BAB II

PERENCANAAN STRATEGIS DAN LOKALISASI

A. Perencanaan Strategis

1. Perencanaan & strategi

Menurut Robson perencanaan adalah sebuah aktifitas memilih dan menetapkan tujuan, memprediksi hasil yang akan dicapai dari beberapa alternatif langkah baru kemudian menetapkan jalan untuk mencapai tujuan tersebut. Sehingga perencanaan itu sebuah proses memikirkan secara mendalam dan menyeluruh tentang usaha-usaha yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan.

Sedangkan strategi menurut Wheelen dan Hunger merupakan perencanaan utama yang holistik, yang menggambarkan upaya sebuah perusahaan dalam mencapai misi dan tujuannya. Perumusan dan penetapan strategi yang tepat akan mengoptimalkan *competitif advantage* bagi perusahaan. Strategi adalah pola perencanaan yang holistik, yang meliputi serangkaian langkah dan penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan perusahaan yang sudah ditetapkan.[1]

2. Pengertian Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis ini awal mulanya dikenal sebagai perencanaan jangka panjang. Namun saat ini lebih *familiar* dengan perencanaan strategis. Istilah ini bernuansa strategis yakni bersifat holistik, cermat dan tepat. Kata

[1] Tri Pudjadi, Kristianto, Andre Tommy, Analisis Untuk perencanaan Strategi Sistem dan Teknologi Informasi Pada PT. RITRANS CARGO, Seminar Nasional Aplikasi teknologi Informasi 2007 (SNATI 2007) Yogyakarta, 16 Juni 2007, I-7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

strategis ini berawal mula dalam bidang kemiliteran. Sehingga dapat dikatakan bahwa konsep perencanaan strategis ini berasal dari dunia kemiliteran.

Menurut Webster's New World Dictionary, konsep strategi adalah ilmu tentang pengaturan, perencanaan dan penggerakan operasi militer dalam jumlah besar atau ilmu tentang pengerahan angkatan bersenjata menuju posisi yang lebih menguntungkan agar lebih dahulu menguasai dibandingkan musuh.

Perencanaan strategis dikenal dalam bidang non militer awal mulanya pada tahun 1950-an. Perencanaan strategis dianggap sebagai solusi terhadap segala masalah dan persoalan yang dihadapi oleh organisasi. Konsep ini akhirnya semakin *familiar*, pada pertengahan 1960-an sampai pertengahan 1970-an. Namun setelah meningkat popularitasnya, konsep perencanaan strategis mulai dilupakan untuk beberapa tahun. Pada tahun 1990-an, perencanaan strategis kembali populer karena dipandang sebagai proses yang memberikan nilai kemanfaatan pada konteks tertentu.

Mc Namara mengatakan bahwa perencanaan strategis merupakan pijakan arah bagi suatu organisasi di masa depan, lebih dari satu-dua tahun dengan disertai cara untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Policastro bahwa perencanaan strategis adalah suatu

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

cara untuk menetapkan tujuan jangka panjang dan mengarahkan organisasi pada tujuan tersebut.[2]

Makna perencanaan strategis ini sama dengan perumusan strategis menurut Fred R David. Perumusan strategis itu dimaknai sebagai penetapan tujuan jangka panjang bagi organisasi dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut.[3]

Perencanaan strategis bisa diterapkan dalam satu kesatuan organisasi secara menyeluruh atau bagian-bagian utama dalam sebuah organisasi.[4]

3. Manfaat Perencanaan Strategis

Perencanaan merupakan pengamatan terhadap lingkungan baik internal maupun eksternal sehingga dapat memprediksi kemungkinan-kemungkinan dikemudian hari yang dapat dijadikan pijakan melangkah sehingga organisasi bisa mendapatkan keuntungan lebih.[5]

Perencanaan strategis memungkinkan organisasi untuk menjadi lebih proaktif, memulai dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan daripada reaktif terhadap permasalahan sekitar.[6] Perencanaan strategis ini bisa memberikan manfaat dalam bidang keuangan maupun non keuangan. Manfaat perencanaan strategis dalam bidang keuangan yakni bisa

