

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Studi mengenai prostitusi masih menjadi topik hangat dalam perdebatan akademik dan kebijakan (Attwood, 2005). Hal ini tidak terlepas dari eksistensi prostitusi yang mampu beradaptasi di tengah arus perkembangan zaman. Fenomena prostitusi dianggap sebagai sebuah permasalahan sosial yang kompleks dan selalu melekat dalam dinamika kehidupan masyarakat sehari-hari, mengingat prostitusi adalah permasalahan peradaban yang berusia tua (Adang, 2010). Prostitusi akan selalu relevan di setiap perkembangan manusia selama ada keterbutuhan untuk menyelesaikannya (Gunawan, 2003).

Secara sederhana, prostitusi dapat dimaknai sebagai hubungan seksual di bawah pranata ekonomi (Anderson, 2002). Dalam praktiknya, prostitusi dilakukan oleh para pekerja seks komersial (PSK) yang didominasi oleh perempuan. Mereka melakukan aktivitas seksual dengan tujuan untuk mendapatkan upah atau uang dari pihak yang telah memakai jasa mereka (Koentjoro, Pelacuran Indonesia, 2004). Oleh karena itu, tidak heran bila prostitusi juga sering dianggap sebagai sebuah institusi. Mellisa Farley misalnya, dalam (Weitzer, 2007) memaknai prostitusi sebagai “*vicious institutions.*” Prostitusi dilihat sebagai institusi yang melanggengkan kekerasan simbolik dalam bentuk pengakuan atas penderitaan perempuan dalam pengalaman industri seks: kekerasan, pemaksaan dan eksploitasi serta dehumanisasi tubuh sebagai komoditas (Coy, Wakeling, & Garner, 2011).

Tidak dapat dimungkiri jika prostitusi masih menjadi fenomena umum yang marak terjadi di pelbagai belahan negara di dunia. Di negara-negara Barat misalnya yang dikenal dengan mayoritas negara-negaranya yang maju, prostitusi marak terjadi dan menjadi persoalan sosial yang signifikan (Anderson, 2002). Hal serupa juga berkembang lebih pesat di negara-negara dunia ketiga termasuk Indonesia. Perlu diketahui, jika fenomena prostitusi di Indonesia tergolong besar dan bahkan termasuk dalam jajaran 12 besar negara-negara dengan prostitusi terbeser di dunia (Liputan6, 2019).

Fenomena prostitusi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kondisi masyarakat Indonesia yang masih banyak dirundung kemiskinan. Hasil studi yang dituangkan dalam *Indian Journal Public Health Research and Development* membuktikan jika kemiskinan menjadi faktor utama para perempuan Indonesia terjun dalam dunia prostitusi (Dasman, Firdawati, & Sulrieni, 2018). Meskipun ada pula faktor lain seperti kebutuhan seksual dan psikis yang andilnya tidak boleh diabaikan (Lidwina Mahesa, 2021).

Dewasa ini, praktik prostitusi di Indonesia berjalan dan berkembang sesuai arus zaman baik secara terang-terangan ataupun tersembunyi di berbagai wilayah Indonesia (Nugroho & Rusyidi, 2018). Salah satu wilayah yang menjadi pusat prostitusi di Indonesia beberapa tahun terakhir ini adalah Bandungan yang berada di Kabupaten Semarang. Data Divisi Program Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Semarang menunjukkan bahwa jumlah PSK di Bandungan pada tahun 2014 mencapai sekitar 700-an, itupun belum termasuk yang bersifat *freelance* (regional.kompas.com, 2014). Hal ini menempatkan Bandungan sebagai wilayah

kedua terbesar di Indonesia setelah lokalisasi prostitusi Dolly, Surabaya (regional.kompas.com, 2014). Namun pasca ditutupnya Dolly secara resmi juga pada tahun 2014, ada kemungkinan peredaran jumlah PSK di Bandung semakin meningkat karena aktivitas eksodus. Bahkan, bukan tidak mungkin Bandung akan menjelma menjadi wilayah dengan PSK terbesar di Indonesia menggantikan Dolly di Surabaya.

Prostitusi di Bandung berkembang pesat seiring dengan perkembangan sektor pariwisata. Tentu sangat masuk akal mengatakan bila peningkatan sektor pariwisata membuat praktik prostitusi semakin berkembang (Markhov & Kenarov, 2018). Terlebih secara geografis potensi yang dimiliki mendukung terciptanya praktik prostitusi. Sejalan dengan temuan (Abdi, 2019) keberadaan prostitusi di Bandung dinilai memiliki keserupaan dengan area prostitusi yang berdekatan dengan objek wisata alam, terutama di sekitar kawasan pegunungan berhawa dingin, seperti yang ada di Tretes (Pasuruan), Batu (Malang), Gang Sadar (Purwokerto), atau Gang Semen (Bogor).

