



***COMMUNITY GOVERNANCE* PEKERJA SEKS KOMERSIAL  
DI BANDUNGAN DI TENGAH KONTRADIKSI KEBIJAKAN  
PEMERINTAH**

**Skripsi**

Disusun untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan Pendidikan S1  
Program Studi Ilmu Pemerintahan

**Penyusun:**

FIRHANDIKA ADE SANTURY

14010118120015

**DEPARTEMEN POLITIK DAN PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2022**

## HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

Skripsi dengan judul “*Community Governance* Pekerja Seks Komersial di Bandungan di Tengah Kontradiksi Kebijakan Pemerintah” yang disusun oleh Firhandika Ade Santury dengan NIM 14010118120015 telah disetujui oleh pembimbing untuk diujikan.

Semarang, 15 Juni 2022

Dosen Pembimbing I



Dr. Nunik Retno Herawati, S.Sos., M.Si.

NIP: 197110301999032003

Dosen Pembimbing II



Dr. Dra. Kushandajani, M.S.

NIP: 196206141986032002

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH (SKRIPSI)

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Firhandika Ade Santury

Nomor Induk Mahasiswa : 14010118120015

Tempat/Tanggal Lahir : Kab. Semarang, 21 Juli 2000

Jurusan/Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah (skripsi) yang saya tulis dengan judul;

***”Community Governance Pekerja Seks Komersial di Bandungan di Tengah  
Kontradiksi Kebijakan Pemerintah”***

adalah benar-benar merupakan **karya tulisan saya sendiri.**

Apabila kemudian hari ternyata karya ilmiah yang saya tulis terbukti bukan hasil karya ilmiah saya sendiri, maka saya sanggup bertanggung jawab untuk menerima sanksi berupa pembatalan hasil karya ilmiah saya dengan seluruh implikasinya. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar – benarnya dan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab

Semarang, 15 Juni 2022

Pembuat Pernyataan,  
Firhandika Ade Santury

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : *Community Governance* Pekerja Seks Komersial Di Bandung Di  
Tengah Kontradiksi Kebijakan

Penulis : Firhandika Ade Santury

NIM : 14010118120015

Jurusan : Ilmu Pemerintahan

Dinyatakan sah sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan jenjang pendidikan sarjana atau strata 1.

Semarang, 15 Juni 2022

**Dekan**



Dr. Drs. Hardi Warsono, MTP

NIP: 19660727 199203 1 001



**Wakil Dekan I**






Dr. Teguh Yuwono, M. Pol. Admin

NIP: 19690822 199403 1 003

### Dosen Pembimbing

1. Dr. Nunik Retno Herawati, S.Sos., M.Si. (  )
2. Dr.Dra, Kushandajani, M.S. (  )

### Dosen Penguji

1. Dr. Nunik Retno Herawati, S.Sos., M.Si. (  )
2. Dr.Dra, Kushandajani, M.S. (  )
3. Hendra Ty Ardianto, MA (  )

## **MOTTO**

**Sejarah tidak diciptakan untuk manusia, dan manusia tidak diciptakan untuk sejarah. Bahwa yang benar adalah adanya sejarah manusia: sejarah dibentuk dan membentuk manusia.**

**Karl Marx**

## **KATA PENGANTAR**

Tahun 2015, tepatnya ketika menginjak kelas 10 di Sekolah Menengah Akhir Negeri 1 Ambarawa. Hari itu menjadi titik balik yang memengaruhi saya hingga hari ini. Di mana, dalam mata pelajaran sosiologi, untuk pertama kalinya, saya berkenalan dengan “penelitian sosial.” Guru saya waktu itu, Bu Afni, meminta setiap murid untuk mengerjakan riset kecil-kecilan berkaitan dengan persoalan-persoalan social di sekitar. Untuk penelitian social pertama dalam hidup itu, saya memilih untuk mengambil topik mengenai pekerja seks komersial di sekitar lingkungan saya, Bandungan, Kabupaten Semarang. Dikemudian hari, topik mengenai pekerja seks komersial selalu menjadi pilihan utama untuk setiap tugas penelitian social ,ataupun tulisan-tulisan populer saya di media.

Saya masih ingat betul bagaimana masa kecil saya dihiasi dengan pengalaman yang tanpa saya sadari, telah menjadi salah satu tujuan besar di balik pendidikan yang tengah saya tempuh hingga saat ini. Setiap hari, saya harus melihat orang-orang asing berdatangan di desa saya. Mereka tinggal di depan, samping, dan belakang rumah. Itu tidak biasa, pikir saya ketika itu. Bagaimana tidak? Begitu banyak perempuan dan laki-laki hilir mudik begitu bebas di lingkungan desa. Tinggal begitu saja dengan norma baru yang sangat bebas. Tinggal satu atap bagi laki-laki dan perempuan tanpa hubungan pernikahan sudah biasa saya lihat sejak kecil, atau bahkan dalam satu tempat tinggal, berisi satu perempuan dengan beberapa laki-laki. Saking bebasnya, sector keamanan pun terabaikan dan kemudian marak terjadi perampokan, pencurian, transaksi narkoba, dan bahkan pembunuhan.