---

[2] Tatang M. Amirin, "Model-Model Perencanaan Strategik", *Jurnal MANAJEMEN PENDIDIKAN*, No. 01, Th. I (Oktober, 2015), 24-25.
[3] David, *Manajemen Strategis*, 5.
[4] Amirin, "Model-Model Perencanaan Strategik", 25.
[5] Muhammad Kukuh Prawira, Teddle Darmizal, "Perencanaan Strategis Teknologi Informasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Menggunakan *Framework Ward and Peppard"*, *Jurnal CoreIT*, Vol.02, No. 01 (Juni, 2016), 9.
[6] David, *Manajemen Strategis*, 15.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

meningkatkan laba atau keuntungan. Sebuah penelitian pernah menyebutkan kenaikan keuntungan perusahaan bisa mencapai 80%.

Sedangkan manfaat dalam bidang non keuangan yakni adanya kesatuan pandangan, komitmen dan gerak antara manajer dan karyawan. Mereka mengetahui apa-apa yang harus dikerjakan dan alasan mengapa harus mengerjakan kegiatan tersebut. Mereka mengetahui apa tujuan ahkir yang hendak dicapai.[7]

4. Langkah-langkah Perencanaan Strategis

Manajemen strategis menurut Fred R David yakni meliputi perumusan strategi, implementasi stragei dan evaluasi strategi[8] (Tabel 3.1). Dalam hal ini yang menjadi fokus penelitian adalah tahap perumusan strategi. Perumusan strategi ini lebih banyak dikenal sebagai tahap perencanaan strategis.

Tahap perencanaan strategis termasuk mengembangkan misi, mengenali peluang dan ancaman eksternal perusahaan, menetapkan kekuatan dan kelemahan internal, menetapkan sasaran jangka panjang, menghasilkan strategi alternatif dan memilih strategi tertentu untuk dilaksanakan.[9]

a. Mengembangkan Misi

Beberapa organisasi mengembangkan pernyataan Visi dan Misi. Apa yang membedakan diantara kedua hal tersebut? Pernyataan Visi ini menggambarkan harapan organisasi itu di masa depan ingin menjadi organisasi yang seperti apa? "*Want to be*". Sedangkan

[7] Ibid., 18.
[8] Ibid., 5.
[9] Ibid., 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pernyataan misi itu berbicara tentang mengapa sebuah organisasi itu ada dan dibentuk.[10] Misi ini memiliki nilai penting untuk menjadi pijakan dalam menetapkan sasaran dan strategi organisasi.[11]

King dan Cleland mengingatkan organisasi dalam membuat pernyataan misi dengan alasan (1) misi itu dapat memastikan kebulatan tujuan dalam organisasi (2) misi itu dapat menjadi acuan atau pijakan dalam melakukan alokasi sumber daya (3) misi itu bisa menjadi pengkondisian budaya organisasi (4) misi itu sebagai alat atau acuan setiap anggota organisasi untuk menempatkan diri dengan tepat (5) misi itu bisa mempermudah dalam pembuatan sistem dan pembagian kerja (6) misi itu bisa menjadi pijakan dalam merinci sasaran-sasaran organisasi secara jangka panjang.[12]

Menurut Fred David, misi yang baik harus memenuhi kreteria sebagai berikut (1) Merupakan deklarasi sikap organisasi (2) Resolusi pandangan yang berbeda (3) Berorientasi pelanggan (4) Deklarasi kebijakan sosial.[13]

Deklarasi sikap yang dimaksud adalah pernyataan misi itu menggambarkan seluruh keinginan dan kepentingan seluruh pemegang kepentingan (*stakeholder*).[14] Dalam organisasi bisnis,

[10] Ibid., 83.
[11] Ibid., 80.
[12] Ibid., 82-83.
[13] Ibid., 85-89.
[14] Ibid., 85.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

digambarkan bahwa misi itu bukan hanya sikap dari pemilik saham namun juga seluruh karyawan.

