

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena seks komersial adalah bagian dari dinamika kehidupan sosial yang kompleks yang berimplikasi pada banyak aspek kehidupan masyarakat. Banyaknya kebutuhan ekonomi, menimbulkan maraknya pekerja seks komersil dari berbagai kalangan. Ketatnya persaingan dalam pekerjaan, akses Pendidikan yang mahal serta lapangan kerja yang sempit menjadi beberapa penyebab terjadinya fenomena seks komersial. Fenomena ini kemudian menjadi permasalahan sosial yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah dalam menanganinya. dalam Pasal 506 KUHP menyebutkan mengenai perbuatan dari germo yaitu “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang Wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun. Melihat dari peraturan pemerintah tersebut, KUHP hanya mengatur pidana bagi germo atau mucikari sedangkan belum ada peraturan jelas tentang pekerja seks komersial (PSK) yang terlibat dalam kegiatan prostitusi. Prostitusi telah terorganisasi berdasarkan prinsip yang sama di berbagai waktu dan budaya. Pada level bawah, kita dapat menemui prostitusi jalanan, diikuti dengan rumah bordil/lokalisasi, bar dan club. Di level menengah ada gadis panggilan atau biasa disebut dengan *call girls*. Sedangkan di level tinggi ada wanita simpanan dimana pekerja seks tersebut berpenampilan lebih baik, lebih muda dan lebih sehat, menetapkan harga yang lebih tinggi dan menghabiskan waktu lebih lama dengan klien (Edlund & Korn, 2002).

Indonesia, melalui Kementerian Sosial mencanangkan bahwa Indonesia Bebas Lokalisasi Prostitusi pada tahun 2019. Komitmen politik ini direspon positif oleh sebagian besar masyarakat yang memandang komersialisasi seks sebagai praktik yang bertentangan dengan norma-norma agama dan norma-norma sosial masyarakat serta mengakibatkan berbagai dampak negatif terhadap ketahanan keluarga dan masyarakat. Di lain sisi, sebagian kelompok masyarakat menanggapi rencana tersebut dengan pesimis karena hanya menangani masalah di permukaan mengingat kompleksitas pelacuran di Indonesia serta kurangnya konsistensi pemerintah dalam pencegahan dan penanganan komersialisasi seks di Indonesia. Praktik seksualitas di Indonesia pada umumnya dilarang keras, namun secara sembunyi-sembunyi tetap dilakukan dan bahkan terkadang tanpa mengindahkan batasan usia. Anak-anak di bawah umur pun bisa menyewa film-film seksual dengan sangat mudah. Praktik pornografi dan pornoaksi dilarang di ruang publik, namun di ruang tersembunyi tetap berlangsung terus menerus (Syam, 2010). Kehidupan pekerja seks bisa terjadi karena dua faktor yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah yang datang dari individu itu sendiri seperti yang berkaitan dengan hasrat, rasa frustrasi, kualitas konsep diri dan sebagainya. Sedangkan faktor eksternal adalah sebab yang datang bukan secara langsung dari individu itu sendiri melainkan karena ada faktor luar yang mempengaruhinya untuk melakukan hal yang demikian seperti desakan kondisi ekonomi, pengaruh lingkungan, kegagalan kehidupan keluarga, kegagalan percintaan dan sebagainya.

Pekerja seks komersial kebanyakan terdapat di kota-kota, daerah-daerah lalu lintas para turis dan tempat-tempat plesir dimana banyak didatangi orang-orang yang hendak berlibur, beristirahat atau berwisata. Dalam sosiologi perkotaan, kota merupakan pusat segala kegiatan sosial dan perputaran ekonomi. Perkotaan tak lagi terbatas sebagai pusat pemukiman masyarakat, kini kota juga berfungsi sebagai pusat pemerintahan, sentral hirarki, dan pusat pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain keberadaan PSK di daerah perkotaan adalah konsekuensi logis dari perkembangan kota. Oleh karena itu beberapa ahli perkotaan berpendapat adalah mustahil meniadakan PSK di kota. PSK adalah suatu profesi yang bisa memberikan penghasilan bagi yang menggelutinya, sebaliknya keberadaannya karena permintaan masyarakat (konsumen pemakai). Kondisi ini diperkuat oleh adanya kebijakan pembangunan di Indonesia yang ada prakteknya menyebabkan kaum perempuan terpinggirkan atau sengaja dipinggirkan pada sektor ekonomi. Artinya, prostitusi tidak hanya sehubungan dengan permasalahan norma, tetapi juga permasalahan politik struktural yang membutuhkan penyelesaian dari pihak pemerintah.

Permintaan terhadap pelacuran tidak bisa dipisahkan dari perubahan sosial ekonomi yang terjadi dalam masyarakat kita termasuk berkembangnya industri hiburan dan industri pariwisata, berkembangnya industri seks komersial, dan maraknya pornografi (Farley dkk, 2012). Bagi para pekerja seks pelacuran bukan hanya merupakan cara cepat untuk mendapatkan uang tetapi juga memberikan keuntungan finansial yang dapat meningkatkan status ekonomi atau memenuhi kebutuhan keluarga mereka (Worcester, 2002, Surtees, 2004, Koentjoro, 2013). Permasalahan ekonomi individual dan faktor struktural yang saling terkait menghasilkan kompleksitas masalah pada prostitusi. Lim (1998) menggambarkan kompleksitas ini sebagai berikut: *"Sex work is often the only viable alternative for woman in communities in coping with poverty, unemployment, failed marriages and family obligations in the nearly absence of social welfare programs. For single mothers with children, it is often a moreflexible, remunerative and less time-consuming option than factory or service work"*. Hal ini kemudian memberikan dampak secara sosial dan ekonomi baik secara individu maupun dalam masyarakat luas. Terlebih kondisi masyarakat saat ini yang terkondisikan oleh gaya hidup budaya populer yang konsekuensinya meningkatkan biaya hidup masyarakat. Kondisi masyarakat yang demikian disebut dengan istilah simulakra. Filsuf dan Sosiolog Jean Baudrillard mengemukakan bahwa simulakra adalah konstruksi pikiran imajiner manusia atas realitas tanpa menghadirkan realitas itu sendiri secara esensial. Tidak ada kondisi yang 'sebenarnya' melainkan representasi yang dianggap sebagai realitas. Kapitalisme memanfaatkan konstruksi pikiran imajinatif manusia guna demi meningkatkan konsumerisme hingga akhirnya muncul dunia simulakra yang memiliki beberapa implikasi, dari ranah individu sampai ranah sosial. Contohnya, saat ini masyarakat berlomba-lomba membeli telepon pintar dengan merek "Apple" dengan harga yang lebih tinggi dibandingkan merek lainnya padahal secara fungsi sama. Artinya, masyarakat membeli simbol dengan kedok kebutuhan. Implikasinya adalah masyarakat akan memenuhi gaya hidup tersebut dengan berbagai cara salah