Prostitusi selalu mengambil bentuk beragam dan ada di bawah berbagai kondisi, kompleksitas yang bertentangan dengan mitos populer dan generalisasi yang luas (Weitzer, 2007). Prostitusi di Bandung juga memiliki bentuk yang berbeda dengan prostitusi di tempat lain. Seringkali, prostitusi terpusat pada satu titik dan terpisah dari lingkungan masyarakat melalui konsep lokalisasi seperti yang terjadi di lokalisasi di Sunan Kuning Kota Semarang, Gembol, juga di Pasar Kembang Jogjakarta (Ramadhani, 2012). Namun, prostitusi di Bandung justru menyatu dengan kehidupan masyarakat tanpa adanya batasan tegas. Hal ini

dibuktikan dengan keberadaan pekerja seks komersial yang tinggal bersama di tengah-tengah masyarakat Bandungan.

Hal tersebut membuat masyarakat mengalami dilema. Pada satu sisi, masyarakat membutuhkan dan memang mendapatkan keuntungan ekonomi untuk menunjang hidupnya. Keberadaan PSK mampu mendorong terciptanya pelbagai lapangan pekerjaan, mulai dari hotel, tempat karaoke, ojek, warung serta *counter hp* (Setyoko, 2011). Pada lain sisi, mereka dihadapkan dengan realitas yang bertentangan dengan norma-norma sosial dan agama yang dapat mendemoralisasi atau memberikan pengaruh demoralisasi kepada lingkungan, khususnya anak-anak kecil dan remaja pada masa puber dan adolensi (Kartono, 2005). Selain itu, mereka juga dihadapkan dengan resiko adanya infeksi penyakit menular yang dapat ditularkan oleh pekerja seks komersial (Nayoso, 2014). Hal ini mengingat jika perempuan pekerja seks adalah kelompok paling beresiko terjangkit penyakit menular (Ilham, 2016).

Sebetulnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang sudah memberikan respon antisipatif melalui pelbagai kebijakan penanganan prostitusi. Terdapat dua kebijakan yang bertaut secara langsung dengan fenomena prostitusi di Kabupaten Semarang, khususnya Bandungan. Melalui kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Ketertiban dan Kententraman Masyarakat, pemerintah dengan tegas melarang segala hal yang berkaitan dengan praktik prostitusi dan akan melakukan upaya-upaya preventif dan represif untuk menghilangkan prostitusi.

Lebih lanjut, ada pula kebijakan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yakni kebijakan mengenai perlindungan dan pemberdayaan pekerja seks komersial yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan. Kebijakan tersebut berupaya untuk menyediakan pelayanan kesehatan, pemberdayaan, dan melindungi pekerja seks komersial dari praktik perdagangan manusia. Kebijakan perlindungan dan pemberdayaan pekerja seks komersial ini menjadi sangat penting untuk menekan eksternalitas praktik prostitusi yang bergulir di tengah masyarakat.

Namun demikian, terlihat jelas pada tataran normatif, dua kebijakan tersebut justru saling menegasikan satu sama lain. Dalam artian, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah cenderung mengandung paradox dan kontradiktif. Pada satu sisi, pemerintah berupaya melarang adanya pekerja seks komersial berikut tatanannya. Sementara di lain sisi, pemerintah berupaya memberikan perlindungan hak terhadap para pekerja seks komersial di Kabupaten Semarang.

Adanya situasi yang kontradiktif di antara kebijakan yang mencoba meregulasi pekerja seks komersial tersebut akan membuat implementasi keduanya justru tidak berjalan dengan maksimal. Tidak ada satu payung dasar bagi segenap organisasi perangkat daerah untuk bertindak dalam menyikapi pekerja seks komersial, utamanya di Bandung. Hal ini berdampak terhadap lahirnya situasi nihil kebijakan, atau kebijakan tidak dapat dijalankan karena saling bertentangan.

Tidak heran bila setelah resmi ditetapkan kurang lebih selama 6 tahun, kebijakan tersebut tidak memberikann dampak yang signifikan. Sementara itu,

prostitusi terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Hal ini dibuktikan dengan masuknya prostitusi dalam ranah wisata karaoke dan hotel. Selain itu, pembangunan kos-kosan untuk tempat tinggal pekerja seks komersial juga terus bertambah. Tercatat hingga tahun 2020, Bandungan memiliki 50 unit karaoke (Ungarannnews, 2020). Sementara jumlah hotel, sejak tahun 2014 juga mengalami peningkatan hingga hari ini dan menjadi yang terbanyak di Kabupaten Semarang (Badan Pusat Statistik, 2017). Lebih lanjut, pada tahun 2020 Bandungan tergolong ke dalam zona merah HIV dan AIDS (dprdjatengprov, 2020).

Hal itu menunjukkan jika kontradiksi kebijakan yang sedang terjadi telah mendorong terciptanya aktivitas prostitusi yang semakin marak tanpa disertai dengan adanya fasilitas kesehatan. Sudah tentu hal ini menjadi ancaman serius, selain bagi mereka yang terlibat dalam prostitusi, juga utamanya bagi masyarakat setempat. Lebih lanjut, situasi yang terjadi juga dibarengi dengan ketiadaan upaya untuk mencari jalan keluar bagi mereka dari dunia prostitusi melalui program pemberdayaan dan upaya keamanan bagi pekerja seks komersial dari praktik perdagangan manusia.

