Kertosari yang menimbulkan kontradiksi pada aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem dan membuat lokalisasi ini selalu menjadi perdebatan dalam masyarakat. Sebagaimana fenomena yang ditemukan di eks lokalisasi Pakem bahwasannya para pekerja seks (PS) masih melakukan aktivitas tersebut secara terselubung demi mempertahankan hak kerja mereka. Laini (2021, 01 Juni) menyatakan bahwa “Aktivitas bisnis prostitusi di eks Lokalisasi Pakem, pihak pemerintah harus melakukan penutupan. Selain meresahkan masyarakat, aktivitas prostitusi seperti itu juga dilarang oleh agama dan pemerintah. Karena bisnis prostitusi jelas menyalahi aturan, jika benar ada bisnis seperti itu di eks Lokalisasi”.

Penjelasan tersebut sesuai dengan pendapat Saminiati selaku masyarakat Kelurahan Kertosari pada (2022, 13 Januari) menyampaikan bahwa “Eks lokalisasi pakem sudah ditutup, namun walau sudah ditutup eks lokalisasi ini masih tidak sepenuhnya ditutup, hanya bagian luar saja tempat tersebut ditutup namun kenyataannya di eks lokalisasi masih terdapat aktivitas prostitusi.”

Perdebatan antara penutupan dan mempertahankan eks lokalisasi Pakem merupakan embrio dari konflik sosial dan bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Banyuwangi yang menginginkan tidak ada aktivitas prostitusi. Sebagaimana ayat 1, 2, dan 3 pada pasal 19 dalam Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2014, tentang: Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat yang berbunyi “Larangan menerima tamu pada pemilik hotel atau rumah penginapan yang tidak memiliki kartu tanda penduduk (KTP) dan bukan muhrimnya. obat-obatan terlarang serta melakukan tindak prostitusi, perjinahan, dan perjudian”.

Peraturan Daerah (Perda) tersebut merupakan bagian dari kebijakan publik yang bertujuan untuk menjamin terciptanya kondisi yang kondusif di Kabupaten Banyuwangi, karena dengan situasi yang kondusif semua aktivitas yang terjadi dapat terkendali dengan baik guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang tentram, tertib dan nyaman.

Marx (2001) menyampaikan: “Masyarakat adalah struktur yang mengalami perkembangan akibat adanya pertentangan antara kelompok yang dibedakan kepentingan ekonomi”. Berdasarkan pandangan Marx tersebut, bahwa pada aspek sosial dalam kehidupan bermasyarakat memang selalu terjadi masalah-masalah sosial yang terus berkembang sejalan dengan perkembangan zaman, terutama yang berkaitan dengan masalah prostitusi seperti keberadaan lokalisasi Pakem, yang dimana pada hakikatnya masyarakat menginginkan kehidupan yang tertib dan tentram tetapi adanya prostitusi tersebut berdampak pada konflik sosial.

Dari aspek agama dan moral keberadaan lokalisasi Pakem erat kaitannya dengan perkembangan nilai akhlak generasi muda pada khususnya dan kehidupan masyarakat pada umumnya. Bagi masyarakat yang tidak memiliki benteng keimanan yang kuat, mereka banyak terjerumus ke lembah hitam dengan bermabuk-mabukan dan menganggap suatu hal biasa terjun sebagai pelanggan atau penjamin seks. Sebagaimana diketahui secara umum bahwa prostitusi itu sangat dekat dengan tindakan persetubuhan di luar nikah, yang mana dalam pandangan Islam tindakan tersebut dapat dikatakan sebagai zinah. Dalam Al-Quran sendiri perbuatan zinah itu tergolong sebagai perbuatan yang haram.

Dari aspek hukum, prostitusi dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan kaidah hukum pidana. Tindak pidana yang terkait dengan prostitusi mengancam dengan hukuman penjara kepada siapa saja yang pekerjaannya atau kebiasaannya dengan sengaja mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang ketiga.

