

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Berbicara mengenai tempat lokalisasi memang tak semua orang bisa memahami hal tersebut. Karena di negara timur seperti Indonesia ini, bisnis prostitusi masih menjadi hal yang tabu untuk dibicarakan. Meskipun konsumen untuk bisnis tersebut cukup besar. Dalam daftar tempat lokalisasi di Indonesia, Gang Dolly menjadi yang teratas. Setidaknya ada 9.000 lebih pelacur menjajakan diri di kawasan tersebut. Kawasan Dolly ini awalnya adalah kuburan warga Tionghoa ketika penjajahan Belanda. Namun akhirnya seorang noni Belanda mengahli fungsikan pemakaman ini untuk menjadi tempat prostitusi yang khusus melayani para tentara Belanda itu (Firdaus, 2013).

Ketika pertama mendirikan nya tante Dolly hanya menyediakan beberapa gadis untuk melayani nafsu para tentara Belanda. Ternyata pelayanan yang diberikan para gadis-gadis tersebut dapat menarik perhatian para tentara Belanda untuk datang kembali. Lama kelamaan reputasi yang dimiliki gang Dolly semakin besar. Pemakai jasa disana bukan lagi hanya para prajurit Belanda saja, melainkan masyarakat dan para pedagang yang berkunjung di Surabaya. Hal tersebutlah yang berpengaruh kepada jumlah pekerja di lokalisasi tersebut (Firdaus, 2013).

Pada tahun 1968 dan tahun 1969 wisma yang ada disana semakin banyak. Awalnya persebaran Dolly dimulai di sisi jalan sebelah barat, lalu bertambah ke sisi jalan sebelah timur . Dolly

kemudian menjadi tempat sandaran hidup bagi warga yang tinggal di sana. Ada lebih dari 800 wisma prostitusi, kafe remang-remang serta tempat pijat plus-plus. Setiap malamnya ada 9.000 lebih pekerja, dan mucikari yang siap melayani para pengunjung. Selain itu, Dolly juga menjadi tempat bergantungnya para pedagang kaki lima, tukang parkir dalam mencari rejeki (Firdaus, 2013).

Di balik gemerlapnya kehidupan di lokasi gang Dolly ini, sudah pasti ada resiko yang terkandung. Salah satu resiko nyata dan terbesarnya adalah penyebaran penyakit HIV/AIDS. Dinas Kesehatan Kota Surabaya menyatakan bahwa untuk wilayah eks-lokalisasi dan lokalisasi paling banyak ditinggali penduduk yang mengidap HIV/AIDS. Kepala Bidang Pengendalian Masalah Kesehatan Dinkes Kota Surabaya Mira Novia berpendapat bahwa eks-lokalisasi dan lokalisasi menjadi muara dari munculnya penyakit HIV/AIDS (Humas Menkokesra, 2014)

Dinkes Kota Surabaya menunjukkan bahwa angka penderita HIV/AIDS di lokasi Surabaya, seperti Benowo, Krembangan, Pabean Cantikan, Sawahan, dan Wonokromo termasuk tinggi. Kasus HIV/AIDS yang diderita warga disana dikarenakan dampak dari adanya lokasi yang pernah berdiri disana ataupun sedang berdiri disana. Keberadaan lokasi inilah yang membuat meningkatnya jumlah penderita HIV/AIDS di Surabaya. Dinas Kesehatan mengatakan selama Januari sampai Mei 2014 menemukan 281 kasus dengan 171 kasus HIV dan 110 kasus AIDS. Di tahun 2013 kemarin ada 754 kasus dengan 501 kasus HIV dan 253 kasus AIDS. Sementara di tahun 2012 ditemukan adanya 752 kasus dengan 418 kasus HIV dan 334 kasus AIDS. (Humas Menkokesra, 2014).

Bukan hanya masalah HIV/AIDS saja yang menjadi akibat dari adanya lokalisasi Gang Dolly, masalah psikologis juga menjadi persoalan yang pelik. Pemkot Surabaya menemukan adanya dua anak yang terkena dampak psikologis dari keberadaan lokalisasi Gang Dolly. Seorang anak yang bernama Ayu berusia delapan tahun memiliki ketergantungan terhadap seks bebas. Ada juga anak yang bernama J elita yang berusia 13 tahun yang mengkonsumsi narkoba dia juga dipekerjakan di tempat karaoke. (J awa Pos Online, 2014b).