satunya dengan pekerjaan yang menghasilkan uang dengan cara yang lebih instan yaitu menjadi pekerja seks komersial. Di sisi lain, pekerja seks komersial utamanya perempuan selalu dianggap rendah oleh masyarakat sehingga terjadi penghinaan, penolakan dan pembatasan-pembatasan dibangun sebagai tanda masyarakat merasa resah dengan keberadaan tempat-tempat pelacuran.

Masyarakat memandang bahwa para pekerja seks komersial ini dianggap sebagai sampah pengganggu dan tidak bermoral, mereka dibekali dengan ilmu apapun tapi kalau tidak ada niat dari dirinya sendiri maka mereka tidak akan berubah. Masyarakat memandang prostitusi sebagai sebuah hal yang negatif karena kegiatan prostitusi sendiri yang menyalahi nilai dan norma yang telah berkembang di masyarakat. Kompleksitas masalah prostitusi menimbulkan berbagai paradoks yang membutuhkan analisis kebijakan yang sistematis dan menghasilkan output dan implementasi yang sesuai. Untuk output kebijakan, berbagai daerah juga sudah mengeluarkan Peraturan Daerahnya masing-masing mengenai tindak pidana perdagangan orang tersebut. Dalam Hukum Tata Negara terdapat Asas Otonomi Daerah yang di dalamnya terdapat desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, yang berarti bahwa daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri, salah satunya dengan membentuk Peraturan Daerah. Sama halnya dengan prostitusi yang terjadi di Jalan Nusantara Kota Makassar. Pemerintah daerah kota Makassar diberikan kewenangan untuk mengatur fenomena praktik prostitusi yang terjadi di kota Makassar salah satunya di Jalan Nusantara kota Makassar. Tidak ada peraturan daerah Kota Makassar yang mengatur langsung tentang praktik prostitusi ilegal di Jalan Nusantara Kota Makassar. Akan tetapi, diatur dalam peraturan daerah kota Makassar tentang tempat hiburan malam. Tempat hiburan malam dalam peraturan daerah masuk kedalam usaha pariwisata sehingga peraturannya diatur dalam peraturan daerah kota Makassar tentang tanda daftar usaha pariwisata. Dalam konteks ini, Jalan nusantara yang berkedok tempat hiburan malam, melanggar poin BAB III pasal 5 poin (a) tentang prinsip penyelenggaraan kepariwisataan “menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia dan hubungan antara manusia dengan lingkungan”. Selain dalam peraturan kepariwisataan, konteks THN di kota Makassar juga diatur dalam UU No.1/2022 tentang penetapan jumlah pajak sebesar 75% untuk Tempat Hiburan Malam dalam perda pajak daerah dan retribusi daerah yang ditetapkan oleh DPRD Kota Makassar. Tingginya tingkat pajak tersebut untuk mencegah penetapan tarif pajak yang *race to the bottom* atau berlomba-lomba menetapkan tarif pajak rendah guna meningkatkan omset usaha. pajak sebagai instrumen fiskal berguna tak hanya untuk mengantongi pemasukan kepada negara, tetapi juga untuk fungsi *regulatory* alias pengendalian.

Secara geografis, kawasan jalan Nusantara Kota Makassar terletak sangat strategis. Di sebelah Barat jalan protokol yang menghubungkan Kota Makassar dan Kab. Maros ada dua pelabuhan laut. Pelabuhan Soekarno dan Pelabuhan Hatta. Pelabuhan Soekarno digunakan untuk pelabuhan penumpang dan Pelabuhan Hatta untuk pelabuhan bongkar muat barang dan peti kemas. Kesibukan di dua pelabuhan

ini cukup menggeliat. Tidak hanya siang. Malam pun demikian. Di sisi lain, selepas petang hingga dinihari ada sisi lain kehidupan yang hidup di sekitar Jalan Nusantara, yakni prostitusi baik yang mangkal di pinggir-pinggir jalan maupun mereka yang *stand by* di tempat hiburan malam yang berjejer hampir di sepanjang jalan. Nusantara awalnya sebuah perkampungan yang didiami oleh warga keturunan. Pesatnya perkembangan kota menjadikan kawasan ini ditumbuhi oleh berbagai usaha. Didominasi oleh tempat hiburan malam. Karena letaknya di dekat bibir pantai dan Pelabuhan laut, beberapa pengusaha melihat peluang bisnis yang menggiurkan. Khususnya pada bidang usaha hiburan. Awalnya hanya satu. Lambat laun tumbuh bak jamur di musim hujan. Di Indonesia praktik prostitusi telah ada sejak jaman kerajaan-kerajaan Jawa, dimana praktik perdagangan perempuan pada saat itu merupakan bagian pelengkap dari sistem feodal. Di Indonesia praktik prostitusi telah ada sejak jaman kerajaan-kepuan pada saat itu merupakan bagian pelengkap dari sistem feodal. Sejarah munculnya praktik prostitusi itulah yang kemudian memicu terjadinya praktik prostitusi di seluruh Indonesia termasuk Makassar . itulah yang kemudian memicu bertambahnya ruko ruko tempat karaoke. Walaupun dalam peraturan pemerintah daerah tempat karaoke adalah Kawasan pariwisata, akan tetapi alih fungsi pariwisata menjadi lahan seks komersial melanggar peraturan dan norma kesusilaan indak lanjut dari pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam menjalankan proses input-output kebijakan. Jika inputnya berupa kurangnya lapangan pekerjaan, kebijakan daerah tentang lokalisasi prostitusi di jalan nusantara kota makassar dengan makin maraknya fenomena prostitusi dengan judul "Implementasi Kebijakan Tempat Hiburan Malam: Studi Kasus Prostitusi Ilegal Jalan Nusantara Kota Makassar". Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pemerintah kota Makassar tentang tempat hiburan malam dalam melihat prostitusi ilegal di Kawasan Jalan Nusantara.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan tentang tempat hiburan malam di Kota Makassar?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan daerah tentang tempat hiburan malam.
2. Untuk menjelaskan pelanggaran kebijakan tempat hiburan malam dan praktik prostitusi di Jalan Nusantara Kota Makassar.
3. Untuk mendeskripsikan Eksisnya Praktik Prostitusi di Jalan Nusantara Kota Makassar.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat kepada semua pihak secara umum sesuai tujuan penelitian, adapun manfaat yang akan diberikan adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Sebagai bahan kajian dalam implementasi kebijakan pemerintah daerah khususnya tentang tentang tempat hiburan malam.
2. Sebagai bahan referensi dalam penelitian selanjutnya khususnya tentang prostitusi di Tempat hiburan malam

