Paradoks Penutupan Sunan Kuning

The Sunan Kuning Closing Paradox

Meriana Diah Pramestiwari*, Retno Sunu Astuti & Budi Puspo Priyadi

Magister Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Diponegoro, Indonesia

Diterima: 4 Oktober 2019; Disetujui: 30 Oktober 2019; Diterbitkan: 6 Januari 2020.

Abstrak

Pemerintah menargetkan Indonesia bebas lokalisasi Prostitusi pada tahun 2019. Banyak penelitian menemukan bahwa menutup lokalisasi tidak menyelesaikan permasalahan prostitusi tetapi justru menciptakan permasalahan baru. Pemerintah Kota Semarang pada Tahun 2018 mengeluarkan statement ke media massa mengenai penutupan Lokalisasi SK yang akan ditutup pada Desember Tahun 2018. Tahapan rencana pelaksanaan penutupan telah disusun, struktur tim pelaksanaan penutupan pun telah terbentuk namun hingga sekarang penutupan tersebut urung dilaksanakan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan dan mengidentifikasi hambatan dalam pelaksanaan penutupan SK di Kota Semarang dalam lingkup konteks implementasi kebijakan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif melalui wawancara mendalam, observasi dan penelusuran studi pustaka. Informan penelitian ditentukan secara purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penutupan lokalisasi SK tidak bisa dilaksanakan tepat waktu karena adanya hambatan-hambatan dari internal maupun eksternal birokrasi. Interpretasi subjektif dari Dinas Sosial dan Bappeda Kota Semarang tidak bergerak pada satu tujuan yang sama. Partisipatif dan responsivitas kelompok sasaran kebijakan rendah karena menolak kebijakan.

Kata Kunci: Prostitusi, Penutupan Lokalisasi, Sunan Kuning

Abstract

The government freed Indonesia to free Prostitution in 2019. Many studies have found that closing localization does not resolve the debate. Semarang City Government in 2018 stated to the mass media about the closure of the Localization of the Decree, which will be closed in December 2018. This study discusses to analyze the decision process of the Decree. This study aims to analyze the process of policy implementation and identify obstacles in implementing SK closure. This research uses descriptive qualitative method through in-depth interviews, observation and literature study search. The research sample was purposive sampling. The results showed the closure of the SK localization policy could not be carried out on time because it had to do with internal and external bureaucratic obstacles. Subjective interpretation of the Semarang City Social and Bappeda Office does not move in the same direction. The participation and responsiveness of policy targets are low because policies rejected.

Keywords: Prostitution, Closing Localization, Sunan Kuning

How to Cite: Pramestiwari, M.D. Astuti, R.S. & Priyadi, B.P. (2020). Paradoks Penutupan Sunan Kuning. *PERSPEKTIF*, 9(1): 87-97.

*Corresponding author:
E-mail: pramestiwari@gmail.com

PENDAHULUAN

Prostitusi merupakan fenomena sosial yang sulit dihapuskan di mana kehadirannya ada di semua strata sosial kehidupan manusia, baik di tingkat elit maupun jalanan. Prostitusi merupakan penjualan jasa seksual sebagai profesi untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Fenomena prostitusi tidak bisa lepas dari paradigma kemiskinan, yaitu keterbatasan kemampuan ekonomi dihadapkan dengan tuntutan kebutuhan hidup membuat beberapa orang pada akhirnya terpaksa memilih berkecimpung di dunia prostitusi. Stigmatisasi pelaku prostitusi yang pada umumnya adalah kaum perempuan membuat masyarakat melabelkan wanita pekerja seks (WPS) sebagai wanita yang berdosa dari segi hukum dan agama, wanita yang tidak bermoral dari segi sosial, wanita yang tidak hidup sehat dari segi kesehatan, dan wanita yang tidak memiliki harga diri dari sudut pandang psikologi sehingga perlu adanya pemisahan antara masyarakat umum dan wanita-wanita penaja seks.

Menurut Menteri Sosial dengan menangani permasalahan prostitusi diharapkan dapat menangani tiga akar permasalahan, yaitu moralitas, kebodohan dan kemiskinan. Menurut data yang dihimpun oleh Kementerian Sosial, di Indonesia terdapat 168 lokalisasi prostitusi dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1

Sebaran Lokalisasi Prostitusi di Indonesia

Sumber (Kementerian Sosial, 2018)