Untuk Ayu, dia mendapat perlakuan khusus dikarenakan dia tidak bisa menahan nafsu ketika bertemu dengan lelaki. Bahkan seorang psikolog laki-laki yang berusaha untuk membantu kondisi Ayu malah digoda olehnya. Perilaku yang diderita oleh Ayu ini disebabkan oleh ibunya yang berprofesi sebagai pekerja seks komersial (PSK) di lokalisasi di Surabaya. Mulai Dolly, J arak, hingga Moroseneng. Ketika Ayu tinggal bersama ibunya dia melihat langsung ketika ibunya melayani lelaki yang menyewa ibunya. Sementara itu, J elita memutuskan untuk bekerja sebagai pemandu karaoke di Moroseneng dikarenakan dia membutuhkan uang untuk biaya sekolahnya. Orang tua J elita sendiri telah bercerai dan sekarang dia tinggal bersama ibunya. J elita yang mengkonsumsi narkoba sedang menjalani proses hukum di pengadilan. Dia mengatakan pemilik karaoke lah yang menyuruhnya untuk ikut berpesta sabu-sabu. (J awa Pos Online, 2014b).

Melihat dari peliknya masalah yang ditimbulkan dari adanya lokalisasi gang Dolly ini maka muncullah sebuah wacana untuk menutup lokalisasi tersebut. Awal mulanya banyak yang

mendukung wacana untuk menutup lokalisasi dolly tersebut, nyatanya wacana itu hanya tinggal omongan belaka. Banyak alasan yang dikemukakan ketika akan merealisasikan wacana penutupan lokalisasi tersebut. Di tengah sulitnya menutup lokalisasi tersebut muncul kembali suatu gagasan untuk menutup tempat tersebut. Gagasan itu dikemukakan oleh Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini.

Untuk mendapatkan data lebih banyak tentang perealisasi wacana tersebut, peneliti melakukan studi pendahuluan dengan mucikari yang bekerja disana. Mucikari tersebut mengatakan sebelum memulai rencana penutupan lokalisasi Dolly Wali Kota Surabaya meminta izin dan bantuan kepada para ulama dan kyai yang ada di *Islamic Center*. Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini mengumpulkan para germo, mucikari dan pemilik usaha prostitusi di lokalisasi gang Dolly itu. Di sana Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini mulai menjelaskan tentang rencana penutupan lokalisasi tersebut dan alasan penutupan lokalisasi tersebut.

Para pemilik usaha tersebut menolak rencana penutupan tempat usaha mereka, walaupun Wali Kota Surabaya sudah menjelaskan dampaknya serta berjanji akan memberikan kompensasi sebagai modal usaha baru kepada setiap pekerja di sana. Kompensasi tersebut juga berupa uang untuk mudik kepada para pekerja yang berasal dari luar Surabaya. Besarnya uang kompensasi tersebut adalah Rp 7 juta untuk para mucikari yang bekerja di sana dan Rp 5 juta lima puluh ribu untuk pekerja di sana. (Kukuh, S,W, 2014)

Hal tersebut diperkuat dengan wawancara awal yang

dilakukan oleh peneliti dengan salah seorang mucikari. Para mucikari di sana sepakat untuk menolak usulan penutupan tersebut. Seperti yang ada dalam kutipan wawancara berikut ini

“Ya nolak semua dek, ini lo udah berdirin ratusan tahun. Tiba-tiba mau ditutup gitu ae, alesane ya ga masuk akal. Alesan kenak HIV/AIDS, iku alesan opo. Mek Dolly ditutup iso-iso seng kenak HIV/AIDS malah akeh. Alesan tutup e Dolly iki aslie akal-akalan e pemerintah tok. Uang ganti rugie yo mek sakmono-mono ae, ora guna. Hahaha”

(Mucikari 1)

Sebagai gambaran, seorang mucikari kelas rendah hanya punya satu wisma dan sepuluh psk saja bisa mengantongi Rp 80-90 juta per bulan. Dikurangi biaya operasional sekitar Rp 40 juta, mereka bisa mengantongi Rp 50 juta per bulan. Para PSK di sana mengatakan bahwa mereka juga tidak setuju dengan rencana tersebut dikarenakan mereka menganggap uang kompensasi tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan mereka. Bila pada saat normal seorang PSK bisa mendapat Rp 15 juta per bulan, kini paling banyak mereka hanya dapat Rp 1,5-3 juta per bulan. (Jawa Pos hal 1, 2014)