Aparatur pelaksana atau implementor kebijakan Pemkab Banyuwangi dalam penanganan prostitusi dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik. Pemkab Banyuwangi menerapkan Perda yang berkaitan dengan ketertiban dan ketentraman dimasyarakat, yaitu Perda nomor 11 Tahun 2014. Pada dasarnya Perda menghasilkan suatu kebijakan yang diperlukan oleh suatu daerah tertentu untuk mengatur daerahnya sendiri, dan tentunya Perda yang dibuat harus mewakili kepentingan masyarakat. Berlandaskan Perda, Pemerintah Kelurahan Kertosari bekerja sama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Banyuwangi sebagai implementor kebijakan publik. Pihak Satpol PP secara tegas menindak dan memproses secara hukum jika mendapati transaksi prostitusi masih berjalan. Dalam upaya penutupan kegiatan prostitusi, petugas pemerintah, aparat kepolisian serta Dinas Sosial dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang ada kerap melakukan

pendataan, tetapi tidak punya catatan tentang jumlah orang yang mensuplai Pekerja Seks Komersial (PSK) apalagi jumlah konsumen pemakai jasa PSK meski *stakeholder* tersebut sangat berkaitan dengan keberadaan para PSK.

Dilihat dari kacamata hukum yang berlaku di Indonesia bahwa semua yang terlibat dalam prostitusi baik PSK, orang yang menyediakan tempat, dan mempermudah dalam proses prostitusi akan diminta pertanggungjawabannya secara pidana. Menimbang dampak yang ditimbulkan dan sesuai dengan hukum yang berlaku, sudah seharusnya pemerintah pusat sampai dengan pemerintah kelurahan mengambil tindakan dalam upaya penertiban serta ketentraman dalam masyarakat dan segala sesuatu yang mengandung unsur prostitusi. Sebagaimana disampaikan Ndraha (dalam Labolo 2014:6) bahwa "Pemerintah adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat."

Pemerintah Kelurahan Kertosari merupakan pengelola wilayah yang menangani permasalahan PS dalam masyarakat. Fenomena PS merupakan kegiatan prostitusi yang menghambat ketertiban, kesejahteraan dan juga ketentraman di masyarakat. Terdapat pandangan bahwa PS dapat mempengaruhi kenyamanan masyarakat. Dengan demikian peran pemerintah juga sangat penting dalam mengimplementasikan Perda.

Para implementor kebijakan publik sedapat mungkin meminimalisir setiap permasalahan yang ditemui dalam implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *Problem Solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan. Pemerintah Kelurahan Kertosari diharapkan patuh terhadap Perda agar masyarakat tertib dan tentram, tetapi uraian tersebut ternyata belum terlaksana secara maksimal dikarenakan masih adanya kontradiksi dari masyarakat terhadap keberadaan eks lokalisasi yang sudah tutup,

namun pada nyatanya masih ada aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem. Kegiatan tersebut tentunya melanggar Perda, maka dari itu pihak Pemerintah Kelurahan Kertosari perlu berkoordinasi dengan Satpol PP yang memiliki tugas dan kewenangan sebagai penegak Perda, yang dalam penelitian ini terkait penertiban praktek prostitusi serta institusi lain agar sebagai efek jera pelaku prostitusi, baik yang dilakukan “terbuka” maupun prostitusi secara sembunyi-sembunyi.

Prostitusi adalah pertukaran hubungan seksual dengan uang atau hadiah sebagai suatu transaksi perdagangan. Prostitusi sendiri bukanlah fenomena asing di mata dan telinga kita. Karena prostitusi adalah model bisnis tertua dunia, baik itu berwadah legal maupun yang berwadah ilegal. Fenomena prostitusi yang sering terjadi di masyarakat selalu identik dengan wanita, dikarenakan wanita sebagai simbol keindahan, maka setiap yang indah biasanya menjadi target pasar yang selalu dijadikan komoditi yang mampu menghasilkan uang. Bahkan dengan perkembangan jaman dan dampak dari perkembangan penduduk yang cepat, maka munculnya prostitusi juga berkembang pesat. Biasanya mereka hidup dalam suatu koloni tertentu yang biasa disebut sebagai lokalisasi. Selain aktivitas bisnis seksual, peristiwa peristiwa penganiayaan, pemerasan, penggunaan obat terlarang, dan bentuk kejahatan lainnya juga ada dalam lokalisasi tersebut. Sebagaimana disampaikan Kartono (dalam bunga 2011:42) bahwa prostitusi terbagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:

Pertama, Prostitusi menurut aktivitasnya: (a) Prostitusi yang terdaftar. Prostitusi yang pelakunya diawasi oleh bagian *Vice Control* dari kepolisian, yang dibantu dan bekerja sama dengan Jawatan Sosial dan Jawatan Kesehatan. (b) Prostitusi yang tidak terdaftar. Termasuk dalam kelompok ini ialah mereka yang melakukan prostitusi secara gelap-gelapan dan liar, baik secara perorangan maupun kelompok.