Misi yang baik juga harus menggambarkan resolusi pandangan yang berbeda. Sebuah misi tentunya bukan sekedar pernyataan yang berisi tentang sederatan kalimat yang memotivasi dan menginspirasi. Kalimat-kalimat pernyataan misi itu tentunya dibuat dengan proses diskusi dan negoisasi yang cukup lumayan di antara para manajer organisasi. Sehingga bisa dikatakan bahwa pernyataan misi itu menggambarkan sebuah kata sepakat diantara para manajer dan para pemangku kepentingan.[15]

Ciri yang ketiga misi yang baik adalah berorientasi pada pelanggan, bukan sebaliknya yang berorientasi pada produk atau pengembangan pasar. Maksudnya organisasi harus benar-benar mengerti tentang kebutuhan pelanggan sehingga bisa memberikan yang terbaik, yang tertuang dalam pernyataan misi tersebut. David mencontohkan bahwa jangan menawarkan pakaian tapi tawarkan penampilan yang baik. Intinya adalah jangan menawarkan benda tapi tawarkan ide, suasana dan pelayanan yang bermanfaat. [16]

Keempat, misi yang baik itu menggambarkan deklarasi kebijakan sosial. Menurut David, misi bisnis mengandung tanggung jawab sosial terhadap lingkungan sosialnya. Seluruh kegiatan bisnis,

[15] Ibid., 87.
[16] Ibid., 88.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mulai dari manajerial, operasi dan distribusi berdampak pada lingkungan sekitar perusahaan. Sehingga menjadi kewajiban moral bagi perusahaan untuk andil dalam kesejahteraan sosial di lingkungan sekitarnya , yang ini semua tertuang dalam pernyataan misinya.[17]

b. Mengenali Peluang dan Ancaman Ekternal Perusahaan

Mengenali peluang dan ancaman eksternal perusahaan dalam istilah bisnis banyak dikenal sebagai audit eksternal. Jadi dalam audit eksternal ini kita bukan sekedar melakukan list panjang semua variabel eksternal yang mungkin saja berpengaruh dalam organisasi. Sehingga tujuan dari audit eksternal adalah mengenali peluang yang bisa dimanfaatkan dan menghindari faktor yang bisa menjadi ancaman bagi organisasi.[18]

Peluang adalah sebuah kondisi utama yang menguntungkan dalam lingkungan sebuah perusahaan atau organisasi.[19] Sedangkan ancaman adalah sebuah kondisi yang tidak menguntungkan bagi perusahaan atau organisasi. Kondisi itu menghambat tercapainya tujuan.[20]

---

[17] Ibid., 89.
[18] Ibid., 104.
[19] Jhon A. Pearce II, Ricard B. Robinson Jr, *Manajemen Strategis: Formulasi, Implementasi dan Pengendalian* Edisi 12–Buku 1 terj. Nia Pramita Sari (Jakarta: Salemba Empat, 2013), 156.
[20] Ibid., 157.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Variabel eksternal dapat dibagi menjadi lima kategori besar: (1) ekonomi; (2) sosial, budaya, demografi dan lingkungan; (3) politik, pemerintah dan hukum; (4) teknologi dan (5) pesaing.[21]

Perkembangan ekonomi sebuah negara mempengaruhi perencanaan strategis sebuah organisasi atau perusahan. Kondisi-kondisi inflasi, suku bunga naik, nilai mata uang menurun atau menguat, ini sangat berpengaruh pada pemetaan yang dilakukan organisasi. Misalkan dalam bisnis, ketika suku bunga naik, maka penambahan modal tidak dimungkinkan.[22]

Perubahan sosial, budaya, demografi dan lingkungan berdampak besar pada operasi sebuah perusahan, mulai dari produk, jasa dan pelanggannya.[23] Ini memberikan dampak yang cukup signifikan sebab perubahan sosial dan budaya itu mempengaruhi perubahan pasar. Jika pasar berubah maka bisa mempengaruhi produk yang dijual oleh perusahaan.[24]

Kebijakan atau situasi politik baik di dalam maupun di luar negeri bisa memberikan pengaruh bagi sebuah organisasi dalam menetapkan sebuah perencanaan strategis. Disadari bahwa pemerintah merupakan pihak yang mengatur jalannya roda hidup bernegara termasuk didalamnya aturan tentang organisasi maupu perusahaan.