Secara tidak langsung, kontradiksi kebijakan yang terjadi membuat pekerja seks komersial kehilangan hak-haknya dalam hal pelayanan kesehatan, pemberdayaan, dan perlindungan dari praktik perdagangan manusia. Hal tersebut telah menempatkan khususnya pekerja seks komersial menjadi kelompok rentan terhadap penyakit dan perdagangan manusia. Demikian pula dengan masyarakat setempat yang harus menjadi pihak rentan terkena dampak penyakit menular. Dengan demikian, selain bekerja mereka juga diharuskan untuk menjaga kesehatan

reproduksi dari berbagai penyakit, memberdayakan diri sendiri untuk terlepas dari jerat prostitusi, dan melindungi diri dari segala kemungkinan praktik perdagangan manusia.

Studi ini mencoba mengungkapkan fakta empiris yang dialami oleh para pekerja seks komersial di Bandungan di tengah kontradiksi kebijakan yang menyebabkan harus memenuhi kebutuhan kesehatan, pemberdayaan, dan upaya untuk melindungi diri dari perdagangan manusia secara mandiri sebagai komunitas dalam tatanan prostitusi yang tengah bergulir. Selain itu, penelitian ini mencoba mendekonstruksi dua kebijakan kontadiktif pemerintah dengan bukti empiris untuk mereposisi peran pemerintah daerah melalui kebijakan dalam menyikapi fenomena prostitusi di Bandungan.

Harus diakui jika studi mengenai prostitusi di Bandungan bukanlah hal baru. Dari penelusuran penulis, setidaknya terdapat dua fokus utama penulis dalam melakukan riset mengenai prostitusi di Bandungan. Pertama, studi yang berupaya untuk mendiskripsikan bagaimana prostitusi bergulir di Bandungan. Dalam penelitiannya, Abdi (2019) memberikan informasi yang dipadukan dengan visualisasi mengenai praktik prostitusi di seluruh Indonesia, termasuk Bandungan dengan menggunakan pendekatan lens fenomenologi. Penelitian lain mencoba menelisik praktik prostitusi terselubung di bawah kedok karaoke di Bandungan dengan pendekatan kriminologi (Rukmanah & dkk, 2020).

Kedua, penelitian dengan upaya untuk mengungkap dampak dari adanya prostitusi terhadap masyarakat sekitar. Meskipun secara umum prostitusi memiliki dampak positif untuk masyarakat, terutama dalam bidang ekonomi dengan

membuka lapangan kerja bagi masyarakat sekitar seperti pekerja hotel, karaoke, bisnis makanan, laundry, salon, tempat tinggal, ojek, dan bisnis lain. Prostitusi di Bandungan juga memiliki dampak negatif, yakni munculnya ancaman penyakit menular dan efek moril, serta psikologis bagi masyarakat (Demartoto, 2013). Oleh karena itu, banyak penelitian baik di bidang sosial maupun kesehatan memberikan porsi lebih terhadap pencegahan penyakit menular oleh pekerja seks komersial di Bandungan (Naryoso, 2014; Mulyaningrum & Puspita, 2016; Saadah & Larasaty, 2021; Mulati, 2016). Selain itu, penelitian lain mengungkap dampak psikologis kehadiran pekerja seks komersial di Bandungan yang mendorong munculnya perilaku seks bebas (Maulidya, Musthofa, & Indraswari, 2021; Isnaeni, Laksono, & Deliana, 2017).

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu yang sudah dilakukan, terlihat bahwa tidak banyak peneliti yang memberikan perhatian terhadap prostitusi dengan kebijakan pemerintah. Padahal, kenyataan lapangan menunjukkan jika keberadaan prostitusi di Bandungan memiliki relasi erat dengan kebijakan pemerintah Kabupaten Semarang. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya melengkapi kepingan studi mengenai prostitusi di Bandungan yang berfokus kepada *governance community* pekerja seks komersial dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, serta menjajaki alternatif lain sebagai solusi untuk kebijakan kontradiktif yang tengah bergulir.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di muka, maka dapat ditarik rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana komunitas pekerja seks komersial memenuhi kebutuhan dasar kesehatan, pemberdayaan, dan perlindungan di tengah kontradiksi kebijakan pemerintah daerah yang menyebabkan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan pekerja seks komersial tidak berjalan maksimal ?

### **1.3 Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui *community governance* pekerja seks komersial dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka di tengah kebijakan yang kontradiktif dari pemerintah daerah.