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, sebanyak 70% lokalisasi prostitusi sudah ditutup (www.kemensos.go.id diunduh tanggal 07 Januari 2019). Kebijakan penanganan prostitusi melalui penutupan lokalisasi seringkali tidak mengatasi permasalahan prostitusi, tetapi justru menciptakan permasalahan-permasalahan baru. Kebijakan penutupan lokalisasi yang sudah dilaksanakan di beberapa daerah nyatanya tidak serta merta menghilangkan kegiatan prostitusi di daerahnya. Sehubungan dengan itu, ditemukan beberapa fakta terkait situasi yang terjadi setelah beberapa daerah menutup tempat-tempat lokalisasi. Sebagai contoh, studi kasus yang terjadi di Kota Pekanbaru, berdasarkan hasil penelitian Sosiady & Ermansyah (2018) menunjukkan bahwa akibat adanya penutupan lokalisasi Teleju Kota Pekanbaru pada tahun 2009 tanpa memberikan solusi bagi para pekerja seks dan tidak mengantisipasi dampak negatif pasca penutupan, mengakibatkan tumbuhnya prostitusi baru yang bertransformasi menjadi panti pijat. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan dari 147 panti pijat yang ada di Kota Pekanbaru hanya 11 panti pijat yang mengantongi izin Pemerintah dan maraknya pertumbuhan Panti Pijat dengan layanan plus-plus telah menimbulkan keresahan bagi Masyarakat Pekanbaru karena menjadi tempat berkumpul pemuda untuk mabuk-mabukan serta menjadi tontonan anak-anak.

Penutupan lokalisasi Puger Kabupaten Jember pada tahun 2007 mengakibatkan layanan kesehatan dan upaya komunikasi perubahan perilaku terhadap WPS menjadi sulit, jumlah ODHA meningkat dan muncul lokalisasi tidak resmi yang menyebar di seluruh kecamatan (Rokhmah & Khoiron, 2015). Penelitian yang dilakukan di Kota Kediri pasca penutupan lokalisasi Semampir menunjukkan adanya kenaikan jumlah pengidap HIV/AIDS (Susmiati & Jayani, 2019), hal tersebut disebabkan karena

petugas kesehatan kesulitan memantau keberadaan WPS dan stigma HIV/AIDS di mata masyarakat membuat mereka enggan untuk memeriksakan diri ke pelayanan kesehatan.

Selain itu, lokalisasi tidak hanya melibatkan WPS dan mucikari, tetapi banyak pihak terkait seperti petugas keamanan, penjaga parkir, para pedagang, tukang ojek, tukang becak, petugas kesehatan, LSM dan keluarga yang dihidupi oleh orang-orang di lingkungan tersebut. Lokalisasi dianggap memberikan penghidupan bagi masyarakat sekitar. Sebagai contoh, berdasarkan hasil penelitian Isnandar (2015) menunjukkan bahwa penutupan Kawasan Lokalisasi Dolly di Kota Surabaya memberikan dampak pada ekonomi warga sekitar. Berkurangnya tenaga kerja terjadi karena unit usaha saat ini sepi akan pelanggan dan pendapatan menurun sekitar 33-95% sehingga tidak lagi mampu menggaji tenaga kerja.

Studi kasus penutupan enam lokalisasi di Kabupaten Banyuwangi hasil penelitian Sutarmin & Budiarti (2018) menunjukkan bahwa 69,09% responden mengakui bahwa keberadaan lokalisasi sangat berpengaruh bagi para pengusaha rumahan dan turut menambah jumlah lapangan pekerjaan bagi orang-orang di sekitarnya. Data lain menunjukkan bahwa 70,91% responden mengakui kalau lokalisasi juga sangat berpengaruh terhadap pendapatan usaha informal mereka. Pelaksanaan penutupan lokalisasi prostitusi di beberapa daerah secara faktual tidak menyelesaikan permasalahan prostitusi tetapi justru memunculkan pemasalahan baru. Pro kontra penutupan lokalisasi masih menjadi perdebatan.

Kota Semarang memiliki dua lokalisasi yang baru saja ditutup pada tanggal 18 Oktober 2019 lalu, yaitu Lokalisasi Argorejo dan Lokalisasi Rowosari Atas. Lokalisasi Argorejo atau biasa disebut SK kepanjangan dari Sunan Kuning merupakan lokalisasi yang telah

telah berdiri selama 47 tahun dan terbesar di Jawa Tengah. Lokalisasi Sunan Kuning diresmikan pada 15 Agustus 1966 dengan SK Nomer 21/15/17/66 oleh Walikota Semarang. Namun pada tahun 1985 Wali Kota Semarang mengeluarkan SK Walikota No 462.3/529/1984 tentang penutupan dan pemindahan lokalisasi WTS Argorejo, Gambilangu, Sawah Besar. Berdasarkan SK tersebut, lokalisasi Sunan Kuning sempat ingin dipindahkan ke Dukuh Dawung Pudak Payung, tetapi warga Dukuh Dawung Pudak Payung melakukan aksi demo menolak dan tidak setuju jika lokalisasi dipindah ke tempat mereka dengan alasan pemindahan lokalisasi itu berdampak pada pencemaran sungai sekitar Dukuh Dawung.