[21] David, *Manajemen Strategis*, 104.
[22] Ibid., 109.
[23] Ibid., 110.
[24] Ibid., 111.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sehingga setiap kebijakan pemerintah pasti memberikan efek baik langsung maupun tidak langsung bagi organisasi.[25]

Variabel teknologi bisa menjadi kondisi yang mengancam dan menjadi peluang bagi perusahaan. Kemajuan teknologi juga bisa mengurangi biaya produksi ketika ditemukan teknologi yang semakin canggih dan mengurangi rangkaian produksi yang panjang. Dalam bisnis juga, kemajuan teknologi bisa mengembangkan pasar, menghilangkan jarak antara penjual dan pembeli dengan adanya pasar on line. Namun tidak semua perusahaan selalu dipengaruhi dengan kemajuan teknologi ini misalkan perusahaan kehutanan, tekstil dan logam.[26]

Mengetahui dan mengumpulkan informasi tentang pesaing juga akan mempengaruhi perencanaan strategis yang dibuat oleh organisasi.[27]

c. Menilai Kekuatan dan Kelemahan Internal Perusahaan

Mengenali, mengidentifikasi dan menilai kekuatan dan kelemahan internal perusahaan atau organisasi dikenal juga dengan istilah audit internal. Kekuatan-kelemahan internal digabung dengan ancaman-peluang eksternal dengan pernyataan misi yang jelas memberikan dasar untuk menetapkan sasaran dan strategi bagi organisasi.

[25] Ibid., 113.
[26] Ibid., 117.
[27] Ibid., 117.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Audit internal dilakukan pada bidang-bidang fungsional sebuah perusahaan atau organisasi. Secara umum bidang fungsional itu meliputi manajemen, pemasaran, keuangan, produksi atau operasi, penelitian dan pengembangan dan sistem informasi komputer.

Bidang fungsional pada setiap organisasi atau perusahaan tentunya berbeda, mengikuti jenis organisasi atau perusahaan tersebut. Misal rumah sakit, universitas dan kantor pemerintahan memiliki bidang fungsional yang berbeda dengan perusahaan besi-baja, mobil dan motor. Dalam sebuah rumah sakit misalnya bidang fungsionalnya termasuk kardiologi, hematologi, perawatan dan lain sebagainya.

Demikian juga dengan titik kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap organisasi pasti juga berbeda-beda. Misalkan perusahaan manufaktur lebih kuat dalam operasi dan lemah dalam informasi.[28]

Penjelasan lain tentang makna kekuatan adalah sebuah keunggulan dari perusahaan atau organisasi yang berupa kapasitas sumber daya, ketrampilan dan kebutuhan dari pasar yang diberikan oleh perusahaan. Sedangkan kelemahan adalah sebuah keterbatasan atau kekurangan dalam hal kapasitas sumber daya, kemampuan dalam

[28] Ibid., 142.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mencapai kinerja yang efektif dalam sebuah perusahaan atau organisasi.[29]

d. Menetapkan Sasaran Jangka Panjang

Sasaran jangka panjang menggambarkan hasil spesifik yang diharapkan dari pelaksanaan misi organisasi. Makna jangka panjang ini memiliki rentang waktu sekitar dua sampai lima tahun. Sasaran ini diperlukan sebagai petunjuk, pedoman, menciptakan sinergi, menjadikan prioritas dan memfokuskan manajemen organisasi. Sasaran itu harus dapat diukur dan juga terikat oleh waktu.[30]

Sasaran yang jelas dan disosialisasikan pada seluruh anggota organisasi dapat menciptakan kesuksesan organisasi. Sasaran ini bisa membuat setiap pihak bisa menempatkan posisi atau peran masing-masing terhadap pencapaian tujuan. Sasaran ini juga sebagai dasar pijakan bagi manajemen untuk mengambil sebuah keputsuan. Sasaran ini juga menggambarkan prioritas organisasi bahkan bisa menjadi pendamai bagi pihak yang berkonflik. Sasaran juga dipakai untuk mengevaluasi kegiatan yang dilakukan oleh individu, kelompok dan departemen dan organisasi. Sehingga tanpa sasaran jangka panjang organisasi akan kehilangan arah tujuan.[31]

---

[29] Agustinus Sri Wahyudi, *Manajemen Strategik: Pengantar Proses Berpikir Strategik* (Binarupa Aksara, 1996), 68.
[30] David, *Manajemen Strategis*, 11-12.
[31] David, *Manajemen Strategis*, 181.

