

**TINJAUAN PERATURAN BUPATI
NOMOR: 45 TAHUN 2015 TENTANG TATA CARA
PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN HIV/AIDS
TERHADAP PERKEMBANGAN PROSTITUSI
KABUPATEN BANYUWANGI**

Hary Priyanto

Universitas 17 Agustus 1945 Banyuwangi

harypr@gmail.com

Abstract

Prostitution is a negative thing. For those who undergo these activities are considered scum of society. But in a certain sense, the existence of prostitution is considered a positive thing. Because the presence of prostitution is able to impact on the prevention of rape. In addition, prostitution activities are also tolerated for reasons of economic factors, whether it is the fulfillment of the economic needs of the family, or other people whose work by utilizing the existence of the prostitution practice. In Banyuwangi Regency, there are 14 locations of prostitution localization. Yet, undetected places as the impact of pathological behavior. By the proliferation of activities just precisely open the door of the most vital and deadly diseases, namely HIV / AIDS. Therefore, in order to handle the HAV / AIDS, the Government of Banyuwangi Regency makes a policy in the form of Regent Regulation of Banyuwangi Number: 45 / 2015, About: The Prevention and Control procedure of HIV / AIDS. The existence of the Government policy of Banyuwangi Regency just precisely impact on the progress of HIV / AIDS case that more increased.

Keywords: Prostitution, HIV / AIDS, Banyuwangi Regency

A. Pendahuluan

Pelacuran atau Prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya. Meski demikian, ada berbagai pihak yang memanfaatkan kegiatan prostitusi sebagai peluang bisnis. Baik dengan model praktik yang dipusatkan, atau biasa disebut sebagai lokalisasi, maupun model prostitusi rumahan yang dikelola sendiri.

Pengelola prostitusi biasanya menawarkan pekerjaan kepada para perempuan desa yang masih belia. Dengan diiming-imingi mendapatkan pekerjaan di kota, baik itu sebagai pembantu rumah tangga, buruh pabrik, hingga pelayan restoran. Namun itu hanya kedok belaka, karena para wanita pencari kerja itu dijerumuskan ke dalam praktik prostitusi.

Perkembangan pekerja prostitusi tidak hanya dilatarbelakangi oleh keluguan masyarakat pedesaan yang mudah terbujuk rayu calo prostitusi. Namun juga karena calon pekerja prostitusi tidak bisa mengimbangi perkembangan zaman yang semakin canggih, bekal ilmu agama yang rendah, serta keluarga yang rapuh, diringi dengan perkembangan globalisasi. Fakta modernisasi seperti tersedianya koneksi internet yang mudah, murah dan gampang diakses adalah salah satu sebabnya. Belum lagi keberadaan handphone yang berkamera sehingga cenderung disalahgunakan, yaitu untuk menyimpan dan/atau menyebarkan foto maupun video pornoaksi maupun pornografi. Keadaan demikian itulah yang membuat psikologis gadis lebih cepat matang secara seksual, dan cenderung mencari penyaluran dengan cara salah.

Dorongan seks yang tinggi sebelum waktunya akibat ransangan dari luar seperti yang telah dijelaskan di atas, kesukaan menikmati majalah dan situs porno, pergaulan bebas, dan gaya pacaran yang melampaui batas tentu menjadi mendukung terhadap perkembangan prostitusi. Awalnya mereka terjebak pada rasa ingin tahu, kemudian merasa butuh, dan akhirnya lepas kontrol. Istilah bagi gadis yang masuk kedalam potret buram pun beragam, ada yang menyebut *Gongli* atau *bagong lieur* yang artinya babi mabuk, ada yang menyebut *cabe-cabean*, *kimcil*, *ciblex* dan masih banyak lagi.

Banyak daerah yang melarang prostitusi karena dianggap sebagai perbuatan hina. Akan tetapi kenyataannya mata pencaharian model prostitusi tetap ada, bahkan seperti tidak mungkin diberantas dari muka bumi. Terlebih selama nafsu seks yang lepas dari kendali dan hati-nurani. Oleh karenanya persoalan