1.4.2 Manfaat Praktis

2. Sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi pemerintah daerah dalam menangani penyelenggaraan kebijakan tempat hiburan malam.
3. Sebagai bahan masukan bagi pemeritah kota Makassar dalam menindak lanjuti persoalan prostitusi illegal yang ada di jalan Nusantara Kota Makassar.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sebagai upaya bagi penulis untuk mencari referensi atau perbandingan penelitian yang penulis lakukan dengan berjudul “Implementasi Kebijakan Tempat Hiburan Malam : Studi Kasus Prostitusi Ilegal di Jalan Nusantara Kota Makassar”. Dengan berbagai literatur adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu sebagai berikut:

Pertama, Dalam penelitian Novita Yunus (2022) “Analisis Pidana Prostitusi Di Kota Makassar”. Penelitian ini membahas tentang faktor yang mempengaruhi para pekerja seks komersial di jalan nusantara kota Makassar memilih menjadi pekerja seks komersial dan bagaimana tindak hukum pemerintah dan para penegak hukum dalam memberantas kasus prostitusi di kota Makassar. Yang membedakan penelitian tersebut dengan penelitian penulis terletak pada paradigma yang digunakan dalam memandang tindak prostitusi di Jalan Nusantara Kota Makassar. Penelitian tersebut menggunakan paradigma hukum pidana sedangkan dalam penelitian penulis memandang fenomena praktik prostitusi di Jalan Nusantara Kota Makassar dalam perspektif kebijakan.

Kedua, Dalam penelitian Aras Putra Bula, Muh Tahir, Samsir Rahim (2021) “Peran Pemerintah Dalam Penertiban Dan Penataan Tempat Hiburan Malam Di Kota Makassar”. Penelitian ini membahas tentang peran pemerintah dalam penertiban dan penataan tempat hiburan malam di kota Makassar. Pemerintah sebagai pelaksana sendiri tentunya memiliki peran khusus demi menertibkan suatu program termasuk dalam konteks wisata malam dalam hal ini pemerintah menjadi akses untuk melihat THM mana saja yang tentunya memiliki standar operasional yang sesuai dengan aturan dan sosialisasi langsung kepada masyarakat. Penelitian tersebut melihat Tempat Hiburan Malam sebagai salah satu objek hiburan khusus yang perlu ditertibkan dan mendapatkan penertiban khusus karena THM merupakan jasa penyedia hiburan yang sensitive di kalangan Masyarakat. Di sisi lain, dalam penelitian penulis melihat adanya praktik prostitusi di Tempat Hiburan Malam di Jalan Nusantara Kota Makassar dan bagaimana Pemerintah mengimplementasikan kebijakan terkait yang sehubungan dengan tempat hiburan malam dan praktik prostitusi.

Ketiga, Dalam penelitian Muhammad Ariq Fauzan (2021) “Tinjauan Kriminologis Terhadap Jenis Kejahatan Yang Termasuk Dalam Operasi Pekat Di Tempat Hiburan Malam Di Wilayah Hukum Polsek Wajo (Studi Kasus Di Kota Makassar Tahun 2017-2019)”. Penelitian ini membahas tentang bagaimana kejahatan yang terjaring dalam pelaksanaan Operasi Pekat pada tempat hiburan malam di kota Makassar untuk mengetahui upaya Kepolisian Wajo Makassar dalam mencegah dan menanggulangi

kejahatan tersebut. Penelitian ini menyoroti aparat keamanan dalam Upaya pelaksanaan tugas dalam penertiban Tempat Hiburan Malam di Kota Makassar. Sedangkan, dalam penelitian penulis membahas bagaimana keterhubungan semua *stakeholder* terkait salah satunya aparat keamanan dalam implementasi kebijakan tentang praktik prostitusi dan tempat hiburan malam di Kota Makassar.

1.5.2 Kerangka Konsep dan Teori

1.5.2.1 Definisi Tempat Hiburan Malam

Tempat Hiburan Malam adalah salah satu usaha wisata malam yang merupakan gaya hidup yang marak di kota besar. Tempat hiburan malam merupakan salah satu sektor pariwisata. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah. Pariwisata pada dasarnya merupakan suatu kegiatan seseorang atau kelompok mengunjungi suatu tempat/daerah untuk rekreasi, dimana terjadi interaksi sosial antara wisatawan dengan penduduk setempat yang dapat memungkinkan timbulnya permasalahan ataupun konflik. Menurut UU No.10 tahun 2009 tentang kepariwisataan, menjelaskan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup serta kepentingan nasional.