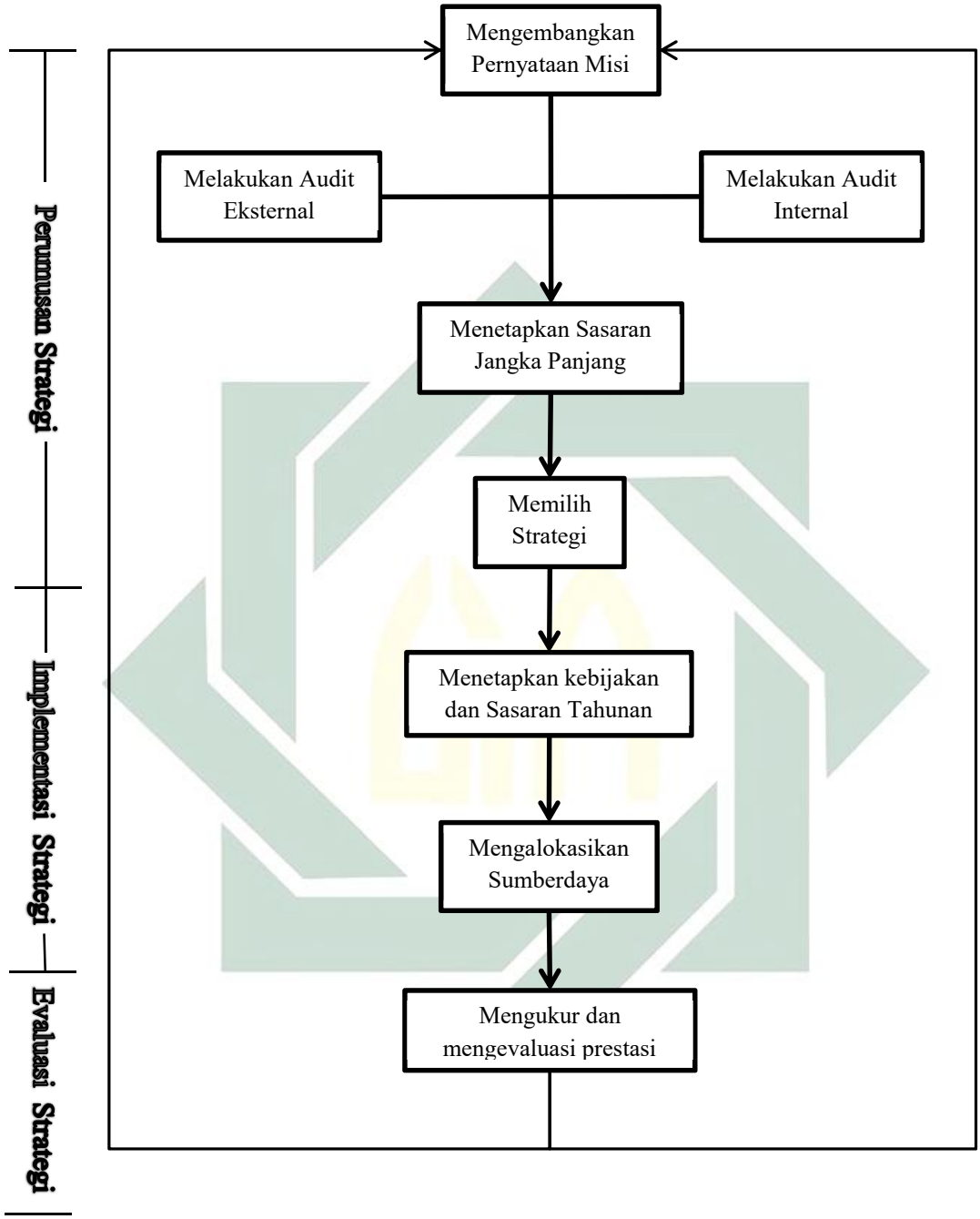
digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Menghasilkan Strategi Alternatif dan Memilih Strategi