Wawancara yang dilakukan peneliti dengan seorang pekerja seks komersial di sana mengatakan biasa mendapatkan penghasilan sebesar Rp.1.500.000 hingga Rp.3.500.000. Walaupun jumlah itu belum dipotong biaya kebutuhan hidup mereka, tetapi hal ini berbanding terbaik ketika lokalisasi Dolly ini telah ditutup. Pendapatan mereka menurun drastis. Hal tersebut diungkapkan

dalam kutipan wawancara berikut

*“Ia mas, la aku kerjo semalem iso entok siji
punjul sampe telu lebih kok ganti rugie
mek di kek i limang juto, limang juto iku
mek gawe dua hari tok mas”*

(Psk 1)

Dari kutipan tersebut dapat dilihat bahwa pekerja di sana tidak menyetujui dengan usulan pemerintah tentang rencana penutupan gang Dolly. Tetapi, ada pula beberapa pekerja yang setuju dengan penutupan tersebut dikarenakan ada PSK di sana yang memang ingin keluar dari sana tetapi tidak bisa. Karena adanya rencana penutupan ini maka rencana ini dapat menjadi pintu keluar bagi para pekerja di sana. Hal itu dikatakan oleh pekerja di sana:

*“ Onok sisan mas seng mau nrimo uang
tekan pemerintah iku, soale dee iku ancene
niat mau keluar tekan kene tapi ga iso
mangkae nrimo duek e iku terus mesisan
metu. “* *(Psk1)*

Untuk mendapatkan data yang lebih banyak tentang gagasan penutupan Dolly peneliti melakukan studi pendahuluan dengan pemangku wilayah di sana yaitu ketua RT. Ketua RT di sana mengatakan bahwa Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini meminta Dinas Sosial untuk membantu mensosialisasikan rencana tersebut kepada para warga yang bertempat tinggal di sana. Dinas Sosial kemudian menyampaikan kepada kecamatan tentang wacana tersebut. Petugas kecamatan lalu meneruskan menyampaikan kepada Lurah Putat Jaya, dan Lurah ini mulai berkoordinasi dengan

para RW dan RT di sana untuk mensosialisasikan kepada para warga di sana tentang rencana penutupan Lokalisasi Gang Dolly. Dan ketika penutupan tersebut para RW dan RT di sana juga harus ikut menyetujui rencana pemerintah tersebut.

Akhirnya pada tanggal 18 Juni 2014 pemerintah menjalankan wacana tentang penutupan lokalisasi yang berada di Kota Surabaya, Jawa Timur. Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini lah yang menjadi salah satu aktor utama yang ingin jika tempat-tempat lokalisasi di kawasan Surabaya ditutup. Alasannya, lokalisasi tersebut menimbulkan dampak buruk untuk perkembangan anak-anak. Di sana juga akhir-akhir ini menjadi tempat terbanyak penyebaran penyakit HIV/AIDS. Pasca penutupan lokalisasi Gang Dolly, Pemkot Surabaya dihadapkan pada pekerjaan besar untuk memantau penderita HIV/AIDS. (Jawa Pos Online a, 2014)

Yang pertama dilakukan oleh pemkot adalah menggerakkan 62 puskesmas yang ada di wilayah Surabaya. Para tenaga medis di sana dibekali keahlian dan fasilitas untuk mendeteksi orang yang terjangkit penyakit HIV/AIDS. Langkah yang diambil pemkot adalah mencari orang yang diduga terjangkit penyakit tersebut. Hal yang dilakukan pemkot itu bertujuan untuk mendata para penderita HIV/AIDS di Surabaya. Setiap tahunnya jumlah penderita penyakit itu bertambah. Pada bulan Januari hingga Mei telah terdeteksi 281 orang. Rinciannya 171 kasus orang yang terjangkit HIV dan 110 kasus AIDS. (Jawa Pos Online a, 2014)