### **1.4 Manfaat**

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Peneliti berharap mampu menambah sumber informasi pengetahuan mengenai dalam ranah pemerintahan komunitas dan kebijakan sehingga berkontribusi terhadap pengembangan ilmu sosial khususnya dalam kajian ilmu pemerintahan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menghasilkan informasi yang nantinya dapat dijadikan sebagai rujukan dalam merumuskan kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan praktik prostitusi dan pekerja seks komersial.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

##### 1. Bagi Pemerintah

Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan sumbangsih pengetahuan sebagai dasar untuk membuat kebijakan publik oleh pemerintah daerah selaku pihak yang memiliki otoritas dalam membuat kebijakan, khususnya bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang yang sedang berupaya menyelesaikan persoalan prostitusi.

## 2. Bagi Peneliti

Dengan penelitian ini, peneliti berharap dapat mendapatkan pengalaman yang berharga serta ilmu yang bermanfaat. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa peningkatan pengetahuan dan wawasan serta pengalaman peneliti dalam ikhwal penelitian.

## 3. Bagi Masyarakat

Peneliti berharap melalui penelitian ini dapat memperluas wawasan serta pengetahuan masyarakat mengenai kajian ilmu pemerintahan khususnya mengenai kajian kebijakan mengenai prostitusi dan pekerja seks komersial. Selain itu, Peneliti berharap hasil penelitian ini dapat membantu menyelesaikan persoalan sosial di dalam masyarakat dan dapat berguna sebagai acuan mahasiswa, khususnya mahasiswa Ilmu Sosial dan Politik bila suatu saat akan melakukan penelitian dengan topik yang sama.

## **1.5 Landasan Teori**

### **1.5.1 Kebijakan Publik**

Sejatinya terdapat banyak makna atau definisi mengenai apa yang dimaksud sebagai kebijakan public dalam kajian ilmu politik dan pemerintahan. Pada dasarnya, berabagai definisi mengenai kebijakan public memiliki penekanan yang berbeda-beda. Hal ini lantaran setiap ilmuwan memliki cara pandang dan latar belakang yang berbeda. Salah satu ahli kebijakan public yang menjadi acuan dalam studi-studi kebijakan ialah Thomas. R Dye yang mendefinisikan kebijakan public dengan “*whatever government choose to do or not to do*.” Dengan kata lain bahwa

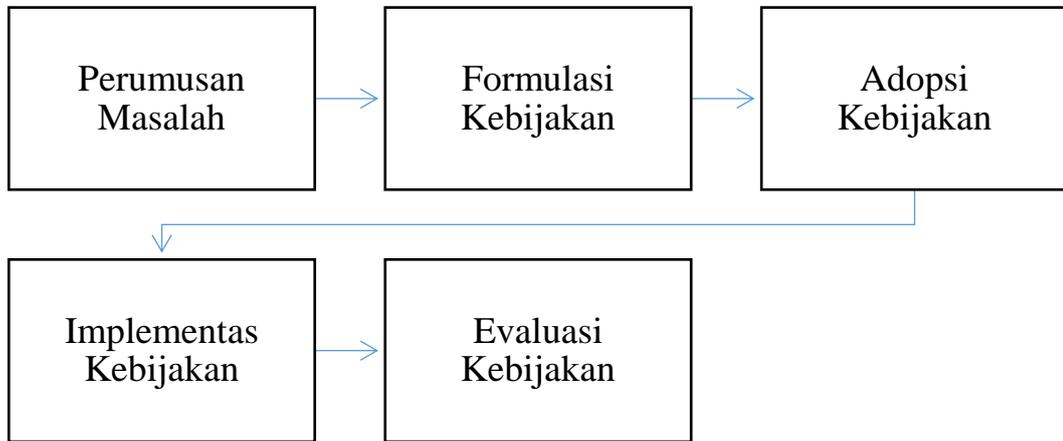
kebijakan public adalah sesuatu hal yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan (Syafiie & dkk, 2006).

Dengan demikian, selain mengeluarkan kebijakan berupa rincian tindakan pemerintah yang harus dilakukan, sikap diam atau tidak melakukan sesuatu apapun terkait persoalan yang muncul juga merupakan bentuk kebijakan. Dalam hal ini, sikap diam pemerintah dilihat sebagai kebijakan dalam ranah dampak yang ditimbulkan.

Lebih lanjut, kebijakan public harus memiliki tujuan yang jelas. Ini artinya, kebijakan public harus mencakup seluruh tindakan pemerintah dan bukan semata-mata wacana atau semacam pernyataan sikap berupa keinginan pemerintah atau pejabat-pejabat tertentu. Dalam pelaksanaannya, kebijakan public memiliki dua elemen pendukung lain yang memiliki peranan vital, yakni pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan sebagai elemen yang menjadi sasaran pengaruh (Syafiie & dkk, 2006). Elemen-elemen tersebut memiliki hubungan yang resiprokal. Bila dijabarkan, selain menjadi sasaran kebijakan, lingkungan kebijakan juga dapat memberikan pengaruh terhadap pemangku kebijakan. Idealnya, pengaruh tersebut terwujud dalam proses evaluasi untuk pembentukan kebijakan baru.