Pada tanggal 19 September 2003 di Hotel Siliwangi Kota Semarang diadakan pertemuan mucikari se-Indonesia yang juga dihadiri oleh Walikota Semarang. Menurut penuturan ketua LSM Lentera Asa, pertemuan tersebut sengaja dilakukan di Kota Semarang karena Kota Semarang diyakini sebagai kota yang paling kondusif dan aman. Berdasarkan hasil keputusan pertemuan tersebut diambil beberapa keputusan, salah satunya adalah mengubah lokalisasi Sunan Kuning menjadi Rehabilitasi Sosial (Resos) Argorejo. Selanjutnya, hasil pertemuan mucikari se-Indonesia menunjuk ketua lokalisasi Sunan Kuning terpilih sebagai ketua mucikari nasional. Ketua mucikari nasional menyampaikan jika lokalisasi adalah persoalan prostitusi saja, sedangkan resosialisasi berfungsi sebagai pemantauan penyakit akibat transmisi seksual dan tempat rehabilitasi WPS.

Lokalisasi Sunan Kuning menarik diteliti karena sejak bertransformasi menjadi Rehabilitasi Sosial Argorejo, pengurus lokalisasi membentuk struktur organisasi yang dikelola oleh warga sekitar lokalisasi itu sendiri. Pengurus Resos berkolaborasi dengan LSM Lentera Asa bertanggungjawab dalam melaksanakan sejumlah program dan misi. Diantaranya adalah mereka mengeufemismekan istilah

WPS menjadi anak asuh dan mucikari menjadi pengasuh. Beberapa program diterapkan pada anak asuh dengan tujuan agar anak asuh bisa mandiri dan meninggalkan pekerjaannya sebagai pelacur dalam kurun waktu tiga tahun, sedangkan terkait misi, ada tiga misi besar yang digalakkan, yaitu persoalan keamanan, kesehatan dan alih profesi bagi anak asuh.

Bila kita membahas usaha Pemerintah Kota Semarang dalam upaya menutup lokalisasi SK, mula-mula pada awal Tahun 2018 Pemerintah Kota Semarang telah menyampaikan pemberitaan di media massa akan menutup lokalisasi SK pada bulan Desember Tahun 2018. Penutupan lokalisasi SK didasari akan penegakkan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2017 tentang Ketertiban Umum yang mengatur berkaitan dengan prostitusi terdapat pada pasal 20 - 22. Dalam pasal tersebut secara tegas mengatur mengenai tindakan-tindakan asusila, larangan untuk menjadi pelacur, geromo dan juga pembeli seks. Kendati demikian pelaksanaan penutupan lokalisasi SK belum berjalan hingga Oktober 2019.

Masalah yang sebagian besar dihadapi oleh negara berkembang adalah implementasi dilaksanakan tanpa mempertimbangkan jadwal pengaturan waktu. Proses implementasi kebijakan perlu mempertimbangkan tempo pelaksanaan agar tidak memakan waktu yang panjang dalam tiap tahapannya. Berikut adalah gambaran pengaturan waktu tahapan implementasi kebijakan yang sewajarnya digunakan di tingkat daerah (Gambar 2).

Sumber : (Nugroho, 2017)

Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang mengkaji implementasi kebijakan penutupan lokalisasi prostitusi dilihat dari sudut pandang policy achievement, sedangkan pada penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan yang berfokus pada proses. Masalah penelitian ini adalah bagaimana proses implementasi penutupan Sunan Kuning. Sedang tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis proses kebijakan penutupan Sunan Kuning di Kota Semarang.

Proses implementasi kebijakan yang notabene kompleks dan seringkali terdapat interaksi sosial yang rumit sehingga diperlukan eksplorasi yang mendalam, maka peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Model penelitian yang digunakan adalah model penelitian deskriptif karena pada penelitian ini peneliti akan memberikan uraian atas suatu keadaan dalam tataan kata-kata se jelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek yang diteliti (Kountur, 2007). Objek dalam penelitian ini adalah implementator kebijakan yaitu Pemerintah Kota Semarang dan penerima sasaran kebijakan yaitu masyarakat yang ada di lingkungan lokalisasi SK. Informan yang dipilih dalam penelitian ini ditentukan secara purposive sampling dengan teknik in-depth interview disesuaikan dengan kebutuhan penelitian.

METODE PENELITIAN

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial (Kabid Resos) Dinas Sosial Kota Semarang, Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial dan Perdagangan Orang (Kasie Resos

Gambar 2. Tahapan Implementasi Kebijakan

TSPO) Dinas Sosial Kota Semarang, Kepala Sub Bidang Perencanaan Sosial Bappeda Kota Semarang, Wakil Ketua Pengurus Resosialisasi Argorejo, Ketua LSM Lentera Asa, Pengurus PKK dan WPS yang ada di lokalisasi SK. Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi pustaka atau bahan informasi lain yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti, baik dari tinjauan pustaka, dokumen-dokumen hasil rapat dan *Focus Group Discussion* dan internet. Selanjutnya, untuk mengukur validitas penelitian digunakan triangulasi sumber dengan membandingkan data hasil wawancara dan observasi yang diperoleh melalui sumber yang berbeda (Moleong, 2005). Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi sebagai proses dapat dinyatakan dalam formula sebagai berikut (DF2) *Implementation = F (Policy, Outcome, Formator, Implementator, Initiator, Time)* (Mutiarin & Zaenudin, 2014). Berdasarkan rumusan tersebut konsep implementasi mencakup dua hal pokok yaitu program kebijakan (*policy*) yang kemudian akan menghasilkan *outcome*. Tujuan-tujuan dari kebijakan dirumuskan oleh berbagai aktor dalam proses politik, sehingga definisi aktor meliputi formator dan implementator. Dalam hubungannya dengan penelitian ini, untuk mengkerangkai fenomena tidak dilaksanakannya kebijakan penutupan lokalisasi prostitusi di Kota Semarang tepat waktu, maka peneliti lebih berfokus pada “waktu” pelaksanaan tahapan implementasi kebijakan.