Data itu menambah daftar panjang orang yang mengidap HIV/AIDS pada 2013. Ketika 2013 jumlah penderita mencapai 754

orang. 501 orang yang menderita HIV dan sisanya penderita AIDS. Pada 2012 lalu yang terkena penyakit tersebut sebanyak 752 orang. Rinciannya 418 orang terkena HIV dan 334 orang mengidap AIDS. Temuan tersebut diperoleh Dinkes Surabaya ketika memeriksa para pekerja yang mengambil dana kompensasi pada Juni lalu. Ada 45 orang yang terjangkit HIV/AIDS dan 36 orang di antaranya merupakan penderita baru. (Jawa Pos Online a, 2014)

Masalah yang jelas nampak adalah sulitnya untuk mengontrol penyebaran penyakit HIV/AIDS. Menanggapi masalah tersebut seorang pekerja di sana mengatakan bahwa langkah yang diambil pemerintah ini tidak efektif dan malah menambah masalah. Hal itu seperti yang dikutip dari wawancara berikut ini:

“Sekarang lo mas, nutup tempat iki ga ngurangi masalah malah nambah masalah. Kalo dulu tiap Rabu pagi jam 10 mesti ada dokter seng dateng periksai anak-anak, la sekarang ga ada seng periksai meneh. Barusan iki onok arek seng kenek HIV, malah diusir karo penduduk kene. Biasae kalo ada seng positif dibawa dokter bukane dikasik pesangon suruh ngaleh”

(Psk1)

Dilihat dari berbagai fenomena dijelaskan maka diperlukan adanya komunikasi yang tepat (efektif dan efisien) antar kedua pihak, mulai dari pihak komunikator ataupun pihak komunikan. Komunikasi di sini ditujukan untuk tidak merugikan kedua pihak dan bahkan memberikan keuntungan yang sepadan antar kedua pihak. Pihak komunikator dapat memberikan penjelasan dan pengertian

tentang rencana pentupan lokalisasi gang Dolly sementara pihak komunikasi dapat mengerti dan memahami serta mau dengan bertindak dengan kemauan diri sendiri untuk mengikuti prosedur dari pemerintah.

Komunikasi sendiri menurut Hovland dkk (1953) dalam Rakhmat J alaluddin, (2009:3) adalah *“the process by which an individual (the communicator) transmits stimuli (usually verbal to modify the behavior of other individuals (the audience).* Dance (1967) dalam Rakhmat J alaluddin, (2009:3) mengartikan komunikasi dalam kerangka psikologi behaviorisme sebagai usaha “menimbulkan respons melalui lambang-lambang verbal” ketika lambang-lambang verbal bertindak sebagai stimuli. Raymond S. Ross (1974) dalam Rakhmat J alaluddin, (2009:3) menambahkan komunikasi sebagai proses transaksional yang meliputi pemisahan, dan pemilihan bersama lambang secara kognitif, begitu rupa sehingga membantu orang lain untuk mengeluarkan dari pengalaman sendiri arti atau respons yang sama dengan yang dimaksud sumber.

Merujuk dari fungsi komunikasi tersebut maka dapat dilihat pentingnya melakukan komunikasi yang baik, apalagi jika komunikasi ini bertujuan untuk mengkomunikasikan kebijakan pemerintah kepada publik. Komunikasi ini sangatlah penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Bambang Suprayitno (2009), tentang Komunikasi Sebagai Salah Satu Kunci Keberhasilan Inflation Targeting. Dalam penerapan kebijakan moneter yang sangat erat kaitannya dengan pasar modal dan pasar uang, komunikasi memegang peranan dalam menggiring pelaku pasar sehingga dapat

memberikan kontribusi terhadap kinerja BL.

Menilik dari fenomena yang terjadi tentang ricuhnya proses penutupan lokalisasi gang Dolly maka diperlukan strategi komunikasi yang dapat menjangkau kepentingan publik. Komunikasi yang diperlukan itu adalah komunikasi kebijakan publik. Manfaat dari komunikasi ini adalah untuk mengkomunikasikan kepada masyarakat tentang kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah ini harus dapat dikomunikasikan dengan setepat mungkin tanpa adanya intervensi dari pihak luar agar masyarakat dapat menerima kebijakan yang dibuat dengan tepat pula.