Hidup berdampingan dengan pekerja seks komersial bukanlah hal yang lumrah, dan tentu saja bukanlah hal yang mudah. Mungkin dapat dikatakan jika saya adalah segelintir anak yang masih memiliki hasrat untuk terus bersekolah di tengah godaan yang menjangkiti pemuda seumuran saya: bekerja di areal prostitusi dan menikah muda karenanya. Untungnya, saya lolos. Pada satu sisi, saya amat bersyukur dengan hal itu. Namun, di lain sisi, saya harus segera sadar bahwa saya “diloloskan” agar menjadi harapan untuk selesainya masalah-masalah itu.

Beberapa tahun kemudian, ketika menjadi mahasiswa Ilmu Pemerintahan di Universitas Diponegoro, tepatnya di semester 5. Saya dikenalkan oleh salah satu dosen dengan metode penelitian yang sangat menarik, setidaknya bagi saya. Melalui mata kuliah “Perencanaan dan Praktik Penelitian,” Mas Hendra, menugaskan kami untuk melakukan penelitian berupa pengamatan terhadap fenomena social sekitar selama pandemic dengan metode etnografi. Dengan alakadarnya, saya meneliti tetangga saya, pekerja seks komersial. Hasilnya, di luar dugaan saya mendapatkan nilai sangat tinggi dan mendapatkan *feedback* bawasanya tulisan itu sangat menarik.

Hal itu mengawali kegemaran saya terhadap studi-studi yang menggunakan metode etnografi dikemudian hari. Untuk memperkaya pengetahuan seputar etnografi, saya membaca beberapa buku karya etnograf social-politik terkemuka yang saya tahu, antara lain karya Clifford Geertz, James Scoot, Roane Van, dan James Tooley. Dari pembacaan itu, saya berkesimpulan bahwa etnografi adalah metode disiplin ilmu social secara umum, tidak hanya miliki ilmu antropologi.

Inilah yang kemudian membuat saya yakin mengkaji isu politik-pemerintahan dengan metode etnografi sebagaimana yang akan pembaca lihat dalam tulisan ini.

Harus dikatakan bahwa penelitian ini sebagian besar dipengaruhi oleh latar belakang personal saya. Studi ini berpijak terhadap fenomena prostitusi di Bandung selaras dengan adanya kebijakan kontradiktif dari pemerintah. Hal ini menyebabkan praktik prostitusi berjalan sangat bebas, yang artinya pekerja seks komersial semakin hari semakin bebas datang dan pergi di tempat tinggal saya. Hal itu diperparah dengan ketiadaan jaminan perlindungan dan pemberdayaan pekerja seks komersial dari pemerintah untuk para pekerja seks komersial. Inilah yang kemudian menyebabkan pekerja seks komersial secara swadaya memenuhi kebutuhan perlindungan dan pemberdayaannya sebagai komunitas.

Pada tahap awal pembahasan, tulisan ini mencoba menjelaskan situasi dua kebijakan yang kontradiktif di Kabupaten Semarang. Saya melihat adanya tujuan yang tidak sinergis dan malah menegasikan satu sama lain. Hal ini sudah terjadi selama kurang lebih tujuh hingga delapan tahun sejak kebijakan ditetapkan. Dalam tahap ini, saya melayangkan kritik terkait kebijakan-kebijakan itu dengan mengungkap interaksi antara pelaksana kebijakan dan lingkungan kebijakan yang cenderung mengarah kepada praktik “*abuse of power.*” Melalui hal itu, alasan dibalik *langgeng*-nya dua kebijakan itu dapat dipahami sebagai wujud hipokrisi pemerintah. Hal itu juga berkaitan dengan status prostitusi di Bandung di mata pemerintah.

Terakhir, saya menyajikan hasil telaah etnografis saya terhadap komunitas pekerja seks komersial untuk memenuhi kebutuhan perlindungan dan



pemberdayaan yang dijamin oleh satu dari dua kebijakan yang kontradiktif itu. Secara lebih spesifik, hal itu dijelaskan dalam upaya mereka untuk memenuhi kebutuhan kesehatan, pemberdayaan, dan perlindungan dari perdagangan manusia. Namun, sebelum itu saya mencoba mengidentifikasi pihak-pihak atau actor yang terlibat dalam mendukung kerja-kerja komunitas itu.