Pelaksanaan penutupan lokalisasi SK memerlukan tahapan-tahapan yang terencana dengan baik. Pada tahun 2018,

Dinas Sosial sebagai leading sector pelaksanaan penutupan telah menyusun tahapan-tahapan rencana penutupan lokalisasi SK dapat dilihat pada Gambar 3.

Gambar 3
Tahapan Pelaksanaan Penutupan Lokalisasi SK

Sumber (olah data peneliti)

Pada Gambar 3, secara konsep telah disepakati bahwa lokalisasi SK akan ditutup pada minggu pertama Bulan Desember Tahun 2018, namun hal tersebut belum berhasil dilaksanakan. Secara empiris, pelaksanaan penutupan Lokalisasi SK bisa ditarik benang merah menjadi enam tahap: Sosialisasi Penutupan; Pendataan dan verifikasi PMKS; Pembentukan tim kerja/panitia; Pemberdayaan/pelatihan/bimbingan spiritual; Koordinasi dan konsultasi ke Kementerian RI; Penutupan Lokalisasi SK

Secara umum menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2015) kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam proses implementasi dibagi ke dalam dua kategori, yaitu : Tidak terimplementasikan (*Non-implementation*). Kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Hal tersebut bisa saja disebabkan karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerjasama, atau mereka bekerja tetapi tidak efisien, atau mereka tidak memahami permasalahan, atau hambatan-hambatan yang ada terlalu besar sehingga tidak sanggup ditanggulangi; Implementasi yang tidak berhasil (*Unsuccessful implementation*) Kebijakan telah diimplementasikan, hanya saja kondisi eksternal tidak mendukung. Contohnya, adanya pergantian kekuasaan dan bencana alam. Sehingga dampak atau

hasil akhir dari kebijakan tersebut tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor-faktor penghambat tidak terimplementasikannya kebijakan penutupan lokalisasi SK sesuai target waktu yang direncanakan lebih tepat jika ditinjau aspek konteks. Aspek konteks kebijakan sebagaimana yang disampaikan oleh (Santoso, 2010) mempresentasikan

lingkungan di mana suatu proses kebijakan berlangsung. Untuk mempermudah menemukan fenomena faktor penghambat dalam penelitian ini, maka peneliti akan menyajikan matriks mengenai perbandingan konteks implementasi berdasarkan tiga teori, yaitu teori Grindle, Van Meter & Van Horn dan Cheema & Rondinelli dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Matriks Faktor Implementasi Kebijakan

Grindle	Meter dan Horn	Cheema dan Rondinelli
Kekuasaan, kepentingan, dan strategi implementasi	Komunikasi antar organisasi pelaksana	Hubungan yang baik antara instansi dgn kelompok sasaran Kedudukan instansi dalam sistem hirarki sistem administrasi Ketepatan, konsistensi, & kualitas komunikasi antar instansi Efektivitas jejaring untuk mendukung program Pembagian fungsi antar instansi yang sesuai dengan tanggung jawab Hub. yg baik antara instansi dg pihak di luar pemerintah & NGO
Karakteristik rezim yang berkuasa		Tipe sistem politik Struktur pembuat kebijakan Karakteristik struktur politik lokal
Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran	Lingkungan ekonomi, sosial dan politik	Sosio kultural Derajat keterlibatan para penerima program Hubungan yang baik antara instansi dengan kelompok sasaran Hubungan yang baik antara instansi dengan pihak di luar pemerintah & NGO

Maka untuk menganalisis proses implementasi kebijakan kegagalan penutupan SK Tahun 2018, peneliti akan mendeskripsikan proses-proses sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dikaitkan dengan konteks kebijakan yang pada penelitian ini menggunakan penggabungan ketiga teori diatas yang dijabarkan sebagai berikut : Komunikasi antar organisasi pelaksana; Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran; Efektivitas jejaring untuk mendukung program; Derajat keterlibatan para penerima program; Hubungan yang baik antara instansi dgn kelompok sasaran; Hubungan yang baik antara instansi dengan pihak di luar pemerintah & NGO.