Pelaksanaan kebijakan public tidak hanya terpaku pada elemen-elemen tersebut. Lebih jauh, kebijakan public sangat dipengaruhi oleh tahap-tahap pembuatannya (Dye, 2013). Dye mengemukakan beberapa tahap dalam membuat kebijakan public.

**Tabel 1.1: Alur Kebijakan Publik**



Sumber: Dye (2013)

Pertama, tahap perumusan masalah. Sebelum sebuah kebijakan dijalankan, terlebih dulu diperlukan upaya untuk melakukan inventarisasi masalah atau isu yang menjadi prioritas untuk direspon melalui kebijakan public. Dalam tahap ini, setelah berbagai masalah diidentifikasi sesuai prioritas maka akan ditetapkan sebagai agenda kebijakan pemerintah. Perlu dicatat jika tidak semua persoalan dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Persoalan itu harus memenuhi beberapa kriteria sebelum dapat dimasukkan ke dalam kategorisasi masalah kebijakan, utamanya memiliki ancaman serius bila dibiarkan, berdampak terhadap masyarakat luas (Dye, 2013).

Tahap kedua, formulasi kebijakan. Pada tahap ini, agenda kebijakan yang sudah diputuskan akan dibahas oleh pembuat kebijakan dan kemudian dikelompokkan untuk mencari solusi pemecahan. Solusi tersebut dipilih

berdasarkan berbagai alternatif yang dinilai paling tepat oleh pihak yang terlibat dalam proses kebijakan ini. Inilah inti dari tahap formulasi kebijakan. Perlu dicatat jika dalam tahap ini tidak selalu menghasilkan peraturan atau semacam perintah eksekutif maupun aturan administrasi.

Tahap ketiga, adopsi kebijakan. Tahap ini adalah langkah terakhir sebelum kebijakan disahkan. Adopsi kebijakan merupakan tahap dimana kebijakan diberikan legitimasi dengan cara ditetapkan secara resmi oleh otoritas yang diakui oleh masyarakat, dalam hal ini adalah pemerintah. Setelah itu, kebijakannya akan menginjak pada tahap pelaksanaan atau implementasi. Barulah setelah diimplementasikan, kebijakan dapat menyentuh tahap akhir yakni evaluasi kebijakan.

Dalam penelitian ini, kebijakan public yang dimaksud adalah kebijakan ketertiban dan ketentraman masyarakat yang dituangkan ke dalam Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2014 dan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan pekerja seks komersial yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan.

Dua kebijakan tersebut memiliki tujuan yang jelas dan saling menegasikan satu sama lain. Melalui teori ini, studi ini mencoba melihat kebijakan dalam tahap implementasi lapangan yang melibatkan pelaksana kebijakan dan lingkungan kebijakan. Lebih jelasnya, yaitu interaksi oleh beberapa institusi pemerintah di Kabupaten Semarang dan juga komunitas prostitusi di Bandungan

### ***1.5.2 Community Governance***

*Community governance* memiliki batasan yang tidak jauh berbeda dengan partisipasi sebuah kelompok, komunitas, atau masyarakat dalam pengambilan kebijakan public. Lebih jauh, *community governance* memiliki keterkaitan yang erat dengan tata kelola masyarakat local, peran pemerintah di bidang social, peran pemerintah dalam membangun jejaring, dan partisipasi masyarakat (Totikidis, Vicky, & Francis., 2005).

Lahirnya *community governance* adalah sebuah tanggapan terhadap sebuah persoalan social yang kritis dan berdampak luas yang gagal ditangani oleh pasar atau pemerintah. Kondisi itu memantik lahirnya sikap tidak percaya terhadap pemerintah maupun pihak pasar (swasta) dari masyarakat, sehingga masyarakat atau komunitas membangun Kerjasama dengan memproduksi norma dan kebiasaan dengan tujuan mengatasi persoalan yang tidak bisa ditangani baik oleh pemerintah ataupun pasar tersebut (KJ, 1971). Dengan kata lain, komunitas dibentuk untuk membantu komunitas itu sendiri.

Dengan demikian, secara definitif *community governance* dapat dipahami sebagai proses manajemen tahap komunitas dalam upayanya untuk menentukan keputusan komunitas terkait persoalan yang sedang terjadi. Ciri khas dari komunitas ini adalah menempatkan diri mereka dalam posisi berhadapan dengan tidak saling berpihak. Mereka mengupayakan adanya penyelesaian masalah, utamanya dalam tiga hal: yakni pelayanan public, kebudayaan, dan advokasi masyarakat sipil.