Saya ucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu proses penelitian ini; elemen birokrasi jurusan, departemen, dan fakultas; tetangga-tetangga saya, ketua Perkawis, Pemilik kos, Pekerja karaoke, Mbak-mbak pekerja seks komersial, mas-mas PTL, para aparat pemerintah seperti Bu Widi, Pak Alex, Bu Widi, Pak Sevlend, dan lainnya. Juga untuk dua dosen pembimbing saya, terima kasih banyak sudah sabar menghadapi kenakalan saya.

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Atas terselesaikannya penelitian ini, saya harus berterima kasih kepada Gusti Pengeran yang telah memberikan kemudahan di setiap langkah yang saya tempuh. Dilahirkan dan dibesarkan di lingkungan prostitusi adalah berkah tersendiri. Saya percaya, rencana Tuhan selalu luar biasa. Berikutnya saya persembahkan karya ini kepada diri saya sendiri yang telah bertahan sampai sejauh ini. Kepada dua orang tua saya, yang telah menjadi api yang menyala dalam setiap mimpi-mimpi besar saya. Terima kasih atas doa dan hal-hal lain yang tidak mampu untuk saya jelaskan satu-persatu.

Selanjutnya, saya harus mengakui jika perjalanan ini juga tidak akan berwarna tanpa adanya sosok pacar yang baik hati, suka menabung, dan tidak sombong: Debhy Mayangsari. Semoga ucapan ini akan memperindah masa depan kita kelak yang semoga saja akan jauh lebih indah. Kepada sahabat-sahabat saya di berbagai tempat. *Pertama*, di Kurawa 6; Shindid, Akyas, Bram, Adit, dan Aldio. Terima kasih telah menghiasi masa-masa kuliah dengan hal-hal konyol namun menyenangkan. Kalian adalah rumah yang tidak berbentuk, namun selalu menenangkan dan meneduhkan. Semoga ikatan ini tidak lekang oleh waktu.

*Kedua*, di Pustaka Bestari; Suko, Sanis, Intan, dan Choli. Terima kasih sudah mau bersama-sama dalam membangun komunitas literasi di tengah-tengah lingkungan prostitusi. Banyak hal yang harus kita lakukan dalam beberapa waktu ke depan. Tolong jangan menyerah, perjalanan kita masih sangat panjang. *Ketiga*, di kelompok BM. Jujur, saya sudah lupa kepanjangannya. Tapi, apalah arti sebuah

nama dibandingkan dengan pengalaman dan cerita yang sudah terukir, bukan? Terima kasih sudah menjadi wadah meluapkan segala penat, mencari dan menyelesaikan masalah.

*Keempat*, organisasi gerakan. Di Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia; Novia, Risal, Fazri, Adit, Haikal, Fajar, dan masih banyak lagi. Di Komunitas Gusdurian Universitas Diponegoro; Fia Jasmin utamanya. Di Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Jawa Tengah; Mas Fahmi, Mas Cholis, Mas Iqbal, Kak Dera, Kak Patria, dan Leliy. Juga masyarakat wilayah konflik yang telah sangat menampar pemikiran sekaligus sikap saya. Terima kasih sudah menghiasi saya dengan aktivisme mahasiswa selama ini. Semoga perjuangan tetap berlanjut dan jangan menyerah!

*Kelima*, Keluarga Organisasi Mahasiswa. Senat Mahasiswa; Affan, Dipta, Mayang, Akbar, Alya, Sapen, Dion, Andi, Hafis, Ira, Icha, Dian, dan masih banyak lagi, utamanya rekan staf ahli. UPK Aufklarung; Aziz, Hildan, Tsabit. UPK Bulu Tangkis; Rifka, Naila, Mas Rozak, Rafli, dan lainnya. Serta kawan-kawan di UPK Forum Keluarga Muslim Mahasiswa. *Keenam*, Panitia TekaGov divisi acara; Malia Fortuna, King, Wulan, Erlita, Luthfi, Devi Putri, Nisa, Hildan, dan Nina.

Terima kasih juga saya ucapkan kepada para dosen-dosen di Ilmu Pemerintahan FISIP Undip, utamanya Bu Nunik dan Bu Kushandajani yang telah bersabar yang menuntun dan menghadapi kenakalan saya dengan sabar. Terima kasih juga tidak lupa untuk sahabat-sahabat khusus lain yang sudah banyak terlibat dalam pergulatan hidup saya semasa kuliah; Anggit, Akbar, King, Lubis, Adit,

Midun, Bagus, Fiqi, Fista, Bano, Budhe, Nindy, dan masih banyak lagi. Sahabat satu asal dari Ambarawa; Ayu Sabrina dan Tina. Kawan-kawan Ilmu Pemerintahan Angkatan 17,18, 19, dan 20 yang saya kenal dekat. Juga terima kasih para sahabat dunia lain saya, Akmal Arravi, Dinar, dan seluruh perusuh di fakultas tercinta kita.