Tempat hiburan malam bisa menjadi bagian penting dari industri pariwisata suatu daerah. Mereka sering menjadi daya tarik bagi wisatawan yang mencari pengalaman malam yang beragam seperti klub malam, bar, teater, restoran, dan acara hiburan lainnya. Tujuan utama dari tempat hiburan malam adalah untuk memberikan pengalaman rekreasi dan hiburan bagi orang-orang yang ingin bersantai atau bersenang-senang setelah hari kerja atau pada akhir pekan. Namun, penting untuk diingat bahwa pengaturan tempat hiburan malam dalam industri pariwisata perlu seimbang. Regulasi yang tepat diperlukan untuk memastikan keselamatan publik, menjaga ketertiban umum, dan menghindari masalah sosial yang mungkin timbul dari aktivitas malam. Ini bisa termasuk peraturan tentang jam buka, keamanan, pengaturan suara, perizinan alkohol, dan kontrol umur. Pemerintah daerah biasanya memiliki peraturan atau kebijakan yang mengatur tempat hiburan malam, termasuk bagaimana mereka berkontribusi pada sektor pariwisata dan bagaimana dampaknya terhadap lingkungan sekitar. Banyak daerah berusaha menciptakan suasana yang menyenangkan bagi wisatawan dan warga setempat, sambil memastikan bahwa kegiatan malam tidak mengganggu kehidupan sehari-hari penduduk lokal.

Di Kota Makassar, kebijakan terkait Tempat Hiburan Malam tergolong dalam Peraturan Daerah Tentang Daftar Usaha Kepariwisata karena menyediakan jasa hiburan kepada pengunjung. Oleh karena itu, walaupun tempat hiburan malam memicu banyak pro dan kontra dalam Masyarakat, dalam praktiknya tergolong legal dan sah dalam peraturan daerah. Akan tetapi, diperlukan penataan dan penertiban khusus agar layanan jasa hiburan tersebut dalam implementasinya tidak melanggar Peraturan Daerah yang mengatur tentang usaha tempat hiburan malam maupun kebijakan lain yang sehubungan.

1.5.2.2 Prostitusi Ilegal

Menurut Keith Hart (dalam Manning dan Effendi, 1985:79-81) prostitusi termasuk dalam jasa kegiatan perekonomian di sektor informal ilegal karena kegiatan tersebut bertentangan dengan peraturan hukum. Prostitusi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan serta bersifat ilegal dan bertentangan dengan Hak Asasi Manusia. Praktek prostitusi adalah sebuah kegiatan yang patut dihentikan atau dilarang karena dianggap bertentangan dengan nilai agama dan kesusilaan. Prostitusi secara etimologis berasal dari kata *prostitutio* yang berarti hal menempatkan, dihadapkan, hal menawarkan . Adapula arti lainnya menjual, menjajakan, namun secara umum diartikan sebagai penyerahan diri kepada banyak macam orang dengan memperoleh balas jasa untuk pemuasan seksual orang itu. Menurut Bonger dalam Mudjijono prostitusi adalah gejala sosial ketika wanita menyediakan dirinya untuk perbuatan seksual sebagai mata pencahariannya. Commenge dan Soedjono berpendapat bahwa prostitusi adalah suatu perbuatan dimana seorang wanita memperdagangkan atau menjual tubuhnya, untuk memperoleh pembayaran dari laki yang dating membayarnya dan wanita tersebut tidak ada mata pencaharian nafkah lain dalam hidupnya kecuali yang diperoleh dengan melakukan hubungan sebentar-sebentar dengan banyak orang.

Dewasa ini, isu tentang prostitusi menjadi topik yang hangat diperbincangkan, karena keberadaannya menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Disatu sisi, prostitusi memiliki implikasi terhadap pengaruh moral dan nilai-nilai sosial lainnya, namun disisi lain prostitusi mampu memberikan pemasukan ekonomi bagi para pelibat kegiatan tersebut (Sugiyono, dkk 2015:4). Masalah pekerja seks komersial di Indonesia sangat bertentangan dengan norma hukum, khususnya norma agama, norma kesopanan dan norma kesusilaan. Keberadaan tempat tempat pekerja seks komersial di Indonesia kian hari bertambah pesat.

1.5.2.3 Kebijakan Tempat Hiburan Malam

Dalam kebijakan yang mengatur tentang tempat hiburan malam di kota Makassar, diatur dalam peraturan daerah kota Makassar tentang tanda daftar usaha pariwisata. Dalam peraturan daerah kota Makassar nomor 1

tahun 2024 tentang pajak daerah dan retribusi daerah pada Bab 1 pasal 1 nomor 35 menjelaskan bahwa “Jasa Kesenian dan Hiburan adalah jasa penyediaan atau penyelenggaraan semua jenis tontonan, pertunjukan, permainan, ketangkasan, rekreasi, dan/atau keramaian untuk dinikmati”. Di lain sisi, peraturan daerah tentang kepariwisataan, Bab III pasal 5 poin (a) tentang prinsip penyelenggaraan kepariwisataan berbunyi “menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia dan hubungan antara manusia dengan lingkungan”. Artinya, kegiatan prostitusi yang terjadi di tempat hiburan malam melanggar kebijakan daerah terkait tempat hiburan malam.

Kebijakan tentang tempat hiburan malam di kota Makassar sehubungan dengan disahkannya Perda Nomor 1 Tahun 2024 oleh DPRD kota Makassar pada Januari 2024 yang mengacu UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat (HKPD). Kebijakan tersebut mengatur kenaikan wajib pajak bagi usaha hiburan malam ke angka 75%. Penaikan pajak tersebut bertujuan untuk melakukan pengendalian dan pemerataan sosial dalam Masyarakat karena jasa diskotek, karaoke, klub malam maupun tempat hiburan malam lainnya, tidak dinikmati oleh masyarakat umum, sehingga diperlukan perlakuan khusus terhadap kegiatan-kegiatan tersebut. Pengendalian sosial dilakukan dengan metode *race to bottom* penetapan ambang batas bawah pajak agar para pelaku usaha tempat hiburan malam tidak berlomba-lomba meningkatkan omset usaha dan melupakan wajib pajak yang kemudian akan di distribusikan untuk kebutuhan Masyarakat.