Kedua, Prostitusi menurut jumlahnya: (a) Prostitusi yang

beroperasi secara individual merupakan single operator. (b) Prostitusi yang bekerja dengan bantuan organisasi dan sindikat yang teratur rapi.

Ketiga, Prostitusi berdasarkan tempat penggolongan atau lokasinya: (a) Segreasi atau lokalisasi, yang terisolasi atau terpisah dari kompleks penduduk lainnya. (b) Rumah-rumah panggilan *call houses*, tempat *rendezvous, parlour*.

Memaknai pernyataan diatas, prostitusi dapat digolongkan dalam jenis hubungan yang diberikan yakni heteroseksual dan homoseksual, kelegalan pelaksanaan praktik prostitusi yaitu prostitusi terdaftar dan tidak terdaftar, prostitusi menurut jumlahnya yaitu PS individual dan terorganisasi, serta prostitusi berdasarkan lokasinya yaitu prostitusi lokalisasi dan rumah-rumah panggilan.

Hal pertama yang terlihat tentang perempuan pekerja seks komersial adalah para perempuan yang amoral, tidak tahu malu, penggoda lelaki, dan tidak layak bagi para perempuan pekerja seks komersial untuk dihargai sehingga kehadiran para PSK ditengah-tengah kehidupan masyarakat dianggap mengganggu nilai dan norma yang ada didalamnya karena dapat menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan tempat tinggal masyarakat tersebut. PSK atau pelacuran merupakan suatu perilaku menyimpang dengan tujuan komersial, yang mana perilaku ini melanggar norma, kaidah dan nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat, hal ini menjadikan PSK atau pelacuran sebagai salah satu bentuk masalah sosial yang ada didalam masyarakat karena pelacuran yang terjadi oleh para PSK tersebut dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat sekitarnya seperti penyebaran penyakit *Human Immunodeficiency Virus dan Acquired Immune Deficiency Syndrome (HIV/AIDS)*, penyebaran narkoba, beredarnya minuman keras, serta dapat merusak citra bagi lingkungan masyarakat Kelurahan Kertosari.

Eks Lokalisasi Pakem didirikan untuk melokalisir PSK yang berkeliaran

sembarangan malah ditanggapi negatif oleh masyarakat yang memandang melalui perspektif negatif saja. Namun tidak sedikit yang mendukung lokalisasi ini untuk tetap eksis karena dianggap sebagai solusi untuk memberikan yang terbaik bagi PSK di eks lokalisasi Pakem dan masyarakat Kelurahan Kertosari untuk memperkecil problematika masalah sosial. Lokalisasi Pakem juga dianggap memberikan hal yang positif terhadap masyarakat sekitar karena memberikan sebuah lapangan pekerjaan yang baru, yakni adanya bidang usaha lain misalnya dengan menjadi pedagang di daerah lokalisasi dan menjadi tukang ojek di area tersebut. Meskipun oleh sebagian masyarakat Kelurahan Kertosari, keberadaan lokalisasi dianggap positif, namun presentasinya kecil. Oleh sebab itu, bagi masyarakat Kelurahan Kertosari keberadaan lokalisasi tetap dikatakan sebagai tempat yang bermakna negatif sehingga harus ditutup. Ada satu hal yang belum pernah disadari oleh semua masyarakat yang kontra, bahwa sejarah telah membuktikan sebenarnya prostitusi sulit diberantas atau ditanggulangi dan akan berdampak negatif lagi jika prostitusi ditekan maka akan mengakibatkan pertumbuhan prostitusi baru.

Satu sisi perilaku prostitusi dianggap melawan nilai norma moral, disatu sisi lagi dapat ditolerir karena alasan nilai ekonomi, baik itu terpenuhinya kebutuhan ekonomi keluarga dari pekerja prostitusi itu sendiri, maupun orang lain yang bekerja dengan cara memanfaatkan keberadaan praktik prostitusi tersebut. Di sisi lain, terdapat akibat negatif berupa patologi sosial, yaitu suatu tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal.

Atas realitas prostitusi yang berdampak pada suatu situasi sosial seperti ini pada akhirnya mudah mengembangkan tingkah laku patologis yang menyimpang dari norma umum, sehingga timbul kelompok-kelompok di tengah masyarakat yang terpecah-pecah. Kontradiksi pada aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem

menimbulkan konflik sosial yang merupakan persoalan menyangkut tata kelakuan immoral, berlawanan dengan hukum dan bersifat merusak. Beberapa masalah sosial penting di Indonesia yang masuk dalam kategori pelanggaran nilai dan norma salah satunya adalah prostitusi. Berdasarkan uraian tersebut, aspek kelancaran dan tidak adanya persoalan merupakan substansi dalam skripsi ini.

Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses kinerja implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan di Kelurahan Kertosari tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektifitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan oleh kinerja individu dan kepatuhan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

Telah dikemukakan bahwa proses implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Hal ini dipahami karena proses implementasi melibatkan interaksi banyak variabel sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Kompleksitas dalam proses implementasi tidak jarang memunculkan sejumlah permasalahan. Permasalahan dapat diidentifikasi melalui alat atau indikator yang dapat dijadikan sebagai alat analisis untuk memecahkan masalah tersebut. Sebagaimana disampaikan Rippley dan Franklin (1986) bahwa :

"Keberhasilan implementasi kebijakan ditinjau dari tiga faktor: a) perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana, b) keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan c) implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program."

Berdasarkan uraian tersebut, aspek kepatuhan aparatur merupakan substansi penting dalam skripsi ini. Karena dengan kepatuhan aparatur dapat mendukung kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat agar kontradiksi tersebut dapat terkontrol dengan baik. Untuk kesuksesan

Pemerintah kelurahan Kertosari dalam meminimalisir angka kemaksiatan dan memerangi perdagangan manusia, sebaiknya razia penertiban PSK di sejumlah lokalisasi dilakukan secara tertutup. Yakni razia dengan mengerahkan Kominda (Komunitas Intelegen Daerah) yang beranggotakan dari TNI (Tentara Nasional Indonesia), Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia), Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan penegak hukum lainnya yang dikomando dibawah Bangkespol (Badan Kesatuan Bangsa dan Politik) di Banyuwangi.

Satpol PP Kabupaten Banyuwangi mempunyai tanggung jawab sebagai penegak dari Peraturan Daerah yang berlaku. Dalam kaitannya dengan Pemberantasan Pelacuran dan Perbuatan Asusila yang ada di Kelurahan Kertosari, Satpol PP berperan untuk melakukan pengawasan dan penindakan terhadap agar dalam kehidupan masyarakat tercipta suasana yang tertib dan tentram. Sebagaimana yang tercantum dalam melaksanakan tugas pokok maupun fungsinya, Satpol PP mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, menegakkan Perda dan Peraturan Bupati (Perbup) serta memberikan perlindungan kepada masyarakat. Berkaitan dengan fenomena diatas diperlukan sebuah kolaboratif antara masyarakat, Satpol PP dan Pemerintah untuk meminimalisir aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem agar tidak menjadi sebuah kontradiksi di masyarakat.

Efektifitas kinerja implementor kebijakan publik sudah cukup baik dengan ditutupnya eks lokalisasi Pakem secara resmi dan bertahap, penutupan tersebut Berdasarkan Perbup nomor 88 tahun 2011, tentang Pencegahan dan Penanggulangan PSK. Sebagaimana disampaikan Anas (2014, 24 Juni) bahwa "Prostitusi bukan lagi persoalan kebiasaan buruk tapi penyakit masyarakat yang harus diberantas, dan Pemkab Banyuwangi sepakat untuk menutup lokalisasi di Banyuwangi." Kebijakan tersebut digunakan sebagai dasar implementasi penutupan lokalisasi prostitusi pada dua belas lokalisasi prostitusi yang ada di wilayah Kabupaten Banyuwangi.

Dari sisi *output* implementasi kebijakan dapat dinyatakan relatif baik, karena mampu menutup dua belas lokalisasi prostitusi yang ada. Tetapi masih banyak opini atau pendapat masyarakat secara umum yang menyatakan bahwa upaya penutupan lokalisasi Pakem yang dilakukan pada tahun 2013 terkesan kurang efektif, dikarenakan tidak adanya tindak lanjut yang optimal dari pemerintah kelurahan dalam upaya penertiban, pencegahan dan penanggulangan penyebarluasan PSK di kawasan Kelurahan Kertosari. Hal ini bukanlah sesuatu yang sepenuhnya salah, dikarenakan sudah menjadi rahasia umum bahwa praktek prostitusi masih berjalan secara sembunyi-sembunyi.

Berdasarkan uraian tersebut, aspek kelancaran dan tidak adanya persoalan merupakan subtansi dalam skripsi ini, karena para PSK tidak peduli dan merasa tidak tau tentang kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemkab Banyuwangi. Yang dilakukannya hanyalah mencari uang tanpa peduli dengan kebijakan yang telah dibuat oleh Pemkab Banyuwangi.

