

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pemenuhan kebutuhan seksual di luar lembaga perkawinan dianggap sebagai sebuah tindakan yang menyimpang dari nilai, aturan dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Penyimpangan ini akan mendapat sanksi sosial berupa gunjingan dan celaan yang dilakukan oleh masyarakat serta tidak menutup kemungkinan dikucilkan dari kehidupan bermasyarakat. Penyimpangan dari norma-norma perkawinan yang wajar seperti prostitusi dan perzinahan tetap ada, ditambah lagi pelanggaran-pelanggaran seks atau penyimpangan-penyimpangan dari pada hubungan seks yang tidak wajar seperti *homo-sexualitas*, *lesbian*, *sex-maniac (sadisme)* tetap merupakan penyakit-penyakit masyarakat yang mewarnai kehidupan masyarakat.¹

Pelacuran sebagai salah satu penyakit masyarakat mempunyai sejarah yang panjang (sejak adanya kehidupan manusia yang telah diatur norma-norma perkawinan sudah ada pelacuran, sebagai salah satu penyimpangan daripada norma-norma perkawinan tersebut) dan tidak ada putus-putusnya, yang terdapat di semua negara di dunia ini. Norma-norma sosial jelas mengharamkan prostitusi, dunia kesehatan ”menunjukkan” dan ”memperingatkan” bahaya penyakit kelamin yang mengerikan akibat adanya pelacuran ditengah masyarakat, namun masyarakat berabad-abad tidak pernah berhasil melenyapkan gejala-gejala ini. Berbagai cara penanggulangan mulai

¹ Soedjono, *Pathologi Sosial* (Bandung: Alumni, 2012), 10.

dari hukuman yang bengis terhadap pelacur, sampai kepada lokalisasi untuk rehabilitasi belum menunjukkan hasil-hasil nyata dan drama prostitusi berlangsung terus menerus hingga detik ini di muka bumi di negara manapun.²

Hingga saat ini penulis belum memperoleh data yang akurat yang dapat menjelaskan secara rinci, kapan dan di mana dimulainya dunia pelacuran atau yang lazim disebut dunia prostitusi. Ada opini, konon pertumbuhan sebuah kota selalu diawali dengan berkembangnya praktik prostitusi. Singgahnya para pelaut zaman nenek moyang bukan demi urusan bisnis semata, melainkan mencari pengalaman seksual di daerah yang disinggahinya. Semakin asyik pengalaman yang diperoleh, semakin sering pula para pelaut singgah di daerah tersebut.

Semakin unik bentuk-bentuk pelacuran semakin sulit pula pelacuran ditanggulangi apalagi dilenyapkan. Di Indonesia salah satu upaya untuk menekan perkembangan pelacuran dengan jalan “*melokalisir*” pelacuran di luar kota dengan pengontrolan kesehatan secara teratur, sebagai langkah rehabilitasi. Dapat dijumpai usaha-usaha lokalisasi salah satunya adalah di kota Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk. Penutupan ini menciptakan konflik antara masyarakat dan Pemerintah Kelurahan Kedondong. Bahkan mereka yang tidak setuju dengan penutupan tersebut melakukan unjuk rasa demi mencegah pelaksanaan keputusan tersebut.

Kehadiran Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk selain buruk bagi wajah Nganjuk juga berbahaya bagi perkembangan moral anak-anak di sekitar

² Terence, *Pelacuran di Indonesia Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2014), 13.

kawasan tersebut. Selama ini, perkembangan mereka telah terkontaminasi oleh hingar-bingar kehidupan para pekerja seks komersial (PSK) dan mucikari. Banyak kekhawatiran bahwa anak-anak akan terganggu tumbuh kembang mereka sehingga merasa bingung membedakan mana perbuatan yang baik dan yang buruk karena setiap hari mereka disugahi realitas yang menggerus nilai-nilai agama. Dengan begitu, penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk penting artinya bagi pertumbuhan masyarakat yang sehat.

Namun demikian, kehidupan di Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk tidak terbatas pada aktivitas pelacuran saja. Ada perekonomian rakyat yang bertumpu pada berjalannya kehidupan lokalisasi. Upaya Pemerintah Kelurahan Kedondong untuk mengalihprofesikan masyarakat bisnis di Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk belum diterima sepenuhnya dan hal ini berpotensi menimbulkan masalah sosial lain.