prostitusi dianggap gejala patologis. Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Banyuwangi Provinsi Jawa Timur, dimana memiliki 14 titik prostitusi yang terlokalisasi.¹ Selain bertempat di beberapa lokasi warung remang-remang, cafe serta salon, salah satu yang terkenal adalah Lokalisasi Padang Bulan di Kecamatan Singojuruh. Namun pada pertengahan 2014 Bupati Banyuwangi mengeluarkan surat edaran tentang penutupan lokalisasi. Namun kenyataannya surat edaran tersebut hanya terksan sebagai formalitas saja. Sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan pihak salah satu LSM Pendamping HIV/AIDS Kabupaten Banyuwangi, sekaligus pantauan langsung peneliti dan pemberitaan media², nyatanya hingga tahun 2017 praktek prostitusi di 14 eks lokalisasi tersebut masih ada meski dengan cara sembunyi-sembunyi. Bahkan berdasarkan wawancara dengan pihak Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Banyuwangi dan dari hasil pemberitaan media³ bahwa praktek prostitusi di Kabupaten Banyuwangi juga mengikuti inovasi dari perkembangan jaman, yaitu menggunakan model prostitusi *on line*.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan ulasan-ulasan yang telah disampaikan diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan Kefektifan Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015, Tentang: Tata Cara Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Banyuwangi;
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan factor-faktor apa yang menghambat pelaksanaan Peraturan Bupati Banyuwangi

¹ <https://kanal3.wordpress.com/2011/12/18/kumpulan-data-lokalisasi-di-kabupaten-banyuwangi/>

² <https://www.bangsaonline.com/berita/27574/eks-lokalisasi-di-banyuwangi-marak-lagi>

³ <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-70197/polisi-tangkap-mucikari-online-di-banyuwangi>

Nomor: 45 Tahun 2015, Tentang: Tata Cara Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Banyuwangi;

C. Tinjauan Pustaka

C.1. Konsep Kebijakan Publik

Para pakar mendefinisikan kebijakan publik secara berbeda antara satu dengan yang lain. Menurut Dye, “bahwa suatu hal yang dilakukan pemerintah maupun yang tidak dilakukan pemerintah juga termasuk kebijakan publik, karena mempunyai dampak sama besar dengan sesuatu yang dilakukan.”⁴ Sedangkan menurut Dunn bahwa “kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk Peraturan-Peraturan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.”⁵

Atas dasar teori yang dikemukakan oleh kedua pakar tersebut, maka bisa diinterpretasikan bahwa tujuan suatu kebijakan dalam bentuk Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015, Tentang: Tata Cara Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS, merupakan sikap atau kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi sebagai upaya untuk menghentikan laju perkembangan HIV/AIDS di Kabupaten Banyuwangi.

Meski demikian, apabila ada kebijakan terbalik yaitu Bupati Banyuwangi sebagai pucuk Pemerintah Kabupaten Banyuwangi lebih memilih untuk tidak berbuat apa-apa, maka hal tersebut juga merupakan pilihan suatu kebijakan. Apabila Bupati Banyuwangi lebih memilih melakukan suatu kebijakan melalui surat Peraturannya, maka perlu dimaknai sebagai kebijakan yang memiliki tujuan yang meliputi semua tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Karena rangkaian pilihan yang dimasud

4 Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 82

5 Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal.109

dalam konteks Peraturan Bupati Banyuwangi sebagai pucuk Pemerintah Kabupaten Banyuwangi adalah sebagai bentuk upaya untuk memberi keamanan dan kenyamanan masyarakatnya secara keseluruhan.

Oleh karenanya perlu dipahami bahwa setiap kebijakan akan selalu membuat pilihan terakhir, baik berupa tindakan atau opini. Kebijakan yang disampaikan melalui Peraturan Bupati Banyuwangi tersebut adalah suatu ketetapan yang diambil berdasarkan kewenangan yang ada pada Bupati Banyuwangi sebagai pucuk Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Oleh karenanya, kebijakan tersebut diartikan sebagai mekanisme administratif politis untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Namun realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan melalui Peraturan Bupati Banyuwangi tersebut tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila melepas kenyataan politik yang ada, maka jelas kebijakan melalui Peraturan Bupati Banyuwangi yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangan tentu akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya.

Apabila persoalan dimaksud dalam konteks kebijakan Bupati Banyuwangi, melalui Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015, Tentang: Tata Cara Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS adalah berbeloknya maksud dan tujuan, maka implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dalam pencegahan dan/atau penanganan HIV/AIDS di Banyuwangi tentu akan mengalami kendala.