Proses menjalankan langkah kelima ini masih hampir sama dengan langkah-langkah sebelumnya yakni dengan melibatkan para manajer dan anggota organisasi dalam sebuah rapat. Semua peserta rapat harus membawa serta laporan audit eksternal dan internal. Informasi ini, ditambah dengan pernyataan misi dan sasaran organisasi akan membantu peserta mengkristalkan dalam benak meraka startegi tertentu yang mereka yakini paling bermanfaat bagi organisasi. Pertimbangan dalam memilih dan menetapkan strategi dengan melihat kelebihan dan kekuarangan, untung ruginya, manfaat dan resiko yang didapat.[32]

[32] Ibid., 178.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id



Gambar 2.1 Model Manajemen Strategis Lengkap[33]

[33] Ibid., 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Lokalisasi

1. Definisi Lokalisasi

Makna lokalisasi adalah pembatasan daerah pelacuran. Ada berbagai alasan lokalisasi pelacuran itu dilakukan, mulai dari mengurangi atau menghilangkan pelacuran jalanan dan pelacuran di tengah kota yang bisa menimbulkan kesan dan dampak negatif.[34]

Keberadaan lokalisasi berawal dari adanya kegiatan pelacuran yang tidak mungkin untuk dihapus sebab pelacuran itu sudah lama, sudah ada sejak dulu. Sehingga lokalisasi ini dianggap sebagai sebuah pemecahan akhir yang sempurna.[35]

Menurut Siregar, lokalisasi adalah sebuah gambaran masyarakat yang didalamnya banyak terjadi pelanggaran baik norma sosial, hukum dan agama. Disana banyak dijumpai kegiatan seks bebas dan berbagai peristiwa mulai dari penganiayaan, pemerasan, peredaran narkoba, minuman keras dan berbagai kejahatan yang lain.[36]

Terrence Hull memaknai lokalisasi sebagai sebuah wadah yang dibangun oleh pemerintah. Ini merupakan bagian dari kampanye sosial. Biasanya lokalisasi itu terdiri dari wisma-wisma yang dikuasai oleh seorang germo atau mucikari. Disana tersedia berbagai wanita dengan

---

[34] Soedjono D, *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat* (Bandung: PT Karya Nusantara, 1977), 138.
[35] Yogig Sugianto, Totok Suyanto, "Upaya Pemerintah jombang Dalam Membina Moral Masyarakat Di Daerah Sekitar Lokalisasi Klubuk Kelurahan Sukodadi Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang", *Kajian Moral dan Kewarganegaraan*, Vol.02, No. 03 (2015), 912.
[36] Thahjo Purnomo Siregar, *Dolly-Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly* (Jakarta: Grafiti Pers, 1982), 49-53.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbagai karakter dan asal daerah. Berikut tujuan diadakannya lokalisasi menurut Kartono adalah:

a. Untuk menghindarkan masyarakat umum terutama anak-anak dari pengaruh kegiatan yang tidak bermoral dan wanita-wanita dari laki-laki yang tidak baik.
b. Memudahkan kontrol dan pengendalian terhadap kesehatan WTS dan penyebaran penyakit kelamin.
c. Mencegah eksploitasi yang berlebihan terhadap WTS.
d. Memudahkan membangun mental para WTS dalam usaha rehabilitasi dan resosialisasi.
e. Bahkan memungkinkan dicarikan pasangan hidup bagi WTS.[37]

2. Sejarah Lokalisasi Indonesia

Pada masa kerajaan seorang raja memiliki permaisuri dan juga selir. Permaisuri ini merupakan istri resmi sedangkan selir ini bisa dikatakan istri yang tidak resmi. Selir-selir ini merupakan hadiah dari para bangsawan ataupun dari kerajaan lain. Permaisuri inilah yang nantinya akan tinggal di istana kerajaan.