Proses Implementasi Kebijakan Penutupan Lokalisasi SK Tahun 2018

Proses implementasi kebijakan penutupan lokalisasi SK jika dilihat berdasarkan tahapan pelaksanaan yang telah disusun oleh Dinas Sosial Kota Semarang, maka dapat diketahui langkah awal yang dilakukan adalah sosialisasi penutupan. Dinas Sosial selaku pelaksana kebijakan menyampaikan sejak tahun 2017 telah memberikan sosialisasi kepada warga termasuk mucikari yang ada di lingkungan Lokalisasi SK, Dusun Argorejo RW IV Kecamatan Semarang, Kabid Rehabsos Dinas Sosial meyakinkan bahwa dari tiga ratus peserta yang hadir disana hampir semuanya mendukung dilakukan penutupan kegiatan prostitusi di Lokalisasi SK. Selain itu, Kabid Rehabsos bersama Kepala Dinas Sosial juga telah melakukan pertemuan bersama Pengurus Resos secara informal kala mengunjungi lokalisasi,

dalam pertemuan tersebut Pengurus Resos berkomitmen menyatakan kesiapannya untuk menutup lokalisasi.

Beralaskan respon positif dari lingkungan sasaran kebijakan itulah yang akhirnya memberanikan Dinas Sosial untuk melangkah lebih jauh menyusun strategi pelaksanaan penutupan lokalisasi SK di Tahun 2018. Sementara itu, Ketua LSM Lentera Asa menyampaikan bahwa sosialisasi yang dilakukan Dinas Sosial pada warga yang ada di RW IV Argorejo hanya dilakukan pada sebagian kecil komunitas yang ada disana dan yang berinisiatif mengadakan pertemuan kala itu adalah Pengurus Resos sendiri bukan dari Pihak Dinas Sosial. Pengurus Resos mengadakan pertemuan dengan mengundang warga, mucikari termasuk Dinas Sosial sebagai tamu undangan untuk mengklarifikasi kebenaran akan isu penutupan Lokalisasi SK.

Kedua, tertundanya pelaksanaan pendataan dan verifikasi PMKS turut menghambat kegiatan penganggaran tali asih dan validasi WPS dan warga terdampak. Penganggaran tali asih direncanakan diusulkan ke Kementerian Sosial, oleh Kementerian Sosial penganggaran tali asih dapat diberikan ke WPS masing-masing sebesar Rp.3.500.000 dengan syarat administrasi berupa pengajuan proposal secara resmi dari Pemerintah Daerah dengan melampirkan data WPS *by name by adress*. Verifikasi WPS dan warga terdampak juga tidak dapat dilaksanakan karena data awal WPS saja Dinas Sosial Kota Semarang belum punya. Hingga akhir tahun 2018 pendataan dan verifikasi PMKS kelompok sasaran kebijakan urung dilaksanakan, kegiatan tersebut baru dilaksanakan pada bulan Agustus Tahun 2019.

Proses yang ketiga adalah pembentukan tim kerja/panitia. Dinas Sosial sebagai *leading sector* telah menargetkan pembentukan Tim Kerja rampung pada bulan Maret minggu ke-2, namun Tim Kerja baru terbentuk setelah

lewat dua bulan dari *timeline*, akhirnya SK Tim Pelaksana Penataan Lokalisasi Argorejo dan Rowosari Atas Kota Semarang Tahun 2018 terbentuk pada Tanggal 04 Mei 2018 melalui Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 462.3/492/2018.

Tim pelaksanaan penataan lokalisasi sebagaimana dimaksud menunjuk Kepala Dinas Sosial Kota Semarang sebagai Sekertaris Tim Penutupan yang memimpin 18 stakeholder terkait sebagai anggotanya. Tim tersebut memiliki tugas sebagai berikut : Mengarahkan pelaksanaan penataan lokalisasi Argorejo dan Rowosari Atas Kota Semarang; Melaksanakan pendataan dan verifikasi terhadap Pekerja Seks Komersial (PSK) dan warga terdampak; Mempersiapkan administrasi penutupan Lokalisasi Argorejo dan Rowosari Atas Kota Semarang; Melaksanakan Launching penutupan lokalisasi Argorejo dan Rowosari Atas Kota Semarang; dan Melakukan evaluasi dan monitoring pelaksanaan penataan lokalisasi Argorejo dan Rowosari Atas Kota Semarang

Keempat yaitu pelaksanaan kegiatan Pemberdayaan/pelatihan/bimbingan spiritual. Sepanjang tahun 2018, ada beberapa kegiatan yang telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial dalam rangka persiapan Penutupan SK selain pembentukan tim pelaksana, yaitu pemberian pelatihan memberikan pelatihan *handy crafting* dan tata boga ke 250 WPS dan 50 warga terdampak yang terbagi dalam enam kegiatan pelatihan, masing-masing pelatihan dilaksanakan selama lima hari.