Oleh karenanya untuk mengantisipasi hal itu maka dalam hal kebijakan yang diambil harus melalui suatu proses sebagaimana yang dikemukakan oleh Nugroho, bahwa: "setiap kebijakan publik harus ada siklus dalam tataran ideal-teoritis-metodologis, yaitu tentang bagaimana siklus semantik dari kegiatan kebijakan publik."⁶ Siklus semantik yang dikemukakan

⁶ Nugroho, D. Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia. Hal. 73-74

oleh Nugroho tersebut pada dasarnya terbagi pada perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Prinsip siklus kebijakan publik dari apa yang disampaikan Nugroho tersebut dasarnya lebih aplikatif karena mampu mengurai dalam setiap tahapan yang ada, karena teori Nugroho tersebut berangkat dari suatu isu atau masalah publik.. Selanjutnya isu tersebut menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh warganya termasuk pimpinan dalam pemerintahan. Dan apabila telah dirumuskan, maka kebijakan publik ini dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama masyarakat. Meski demikian dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, juga diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar, serta apakah telah diimplementasikan dengan baik dan benar pula.

Implementasi kebijakan yang bermuara pada *output*, baik berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung, tentu dapat dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Oleh karenanya yang tidak kalah pentingnya dari siklus semantik tersebut bahwa didalam jangka panjang suatu kebijakan perlu menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai.

Sebagaimana uraian atas teori yang dikemukakan oleh Nugroho tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Untuk membuat suatu kebijakan publik maka harus dipahami tahapan-tahapannya, yaitu: tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi/ legitimasi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap penilaian/evaluasi kebijakan.

C.2. Konsep Implementasi Kebijakan

Salah satu tahap penting dalam siklus kebijakan publik ialah implementasi kebijakan. Tahap ini menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Sebagaimana telah disampaikan pada bab sebelumnya, dalam rangka penanganan HAV/AIDS, maka Pemerintah Kabupaten Banyuwangi berpedoman pada Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015, Tentang: Tata Cara Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS, sesungguhnya merupakan tahap suatu kebijakan yang telah dilaksanakan.

Lazimnya, Peraturan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.⁷ Implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri. Karena prinsip keberadaan kebijakan adalah untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran Peraturan-Peraturan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, peraturan dan siapa yang memperoleh manfaat dari kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Dari apa yang disampaikan diatas dapat diartikan bahwa suatu kebijakan sangat ditentukan oleh isi kebijakan, konteks kebijakan, dan variabel lingkungan kebijakan. Oleh karena itu isi kebijakan perlu mencakup beberapa hal, yaitu: kepentingan yang

⁷ Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara. Hal. 59

terpengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang akan diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumberdaya yang akan dikerahkan. Sedang konteks kebijakan yang dimaksud mencakup beberapa hal, yaitu: kekuasaan atau kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga serta penguasa, dan yang terakhir adalah kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan. Selanjutnya juga perlu diperhatikan variabel lingkungan kebijakannya, yaitu: seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, kemudian bagaimana karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, dan yang terakhir adalah bagaimana tingkat kepatuhan dan responsivitas dari kelompok sasaran.

Dengan memperhatikan isi kebijakan, konteks kebijakan, dan variabel lingkungan kebijakan, maka dapat dipahami bahwa suatu implementasi kebijakan pada dasarnya adalah tahap untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi tertentu dengan cara memobilisasi sumber dana dan sumber daya lainnya. Hal tersebut menjadi realistis karena suatu implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan program serta menimbulkan kepatuhan dari target group saja. Karena suatu implementasi kebijakan sangat dimungkinkan berlanjut pada jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa dalam suatu implementasi kebijakan publik menyangkut hal-hal penting, yaitu: adanya tujuan atau sasaran kebijakan tersebut, kemudian adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan, dan yang terakhir adalah adanya hasil dari kegiatan tersebut.

Terhadap pengertian implementasi kebijakan diatas, Edward III⁸ melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis karena terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap implementasi berawal dari suatu pertanyaan, yaitu: apa yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan tentang penanganan HIV/AIDS? Pertanyaan kedua berkaitan dengan apa yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan terhadap penanganan HIV/AIDS?

C.3. Konsep Prostitusi Sebagai Bagian Dari Patologi Sosial

Prostitusi seringkali dihubungkan dengan kesulitan dan kekurangan di berbagai keadaan hidup, rendahnya pendidikan, dan lemahnya iman dan taqwa. Secara umum prostitusi adalah pertukaran seksual dengan uang atau hadiah sebagai model transaksi perdagangan. Prostitusi tersebut merupakan bagian dari industri seks yang bisa menjelma pornografi, tari telanjang, dan hal sebagainya yang berkaitan dengan model pekerjaan yang mengeksploitasi aktivitas seksual, baik dengan model kerja bersifat intim maupun sebatas hiburan.