## **ABSTRAK**

Studi ini mencoba merekam secara empiris bagaimana komunitas pekerja seks komersial di Bandung memproduksi nilai dan aturan dalam rangka bertahan hidup di tengah kebijakan pemerintah yang kontradiktif. Selain itu, studi ini juga menjajaki persoalan serius yang muncul dalam situasi kebijakan yang kontradiktif mengenai pekerja seks komersial dan berupaya memberikan gambaran pemecahannya. Dengan metode etnografi, studi ini dilakukan selama hampir satu tahun di lingkungan prostitusi di Bandung, tepatnya di Dusun Ngunut dan Kalinyamat. Data dikumpulkan berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pemangku kebijakan dan pihak-pihak yang terlibat dalam prostitusi seperti pekerja karaoke, pekerja seks komersial, dan pemilik usaha kos. Hasil studi menunjukkan jika kontradiksi kebijakan melahirkan sikap-sikap illegal dari pelaksana kebijakan untuk meraup keuntungan. Hal ini menyebabkan kebijakan tersendat. Sementara itu, pekerja seks komersial mampu bertahan hidup dengan memenuhi kebutuhan akan kesehatan, pemberdayaan, dan perlindungan secara mandiri sebagai komunitas, utamanya di Kalinyamat.

**Kata Kunci: Kebijakan, Kontradiksi, Komunitas, Pekerja Seks Komersial**

## **ABSTRACT**

*This study aims to record empirically how the commercial sex worker community in Bandungan produces values and rules in order to survive in the midst of contradictory government policies. In addition, this study explores the serious problems that arise in contradictory policy situations regarding commercial sex workers and seeks to provide an overview of their solutions. Using the ethnographic method, this study was conducted for almost one year in a prostitution environment in Bandungan, specifically in the hamlets of Ngunut and Kalinyamat. Data was collected based on interviews with several policy makers and parties involved in prostitution such as karaoke workers, commercial sex workers, and owners of boarding houses. The results of the study show that policy contradictions give birth to illegal attitudes from policy implementers to reap profits. This causes the policy to falter. Meanwhile, commercial sex workers are able to survive by meeting the needs for health, empowerment, and protection independently as a community, especially in Kalinyamat.*

**Keywords: Policy, Contradiction, Community, Commercial Sex Workers**

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH (SKRIPSI) .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
MOTTO .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	x
ABSTRAK.....	xiii
<i>ABSTRACT</i> .....	xiv
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR GAMBAR.....	xviii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan .....	9
1.5 Landasan Teori.....	10
1.5.1 Kebijakan Publik.....	10
1.5.2 <i>Community Governance</i> .....	14
1.6 Kerangka Berpikir.....	17
1.7 Metode Penelitian .....	18
BAB II.....	25
MENEROPONG BANDUNGAN .....	25
2.1 Dinamika Politik dan Pemerintahan Kecamatan Bandungan .....	25
2.1.1 Bandungan dalam Catatan Statistik .....	27
2.2.2 Potensi Pariwisata Sebagai Faktor Penarik .....	28
2.2.3 Sejarah Prostitusi di Kecamatan Bandungan .....	31
BAB III .....	33
<i>COMMUNITY GOVERNANCE</i> PEKERJA SEKS KOMERSIAL DI TENGAH KONTRADIKSI KEBIJAKAN.....	33
3.1 Kontradiksi Kebijakan Tentang Pekerja Seks Komersial .....	36
3.2 Menelusik Aktor-Aktor dalam Prostitusi Bandungan.....	47

3.3 PERKAWIS: Potret <i>Community Governance</i> Pekerja Seks Komersial di Bandungan .....	51
BAB IV .....	90
PENUTUP .....	90
4.1 Kesimpulan .....	90
4.2 Saran .....	91
DAFTAR PUSTAKA .....	93
LAMPIRAN.....	98



## **DAFTAR TABEL**

1.1 Alur Kebijakan Publik.....	12
1.2 Perbedaan Tujuan Tata Kelola Komunitas.....	15
2.1 Tabel Jumlah Penduduk.....	28

## DAFTAR GAMBAR

3.1 Gambar karaoke di depan Makam.....	36
3.2 Gambar PTL sedang bekerja.....	55
3.3 Gambar Form Pedataan PSK.....	58
3.4 Gambar Tabel Hasil Tes Kesehatan Untuk Kesiapan Bekerja.....	60
3.5 Gambar Bayi Pekerja Seks komersial.....	64
3.6 Gambar Salah satu PNS yang menjadi Tukiman.....	73
3.7 Contoh Poster Lowongan Kerja.....	78
3.8 Gambar Rumah dan Indekos Kepala Dusun Ngunut.....	84