Selir yang banyak bisa memperkuat sistem keamanan kerajaan. Selir-selir ini menyebar pada beberapa daerah atau wilayah kerajaan. Selir-selir ini akan memiliki fungsi ganda sebagai mata-mata bagi raja. Semakin banyak informasi yang masuk pada raja, semakin raja bisa mengetahui

[37] Nida Issabela, Wiwin Hendriani, "Resiliensi pada Kelurga yang Tinggal di Lingkungan Lokalisasi Dupak Bangunsari", *INSAN,* Vol. 02, No. 03 (Desember, 2010), 179.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkembangan kerajaannya termasuk keamanan kerajaan. Sehingga ini bisa menjadi antisipasi kemanan yang bagus. Jangan sampai pemberontakan itu terjadi. Pemberontakan itu akan bisa dilumpuhkan lebih dulu.

Istilah selir berubah menjadi seks yang diperdagangkan pada masa Belanda. Industri seks ini banyak terjadi di area pelabuhan, tempat singgah pertama kali mereka. Perdagangan seks itu mulai dilegalkan pada tahun 1852 oleh pemerintah. Pelegalan ini disertai dengan beberapa aturan untuk menghindari tindak kriminalitas.[38]

Lambat laun perdagangan seks itu berubah istilah menjadi Wanita Publik. Kemudian berubah lagi menjadi Wanita Tuna Susila (WTS) dan yang terakhir adalah Pekerja Seks Komersil (PSK). Namun perubahan istilah ini tidak diketahui persis pada tahun kapan.

Ada beberapa pasal yang mengatur perdagangan seks ini. Misalkan pada tahun 1852, terdapat pasal yang mengatur tentang Wanita Publik yang terdaftar diwajibkan memiliki kartu kesehatan dan secara rutin setiap minggu menjalani pemeriksaan untuk mendeteksi adanya penyakit sipilis atau penyakit kelamin lainnya. Pada tahun 1875, para petugas kesehatan bertanggung jawab untuk memeriksa kesehatan para wanita publik. Ini

[38] Mujib Ridlwan, "Resiliensi Berbasis religi Bagi Mantan PSK dan Mucikari Pasca Penutupan Lokalisasi Gandul Tuban", *MARAJI: JURNAL STUDI KEISLAMAN*, Vol. 02, No. 1 (September, 2015), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan sebagai bentuk pengawasan supaya penyakit itu tidak tersebar luas.[39]

Jumlah para WTS itu semakin bertambah pada awal abad 19 meski penyakit kelamin semakin mewabah. Pada saat itu banyak dibuka area perkebunan dan pabrik-pabrik gula akibat perubahan hukun agraria saat itu. Dengan dibukanya perkebunan dan pabrik-pabrik gula ini banyak para pekerja yang masih muda, yang ini memancing semakin banyaknya WTS ini.[40]

3. Lokalisasi Sebagai Patologi Sosial

Sebuah masyarakat terdiri dari beberapa unsur yakni moral, politik, ekonomi, pendidikan, hukum, agama, budaya dan unsur yang lain. Unsur ini saling terkait satu sama lain. Jika terjadi sebuah perubahan sosial maka masyarakat akan melakukan penyesuaian. Penyesuain yang dilakukan bisa mencapai titik keseimbangan, namun bisa pula masyarakat tidak mampu untuk melakukan penyesuaian itu. Ketidaksesuaian ini bisa mengakibatkan ketegangan hubungan individu dan sosial dalam sebuah masyarakat. Dalam hal ini maka bisa dikatakan bahwa masyarakat sedang sakit (disorganisasi sosial).[41]

J.L Gillin dan J.P Gillin mengatakan bahwa patologi sosial itu bisa berupa disiplin ilmu atau penyakit sosial itu sendiri. Dikatakan sebagai disiplin ilmu sebab patologi sosial itu membahas tentang sebab-sebab

[39] Ibid., 5.
[40] Ibid.,6.
[41] B Simanjuntak, *Patologi Sosial* (Bandung: Tarsito, 1985), 81.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

munculnya penyakit sosial dan usaha-usaha untuk memperbaiki. Patologi sosial itu juga bisa merujuk pada realitas penyakit-penyakit yang ada di masyarakat seperti kemiskinan, penganguran, pelacuran dan lain sebagainya.[42] Sehingga dalam hal ini, keberadaan lokalisasi dalam sebuah masyarakat bisa dikatakan sebagai patologi sosial sebab membuat ketegangan antara mereka yang sepakat dan yang tidak. Kondisi pro kontra ini menimbulkan ketidakseimbangan dan ketidakharmonisan dalam sebuah masyarakat.