1.5.2.4 Implementasi Kebijakan Soren C.Winter

Tujuan utama pembentukan kebijakan yaitu menciptakan keseimbangan dalam masyarakat. Kebijakan melibatkan tiga komponen utama, yaitu *society*, *political system*, dan *public policy* itu sendiri. Ketiga komponen ini saling memengaruhi (Eko Handoyo 2012). Di dalam buku yang berjudul “*The Political System*”, David Easton mendefinisikan kebijakan sebagai pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan. Pengalokasian nilai-nilai ini bertolak pada kondisi Masyarakat yang dinamis. Sehingga, kebijakan menjadi sesuatu yang gelap dan abstrak Ketika pemerintah tidak mampu menganalisis pola tingkah laku Masyarakat yang mengarah pada suatu input atau tujuan yang sehubungan dengan pra kondisi pembuatan kebijakan. Selain kemampuan menganalisa, Secara umum, terdapat empat faktor yang mempengaruhi kebijakan, yaitu lingkungan, persepsi pembuat kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan, dan aktivitas masyarakat perihal kebijakan. Pertama,

lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, sistem kepercayaan dan nilai-nilai, seperti pola pengangguran, pola-pola partisipasi politik dan urbanisasi. Kedua, lingkungan di dalam pemerintah dalam arti struktural, seperti karakteristik birokratis dan personil berbagai departemen dan karakteristik berbagai komisi, dan para anggota dalam badan perwakilan rakyat maupun dalam arti proses, seperti karakteristik pembuatan keputusan di berbagai departemen dan badan perwakilan rakyat. Ketiga, lingkungan khusus dari kebijakan tertentu. Suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat sebelumnya. Ketiga jenis lingkungan ini secara sendiri atau bersama-sama kemungkinan akan mempengaruhi proses dan isi kebijakan.

Kebijakan ini dikembangkan oleh Soren C Winter. Winter melihat implementasi sebagai suatu hal yang tidak berdiri sendiri, mereka memperkenalkan pandangannya sebagai "model integrated". Model integrated menunjukkan bahwa sukses implementasi ditentukan mulai dari formulasi sampai evaluasi, yang dengan sendirinya berarti ada keterkaitan antara proses politik dan administrasi.

Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi design kebijakan yang pada dasarnya lahir atau ditentukan oleh formulasi kebijakan itu sendiri. Hal yang lain juga dipengaruhi adalah keadaan sosial ekonomi masyarakat. Suatu kebijakan bisa jadi dipengaruhi dengan lingkungan dimana kebijakan itu dijalankan. Sementara itu pula menurut Winter, implementasi itu sendiri berkaitan dengan perilaku antara organisasi terkait, perilaku birokrasi terdepan sebagai pelaksana kebijakan serta berhubungan dengan perilaku kelompok sasaran kebijakan. Selanjutnya Winter mengemukakan tiga variable yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yakni :

1. Perilaku Hubungan Antar Organisasi (Behavior Relationship Between Organizations), Dimensi-dimensinya adalah komitmen dan koordinasi antar organisasi. Penerapan kebijakan publik dalam mencapai hasil yang optimal, jarang berlangsung dalam kelompok sendiri, tanpa menggunakan organisasi lain sebagai pendukung atau piranti pelaksanaan. Implementasi kebijakan memerlukan hubungan antar organisasi untuk membawa perubahan kebijakan umum ke dalam aturan yang jelas, dan ini berlangsung secara berkelanjutan dalam proses sosial yang dapat mengkonversi arah kebijakan melalui tindakan. Proses implementasi dapat diterapkan melalui banyak cara. Salah satu cara di antaranya adalah implementasi kebijakan dapat dipenuhi dalam satu organisasi. Tetapi, agar kinerja implementasi lebih efisien dan efektif, memerlukan kerjasama dan koordinasi dengan berbagai organisasi, atau bagian-bagian organisasi itu. Tingkat implementasi dapat ditempuh pada organisasi formal, sementara administrasi pemerintahan dapat diterapkan melalui hasil kebijakan.

Faktor selanjutnya adalah proses implementasi kebijakan organisasi ditandai oleh adanya komitmen dan koordinasi (Winter, 2003). Tataran implementasi, komitmen dimaksud adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait dalam menjaga stabilitas organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksanaan program. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga kemungkinan munculnya rasa egois di antara organisasi pelaksana program yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi. Kontribusi suatu organisasi terhadap implementasi sangat tergantung input yang diterima dari hubungan inter organisasi secara timbal balik dan saling tergantung satu sama lain. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan dapat dicapai pada titik optimal dalam merealisasikan kebutuhan dan kepentingan.

Dalam konteks prostitusi di tempat hiburan malam, perilaku hubungan antarorganisasi dapat dilihat dari keterlibatan setiap *stakeholder* dalam mengimplementasikan kebijakan tempat hiburan malam. Dalam hal ini, pemilik tempat hiburan malam, pemerintah daerah, pekerja tempat hiburan malam, hingga Masyarakat setempat harus saling berintegrasi untuk menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan untuk penataan sosial khususnya dalam konteks kebijakan tempat hiburan malam. Akan tetapi, dari hasil penelitian, hubungan antarorganisasi yang terjalin antar *stakeholder* berjalan tidak sesuai dengan prinsip implementasi kebijakan Soren C Winter. Peraturan tentang tempat hiburan malam di kota Makassar diatur tentang pelarangan terjadinya prostitusi, akan tetapi hasil penelitian menunjukkan adanya pembiaran prostitusi ilegal yang terjadi dan berlangsung secara terus menerus. Implikasi yang terjadi adalah tidak berjalannya fungsi penataan sosial oleh pemerintah daerah dan juga tidak tertibnya pengelola tempat hiburan malam di Jalan Nusantara Kota Makassar. Di sisi lain, kebijakan tentang pajak terjadi tidak sistematis dilihat dari hasil penelitian yang menunjukkan kurangnya koordinasi tentang penetapan kebijakan wajib pajak kepada pelaku usaha tempat hiburan malam di Jalan Nusantara Kota Makassar.