Prostitusi sendiri bukanlah fenomena asing di mata dan telinga kita. Karena prostitusi adalah model bisnis tertua dunia, baik itu berwadah legal maupun yang berwadah ilegal. Bahkan dengan perkembangan jaman dan dampak dari perkembangan penduduk yang cepat, maka munculnya prostitusi juga berkembang pesat. Biasanya mereka hidup dalam suatu koloni tertentu yang biasa disebut sebagai lokalisasi. Selain aktifitas bisnis seksual, peristiwa peristiwa penganiayaan, pemerasan, penggunaan obat terlarang, dan bentuk kejahatan lainnya juga ada dalam lokalisasi tersebut.

⁸ Widodo, Joko. 2017. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep Dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Media Nusa Kreative. Hal. 16-18.

Dalam kajian tertentu, persoalan prostitusi ibarat sisi keping uang yang berbeda. Disatu sisi perilaku prostitusi dianggap melawan nilai norma moral, disatu sisi lagi dapat ditolerir karena alasan nilai ekonomi, baik itu terpenuhinya kebutuhan ekonomi keluarga dari pekerja prostitusi itu sendiri, maupun orang lain yang bekerja dengan cara memanfaatkan keberadaan praktik prostitusi tersebut. Di sisi lain, terdapat akibat negatif berupa patologi sosial, yaitu suatu tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal.⁹

Atas realitas prostitusi yang berdampak pada suatu situasi sosial seperti ini pada akhirnya mudah mengembangkan tingkah laku patologis yang menyimpang dari norma umum, sehingga timbul kelompok-kelompok di tengah masyarakat yang terpecah-pecah. Masing-masing mentaati peraturan dan bertingkah semau sendiri. Hal tersebut tentu memicu munculnya masalah sosial, tingkah laku sosiopatik, deviasi sosial, disorganisasi sosial, disintegrasi sosial, dan diferensiasi sosial yang meluas dalam masyarakat. Oleh karenanya fase patologis tentu harus dihentikan dengan baik. Dan orang yang dianggap kompeten dalam menilai tingkah laku orang lain adalah pejabat, politisi, pengacara, hakim, polisi, dokter, rohaniawan, dan kaum ilmuwan dibidang sosial. Sekalipun adakalanya mereka membuat kekeliruan dalam membuat analisis dan penilaian terhadap gejala sosial, tetapi pada umumnya mereka dianggap mempunyai peranan menentukan dalam memastikan baik buruknya pola tingkah laku masyarakat. Mereka juga berhak menunjuk aspek-aspek kehidupan sosial yang harus atau perlu diubah dan diperbaiki.¹⁰

⁹ Craib, Ian. 1992. *Teori-Teori Sosial Modern*. Jakarta: Rajawali. Hal. 3

¹⁰ Kartono, Kartini. 2002. *Psikologi Sosial Untuk Manajemen Perusahaan Dan Industri*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal 1-4

D. Ancaman HIV/AIDS Dimata Pekerja Prostitusi

Kriteria pekerja prostitusi di Kabupaten Banyuwangi cukup bervariasi. Ada yang berjenis kelamin pria yang siap melayani sesama jenis, atau biasa disebut homo; ada yang berjenis kelamin laki-laki yang siap melayani perempuan, atau yang biasa dikenal dengan sebutan gigolo; ada yang berjenis kelamin perempuan yang siap melayani sesama jenis, atau yang biasa disebut lesbi; ada yang berjenis kelamin perempuan yang siap melayani laki-laki, atau biasa disebut pelacur, dan ada yang berjenis kelamin laki-laki namun secara psikologis menganut prinsip keseharian perempuan, atau yang biasa disebut waria, yang siap melayani kebutuhan seks laki-laki.

Sebagaimana hasil wawancara yang dilakukan peneliti kepada salah satu pekerja prostitusi, dapat disimpulkan bahwa selain sebagai pekerja prostitusi, profesi mereka ada yang sebagai mahasiswa, ada yang *make up artist*, ada yang memang sebagai wanita pekerja prostitusi (WPS), ada yang berprofesi sebagai pramusaji, dan ada yang berprofesi sebagai penata/pemotong rambut (*kapster*). Nilai transaksi yang mereka tawarkan cukup bervariasi. Ada yang Rp. 200.000,- ada yang bernilai Rp. 500.000,- dan bahkan ada yang berharga Rp. 1.000.000,- untuk sekali kencan (*short time*) Terkadang ada juga yang menggratiskan dirinya, dengan catatan bahwa orang itu memiliki strata sosial, postur, penampilan, wajah, dan aroma yang memang diidamkan.¹¹