C. Penutupan Lokalisasi

1. Pandangan Pro Kontra terhadap Penutupan Lokalisasi

Pandangan yang pro terhadap penutupan lokalisasi memiliki pandangan bahwa prostitusi adalah salah satu bentuk pelanggaran HAM dan bentuk kekerasan terhadap perempuan dan dianggap bagian dari perdagangan dan eksploitasi seksual dan ekonomi. Dengan dasar argumen bahwa negara telah melanggar hak warga negaranya terutama perempuan dan anak miskin karena mereka tidak bisa menikmati haknya, terutama hak ekonomi dan sosial (pendidikan, kesehatan). Hal inilah penyebab utama jatuhnya perempuan dan anak dalam jurang prostitusi. Selain itu juga ada yang menjadi faktor pendorong utama yaitu kekerasan seksual dan kekerasan dalam rumah tangga.

[42] S Imam Asyari, *Patologi Sosial* (Surabaya: Usaha Nasional), 10-11.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Karena itu mereka menggunakan istilah Prostituted Women atau Perempuan yang Dilacurkan (disingkat dengan Pedila) untuk menyebut perempuan yang dipekerjakan dalam industri prostitusi. Karena diyakini bahwa sejatinya tidak pernah ada perempuan yang sukarela bekerja di dunia prostitusi, sistem yang tidak adillah yang "menjatuhkan" mereka ke jurang yang penuh eksploitasi dan kekerasan tersebut.[43]

Sedangkan pandangan yang kontra terhadap penutupan lokalisasi memberikan argumen bahwa jika sebuah lokalisasi prostitusi ditutup maka dapat dipastikan akan muncul lokalisasi ditempat lain. Ini dikenal sebagai teori pencet balon. Teori ini bisa dibenarkan jika upaya penutupan itu dilakukan secara parsial dan tidak menyeluruh.[44]

2. Penutupan Lokalisasi sebagai Bentuk Dakwah *Bil Hal*

Dakwah dalam Al Quran memiliki makna mengajak pada kebaikan[45], sebagaimana yang tercantum pada surat Ali Imron ayat 104[46]:

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.
(Q.S Ali Imron: 104)

---

[43] Soka Handinah Katjasungkana, Penutupan Lokalisasi Dolly dan Industri Seks dalam http://www.jurnalperempuan.org/blog/penutupan-lokalisasi-dolly-dan-industri-seks (8 Juni 2014)
[44] Sunarto, *Dakwah Networking: Runtuhnya 47 Lokalisasi di Jawa Timur* (Yogyakarta: K-Media, 2017), 60.
[45] Aswadi, *Dakwah Progresif Perspektif Al-Qur'an* (Sidoarjo: Dwiputra Pustaka Jaya, 2016), 31.
[46] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an*, 79.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ada tiga pendekatan dalam berdakwah yakni dengan lisan, tulisan dan perbuatan. Dakwah dengan lisan berarti menggunakan ujaran-ujaran yang baik dan memotivasi. Dakwah dengan tulisan berarti menggunakan media-media yang tertulis seperti buku, brosur dan media elektronik. Sedangkan dakwah dengan perbuatan berarti lebih pada aksi nyata. Misalkan menyantuni fakir miskin, menciptakan lapangan pekerjaan dan sebagainya.[47] Dengan demikian penutupan sebuah lokalisasi dengan berbagai usahanya merupakan salah satu bentuk dakwah yang berupa perbuatan, yakni mengajak para WTS dan mucikari untuk meninggalkan lembah hitam untuk hidup mulia, berakhlak dan sejahtera dengan diberikan nilai-nilai ruhani, bekal ketrampilan hidup dan modal usaha.

[47] Akhmad Sagir, "Dakwah Bil Hal: Prospek dan Tantangan Dai" *Alhadharah Jurnal Ilmu Dakwah*, Vol.14, No.27, (Januari-Juni 2015), 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id