Dalam pelaksanaan pelatihan untuk WPS, Dinas Sosial sempat mendapatkan kritik dari WPS dimaksud karena dianggap pelatihan tidak sesuai dengan minat bakat mereka. Bahkan pihak Dinas Sosial membenarkan bahwasannya minat WPS untuk mengikuti kegiatan tersebut rendah dan cenderung menurun di tiap pelatihannya, dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2

**Pelatihan yang Dilaksanakan Bagi
Penghuni Lokalisasi SK**

Jenis Pelatihan	Dilaksanakan pada bulan	Target Peserta	Jumlah peserta yang hadir
Tata Boga	Maret	WPS	50
Tata Boga	Agustus	WPS	50
Handy Crafting	Oktober	WPS	36
Tata Boga	Oktober	WPS	46
Handy Crafting	Oktober	WPS	28
Tata Boga	November	Warga terdampak	50

Sumber (olah data peneliti)

Pelatihan dan Pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial diberikan kepada 50 WPS/sesi. Pelatihan dilaksanakan pada bulan Maret, Agustus dan Oktober. Pada bulan Maret dan Agustus para WPS masih aktif mengikuti kegiatan pelatihan, namun lambat laun jumlah WPS yang mengikuti pelatihan semakin berkurang di bulan Oktober menjadi 36, 46 hingga 28 orang per sesi.

Tahapan selanjutnya adalah Koordinasi dan konsultasi ke Kementerian RI. Sepanjang tahun 2017 hingga tahun 2018, Dinas Sosial Kota Semarang telah melakukan konsultasi ke Kementerian Sosial sebanyak empat kali guna mendapatkan informasi mengenai strategi-strategi yang digunakan dalam penutupan lokalisasi. Kabid Rehabsos menyampaikan bahwa dirinya sudah empat kali datang menemui Dirjen yang bertanggung jawab dalam penutupan lokalisasi, kedatangan pertama dan kedua dilakukan pada tahun 2017 guna menyiapkan rencana penutupan lokalisasi. Kunjungan ketiga dilakukan pada tahun 2018 bersama Wakil Walikota hingga akhirnya pada kunjungan yang keempat Dinas Sosial mendapatkan teguran dari Dirjen Tuna Sosial karena sudah empat kali datang ke Kementerian Sosial membicarakan penutupan lokalisasi SK tetapi tidak kunjung direalisasi. Tidak

terimplementasikannya penutupan lokalisasi sesuai waktu yang direncanakan disebabkan karena proses pelaksanaan penutupan SK belum dilaksanakan dengan optimal. Keterlambatan beberapa kegiatan dari waktu yang dikonsepskan membuat kegiatan-kegiatan selanjutnya menjadi ikut terlambat sehingga mengakibatkan pula penundaan pelaksanaan kegiatan utamanya yaitu penutupan Lokalisasi SK.

Apabila dikaitkan dengan timeline tahapan pelaksanaan implementasi penutupan SK yang dibuat oleh Dinas Sosial dibandingkan antara target dan pelaksanaan, yang secara ringkas dirangkum oleh peneliti (Gambar 4).

Gambar 4
Perbandingan Antara Target dan Pelaksanaan Tahapan Penutupan SK 2018
Target tahapan penutupan SK Tahun 2018

Pelaksanaan tahapan penutupan SK Tahun 2018

Sumber (olah data peneliti)

Analisis Faktor-Faktor Penghambat Proses Implementasi Kebijakan Penutupan SK Tahun 2018

Adapun faktor-faktor penghambat proses implementasi kebijakan penutupan SK tahun 2018 sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya akan dijelaskan lebih lanjut. Faktor penghambat yang pertama adalah belum optimalnya koordinasi antar organisasi pelaksana, hal tersebut ditunjukkan dari data yang peneliti dapatkan yaitu Tim Pelaksana Penataan Lokalisasi Argorejo dan Rowosari atas Kota Semarang tahun 2018 sejak terbentuk pada tanggal 04 Mei 2018 belum pernah melaksanakan rapat koordinasi satu kalipun sepanjang Tahun 2018, baik itu

rapat pra penutupan sekalipun. Sehingga sulit rasanya untuk memobilisasi para pelaksana kebijakan agar turut mendukung program penutupan lokalisasi SK.

Komunikasi antar organisasi pelaksana baik secara formal maupun informal antara Dinas Sosial selaku *leading sector* dan OPD-OPD lain di luar organisasi selaku *implementator* berjalan dengan tidak baik. Dinas Sosial kurang memahami perannya sebagai *leading sector*, menutup lokalisasi SK menjadi misi yang harus dijalankan karena itu perintah dari struktur vertikal di atasnya yaitu Kementerian Sosial dan Walikota Semarang. Sementara itu Bappeda lebih berhati-hati dalam bergerak, melaksanakan kebijakan penutupan Lokalisasi SK menurut Bappeda terkait dengan banyak pihak yang harus dipikirkan baik secara anggaran maupun manfaat.

Kendala dari tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran ditunjukkan dari adanya beberapa keluhan yang disampaikan oleh WPS dan warga terdampak terkait pelaksanaan pelatihan yang diberikan Dinas Sosial. Menurut salah satu anggota PKK pelatihan yang diberikan oleh Dinas Sosial sebagai pemberdayaan WPS dan warga terdampak selain tidak memberikan manfaat dalam jangka panjang juga tidak sesuai dengan minat WPS yang lebih tertarik untuk mengikuti pelatihan salon berupa spa, kecantikan maupun pijat. Ketua LSM Lentera Asa menyampaikan pelatihan yang diberikan dirasa tidak efektif, karena tidak disesuaikan dengan minat dan hanya diberikan dalam waktu singkat. Sementara itu Staff Sie Rehab TSPO mengatakan bahwa pemilihan pelatihan yang diberikan sudah sesuai dengan acuan pokja yaitu sebagai pemberdayaan. Pelatihan sengaja dipilih yang paling mudah diterima oleh kelompok target kebijakan, harapannya setelah mereka menguasai kategori tersebut dapat digunakan sebagai alih profesi.