Hingga saat ini, masih banyak PSK dan mucikari yang berdemonstrasi karena merasa dikorbankan demi pencitraan pemerintah Kelurahan Kedondong. Pada akhirnya lokalisasi Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk ditutup dan menyisakan pertanyaan baru: apakah persoalan selesai sampai di sini? Bagaimana dengan potensi pelacuran di luar lokalisasi? Sejauh mana penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk terhadap kehidupan masyarakat sekitarnya? Setelah penutupan Lokalisasi dilaksanakan permasalahan barupun ikut muncul berupa dampak perekonomian masyarakat terutama di Kelurahan Kedondong sangat menurun, disebabkan sebagian besar penduduk seperti tukang cuci, tukang ojek, warung, tukang urut dan lain-lain mendapatkan penghasilan dari kegiatan lokalisasi.

Sekalipun tindakan kebijakan yang dirangkum sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan, kecuali disebabkan lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun perkiraan program dan proyek.³ Agar hal yang sama tidak terjadi di masa depan, untuk kepentingan inilah maka evaluasi kebijakan perlu dilakukan, dalam hal ini dianggap perlu untuk mengevaluasi kebijakan penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk dengan melihat dampak yang timbul dalam masyarakat itu sendiri.

Pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk mengakibatkan adanya implikasi bagi masyarakat Nganjuk, khususnya masyarakat di Kelurahan Kedondong. Implikasi sosial-ekonomi dan pendidikan keagamaan merupakan sebuah efek dari adanya fenomena sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.⁴ Tentunya implikasi ini dirasakan oleh masyarakat Kelurahan Kedondong yang mengalami fenomena sosial yaitu adanya pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning yang terjadi di tempat tinggal mereka. Implikasi secara sosial-ekonomi dan pendidikan keagamaan inipun mempunyai dua sifat yang berbeda yaitu positif dan negatif, di mana pada analisisnya yang seringkali disebut manifestasi, yang mempunyai kecenderungan berdampak dari adanya penutupan lokalisasi serta kenyataan yang di luar dari harapan atau yang tidak diinginkan dari adanya penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk ini.

³ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik* (Malang; Bayumedia Publishing, 2015), 85.

⁴ Sunyoto Usman, *Perubahan Sosial* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 31.

Dari segi bidang sosial ekonomi, betapa sulitnya kehidupan para mantan PSK dan mucikari dalam melanjutkan hidupnya. PSK, mucikari, dan pemasok kebutuhan masyarakat lokalisasi Pring Kuning pasca-ditutup memang benar-benar kesulitan. Sebelumnya, ada satu dari sekian pemasok barang kebutuhan masyarakat lokalisasi Pring Kuning waktu itu sampai bisa memiliki 4 unit rumah hunian untuk PSK di dalam lokalisasi. Tetapi setelah ditutup, pemilik 4 unit hunian itu tidak ada kabarnya karena sudah tidak lagi tinggal di bekas lokalisasi Pring Kuning.

Sedangkan di bidang pendidikan dan keagamaan mengenai ketersediaan lembaga pendidikan masih jauh dari memadai. Hasil observasi peneliti sebelum ditutupnya lokalisasi Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk, bahwa di Lokalisasi Pring Kuning baru tersedia dua kelas untuk Taman Pendidikan al-Qur'ân (TPQ) dan satu buah Masjid. Hal ini dikarenakan banyak anak-anak PSK dan mucikari yang lebih senang bermain PS daripada mengaji di sore hari dan tidak adanya kepedulian orang tua mereka untuk memberikan pendidikan agama bagi anaknya.

Untuk memperoleh pendidikan dasar sajakun, putra-putri mantan mucikari dan mantan PSK tidaklah mudah, karena anak-anak mereka yang tinggal di bekas lokalisasi Pring Kuning dan ingin mengenyam sekolah formal harus keluar Kelurahan Kedondong, disebabkan tidak tersedia lembaga pendidikan formal di Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk. Untuk sekolah SD, putra-putri dari mantan mucikari dan PSK harus menempuh jarak sekitar 2 km, tepatnya di Desa Bagor.

Setelah terjadinya Penutupan Lokalisasi Guyangan dan Pring Kuning pada tanggal 23 Januari 2015, maka Kelurahan Kedondong yang merupakan salah satu lokasi tempat di mana Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk berada guna mengatasi dampak pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk dengan melaksanakan beberapa kebijakan tambahan dengan berkoordinasi dengan dinas terkait, di mana kebijakan tersebut akan memunculkan transformasi/perubahan di bidang sosial-ekonomi, pendidikan keagamaan.

Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini mencoba untuk menggambarkan bagaimana pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk ini menimbulkan suatu permasalahan tersendiri, padahal tujuan awal dari penutupan lokalisasi ini yang bertujuan mengurangi pelacuran atau malah sebaliknya. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kebijakan Kelurahan Kedondong di Bidang Sosial Ekonomi dan Pendidikan Keagamaan Masyarakat Kedondong Pasca Penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk”**.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka fokus penelitian ini adalah:

1. Apa saja kebijakan Kelurahan Kedondong di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk?
2. Apa Saja Programnya dan Bagaimana pelaksanaan kebijakan Kelurahan Kedondong di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk?