Tinjauan Pustaka

1. Pemerrintah

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk mengatur komunitas di wilayah tertentu, yang umumnya adalah negara. Jika dilihat dari pendekatan segi bahasa kata pemerintah atau pemerintahan, kedua kata tersebut berasal dari kata perintah yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan. Sama halnya Pemkab Banyuwangi dalam penanganan prostitusi dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik dengan membuat perintah kepada Pemerintah Kelurahan Kertosari sebagai implementor kebijakan yang bekerja sama dengan Satpol PP Banyuwangi.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata

kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat).

Kebijakan publik dibuat dengan tujuan tertentu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati. Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu, kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Kebijakan publik menurut Anderson (dalam Winarno 2012:21) bahwa: "Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu."

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pejabat pemerintah. Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah pasti memiliki suatu tujuan, sehingga kebijakan publik berguna untuk memecahkan masalah atau *problem* yang ada dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan publik sangat perlu adanya karena tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan tindakan-tindakan untuk masyarakat.

3. Patologi Sosial

Aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem merupakan penyebab munculnya patologi sosial dimasyarakat Kelurahan Kertosari. Patologi sosial adalah ilmu tentang gejala-gejala sosial yang disebabkan oleh faktor-faktor sosial. Secara etimologis, kata patologi berasal dari kata Pathos yang berarti disease atau penderitaan dan Logos yang berarti berbicara tentang ilmu. Menurut Kartono (dalam Kader 2019:306) "patologi sosial merupakan tingkah laku yang melanggar adat istiadat masyarakat, yang sebagian besar masyarakat beranggapan

mengganggu, berbahaya dan merugikan masyarakat banyak."

Berdasarkan pendapat di atas dapat dipahami bahwa patologi sosial merupakan semua bentuk tingkah laku yang menyimpang atau melanggar adat istiadat masyarakat dan sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa patologi sosial dapat mengganggu, berbahaya dan merugikan masyarakat banyak. Patologi sosial disebabkan oleh tidak adanya penyesuaian antar berbagai unsur dalam menyesuaikan kehidupan. Jika kita memahami masyarakat sebagai sistem organisme, istilah patologi dapat digunakan untuk menjelaskan adanya penyakit yang menyangkut masyarakat. Menggunakan analogi organisme, penyakit adalah sesuatu yang berbahaya sehingga harus diobati ketika menjangkiti tubuh atau organisme. Bahkan sebisa mungkin diantisipasi kemunculannya. Dalam konteks sosial, patologi juga harus dieliminasi karena berbahaya bagi keberlangsungan masyarakat. Patologi berbahaya bagi kelangsungan sistem sosial secara lebih luas. Pengertian patologi dapat dideskripsikan sebagai penyakit sosial yang ada di masyarakat. Suatu permasalahan sosial bisa dikategorikan sebagai patologi ketika permasalahan itu berpotensi meruntuhkan sistem sosial yang mapan. Sistem sosial rentan runtuh bila norma sosial tidak dipelihara oleh anggota masyarakat.

4. Konflik Sosial

Konflik sosial yang terjadi pada masyarakat Kelurahan Kertosari merupakan perbedaan atau pertentangan antar individu atau kelompok sosial yang terjadi karena perbedaan kepentingan karena masih adanya aktivitas prostitusi di eks lokalisasi Pakem. Konflik sosial juga diartikan sebagai usaha memenuhi tujuan dengan jalan menentang pihak lawan disertai dengan ancaman atau kekerasan. Masyarakat Kelurahan Kertosari memandang bahwa keberadaan lokalisasi tetap dikatakan sebagai tempat yang bermakna negatif sehingga harus ditutup agar tidak ada pertumbuhan prostitusi baru. Hal tersebut merupakan konflik sosial yang perlu adanya tindak lanjut dari Pemkab Banyuwangi. Menurut Pruitt dan Rubin

(2009:9) menyatakan bahwa: “Konflik sebagai sebuah persepsi mengenai perbedaan kepentingan (perceived divergence of interest), atau suatu kepercayaan beranggapan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat menemui titik temu yang sepadan. Kepentingan yang dimaksud adalah perasaan orang mengenai apa yang sesungguhnya diinginkannya, dimana perasaan tersebut cenderung bersifat sentral dalam pikiran dan tindakan orang yang membentuk inti dari banyak sikap, tujuan dan niatnya.”