*Community governance* memiliki tujuan khusus yang beririsan dengan tujuan pemerintah dalam sektor public, Lebih alnjut, dapat dibedakan tujuan tata Kelola komunitas, sektor poublik, dan swasta melalui table berikut ini:

**Tabel 1.2: Perbedaan Tujuan Tata Kelola Komunitas, Pemerintah, dan Perusahaan**

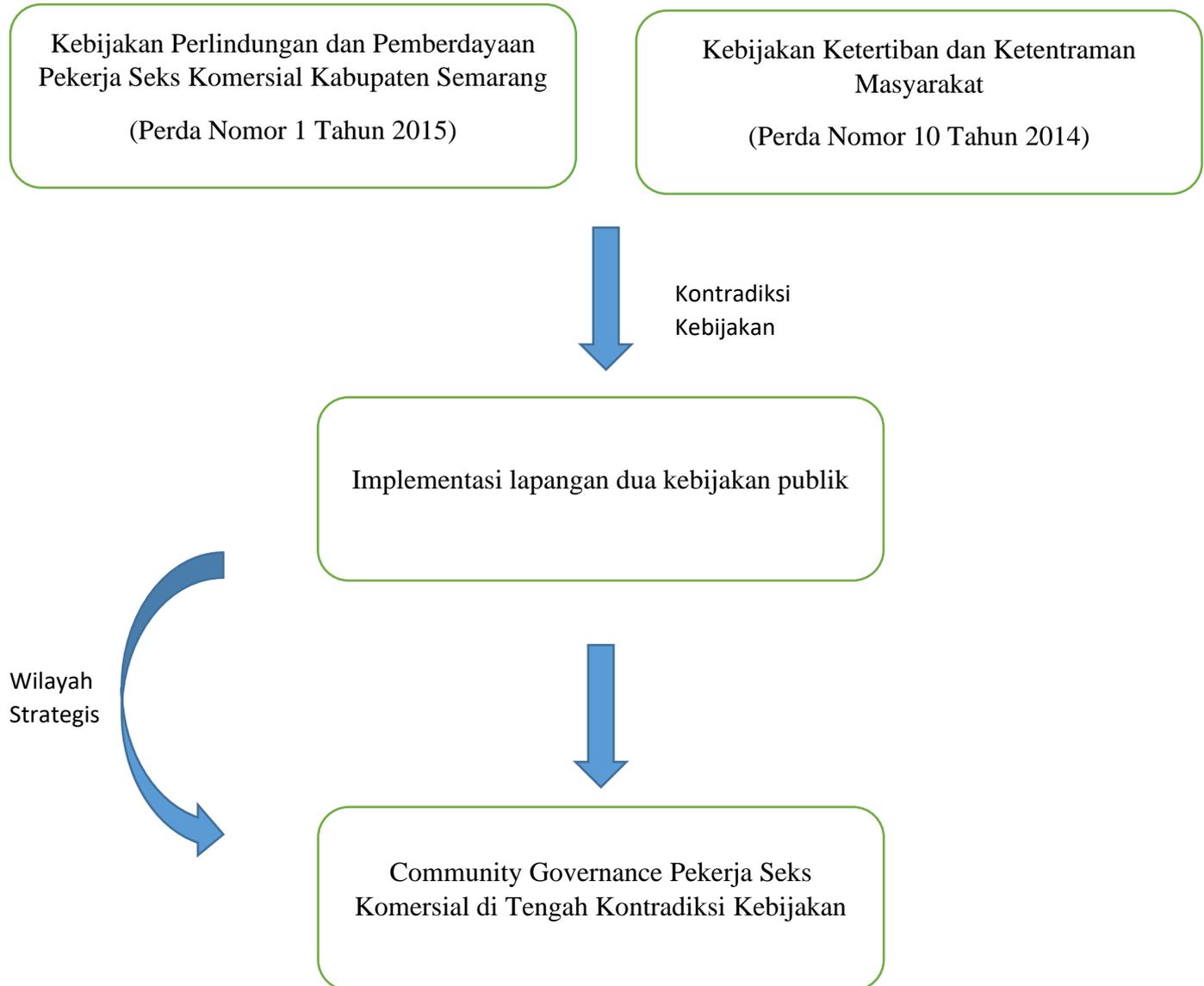
Tata Kelola	Kelompok	Tujuan
Komunitas	NGO, Kelompok Pekerja, Kelompok lainnya	Sosial, lingkungan dan pertumbuhan ekonomi (ruang lingkup komunitas)
Sektor Publik	Pemerintah	Sosial-ekonomi, lingkungan, kebijakan mikro dan makro.
Perusahaan	Bisnis	Keuntungan atau perbaikan ekonomi baik secara personal, ataupun kolektif pemegang samah dalam perusahaan)

Sumber: (Totikidis, Vicky, & Francis., 2005).

Merujuk pada tabel di atas, dapat dilihat jika tujuan beririsan antara komunitas dan sektor public terletak dalam hal pembangunan social, ekonomi, dan lingkungan. Keterkaitan itu diperuntukkan semata-mata untuk menyelesaikan sekaligus memperbaiki persoalan dan kondisi masyarakat. Dalam praktiknya, hal itu terjadi dalam bentuk hubungan kerjasama yang jelas ataupun bisa saling mengaburkan.

*Community governance* dalam studi ini digunakan untuk mengamati produksi aturan, norma, dan kebiasaan komunitas prostitusi di Bandung dalam upayanya untuk bertahan hidup di tengah kontradiksi kebijakan pemerintah daerah yang berdampak terhadap penjaminan hak-hak dasar mereka yang tidak maksimal. Komunitas prostitusi di sini merupakan segenap pihak yang terlibat dalam praktik prostitusi di Bandung, utamanya para pekerja seks komersial.

## 1.6 Kerangka Berpikir



## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Fokus dan Jenis Penelitian**

Studi ini merupakan penelitian kualitatif yang dilakukan di Kecamatan Bandungan dengan menggunakan metode etnografi dengan pelaksanaan selama satu tahun.. Penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang mengeksplorasi dan memahami makna di sejumlah individu atau sekelompok orang yang berasal dari masalah sosial (Creswell, W., & Poth., 2016). Melalui metode etnografi, peneliti berupaya untuk menyelidiki suatu kelompok kebudayaan di lingkungan yang alamiah dalam periode waktu yang cukup lama dalam pengumpulan data utama, data observasi, dan data wawancara (Creswell W. , 2010).

### **1.7.2 Sumber Data**

Data-data dalam penelitian ini dapat diklasifikasikan dalam data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data utama penelitian yang di dapatkan melalui wawancara dan pengamatan di lapangan. Sementara data sekunder merupakan data pendukung penelitian yang diperoleh melalui literatur seperti buku, jurnal, skripsi terdahulu, website, dan surat kabar.

### **1.7.3 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan bagian penting dalam sebuah penelitian. Hal ini dakeranakan tujuan utama penelitian adalah untuk memperoleh data. Penulis mengkombinasikan teknik wawancara (*depth-interview*) baik secara terstruktur ataupun tidak terstruktur, pengamatan (*observation*), dan dokumentasi untuk mendapatkan data-data penelitian.

1. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan baik secara terstruktur ataupun tidak terstruktur. Wawancara terstruktur dilakukan bersama dengan informan dari institusi pemerintah yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian. Guna mengetahui pihak-pihak tersebut, peneliti sempat kesulitan lantaran ketiadaan informasi yang cukup dan sikap lepas tangan dari beberapa pejabat institusi.

Ketiadaan informasi sangat kentara ketika peneliti mengajukan surat tembusan universitas untuk melakukan wawancara ke beberapa dinas di pemerintah Kabupaten Semarang. Tidak ada informasi administratif mengenai alur-alur yang seharusnya ditempuh baik secara langsung ataupun di situs pemerintah daerah. Oleh karena itu, peneliti memutuskan untuk memasukan surat tembusan ke kantor Bupati Semarang. Meskipun tidak ada respon sama sekali setelah itu, peneliti tetap menuju instansi terkait untuk wawancara dengan dalih bahwa bupati sudah menerima surat tembusan izin penelitian.

Dinas pertama yang peneliti datangi adalah Dinas Pembedayaan Perempuan Kabupaten Semarang lantaran kebijakan perlindungan dan pemberdayaan perempuan secara substansi dikoordinir oleh bidang pemberdayaan perempuan. Namun, pihak dinas menampik bahwa kebijakan perlindungan dan pemberdayaan perempuan dikoordinir olehnya,

utamanya mengenai klasifikasi perempuan sebagai pekerja seks komersial. Peneliti disarankan untuk menuju dinas social.

Peneliti menerima saran itu dan menuju dinas social. Ketika menyampaikan tujuan hendak melakukan wawancara terkait dengan pekerja seks komersial, beberapa di antara pejabat dinas tersebut justru kebingungan dan menampik bahwa itu bukan ranah mereka dengan berkata “kok kesini?” Alhasil informan dari pihak pemerintah menjadi jelas setelah peneliti kembali ke dinas pemberdayaan perempuan dan meminta bantuan kepada Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan untuk mengonfirmasi pihak mana yang sebetulnya bertanggung jawab terhadap pekerja seks komersial dalam hal perlindungan dan pemberdayaan. Meskipun sempat cek-cok antara kepala bagian dan salah seorang pejabat dinas social, alhasil diputuskan jika dinas social melalui bidang rehabilitasi social yang akan menjadi informan penelitian ini.

Selain dinas social, peneliti juga melakukan wawancara dengan institusi lain seperti Pol PP Kabupaten Semarang dan beberapa Aparat Desa Jetis. Wawancara dengan institusi pemerintah memakan waktu sekitar satu minggu, paling lama ketimbang dengan wawancara yang lain. Sementara itu, wawancara dengan para pekerja seks komersial dan beberapa pihak yang terlibat dalam prostitusi dilakukan secara tidak terstruktur. Hal ini lantaran informasi paling mudah digali dengan situasi santai dengan cara berbincang seperti biasa. Selain itu, wawancara juga tidak direkam.

Dalam wawancara dengan pekerja seks komersial, peneliti menjumpai beberapa hal tidak terduga, salah satunya adalah adanya tawaran dari mereka untuk melarisi pekerja seks komersial. Selain itu, peneliti juga sempat menjadi wadah keluh dan kesah mereka tentang kerentanan hidup mereka. Wawancara bersama masyarakat dilakukan dengan cara yang sama. Secara keseluruhan, berikut adalah pihak-pihak yang menjadi informan dalam penelitian ini:

1. Widi (Kepala Bagian Rehabilitasi Pekerja Seks Komersial Dinas Sosial Kabupaten Semarang)
  2. Alex (Sekretaris Pol PP Kabupaten Semarang)
  3. Sevlend C.W ( Kepala Desa Jetis/ PAM Swakarsa Bima)
  4. Ngateno Widodo (Kepala Dusun Ngunut/ Pemilik Kos)
  5. Dewi Setiawati (Inisiator Perkawis)
  6. Desy (Mantan kasir Pesona Karaoke)\*<sup>1</sup>
  7. Soki (Pelanggan Prostitusi)\*
  8. Dodo (Pekerja di Kedai Makan/Warga)\*
  9. Mawar (Pekerja Seks Komersial)
  10. Jinah (Mantan Pekerja Seks Komersial)\*
  11. Anik (Pekerja Seks Komersial)
  12. Bunga (Pekerja Seks Komersial)
  13. Aurel (Pekerja Seks Komersial)\*
  14. Evi (Mantan Pekerja Seks Komersial)\*
2. Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui sesuatu pengamatan, dengan disertai pencatatan-pencatatan terhadap keadaan atau perilaku objek sasaran. (Fatoni, 2002). Dalam upaya untuk menangkap

---

<sup>1</sup> Tanda \* : wawancara tidak struktur dan tidak direkam.

realitas yang terjadi di Bandungan, peneliti melakukan pengamatan di Kalinyamat dan Dusun Ngunut. Pengamatan dilakukan dilakukan tidak tentu waktunya, namun yang jelas lebih sering dilakukan pada malam hari.

Peneliti melakukan pengamatan dengan berjalan kaki juga bersepeda motor dalam beberapa kesempatan. Pada malam hari, peneliti mengetari beberapa hotel, karaoke, dan panti-panti tempat di mana pekerja seks komersial bekerja. Seringkali peneliti menjumpai mereka sedang mangkal dalam satu ruangan khusus yang disediakan oleh panti ataupun hotel dan karaoke. Beberapa kali, peneliti juga melihat para pekerja seks komersial ketika hendak berangkat kerja dari kos-kosan mereka di malam hari. Beberapa catatan penting dalam observasi dituangkan dalam kertas kosong.

Selain itu, peneliti juga mengamati tamu-tamu yang menjadi langganan atau pacar pekerja seks komersial. Dari beberapa kalangan yang dijumpai, yang membuat kaget adalah adanya tamu yang berasal dari luar negeri, tepatnya dari Afrika. Ia tinggal bersama dengan pekerja seks komersial dalam satu kos di tengah masyarakat. Selain itu, ada pula beberapa pejabat pemerintah yang penulis temui.

3. Dokumentasi dapat diartikan sebagai cara pengumpulan data dengan cara memanfaatkan data-data berupa buku atau semacam catatan (dokumen) untuk keperluan penelitian. Melalui teknik ini, pengumpulan data dilakukan melalui sumber informasinya berupa bahan-bahan tertulis atau tercatat

(Faesal, 2002). Secara keseluruhan, data yang bersumber dari dokumentasi dalam penelitian ini meliputi data-data pemerintah seperti Badan Pusat Statistika Kabupaten Semarang, beberapa media online, dan data-data lain dari buku-buku atau karya tulis lain yang relevan dengan topik penelitian ini.

#### **1.7.4 Teknik Pengolahan Data**

Teknik pengelolaan data dalam penelitian kualitatif menggunakan analisis yang bersifat induktif (Creswell, 2010). Pengolahan induktif dilakukan dengan melakukan analisa terhadap data yang diperoleh dengan cara menarik sesuatu yang khusus dari data yang umum. Adapaun langkah-langkah yang harus ditempuh dalam teknik ini adalah sebagai berikut: reduksi data, display data, dan *conclusion drawing* atau *verification*.

##### **1. Reduksi Data**

Tahap reduksi data bertujuan untuk mempertajam, memilih, memfokuskan, menyusun data yang diperoleh baik melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dari penelitian dapat dibuat dan diverifikasikan (Subroto, 1999). Sederhananya data-data yang diperoleh melalui ditelaah secara seksama. Kemudian telah dipilah berdasarkan data yang menunjang tujuan penelitian ini.

##### **2. Display Data**

Display data (penyajian data) merupakan tahap yang digunakan untuk menyajikan data yang sudah direduksi dalam penelitian

kualitatif melalui teks yang bersifat naratif. Sajian tersebut bertujuan untuk memudahkan pemahaman atas data-data penelitian yang disampaikan.

### 3. Kesimpulan

Setelah melalui tahap reduksi data dan display data, maka langkah selanjutnya adalah mengambil kesimpulan. Kesimpulan yang ditarik dalam studi ini didasarkan atas bukti-bukti yang valid dan konsisten sebagaimana yang ditemukan di lapangan.