3. Bagaimana hasil pelaksanaan kebijakan Kelurahan Kedondong di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan fokus penelitian di atas, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan kebijakan yang diambil oleh kelurahan kedondong di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk.
2. Untuk mendeskripsikan Program kerja dan pelaksanaan kebijakan Kelurahan Kedondong di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk.
3. Untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan kebijakan Kelurahan Kedondong di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan kegunaan sebagai berikut:

1. Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dijadikan sebagai sumbangan pikiran penulis kedalam khazanah ilmiah mengenai transformasi pendidikan, sosial dan keagamaan masyarakat kedondong pasca penutupan lokalisasi gubahan oleh kelurahan kedondong sekaligus menambah

referensi pengetahuan bagi Mahasiswa Pascasarjana IAIN Kediri Program Studi Pendidikan Agama Islam (PAI) yang berminat melakukan penelitian terkait dengan tema penelitian.

2. Praktis

- a. Bagi Lurah berikutnya, hasil penelitian ini bagi Lurah di Kelurahan Kedondong berikutnya bisa dijadikan sebagai acuan dalam pengembangan kebijakan transformasi dibidang pendidikan sosial keagamaan masyarakat lokalisasi.
- b. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk menambah wawasan dan memberikan pengalaman yang penting dan berguna bagi dunia pendidikan dan sosial kemasyarakatan.
- c. Bagi ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya lingkup kemasyarakatan dan mempunyai arti penting dalam rangka memperkaya khasanah historiografi di Indonesia karena masih banyak peristiwa-peristiwa lokal yang belum diteliti.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang Dampak Penutupan Lokalisasi sudah banyak dilakukan oleh para peneliti terdahulu, baik berupa skripsi, tesis, disertasi, makalah, Jurnal, Maupun bentuk buku. Penelitian tersebut antara lain:

Tabel I
Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul	Kesamaan	Perbedaan
1	Mudjiono ⁵	“SARKEM” Reproduksi Sosial Pelacuran	Tesis ini memiliki persamaan dengan penelitian penulis yaitu terkait obyek penelitian lingkungan lokalisasi. Menggunakan metode penelitian kualitatif	Penelitian ini memiliki perbedaan dalam hal studi etnografi, fokus penelitian yang dilakukan Mudjiono adalah reproduksi sosial sedang peneliti berfokus penelitian pada kebijakan sosial pendidikan dan keagamaan pasca penutupan lokalisasi.
2	Adis Puji Astuti ⁶	Kebijakan walikota surabaya dalam penutupan lokalisasi Dolly Surabaya Tahun 2014	Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada obyek penelitian yaitu lingkungan lokalisasi, pendekatan kualitatif	Perbedaan penelitian penelitian ini menfokuskan pada kebijakan publik walikota Surabaya dalam penutupan Dolly. Sedangkan peneliti lebih memfokuskan pada bidang pendidikan, sosial ekonomi dan pendidikan keagamaan
3	Harun Al Rasyid	“Pemberdayaan Mantan Mucikari dengan pengolahan sampah pada eks Lokalisasi Padang Pasir Rogojambi	Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yakni terkait dampak penutupan lokalisasi, Saudara Harun Al Rasyid mengfokuskan pada pemberdayaan mucikari,	Perbedaan Penelitian Saudara Harun Dengan Peneliti terletak pada ragam program pemberdayaan masyarakat, pada penelitian saudara harun hanya terdapat

⁵ Mudjiono, *SARKEM, Reproduksi Sosial Pelacuran*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005),12.

⁶ Adis Puji Astuti Mahasiswi, *Kebijakan Walikota Surabaya Dalam Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya* (Skripsi, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014).

No.	Nama Peneliti	Judul	Kesamaan	Perbedaan
		Banyuwangi.”	karena sebagian besar PSK adalah pendatang dan setelah penutupan lokalisasi pada tahun 2011 dikembalikan ke daerahnya masing-masing. Strategi yang dilakukan untuk pemberdayaan mantan mucikari tersebut adalah strategi Aras Mezzo dengan melakukan pelatihan pembuatan kompos dari sampah organik dan membuat tas, bros, dan gantungan kunci dari sampah non organik. Stakeholder yang terlibat dalam pemberdayaan mantan mucikari tersebut adalah Perangkat Desa Karangbendo, perangkat kecamatan Rogojampi dan BPM PD Kabupaten Banyuwangi.	satu program yaitu pemberdayaan masyarakat melalui pengolahan sampah sedangkan peneliti memiliki banyak program antara Lain Pelatihan Menjahit, Memasak Pembuatan Kue, Rias Salon. Penelitian Saudara Harun menggunakan dengan menggunakan strategi Aras Mezzo ⁷ sedangkan peneliti melakukan penelitian dengan pendekatan Study Kasus.