Pengertian konflik diatas dapat dipahami bahwa konflik merupakan suatu keadaan dari akibat adanya pertentangan antara kehendak, nilai atau tujuan yang ingin dicapai yang menyebabkan suatu kondisi tidak nyaman baik didalam diri individu maupun antar kelompok.

5. Kolaboratif

Kolaboratif merupakan proses partisipasi beberapa orang, kelompok, dan organisasi yang bekerja sama untuk mencapai hasil yang diinginkan. Begitupun di Kelurahan Kertosari sendiri perlunya kolaborasi yang baik antara pemerintah, aparat maupun masyarakat untuk sebuah tujuan yaitu agar masyarakat lebih tertib dan tentram. Menurut Samatupang dan Sridharan (2008) bahwa: “Kolaborasi merupakan upaya mengumpulkan berbagai pihak dengan kepentingan berbeda untuk menghasilkan visi bersama, membangun kesepakatan mengenai suatu masalah, menciptakan solusi untuk masalah tersebut dan menghasilkan keputusan yang menguntungkan semua pihak.”

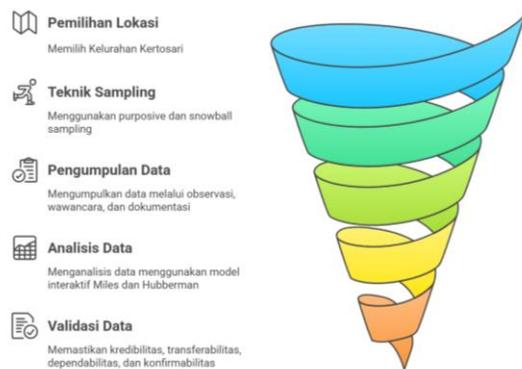
Dari pendapat diatas dapat dipahami bahwa kolaborasi adalah bentuk penataan yang kooperatif diantara dua pihak atau lebih (yang mungkin atau mungkin tidak memiliki hubungan sebelumnya) yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama antar individu, sehingga penting untuk menciptakan dan

mempertahankan keunggulan kompetitif. Tujuan dari kolaborasi adalah untuk membawa individu, lembaga, organisasi, dan masyarakat itu sendiri bersama-sama dalam suasana mendukung secara sistematis memecahkan masalah yang ada dan muncul yang tidak bisa dengan mudah diselesaikan oleh satu kelompok saja. Kolaborasi harus fokus pada peningkatan, komunikasi kapasitas dan efisiensi sekaligus meningkatkan hasil.

Metode Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Mukhtar (dalam Zulkarnain 2021:32) yang menyatakan bahwa Penelitian deskriptif kualitatif berusaha mendeskripsikan suatu masalah dengan menggunakan metode yang relevan dengan masalahnya, penelitian deskriptif akan terhindar dari cara kerja yang spekulatif dan bersifat *trial and error*. Sebaliknya metode yang tepat akan meningkatkan objektifitas hasil penelitian, karena memungkinkan penemuan kebenaran secara lebih objektif dan ilmiah.

Lokasi penelitian di Kelurahan Kertosari Kecamatan Banyuwangi Kabupaten Banyuwangi. Teknik yang digunakan dalam menentukan informan adalah menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data mengadopsi teknik Miles dan Hubberman (dalam Uhing 2019:675), dimana analisis model interaktif ini melalui 3 tahap yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Adapun dalam pemeriksaan keabsahan data Menurut Sugiyono, (dalam Pertiwi 2018:14), yaitu *uji credibility*, *uji transferability*, *uji dependability*, dan *uji confirmability*.



Gambar 1. Proses Penelitian Kualitatif

Hasil dan Pembahasan

1. Aspek Kepatuhan Aparatur

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan bisa diukur dari tingkat kepatuhan terhadap aturan-aturan atau pedoman-pedoman umum yang didukung oleh kebijakan tersebut. Kepatuhan dan kesadaran aparatur terhadap peraturan yang ada atau peraturan yang telah ditetapkan dapat di patuhi dengan semestinya, tujuannya agar dapat terciptanya aparatur yang lebih baik dari sebelumnya dalam kehidupan bermasyarakat, berorganisasi sehingga norma-norma yang telah ada dapat menjadi acuan dalam pergaulan aparatur.