Model janji kencannya juga bervariasi, ada yang model tatap muka secara langsung, baik dilakukan sendiri maupun melalui mucikari, dan ada juga yang melakukan transaksi secara *online*, yaitu melalui media sosial seperti *Facebook*, *Blackberry Messenger*, *Whatsapp*, *Hornet*, termasuk *Grindr*. Biasanya eksekusi

¹¹ Priyanto, Hary. 2017. *Implementasi Kebijakan Terhadap Prostitusi Yang Berdampak Pada Perkembangan HIV/AIDS Di Kabupaten Banyuwangi*. Laporan Hibah Institusi Penelitian Dosen Pemula. Banyuwangi: PPPM Universitas 17 Agustus 1945 Banyuwangi. Hal: 12.

transaksi dilakukan di hotel atau tempat lain yang sudah mereka sepakati. Hanya saja jika janji temu dilakukan diluar kota, maka rata-rata para pekerja prostitusi tersebut mengenakan tarif/biaya tambahan sebagaimana mereka sepakati.

Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti kepada salah satu pekerja prostitusi, terdapat pernyataan bahwa kerja prostitusi yang dilakukannya itu bisa membuat dirinya nyaman, terlebih dapat menghasilkan uang yang cukup besar. Dan dengan hasil tersebut bisa untuk mencukupi kebutuhan pribadi yang ia inginkan, maupun kebutuhan untuk keluarganya.

Selanjutnya ketika peneliti menanyakan terkait resiko penyakit sebagai dampak kegiatan prostitusi, peneliti mendapat jawaban bahwa pada dasarnya mereka juga sudah mengetahui bahwa resiko dari profesi mereka sebagai pekerja prostitusi itu bisa terinfeksi infeksi penyakit kelamin, termasuk HIV/AIDS. Namun mereka tetap saja menggeluti profesi tersebut karena mereka memiliki solusi yaitu dengan cara mengenakan pengaman, dalam hal ini adalah kondom ataupun *lubricant*. Hanya saja tidak semua pelanggan mau menggunakannya, oleh karenanya untuk mencegah penularan virus HIV/AIDS dan penyakit kelamin lainnya, dan setiap 1 bulan sekali rutin memeriksakan diri. Bahkan setiap 3 bulan sekali mereka melakukan cek kesehatan atau tes HIV/AIDS.

Saat responden disinggung terhadap keberadaan Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015, Tentang: Tata Cara Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS, para responden menyatakan tidak tahu menahu jika ada kebijakan seperti itu. Bahkan ketika peneliti coba menjelaskan materi dari peraturan tersebut, mereka menyangka bahwa peraturan tersebut hanya alat untuk merazia ketika mereka berprofesi sebagai pekerja prostitusi. Meski demikian, menurut mereka, prihal razia dan bentuk-bentuk publikasi itu adalah resiko dari profesinya sebagai pekerja prostitusi. Dan mereka dengan tegas menyatakan tidak peduli tentang ada atau tidaknya kebijakan pemerintah yang kontra terhadap profesi yang sedang mereka geluti.

Ketika peneliti bertanya tentang situasi untuk menggaet pelanggan, peneliti mendapat jawaban bahwa mereka sangat diuntungkan oleh iklim wisata Banyuwangi yang mulai bagus dan dikenal. Dengan banyaknya tamu domestik maupun manca negara, terlebih ketika wisatawan tersebut membutuhkan kehangatan dari orang-orang yang berprofesi sebagai pekerja prostitusi, tentu akan berdampak peningkatan pendapatan mereka.

Tentunya dari hasil wawancara diatas pada dasarnya peneliti menemukan dilema yang cukup signifikan. Satu sisi pemerintah mencoba memperkenalkan kekayaan alam dan kebudayaan Kabupaten Banyuwangi, namun disisi lain ada pihak yang memanfaatkannya dengan cara negatif.

Selanjutnya ketika peneliti melakukan wawancara dengan petugas dari Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Kabupaten Banyuwangi, terdapat pernyataan bahwa praktek prostitusi tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia. Oleh karenanya KPA memaksimalkan fungsinya sebagai lembaga koordinator program HIV/AIDS, yang pada dasarnya memberikan pengertian dan kegiatan kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya populasi kunci yaitu pekerja prostitusi, pelanggan dari pekerja prostitusi, kelompok gay, kelompok waria dan kelompok pengguna napza suntik, dengan maksud agar tidak terinfeksi virus HIV/AIDS yang sangat mematikan tersebut. Dan apabila KPA menemukan seseorang yang sudah terinfeksi, maka pihak KPA Kabupaten Banyuwangi akan memberi pendampingan agar orang yang terkena virus tersebut secara bijak tidak menularkan melalui kegiatan beresiko, seperti seks bebas dan bertukar jarum suntik yang tidak steril. Kalaupun harus terpaksa melakukan seks beresiko, maka dianjurkan untuk memakai pengaman yaitu kondom.