Berdasarkan tabel di atas, perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus penelitian. Penelitian yang dilakukan oleh Adis Puji Astuti berfokus pada kebijakan walikota Surabaya dalam penutupan lokalisasi Dolly, Mudjiono berfokus pada perputaran uang di lokalisasi SARKEM Yogyakarta dan Harun Al-rasid berfokus pada pemberdayaan

⁷ Strategi pemberdayaan Aras Mezzo menggunakan 3 komponen, yaitu: 1. Aras Makro: Pemberdayaan dilakukan terhadap klien secara individu melalui bimbingan, konseling, stress management crisis intervention. 2. Aras Mezzo: Pemberdayaan dilakukan terhadap sekelompok klien. Pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan kelompok sebagai media intervensi. 3. Aras Makro: Pendekatan ini disebut juga sebagai strategi sistem besar, karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang lebih luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, lobbying, pengorganisasian masyarakat, manajemen konflik, adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini. Harun Al Rasyid, Mamlukah dkk. “Pemberdayaan Mantan mucikari dengan Pengelolaan Sampah pada eks Lokalisasi Padang Pasir Banyuwangi,” Prosiding Seminar Nasional & Temu Ilmiah Jaringan Peneliti IAI Darussalam Blokagung Banyuwangi, 2011, 456.

pelaku lokalisasi di Padang Pasir - Rogojambi - Banyuwangi, sedangkan fokus penelitian ini terletak pada kebijakan dibidang sosial ekonomi dan pendidikan keagamaan pasca penutupan lokalisasi Pring Kuning - Nganjuk yang diperuntukan tidak hanya bagi mantan pelaku lokalisasi (PSK dan Mucikari) tetapi juga pada warga yang terdampak.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan menguraikan secara singkat dan jelas tentang isi pokok tesis yang memuat konsep-konsep teoritis maupun data-data penelitian. Uraian tersebut menggambarkan pemahaman secara integral (suatu kesatuan organisasi) antara persoalan yang satu dengan yang lain sebagai laporan penelitian, yaitu bagian awal, isi, dan bagian akhir.

Bagian awal adalah bagian preliminier terdiri dari halaman judul, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, persembahan, motto, abstrak, kata pengantar, dan daftar isi. Sedangkan bagian isi tesis terdiri dari enam bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, yang membahas tentang konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, hasil penelitian terdahulu, dan sistematika pembahasan.

Bab II merupakan bab yang menyajikan tinjauan pustaka dan kajian beberapa teori yang berkaitan dengan fokus penelitian. Kajian teori ini meliputi pengertian Implementasi Kebijakan Publik, Model Implementasi, Transformasi Sosial, Konsep perubahan sosial di eks. Lokalisasi Pring Kuning kelurahan kedondong, faktor penyebab perubahan sosial, faktor pendorong

dan penghambat perubahan sosial di eks. Transformasi pendidikan yang meliputi: Pendidikan keterampilan bagi WTS dan warga terdampak penutupan lokalisasi, gambaran pendidikan keterampilan bagi mantan WTS dan warga terdampak penutupan lokalisasi, penghidupan kembali TPQ, Transformasi Keagamaan meliputi: Gambaran Bimbingan keagamaan warga binaan.

Bab III adalah bab yang mengungkapkan metode dan prosedur yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam bab ini akan diuraikan tentang pendekatan dan jenis penelitian, kehadiran peneliti, lokasi penelitian, sumber data, prosedur pengumpulan data, analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

Bab IV: Paparan Data dan Temuan Penelitian, adalah bab yang berisi paparan data dan temuan-temuan yang diperoleh di lapangan yang berisi tentang kebijakan Kelurahan Kedondong di bidang sosial ekonomi dan pendidikan keagamaan masyarakat Kedondong pasca penutupan Lokalisasi Pring Kuning Nganjuk.

Bab V adalah bab yang berisi pembahasan terhadap temuan-temuan penelitian. Hasil pembahasannya akan didiskusikan dan dikonfirmasi dengan teori-teori atau pendapat-pendapat para ahli.

Bab VI merupakan bab penutup. Di dalam bab ini dikemukakan kesimpulan dari hasil penelitian, selanjutnya saran-saran sebagai tindak lanjut penelitian.