Aparatur merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu lembaga pemerintahan disamping faktor lain seperti uang, alat-alat yang berbasis teknologi misalnya komputer dan internet dan merupakan asset yang paling penting yang harus dimiliki oleh suatu instansi pemerintah yang dimana untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik dan efisien dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam melaksanakan tugas yang diberikan. Oleh karena itu, sumber daya aparatur harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi. Aparatur sebagai alat atau sarana pemerintahan atau negara untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya yang kemudian terkelompok kedalam, fungsi-fungsi yaitu melaksanakan Perda nomor 11 tahun 2014, tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, dimana aparatur yang menjalankan adalah satpol pp.

Pemerintah kelurahan kertosari dan satpol pp banyuwangi sebetulnya sudah sering melakukan pengawasan hingga pada akhirnya lengah dan menyebabkan eks lokalisasi pakem aktif kembali.

2. Aspek Kelancaran atau Tidak Adanya Persoalan

Tercapainya sebuah implementasi kebijakan ditunjuk dengan adanya kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi. Keberhasilan kebijakan merupakan harapan masyarakat Kelurahan Kertosari dalam penertiban eks lokalisasi Pakem. Kesuksesan sebuah implementasi kebijakan ditandai dengan adanya kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi dalam organisasi kelancaran rutinitas fungsi sangat diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Tetapi harapan Kelancaran atau tidak adanya persoalan di kelurahan kertosari malah sebaliknya yang menyebabkan tugas dari Pemerintah Kelurahan Kertosari dan Satpol PP Banyuwangi tidak berjalan dengan semestinya.

3. Aspek Kinerja

Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki, tercapainya atau berhasil tidaknya dari suatu implementasi kebijakan mengacu dan mengarah pada kinerja dan dampak atau manfaat yang dikehendaki dari keseluruhan kebijakan yang ada. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. Peran kinerja dari kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemkab Banyuwangi, aparat, maupun masyarakat Kelurahan Kertosari merupakan harapan penting dalam keberhasilan kinerja.

Peran kinerja dari Satpol PP dan Pemerintah Kelurahan Kertosari tidak berjalan dengan semestinya karena terkendala oleh beberapa faktor, yaitu aktivitas pekerja seks, masyarakat pro dan adanya oknum tokoh masyarakat kelurahan Kertosari yang mengelola atau mengambil alih eks lokalisasi pakem. Berbagai langkah memang harus dilakukan oleh Pemkab

Banyuwangi agar peningkatan kinerja Satpol PP tersebut bisa terbentuk yaitu dengan adanya hubungan timbal balik yang berupa koordinasi dan komunikasi antara atasan dan bawahan. Maksud dari adanya hubungan timbal balik tersebut nantinya akan menciptakan suasana kerja yang harmonis antara atasan dengan bawahan sehingga apabila terdapat kendala dalam pelaksanaan pekerjaan hal ini cepat segera diatasi dalam hal pemecahannya. Selain peran Pemkab Banyuwangi dalam mengukur kinerja Satpol PP, masyarakat Kelurahan Kertosari juga menentukan kinerja dari Satpol PP.

Karakteristik	Kepatuhan Aparatur	Kelancaran/Tidak Ada Masalah	Kinerja
Deskripsi	Kepatuhan terhadap aturan dan pedoman	Rutinitas yang lancar, tidak ada masalah	Kinerja dan dampak yang diinginkan
Pemerintah Desa Kertosari	Kekurangan dalam pengawasan	Tugas tidak berjalan dengan baik	Kinerja tidak optimal
Satpol PP Banyuwangi	Kekurangan dalam pengawasan	Tugas tidak berjalan dengan baik	Kinerja tidak optimal

Gambar 2. Perbandingan Aspek Implementasi Kebijakan

Kesimpulan

Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa; *Pertama*, Aspek Kepatuhan Aparatur: Tidak cukup baik, karena tidak ada tindak lanjut dari Pemkab Banyuwangi pada persoalan di eks lokalisasi pakem; *Kedua*, Aspek Kelancaran atau Tidak Adanya Persoalan: Tidak berjalan dengan baik karena eks lokalisasi pakem masih aktif secara terselubung. Dalam pelaksanaannya masih terkendala oleh aktivitas Pekerja

Seks, Masyarakat Pro, dan Oknum tokoh masyarakat Kelurahan Kertosari yang tidak bertanggung jawab; dan *Ketiga*, Aspek Kinerja: Kurang maksimalnya kinerja Satpol PP dan Pemerintah Kelurahan Kertosari karena hanya dapat mengimplementasikan perda atau perbup dengan melakukan upaya preventif dan non yustisial saja.