Pentingnya melakukan strategi komunikasi ini dapat di buktikan melalui penelitian yang dilakukan Daniel Tamburion (2014), berjudul Gaya Komunikasi Jokowi sebagai Pemimpin Indonesia. Di dalam penelitian itu Daniel Tamburion menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara yang terdiri dari beragam latar belakang budaya, agama, dan suku jadi Indonesia membutuhkan seorang pemimpin yang mampu berkomunikasi dengan baik. Dunia sekarang sudah memasuki era Informasi yang ditandai dengan information booming. Ruang, jarak, dan waktu tak mampu lagi menghambat manusia untuk berkomunikasi.

Untuk lebih memahami kemauan rakyat Jokowi melakukannya melalui sebuah komunikasi yang dikenal dengan blusukan, berbicara langsung dengan masyarakat (komunikasi interpersonal), dan melakukan diplomasi meja makan (komunikasi persuasif). Strategi inilah yang dipakai Jokowi dalam mengkomunikasikan kebijakannya. Dari penelitian di atas dapat

dilihat jika melakukan strategi sangatlah penting terutama dalam mengkomunikasikan kebijakan publik

Proses komunikasi ini menjadi sangat penting. Itu sebabnya peneliti tertarik mengkaji strategi kebijakan publik. Dalam konteks kebijakan, komunikasi ini merupakan bagian dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Disinilah letak dibutuhkan komunikasi yang baik sehingga kebijakan yang dilakukan bisa efektif mencapai sasaran yang diinginkan. Jika para pemangku wilayah dapat mengkomunikasikan kebijakan dari pemerintah maka para pekerja disana akan dapat menerima penutupan tersebut dengan baik. Menurut Ripley dan Franklin (1982) dalam Winarno, (2014:148) implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

Menurut George C. Edwards (1980) dalam Winarno, (2014:177), implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik.

Secara umum Edwards (1980) dalam Winarno, (2014:178) membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut

Edwards, persyaratan pertama bagi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi tersebut harus akurat dan harus di mengerti dengan cermat oleh pelaksana.

Jika pelaksanaan kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementor*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif dalam Winamo, (2014:178).

Menurut Edwards (1980) dalam Winamo, (2014:181), dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka kita dapat mengambil keputusan tentang strategi yang sesuai untuk mengkomunikasikan kebijakan publik, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan kepada mereka yang harus melaksanakannya maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan.

Berdasar pada berbagai uraian di atas peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul Strategi Komunikasi Kebijakan

Publik dalam Penutupan Lokalisasi Gang Dolly.

1.2 Fokus penelitian

Peneliti ingin melakukan pengkajian secara ilmiah dan mengetahui bagaimana strategi komunikasi yang dilakukan oleh pemangku wilayah di Lokalisasi Gang Dolly, Surabaya dalam mengkomunikasikan kebijakan tentang penutupan Gang Dolly. Kajian mengenai strategi komunikasi para pemangku wilayah ini akan menggunakan pendekatan kualitatif. Di dalam penelitian ini peneliti akan melibatkan tiga informan yang merupakan pemangku wilayah di Lokalisasi Gang Dolly, Surabaya.

1.3. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara ilmiah mengenai strategi komunikasi para pemangku wilayah di daerah lokalisasi Gang Dolly dalam mensosialisasikan penutupan lokalisasi tersebut.

1.4. Manfaat penelitian

1.4.1. Manfaat teoritis

Mengembangkan teori seputar psikologi komunikasi terutama mengenai komunikasi kebijakan publik yang mendasari pemangku wilayah dalam mengkomunikasikan suatu kebijakan kepada publik, sehingga dapat menjadi tambahan untuk teori komunikasi kebijakan publik.

1.4.2. Manfaat praktis

Bagi peneliti, peneliti bisa memahami tentang strategi komunikasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dan memperdalam pemahaman dalam aplikasi Psikologi Komunikasi. Pemahaman ini diharapkan dapat menambah kemampuan peneliti dalam berkomunikasi terutama jika menyangkut komunikasi kebijakan publik.

Bagi informan, informan dapat memiliki gambaran tentang strategi komunikasi kebijakan serta mensosialisasikannya kepada masyarakat/khalayak. Informan dapat mengetahui sampai mana kemampuan komunikasinya dalam menanggapi sosialisasi kebijakan pemerintah. Selain itu, informan dapat menambah pengetahuannya mengenai psikologi komunikasi. Diharapkan kedepannya jika informan menghadapi situasi yang sama maka informan dapat mempraktekkan kemampuannya dalam berkomunikasi sehingga proses komunikasinya menjadi efektif.