Dalam prinsip implementasi kebijakan, fenomena yang terjadi di Jalan Nusantara Kota Makassar terjadi pelanggaran dan tidak berjalannya prinsip integrasi antarorganisasi pemegang kekuasaan dalam politik.

2. Perilaku Birokrasi Tingkat Bawah (Street Level Bureaucratic Behavior), Dimensinya adalah diskresi. Variabel selanjutnya menjadi sektor kunci dalam implementasi kebijakan adalah perilaku birokrasi level bawah. Hal ini dimaksudkan sebagai kemampuan untuk melaksanakan dan menjalankan program-program sebagai keputusan penting dengan menggunakan pengaruh yang lebih

dominan siluar kewenangan formal (dikresi), sehingga menurut Lipsky (1980) perilaku pelaksanaan kebijakan secara sistematis adakalanya menyimpang dari tugas terkait dengan kewenangan selaku pelaksana kebijakan. Mereka lebih mengutamakan hubungan dengan masyarakat dalam penyampaian kebijakan. Karena itu, birokrasi level bawah menjadi aktor yang esensial dalam implementasi kebijakan publik, dan kinerjanya sangat konsisten dengan standar program yang berkaitan dengan aktivitasnya (Lipsky, 1980).

Dalam konteks implementasi kebijakan tempat hiburan malam, Perilaku Birokrasi Tingkat Bawah dihubungkan dengan kepentingan *grassroot* atau masyarakat. Akan tetapi dari hasil penelitian, ditemukan adanya kontradiksi antara implementasi kebijakan dengan kondisi Masyarakat. Walaupun terdapat penolakan terhadap prostitusi ilegal oleh Masyarakat, di sisi lain Masyarakat merasa hal tersebut menjadi determinis karena *status quo* yang saling berintegrasi melanggengkan adanya praktik tersebut dan yang menjadi mayoritas konsumen adalah Masyarakat lokal sehingga prostitusi ilegal di tempat hiburan malam Jalan Nusantara Kota Makassar akan terus berdiri dan tidak akan dibubarkan ataupun dialihfungsikan.

Dalam politik, birokrasi Tingkat bawah merupakan salah satu elemen yang sangat penting dalam proses input output kebijakan. Karena, dalam konteks ini, prioritas utama dalam pembuatan kebijakan adalah kepentingan Masyarakat dan penataan sosial. Sehingga diperlukan pengkajian tentang dinamika dalam Masyarakat dan analisis kondisi sosial dalam Masyarakat. Di sisi lain, dalam konteks fenomena prostitusi ilegal, pemerintah melupakan permasalahan fundamental Masyarakat sehingga terpaksa menjadi pekerja seks komersial yaitu kemiskinan struktural. Dari hasil penelitian, ditemukan fakta bahwa mayoritas pekerja seks komersial menjadi pekerja seks karena kondisi ekonomi dan Pendidikan yang tidak memadai. Sehingga, dalam hal ini pemerintah kota Makassar gagal menjadi distributor pemerataan ekonomi dan Pendidikan. Padahal, salah satu hal paling substansial dari pemerintah adalah pemenuhan aspek keadilan dalam Masyarakat dan pemerataan sosial.

Kegagalan pemerintah dalam pemerataan ekonomi menunjukkan adanya ketimpangan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah mengedepankan kepentingan penguasa dan melupakan hak fundamental Masyarakat. Hal ini kemudian berimplikasi terhadap terjadinya fenomena sosial pekerja seks komersial yang lahir dari permasalahan kemiskinan struktural.

3. Perilaku Kelompok Sasaran (Target Grup Behavior) Perilaku kelompok sasaran (Target Grup Behavior), Variabel perilaku target grup dalam implementasi kebijakan public adalah sekelompok orang, organisasi, atau individu penerima jasa yang berperan bukan hanya dari sisi dampak kebijakan, tetapi juga dalam mempengaruhi kinerja implementasi program melalui tindakan positif dan negative (Winter:2003). Dengan demikian, kinerja implementasi program sangat dipengaruhi oleh karakteristik partisipan yakni mendukung atau menolak. Model ini merupakan kerangka kerja yang menyajikan mekanisme dan menjadi faktor kunci yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi.

Tentang siapa kelompok sasaran yang dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan, dan seberapa jauh dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Hal yang tak kalah pentingnya adalah faktor komunikasi. Akan tetapi, dari hasil penelitian, ditemukan adanya ketidaksesuaian sasaran kebijakan dengan implementasi yang terjadi. Kelompok sasaran dalam hal ini pengelola tempat hiburan malam, tidak mendapatkan sosialisasi kebijakan secara sistematis dari pemerintah. Terbukti dari adanya perubahan wajib pajak tempat hiburan malam di kota Makassar yang tidak diketahui oleh pemilik tempat hiburan malam. Selain itu, tempat hiburan malam yang masih beroperasi diluar dari jam operasional yang ditentukan oleh aturan daerah tetapi tidak ada penertiban yang terjadi.

Pengecekan Kesehatan bagi pekerja di tempat hiburan malam seharusnya menjadi kewajiban pemerintah dalam hal penyediaan. Pekerja malam tersebut menyumbang pajak terhadap pendapatan daerah tetapi tidak diberikan feedback oleh Negara. Padahal, secara tidak langsung mereka sudah terhitung sebagai kelompok pekerja yang seharusnya diberikan jaminan keselamatan kerja oleh pemerintah. Akan tetapi dari hasil penelitian, pemerintah mengimplementasikan kebijakan tersebut bersifat sangat formalitas. Terlihat dari penertiban pekerja seks yang hanya dilakukan di hotel-hotel besar.