Faktor penghambat selanjutnya adalah efektivitas jejaring untuk

mendukung program. Berdasarkan data yang peneliti peroleh dilapangan, Pemerintah Kota Semarang kesulitan mendapatkan data WPS *by name by adress* hal tersebut disebabkan karena Pihak Resos tidak mau bekerjasama dengan Pemerintah dengan tidak memberikan data WPS sesuai KTP, sedangkan yang memegang kendali penuh atas WPS yang ada disana adalah Pihak Resos. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya ada tiga unsur yang mutlak harus ada, salah satunya adalah kelompok target. Kelompok target yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dengan mengetahui kelompok target diharapkan pelaku kebijakan dapat memberikan manfaat, perubahan dan peningkatan pada kelompok target (Mutiarin & Zaenudin, 2014). Tahapan pendataan dan verifikasi WPS yang tidak selesai tepat waktu juga menjadi permasalahan antara Dinas Sosial dan Bappeda. Kasubid Perencanaan Sosial Bappeda Kota Semarang menyampaikan pentingnya data agar Bappeda bisa menyusun anggaran. Namun, hingga menjelang perubahan anggaran Tahun 2018 pendataan kelompok target tidak kunjung selesai sehingga Bappeda kesulitan menyiapkan anggaran ke OPD-OPD lain yang terkena dampak penutupan lokalisasi.

Faktor penghambat selanjutnya adalah derajat keterlibatan para penerima program. Tony bovaire dan elke loffler (Rahim, 2015), mengilustrasikan bahwa partisipasi rakyat dalam membuat kebijakan digambarkan dengan 'tangga partisipasi' dalam hal ini rakyat di posisikan sebagai anak tangga terbawah yang mengetahui masalah sosial yang sesungguhnya. Apabila komunikasi di tingkat bawah telah diperkuat maka akan terjadi dialog antara pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah akan lebih efektif dan efisien dalam membuat kebijakan. Sekretaris Pengurus Resos mengakui bahwa Dinas Sosial kerap melibatkan Ketua Pengurus Resos dan

Ketua LSM Lentera Asa dalam rencana penutupan Sunan Kuning, tetapi pengurus resos lainnya yang juga menjabat sebagai pengurus RW tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan-pembahasan tersebut. Dalam wawancara, kelompok sasaran kebijakan menyampaikan bahwa mereka tidak pernah terlibat dalam proses perumusan kebijakan dimaksud. Hal ini yang kemudian memicu mosi tidak percaya dari masyarakat ke pemerintah. Masyarakat yang tinggal di daerah sekitar Sunan Kuning merasa tidak dihargai keberadaannya oleh pemerintah.

Faktor penghambat selanjutnya ditinjau dari hubungan yang baik antara instansi dengan kelompok sasaran dapat dilihat dari tidak adanya komunikasi antara Pemerintah Kota Semarang dengan WPS sebagai target utama kelompok sasaran kebijakan. Salah satu WPS berinisial K mengungkapkan bahwa sepanjang tahun 2017-2018 dirinya tidak pernah mendengar pernyataan secara resmi dari Pemerintah Kota Semarang mengenai penutupan Lokalisasi SK, WPS justru mendengar rencana penutupan lokalisasi Tahun 2018 dari media sosial. bahkan saat K mengikuti pelatihan yang diadakan oleh Pemerintah Kota Semarang pernyataan penutupan tidak pernah disampaikan. Selain penyampaian secara formal yang tidak diketahui oleh K pada Tahun 2018, K juga merasa Pemerintah tidak melakukan pendekatan persuasif kepada WPS yang ada di lingkungan Lokalisasi SK.

Hambatan yang terakhir ditinjau dari hubungan yang baik antara instansi dengan pihak di luar pemerintah & NGO. Pemerintah Kota Semarang, dalam hal ini Dinas Sosial dirasa kurang informatif dalam menyampaikan pelaksanaan penutupan Lokalisasi SK secara utuh kepada seluruh kelompok sasaran yang ada di kawasan tersebut. Kelompok sasaran yang dimaksud meliputi WPS, Pengurus Resos dan warga terdampak. Adanya simpang siur ketidakjelasan akan pelaksanaan kebijakan tersebut membuat pengurus Resos

berinisiatif untuk mengumpulkan mucikari dan warga RW IV Argorejo untuk mendapatkan informasi langsung dari Pemerintah Kota Semarang.

Sementara itu, kelompok-kelompok masyarakat yang ada di lokasi Sunan Kuning melakukan berbagai cara untuk menghambat jalannya implementasi kebijakan. Mereka melawan kebijakan dengan cara menyebarkan perlawanan menolak kebijakan melalui jaringan Akademisi, Tokoh Agama dan Tokoh masyarakat. Dukungan yang luas dari anggota masyarakat disebabkan karena tidak adanya kejelasan tujuan dan perubahan yang diharapkan atas Penutupan Sunan Kuning.

Pengurus Resos dan Ketua LSM Lentera Asa sebagai aktor eksternal birokrasi dalam berbagai forum mempengaruhi masyarakat bahwa Sunan Kuning berbeda dengan Lokalisasi di daerah lain. Strategi yang dilakukan adalah dengan menonjolkan kawasan tersebut sebagai kawasan Rehabilitasi Sosial, yang didalamnya terdapat Pengurus Organisasi, Program Kesehatan, Pengamanan dan Pengetasan. Alasan pencegahan HIV/AIDS juga digunakan sebagai argumentasi menolak penutupan lokalisasi.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan penataan lokalisasi SK dapat disimpulkan bahwa kebijakan penataan lokalisasi SK yang diwujudkan dalam penutupan lokalisasi SK pada tahun 2018 tidak berhasil dilaksanakan tepat waktu. Hal ini disebabkan adanya beberapa indikator yang belum berhasil dicapai atau dilaksanakan, diantaranya sebagai berikut : Implementator tidak menjalankan perannya karena tidak ada proses dialektis dari Dinas Sosial selaku leading sector kepada tim kerja sehingga ketidakpastian kinerja membuat tim menjadi pasif; Langkah-langkah tahapan pelaksanaan kegiatan tidak dilaksanakan tepat waktu;

Data agregat kelompok sasaran tidak jelas sehingga menyulitkan Bappeda untuk mengakomodasi anggaran yang diperlukan oleh OPD terkait. Dinas Sosial sebagai implementator juga tidak memiliki hubungan baik yang potensial untuk turut memberikan dukungan dalam menjalankan kebijakan dari lingkungan eksternal birokrasi, yakni DPRD, kelompok-kelompok berkepentingan dan kelompok sasaran sehingga banyaknya dukungan yang kontra dengan kebijakan tersebut semakin melemahkan Dinas Sosial untuk mengimplementasikan tahapan kebijakan. Dinas Sosial sebagai implementator juga tidak memiliki hubungan baik yang potensial untuk turut memberikan dukungan dalam menjalankan kebijakan dari lingkungan eksternal birokrasi, yakni kelompok-kelompok berkepentingan dan kelompok sasaran sehingga banyaknya dukungan yang kontra dengan kebijakan tersebut semakin melemahkan Dinas Sosial untuk mengimplementasikan tahapan kebijakan

DAFTAR PUSTAKA

- Isnandar, D. (2015). Analisis Dampak Ekonomi Penutupan Kawasan Lokalisasi Kota Surabaya (Studi Deskriptif Dampak Ekonomi Penutupan Lokalisasi Dolly bagi masyarakat di Kelurahan Putat Jaya Kota Surabaya). *Jurnal Aplikasi Administrasi*, 18(2), 92-98.
- Kementerian Sosial. (2018). *Data Lokalisasi Prostitusi di Indonesia Tahun 2018*. Jakarta: Kementerian Sosial Republik Indonesia.
- Kountur, R. (2007). *Metode Penelitian untuk penulisan Skripsi dan Tesis*, Edisi Revisi. Jakarta: PPM.
- Moleong, L. J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mutiarin, D., & Zaenudin, A. (2014). *Manajemen birokrasi dan kebijakan: penelusuran konsep dan teori*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, R. (2017). *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Rahim, E. I. (2015). Partisipasi Dalam Perspektif Kebijakan Publik. *Jurnal Aplikasi Administrasi*, 18(2), 1-14.
- Rokhmah, D., & Khoiron, K. (2015). Sosial Transisi Untuk Pekerja Seks Komersial Dan Penutupan Prostitusi Terhadap Program Penanggulangan Hiv Aids Di. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 3(2), 75-81.
- Santoso, P. (2010). *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Sosiady, M., & Ermansyah, E. (2018). Dampak Sosial Dan Ekonomi Penutupan Lokalisasi Teleju Terhadap Maraknya Panti Pijat Dan Implikasinya Terhadap Keresahan Masyarakat Di Kota Pekanbaru. *Jurnal El-Riyasah*, 8(1), 1-9.
- Susmiati, S., & Jayani, I. (2019). Fenomena Penyebaran HIV/AIDS Pasca Penutupan Lokalisasi Semampir di Kota Kediri. *Jurnal Ilmu Kesehatan*, 7(2), 290-294.
- Sutarmin, S., & Budiarti, W. (2018). Dampak Penutupan Lokalisasi terhadap Pendapatan Masyarakat Sekitar Lokalisasi di Banyuwangi. *Jurnal Develop*, 2(1), 1-13. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Wahab, S. A. (2015). *Analisis kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.