Ketika peneliti menanyakan terhadap kebijakan Bupati Banyuwangi yang melakukan penutupan terhadap seluruh lokalisasi yang ada di kabupaten Banyuwangi, responden penelitian dari KPA menjawab bahwa meskipun lokalisasi sudah ditutup, namun kenyataannya para pekerja prostitusinya masih

terus beroperasi meskipun secara sembunyi-sembunyi. Oleh karenanya implementasinya diberikan kepada Satpol PP dengan bekerja sama dengan pihak kepolisian.

Ketika peneliti menanyakan tentang kemungkinan dilakukannya pemberdayaan sehingga kembali ke norma yang ada, pihak KPA Kabupaten Banyuwangi menyampaikan bahwa tidak bisa berbuat banyak, karena kegiatan pemberdayaan tersebut menjadi domain dari Dinas Sosial Kabupaten Banyuwangi atau aparat Pemerintah Kabupaten Banyuwangi lainnya sebagai pihak pelaksana. Namun menurut responden, beberapa kali memang diketahui telah dilakukan pemberdayaan, hanya saja dengan kebiasaan mencukupi kebutuhannya dengan cara mudah, maka hasil dari pemberdayaan model pelatihan kerja yang dilakukan tidak bisa bertahan lama, kecuali mereka mendapat ilham dan/atau mendapat jodoh yang akan mengajaknya kejalan sesuai norma yang ada dan berlaku.

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara kepada direktur lembaga swadaya masyarakat (LSM) pendamping untuk program pekerja prostitusi berkaitan kegiatan prostitusi yang rentan terhadap perkembangan HIV/AIDS di Kabupaten Banyuwangi. Menurutny, bahwa model kerja yang dilakukannya sebatas kesehatan pekerja prostitusi, dengan demikian kesehatan dari pihak pengguna pekerja prostitusi tetap terjaga.

Ketika disinggung tentang kebijakan pemerintah untuk menutup semua lokalisasi prostitusi, menurut LSM pendamping bahwa meski pada dasarnya sudah ada kebijakan tersebut, namun nyatanya parektek prostitusi tetap tidak bisa dihilangkan. Kalaupun yang dimaksud tentang pelanggaran terhadap suatu aturan, tentu itu kewenangan dari penegak hukum. Sebagai pendamping, sering kali pihak LSM menyarankan agar mereka berhenti dari profesinya sebagai pekerja prostitusi dengan cara bekerja yang tidak bertentangan dengan norma, hukum dan etika. Bahkan upaya LSM pendamping yang bekerja sama dengan KPA Kabupaten Banyuwangi untuk melakukan pelatihan, termasuk dengan cara melibatkan Dinas Pendidikan dan Kementerian

Agama dalam rangka memberikan pelajaran muatan lokal yang berisi tentang budi pekerti dan pendalaman agama, namun karena kegiatan tersebut dibatasi oleh status penutupan lokalisasi, akhirnya tidak ada yang mampu mengontrol para pekerja prostitusi. termasuk ketika mereka kembali menyerah terhadap kebutuhannya sehingga kembali menjerumuskan diri kedalam profesi prostitusi. Kalaupun mereka dihadang oleh tindakan hukum, nyatanya mereka tetap bekerja dengan modus operandi baru, yaitu menawarkan diri melalui jalur *online*. Dan justru dengan model itu mereka mendapatkan hasil yang lebih besar karena mereka tidak lagi membutuhkan wisma bahkan mucikari lagi.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa ada niatan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk menghapus prostitusi, baik dengan model pemberdayaan maupun dengan penyaluran modal usaha Rp. 5.000.000,-. Namun upaya tersebut tidak berhasil sepenuhnya. Justru persoalan yang timbul dari ditutupnya lokalisasi tersebut adalah pihak KPA Kabupaten Banyuwangi maupun LSM pendamping kesulitan memberikan pelayanan kesehatan secara gratis kepada pekerja prostitusi sebagai tindak lanjut kerja sama dengan Dinas Kesehatan secara gratis. Karena keberadaan mereka sangat sulit dideteksi. Kalaupun pihak KPA, LSM Pendamping, Dinas Kesehatan, dan Kementerian Agama memaksakan diri untuk masuk kedalam lokalisasi, maka secara tidak langsung dianggap mendukung kegiatan prostitusi.