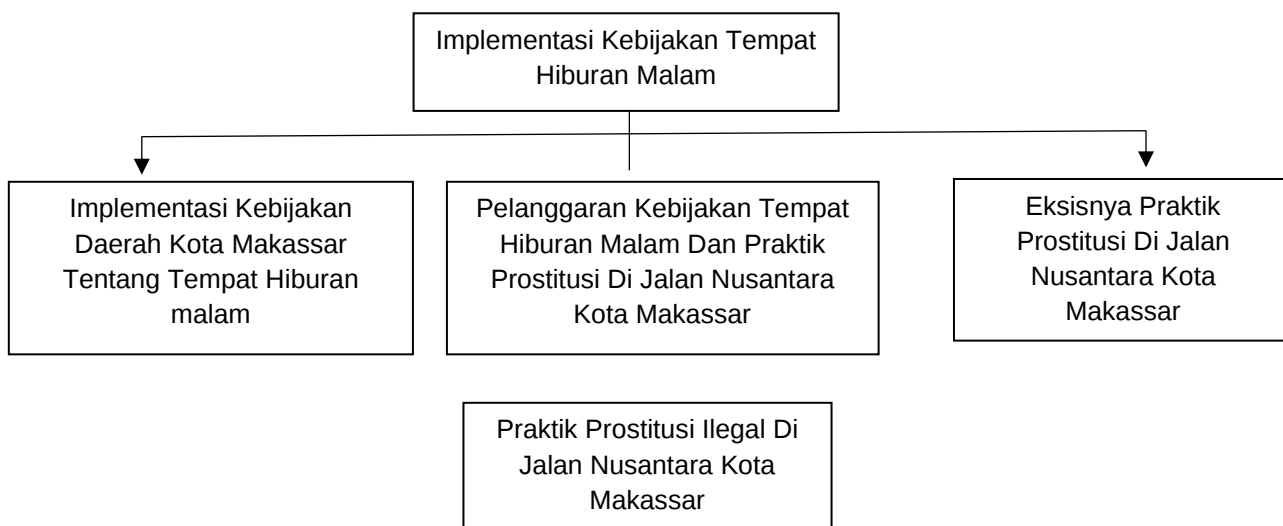
1.5.2 Kerangka Pikir

Perkerja seks komersial adalah seseorang yang menjual dirinya dengan melakukan hubungan seks untuk tujuan ekonomi. Pelacuran atau prostitusi adalah penjual jasa seksual. Pelacuran profesi menjual jasa untuk memuaskan kebutuhan seksual pelanggan, biasanya pelayanan ini dalam bentuk penyerahan tubuhnya. Prostitusi memang selalu menjadi permasalahan sosial yang selalu ada karena berkaitan dengan perdagangan perempuan yang melanggar hak asasi manusia dan diskriminasi terhadap perempuan. Banyak negara-negara termasuk Indonesia yang sudah menetapkan hukum domestik untuk melarang prostitusi beserta sindikatnya. Namun berbagai bukti menunjukkan bahwa aturan hukum domestik tersebut tidak banyak mengubah praktik-praktik prostitusi.

Berangkat fenomena sosial tersebut, peneliti tertarik melihat permasalahan ini dari perspektif kebijakan tentang tempat hiburan malam yang didalamnya memuat fenomena pekerja seks komersial. Dalam konsep negara kesejahteraan (welfare state), negara dituntut memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Terkait dengan permasalahan sosial yang terjadi, implementasi kebijakan sangat dipengaruhi design kebijakan yang pada dasarnya lahir atau ditentukan oleh formulasi kebijakan itu sendiri. Hal yang lain juga dipengaruhi adalah keadaan sosial ekonomi masyarakat. Suatu kebijakan bisa jadi dipengaruhi dengan lingkungan dimana kebijakan itu dijalankan. Sementara itu pula menurut Soren C. Winter, implementasi itu sendiri berkaitan dengan perilaku antara organisasi terkait, perilaku birokrasi terdepan sebagai pelaksana kebijakan serta berhubungan dengan perilaku kelompok sasaran kebijakan.

Pada fenomena pekerja seks komersial di Jalan Nusantara Kota Makassar, tidak ada peraturan yang sistematis yang mengatur tentang pekerja seks komersial. Yang diatur dalam peraturan daerah kota Makassar yang sehubungan dengan prostitusi adalah tentang tempat hiburan malam yang merupakan bagian dari kepariwisataan. Salah satu tempat hiburan yang disukai oleh masyarakat adalah Tempat Hiburan Malam. Tempat prostitusi di jalan nusantara kota Makassar, menggunakan tempat hiburan malam sebagai tempat operasi. Artinya, implementasi kebijakan disini berkaitan dengan adanya fenomena prostitusi dengan legitimasi peraturan kepariwisataan tempat hiburan malam.

1.5.4 Skema Pikir



Gambar 1. Skema Pikir

(Sumber : Penulis)

BAB II METODE PENELITIAN

2.1 Lokasi

Lokasi yang dijadikan objek penelitian adalah prostitusi ilegal di tempat hiburan malam di Jalan Nusantara Kota Makassar. Adapun alasan memilih lokasi penelitian ini karena terdapat prostitusi ilegal yang berkedok tempat hiburan malam yang besar, sehingga peneliti tertarik untuk mengetahui bagaimana bentuk implementasi kebijakan tentang tempat hiburan malam di kota Makassar sehubungan dengan prostitusi ilegal serta faktor yang melatar belakangi pekerja seks komersial memilih pekerjaan tersebut. selain itu mempermudah penulis memperoleh informasi mengenai masalah yang diteliti.

2.2 Jenis dan Tipe Penelitian

Jenis dan tipe penelitian ini yang digunakan ialah penelitian kualitatif yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tulisan dan tingkah laku yang diamati dari orang-orang yang diteliti. Pada penelitian ini yang dilakukan cara ditempuh dalam mengumpulkan data ialah studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Dalam studi kepustakaan cara pengumpulan data yang dilakukan ialah dengan mempelajari hasil-hasil studi yang berkaitan dengan masalah penelitian ini. Tujuan dari tahap ini ialah agar peneliti menambah wawasan lebih luas mengenai

analisis kebijakan daerah tentang pekerja seks komersial. Teknik kedua yang dilakukan ialah agar peneliti lapangan dimana peneliti akan mengamati dan mewawancarai secara langsung informan terkait faktor yang melatar belakangi pekerja seks komersial memilih pekerjaan tersebut serta permasalahan struktural yang terjadi yang merupakan fokus pada penelitian ini.

Penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini, dan melihat kaitan antara variable-variable yang ada. Pemilihan tipe penelitian deskriptif karena penulis ingin menjelaskan secara umum, secara detail, dan mengdeskriptifkan fenomena yang menjadi temuan penulis dalam proses penelitian kualitatif, yaitu faktor yang melatar belakangi pelaku, kegiatan atau kejadian-kejadian yang terjadi selama penelitian, dan keadaan lingkungan atau karakteristik tempat penelitian berlangsung. Dasar penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menekankan pada quality atau hal yang terpenting dari sifat suatu barang/jasa. Hal terpenting dari suatu barang atau jasa berupa kejadian/fenomena/gejala sosial adalah makna dibalik kejadian tersebut yang dapat dijadikan pelajaran berharga bagi suatu pengembangan konsep teori dimana penelitian ini berusaha untuk menggambarkan secara faktual mengenai analisis kebijakan daerah tentang pekerja seks komersial terkhusus di Jalan Nusantara Kota Makassar.

2.3 Sumber Data

Dalam rangka memperoleh data, penulis memanfaatkan dua jenis sumber data, yakni data primer dan data sekunder. Berikut penjelasan antara kedua jenis data tersebut:

2.3.1 Sumber Data Primer

Data primer dapat diperoleh melalui informasi yang dikumpulkan dari responden melalui wawancara yang dilakukan dengan berbagai pihak. Dalam hal ini, penulis akan melakukan wawancara dengan pekerja seks komersial di jalan Nusantara dan stakeholder yang terkait tentang prostitusi dan implementasi kebijakan tempat hiburan malam di Kota Makassar.

2.3.2 Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung penelitian dan diperoleh melalui sumber-sumber yang telah tersedia dan telah diteliti. Sumber-sumber ini termasuk dokumen yang relevan dengan topik penelitian ini, dapat berupa buku, jurnal, dan internet.

2.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tiga jenis teknik dalam mengumpulkan data:

2.4.1 Wawancara

Dalam penelitian ini, untuk meningkatkan kedalaman informasi, penulis akan melakukan wawancara mendalam (*in-depth-interview*) dengan harapan dapat memperoleh dan menggali informasi lebih dalam melalui narasumber.

2.4.2 Observasi

Observasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang melibatkan pengamatan langsung terhadap suatu objek atau kejadian disertai dengan pencatatan terhadap kondisi atau perilaku objek yang diteliti. Pada penelitian ini observasi mencakup kegiatan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap berbagai gejala atau peristiwa yang terkait dengan implementasi kebijakan tempat hiburan malam dan fenomena prostitusi di jalan Nusantara Kota Makassar.

2.4.3 Dokumentasi

Teknik pengumpulan data terakhir adalah dokumentasi. Dokumentasi berfungsi sebagai upaya untuk menghimpun data dan informasi dari berbagai dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian ini.

2.5 Informan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik *purposive sampling* untuk menentukan informan. *Purposive sampling* adalah salah satu teknik pengumpulan data yang dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu. Dalam konteks ini, informan ditentukan berdasarkan pemahaman informasi yang dimiliki dan diharapkan dapat membantu penelitian ini, sehingga mempermudah penulis dalam memperoleh informasi yang cakupannya luas mengenai objek dan situasi sosial yang diteliti; dengan teknik ini diharapkan informasi yang dikumpulkan tepat dan bermutu. Adapun pihak yang terlibat sebagai informan dalam penelitian ini adalah Pekerja Prostitusi Ilegal, Pemerintah Daerah, Asosiasi Usaha Tempat Hiburan Malam, Masyarakat Setempat, Aparat Keamanan Sekitar Lokasi dan Akademisi.

Tabel 1. Daftar Informan Penelitian

Informan	Pekerjaan	Jumlah
Yuni	Pekerja seks komersial	1
Kamil	Dinas Sosial Kota Makassar	1
Jeni	Pekerja Ladies Companion	1
Lisa	Kepala Ladies Companion	1
Ucu	Masyarakat Setempat	1
Aparat Keamanan	Polres Pelabuhan Kecamatan Wajo	1

Pemilik Tempat Hiburan Malam X	Pelaku Usaha di Jalan Nusantara	1
-----------------------------------	---------------------------------	---

Sumber : Penulis 2024

2.6 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis data, yaitu:

2.6.1 Reduksi Data

Reduksi data merujuk pada upaya menyederhanakan data kasar yang berasal dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Mengingat jumlah banyaknya data yang diperoleh di lapangan, maka analisis data perlu dilakukan dengan cara mereduksi data. Mereduksi data artinya memberi rangkuman, memfokuskan pada yang penting, memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang signifikan, dan mencari tema polanya. Dengan melakukan reduksi data, informasi yang telah disederhanakan akan memberikan gambaran yang lebih terperinci dan akan memudahkan peneliti dalam melanjutkan pengumpulan data serta mencari informasi tambahan jika diperlukan.

2.6.2 Penyajian Data

Penyajian data adalah langkah yang dilakukan dalam menyusun informasi secara struktur untuk memperoleh kesimpulan sebagai hasil dari penelitian. Penyajian data dilakukan untuk mempermudah peneliti dalam memahami gambaran secara menyeluruh terkait aspek-aspek dari penelitian. Data yang telah terorganisir kemudian disajikan dalam bentuk narasi.

2.6.3 Kesimpulan dan Verifikasi

Penarikan kesimpulan dilakukan setelah proses analisis data, baik yang terjadi di lapangan maupun setelah penelitian selesai dilakukan. Dalam proses penarikan kesimpulan wajib berdasarkan pada analisis data, baik pada data yang berasal dari catatan lapangan, observasi, dokumentasi, dan lain sebagainya yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan.