

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Jika kita melihat secara objektif sisi lain dari sebuah masyarakat yang berkaitan dengan seksualitas, hampir tidak ada masyarakat di negara manapun yang terbebas dari praktek prostitusi atau pelacuran. Pelacuran merupakan fenomena sosial dan lebih diintegrasikan sebagai institusi sosial yang akan tetap lestari dan terus mengalami perkembangan selama ada yang membutuhkan. Lokalisasi prostitusi lahir sebagai institusi untuk menjawab kebutuhan seksual masyarakat ataupun individu yang memiliki fantasi seksual lebih.<sup>1</sup>

Di Indonesia sendiri masalah lokalisasi atau tempat prostitusi bukanlah hal yang baru. Tahun 2016 Kementerian Sosial mengeluarkan data mengenai jumlah Wanita Tuna Susila di Indonesia yang mencapai angka 64.435 jiwa. Angka ini mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan data Kementerian Sosial tahun 2015. Tercatat 56.000 Wanita Tuna Susila berada di 164 lokalisasi yang tersebar di seluruh Indonesia.<sup>2</sup>

Fenomena prostitusi merupakan permasalahan yang luas dan kompleks karena berada pada berbagai tingkatan dan saling mengikat. Oleh karenanya penanganan terhadap masalah prostitusi harus dikaji dari berbagai aspek sehingga tidak menimbulkan dampak lanjutan. Penanganan terhadap masalah

---

<sup>1</sup> Muzayyin Ahyar, "Lentera," *Agama, Negara dan Public Reason: Kasus Penutupan Lokalisasi Km 17 Karang Joan Balikpapan Dalam Sudut Pandang Public Reason* 1 (2015): 114.

<sup>2</sup> Umi Lutfiah, "Update Indonesia," *Dilema Penutupan Lokalisasi dan Hak Wanita Pekerja Seks (WPS)* 9 (2018): 19.

prostitusi sebelum penutupan lokalisasi ialah dengan melakukan rehabilitasi terhadap wanita tuna susila. Namun berdasarkan hasil rapat koordinasi nasional tahun 2016 pemerintah memutuskan untuk menutup lokalisasi prostitusi sehingga lahirlah kebijakan Indonesia bebas prostitusi 2019.

Kebijakan Indonesia bebas prostitusi 2019 merupakan kebijakan Kementerian Sosial yang didukung oleh pemerintah daerah sebagai pembuat regulasi. Kebijakan ini diimplementasikan dengan menutup lokalisasi prostitusi di berbagai daerah yang kemudian para wanita tuna susila dipulangkan ke masing-masing daerah asal, dengan pemberian pesangon berupa modal usaha ekonomi produktif, uang jaminan hidup, dan uang transportasi.

Di Kota Kupang sendiri yang merupakan ibu kota Provinsi Nusa Tenggara Timur terdapat beberapa tempat lokalisasi. Salah satu lokalisasi yang sudah tidak asing lagi di telinga masyarakat ialah Lokalisasi Karang Dempel (KD). Lokalisasi Karang Dempel merupakan Lokalisasi terbesar di Kota Kupang. Terletak di kelurahan Alak, kecamatan Alak, Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Tempatnya strategis, dekat kawasan industri Bolok, pelabuhan peti kemas dan dermaga penumpang Tenau serta PT. Semen Kupang.

Tabel 1.1  
Data Penghuni Lokalisasi Karang Dempel

No	Asal Daerah	Jumlah
1.	Jawa Timur	120 orang
2.	Jawa Barat	2 orang

3.	Jawa Tengah	2 orang
4.	Kalimantan Tengah	1 orang
5.	Sulawesi Selatan	3 orang
6.	Lampung	1 orang
7.	Nusa Tenggara Barat	5 orang
8.	Nusa Tenggara Timur	11 orang
	Total	145 orang

Sumber: Survei Dinas Sosial Kota Kupang Tahun 2018

Dalam rangka dukungan terhadap kebijakan Indonesia bebas prostitusi 2019 maka pada tanggal 1 Januari 2019 Pemerintah Kota Kupang mengeluarkan peraturan Wali Kota dalam bentuk Surat Keputusan Wali Kota Kupang Nomor: 176/KEP/HK/2018 tentang penutupan Lokalisasi Karang Dempel.

Kebijakan dalam pandangan Harold Laswell dan Abraham Kaplan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek yang terarah.<sup>3</sup> Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika sebuah kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tersebut, maka sebuah kebijakan akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat penerima kebijakan tersebut.

---

<sup>3</sup> Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), 15.

Setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik, banyak kebijakan menghadapi tantangan dan masalah dalam implementasinya. Seperti halnya warga sekitar lokalisasi Karang Dempel, khususnya para penghuni wisma lokalisasi yang gencar menolak kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel. Situasi seperti ini akan mendorong timbulnya masalah-masalah yang rumit dalam implementasi kebijakan. Pada sisi yang lain, kebijakan juga sering tidak mendapat dukungan yang memadai, bahkan cenderung mendapat tentangan dari kelompok-kelompok kepentingan.

Penulis beranggapan bahwa kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel belum diimplementasikan secara baik yang dibuktikan dengan masih terjadinya kegiatan prostitusi di Lokalisasi Karang Dempel dan belum adanya langkah penanganan terhadap dampak yang ditimbulkan pasca penutupan lokalisasi.

Kondisi di atas menjadi dasar ketertarikan penulis untuk melakukan penelitian berkaitan dengan proses implementasi kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel serta melihat dampak jangka pendek yang ditimbulkan pasca penutupan lokalisasi.

Berdasarkan uraian permasalahan-permasalahan di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **”Evaluasi Implementasi Kebijakan dan Dampak Jangka Pendek Penutupan Lokalisasi Karang Dempel di Kota Kupang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pemerintah Kota Kupang dalam rangka dukungan terhadap kebijakan Indonesia bebas prostitusi 2019 maka pada tanggal 1 Januari 2019 Pemerintah

Kota Kupang mengeluarkan peraturan Wali Kota dalam bentuk Surat Keputusan Wali Kota Kupang Nomor: 176/KEP/HK/2018 tentang penutupan Lokalisasi Karang Dempel. Kebijakan ini kemudian diikuti dengan memulangkan para PSK ke tempat asalnya, tetapi kebijakan ini mendapat resistensi baik dari PSK sendiri maupun dari wirausahawan sekitar lokalisasi yang merasa kehilangan pemasukan. Berdasarkan rumusan ini, maka pertanyaan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel di Kota Kupang ?
2. Bagaimana dampak jangka pendek kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel ?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel di Kota Kupang.
  - b. Untuk mengetahui dampak jangka pendek kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel.
2. Kegunaan Penelitian
  - a. Memberi informasi dan masukan kepada *policy maker* dan *stakeholder* di lingkungan Pemerintah Kota Kupang mengenai kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel.
  - b. Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi bagi pemahaman dan pengembangan pada bidang ilmu administrasi publik, khususnya pada studi evaluasi terhadap implementasi kebijakan.