E. Peraturan Bupati Sebagai Bagian Perubahan Sosial

Dalam kajian kesehatan, HIV/AIDS adalah virus yang menyerang sistem kekebalan tubuh dan melemahkan kemampuan tubuh untuk melawan infeksi dan penyakit. Faktor penyebab dan penyebaran HIV/AIDS terjadi karena hubungan seks yang tidak aman dan bergantian jarum suntik saat menggunakan narkotika. HIV sendiri adalah jenis virus yang rapuh. Tidak bisa bertahan lama di luar tubuh manusia. HIV bisa ditemukan di dalam cairan tubuh dari orang yang terinfeksi. Cairan yang dimaksud adalah

cairan sperma, cairan vagina, cairan anus, darah, dan ASI. HIV tidak bisa menyebar melalui keringat atau urine. Sedangkan AIDS adalah stadium akhir dari HIV.

Dengan maraknya prostitusi justru akan membuka pintu penyakit yang paling vital ini. Oleh karenanya keberadaan Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015 menjadi sangat penting. Hanya saja dalam penelitian ini telah menemukan bahwa dengan adanya suatu kebijakan pemerintah tersebut justru tren peningkatan kasus HIV/AIDS di Kabupaten Banyuwangi terus meningkat, sebagai berikut:

Tabel 01
Jumlah Kasus HIV/AIDS dari tahun ke tahun

No	Tahun	Jumlah Kasus HIV & AIDS
1	2015	2.557
2	2016	2.910
3	Juni 2017	3.045

Sumber data: Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Banyuwangi, 2017

Sebagaimana tabel kasus kumulatif diatas, bahwa kenaikan jumlah kasus HIV/AIDS pada dasarnya karena penularannya melalui hubungan seks yang beresiko atau tidak dengan pasangan sahnya, ditambah lagi tanpa menggunakan kondom sebagai satu-satunya alat pencegahan HIV/AIDS.

Oleh karenanya terdapat 2 dampak dari Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor: 45 Tahun 2015 tersebut, Yaitu bersifat positif dan bersifat negatif. Positif karena peraturan tersebut sebagai sikap tegas Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dalam rangka menghentikan laju perkembangan HIV/AIDS dimana dalam praktiknya dengan menutup semua praktik lokalisasi prostitusi. Sedang negatifnya, bahwa pasca penutupan lokalisasi prostitusi justru berdampak tidak terdeteksinya lokasi kerja prostitusi, karena praktik prostitusi justru pindah ketempat-tempat tertentu seperti tempat kost, *home stay*, hotel dan rumah-rumah warga.

Selain daripada itu kegiatan pengecekan kesehatan terhadap pekerja prostitusi tidak lagi bisa dilakukan karena para pekerja prostitusinya sendiri sulit dideteksi. Jika sudah demikian maka perkembangan HIV/AIDS juga tidak bisa dideteksi.

Dampak diatas mengandung maksud bahwa dalam kehidupan sosial terdapat berbagai macam konsep sosiologi, seperti: interaksi sosial, kelompok sosial, lembaga sosial, lapisan sosial dan perubahan sosial. Dalam konsep ini, secara tidak langsung terjadi suatu perubahan yang terjadi pada individu, kelompok ataupun masyarakat secara keseluruhan. Perubahan ini terjadi pada struktur masyarakat dan sangat erat kaitannya dengan adanya dampak sosial budaya yang dialami oleh masyarakat tersebut. Karena dampak atau perubahan sosial sebagai modifikasi yang terjadi dalam pola-pola kehidupan manusia, disebabkan oleh perkara-perkara internal atau eksternal. Dampak Sosial Secara Etimologis, artinya pelanggaran, atau benturan, sedangkan pendekatan secara sosiologis dapat diartikan sebagai penggunaan konsep dasar untuk menelaah sebuah gejala sosial. Dalam artian dampak sosial merupakan sebuah efek dari fenomena sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.¹²

Dampak sosial sebagaimana teori Soerjono diatas dapat diartikan sebagai pengaruh atau akibat, karena setiap peraturan yang diambil oleh pengambil kebijakan tentu memiliki dampak tersendiri, yaitu positif dan negatif. Meski demikian bahwa dampak juga bisa sebagai proses lanjut dari sebuah pelaksanaan pengawasan internal. Karena dampak itu sendiri merupakan suatu kajian yang dilakukan terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat sebagai akibat dari pelaksanaan suatu kegiatan di suatu wilayah atau area. Oleh karenanya makna dari dampak merupakan bagian dari perubahan dalam hubungan (*social relation*) atau perubahan pada keseimbangan (*equilibrium*) hubungan sosial.

¹² Soekanto, Soerjono. 2006. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. Hal. 374

F. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti terkait dapat ditarik kesimpulan bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk menutup kegiatan prostitusi sebagai bentuk upaya menghentikan laju perkembangan HIV/AIDS belum berhasil disebabkan: *pertama*, aspek komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi hanya berhenti pada tataran forum eksklusif, sehingga tidak aplikatif ditengah masyarakat, serta tidak mendapat perhatian dari pekerja prostitusi; *kedua*, pada aspek sumber daya terdapat minimnya model kerja sumber daya manusia dan dukungan anggaran terhadap pengentasan kegiatan prostitusi; *ketiga*, aspek disposisi implementor dalam hal kegiatan deteksi dini yang digagas oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi tidak bisa berjalan karena selain terbatas oleh fasilitas-fasilitas penunjang juga karena terbentur status penutupan lokalisasi; dan yang *keempat* adalah aspek struktur birokrasi pelaksana, dimana selain karena terbentur status penutupan lokalisasi juga terdapat kebingungan untuk mendeteksi pekerja prostitusi karena profesi tersebut berjalan mengikuti perkembangan jaman, bukan tersentral dalam lokalisasi.

Selanjutnya peneliti perlu menyampaikan saran agar Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dapat mengantisipasi dan menangani kegiatan prostitusi yang berdampak pada perkembangan HIV/AIDS, yaitu: *Pertama*, sosialisasi dan pembinaan rutin terhadap segenap kelompok masyarakat di setiap kecamatan dan kelurahan/desa, khususnya yang pernah memiliki lokalisasi prostitusi, dengan target berhentinya kegiatan prostitusi di dalam masyarakat. Apabila diketemukan kegiatan prostitusi, maka dilakukannya pembinaan secara kekeluargaan, sehingga pekerja prostitusi tidak reaktif untuk menunjukkan model kerjanya.

Kedua, keberadaan lembaga yang menangani pendampingan kegiatan prostitusi harus tetap dijaga, dan segala kekurangan harus segala diselesaikan. Karena bagaimanapun juga personal di dalamnya dipandang baik oleh pekerja prostitusi, yang

artinya telah mendapat kepercayaan dan dukungan yang besar pula baik dari pekerja prostitusi maupun oleh masyarakat. *Ketiga*, pemerintah dan birokrasinya harus intensif berkomunikasi secara transparan dengan masyarakat, misalnya dengan memberikan keterangan dan penjelasan tentang kebijaksanaan pemerintah yang harus dilaksanakan, khususnya terkait pelarangan prostitusi di Kabupaten Banyuwangi, sehingga mampu mencegah, mengurangi atau meniadakan paraktek prostitusi serta praktek perdagangan manusia dengan tujuan prostitusi di berbagai kalangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Craib, Ian. 1992. *Teori-Teori Sosial Modern*. Jakarta: Rajawali.
- Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kartono, Kartini. 2002. *Psikologi Sosial Untuk Manajemen Perusahaan Dan Industri*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nasikun. 2006. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nugroho, D. Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Priyanto, Hary. 2017. *Implementasi Kebijakan Terhadap Prostitusi Yang Berdampak Pada Perkembangan HIV/AIDS Di Kabupaten Banyuwangi*. Laporan Hibah Institusi Penelitian Dosen Pemula. Banyuwangi: PPPM Universitas 17 Agustus 1945 Banyuwangi
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Soekanto, Soerjono. 2006. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soetarso.1993. *Kesejahteraan Sosial, Pelayanan Sosial, dan Kebijakan Sosial*. Bandung: STKS.
- Tim Komisi Penanggulangan Aids Nasional. 2010. *Strategi dan Rencana Aksi Nasional Penanggulangan HIV dan AIDS 2010 - 2014*. Jakarta: KPAN.
- Tim Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Dinas Kesehatan Kabupaten Banyuwangi. 2016. *Analisa HIV dan AIDS Kabupaten Banyuwangi*. Banyuwangi: KPA.
- Widodo, Joko. 2017. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep Dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Media Nusa Kreative.

Internet

- <https://www.bangsaonline.com/berita/27574/eks-lokalisasi-di-banyuwangi-marak-lagi>
- <https://www.jawapos.com/radarbanyuwangi/read/2018/01/12/39649/eks-lokalisasi-blibis-bergeliat-lagi-satpol-pp-amankan-lima-psk>
- <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3670197/polisi-tangkap-mucikari-online-di-banyuwangi>
- <https://kanal3.wordpress.com/2011/12/18/kumpulan-data-lokalisasi-di-kabupaten-banyuwangi/>