Hasil penelitian ini, peneliti memberi saran sebagai berikut; *Pertama*, Aspek Kepatuhan Aparatur: Sebaiknya Aparatur Pemkab Banyuwangi harus lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, dan adaptif dalam menjalankan tugasnya. Terutama dalam persoalan prostitusi di Kelurahan Kertosari; *Kedua*, Aspek Kelancaran atau Tidak Adanya Persoalan: Perlu adanya kerja sama yang baik antara Pemkab Banyuwangi, Pemerintah Kelurahan Kertosari, Satpol PP, masyarakat dan lainnya dalam mensosialisasikan peraturan yang ada; dan *Ketiga*, Aspek Kinerja: Pemerintah dalam hal ini sebagai penegak hukum harus mengimplementasikan secara berkelanjutan dan konsisten produk-produk hukum (undang-undang dan perda) yang berkaitan dengan tindak pidana prostitusi. Dan alangkah baiknya pihak penegak hukum langsung menindak tegas eks lokalisasi yang terindikasi melakukan praktek prostitusi. Tindakan yang diambil dapat berupa penutupan secara permanen dan pengenaan sanksi sesuai Undang- Undang yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA.

- Anas, Azwar. (2014, 24 Juni). *Azwar Anas Tegaskan Perjuangan Panjang Penutupan Lokalisasi di Banyuwangi*. *Berita Detik News*. Retrieved from <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-2617637/perjuangan-panjang-bupati-anas-saat-tutup-11-lokalisasi-di-banyuwangi>;
- Bunga. (2011). *Jenis Prostitusi dan Upaya Penanggulangannya*. Retrieved from <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/5176/BAB%20III.pdf?sequence=7&isAllowed=y>;
- Kader. (2019). *Patologi Sosial Masyarakat (Studi Kasus di Kecamatan Wera-Ambalawi)*. Retrieved from https://web.archive.org/web/20210331033630id_/http://ejournal.iainbima.ac.id/index.php/san-gaji/article/download/486/361;
- Labolo, Muhadam. (2014). *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rajawali Press. Retrieved from <http://eprints.ipdn.ac.id/14/12/isi-Memahami%20Ilmu%20Pemerintahan.compressed.pdf>;

- Laini. (2021, 01 Juni). *Eks. Lokalisasi Pakem Digrebek, 1 PSK dan 1 Mucikari Diamankan*. Retrieved from <https://www.google.co.id/amp/s/jatimtimes.com/amp/baca/153957/20170601/184138/eks-lokalisasi-pakem-digrebek-1-psk-dan-1-mucikari-diamankan>;
- Marx, Karl. (2001). *Struktur Masyarakat*. *Jurnal Pemikiran dan Penelitian Masyarakat*, 8 (2), 2745-8512. doi: 10.37812/al iqtishod 154;
- Mukhtar. (2013). *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*. Jakarta Selatan : Referensi (GP Press Group);
- Priyanto, Hary (2018). *Penerapan Pancasila Sebagai Strategi Deradikalisme di Kabupaten Banyuwangi*. 1 (01). Retrieved from <http://jurnal.untagsby.ac.id/index.php/semnasuntag/article/view/1688/0>;
- Pertiwi. (2018). *Studi Interpretasi Dalam Perancangan Ssitem Informasi Akuntansi*. Retrieved from <http://eprints.umsida.ac.id/3775/1/PROPOSAL%20METPEN%20KUALITATIF-ULUM-RATNA-A2.pdf>;
- Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2014, tentang: *Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*. Retrieved from https://jdih.banyuwangikab.go.id/dokumen/perda/PERDA_11_2014_salinan_KETERTIBAN_UMUM.pdf;
- Pruitt, D. G. & Rubin, J. Z. (2009). *Teori konflik sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar;
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bureaucarcy*, second edition. Chicago-Illionis : The Dorsey Press. Retrieved from <https://media.neliti.com/media/publications/218199-implementasi-kebijakan-perspektif-model.pdf>;
- Sugiyono, (2016). *Metode Penelitian Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: PT Alfabet;
- Uhing.(2019). *Faktor-Faktor Loyalitas Pegawai Di Dinas Pendidikan Daerah Provinsi Sulawesi Utara*. 7(1). 2303-1174. Retrieved from <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/emba/article/viewFile/22478/22170>;
- Zulkarnain. (2021). *Strategi Bertahan Hidup Petani (Studi pada Keluarga Petani Karet di Desa Jeriji pada Masa Pandemi Covid-19)*. 1(3). 2775-0922. doi: <https://doi.org/10.52000/jsi.v1i3.47>.