



## DAMPAK SOSIAL PENUTUPAN LOKALISASI DOLLY

Hartini Retnaningsih\*)

### Abstrak

*Penutupan Lokalisasi Dolly oleh Pemerintah Kota Surabaya menjadi berita yang menggemparkan, selain karena adanya upaya perlawanan dari para PSK dan mucikari, juga karena adanya dampak ekonomi masyarakat di wilayah itu. Dengan berbagai persiapan dan potensi yang dimiliki, akhirnya Pemerintah Kota Surabaya berhasil menutup lokalisasi yang sangat terkenal dan ditengarai sebagai yang terbesar di Asia Tenggara tersebut. Penutupan lokalisasi Dolly merupakan dilema. Di satu sisi pelacuran bertentangan dengan ajaran agama dan bahkan dapat berdampak buruk terhadap perkembangan jiwa anak-anak di sekitarnya, sedangkan di sisi lain terdapat masalah ekonomi yang perlu turut dicarikan solusi terbaiknya.*

### Pendahuluan

Deklarasi Penutupan Lokalisasi Dolly digelar di Gedung *Islamic Center*, Surabaya, Jawa Timur, pada tanggal 18 Juni 2014 lalu. Tempat itu ditengarai sebagai lokalisasi terbesar di wilayah Asia Tenggara. Penutupan ini menciptakan konflik antara masyarakat Dolly dan Pemerintah Kota Surabaya. Bahkan mereka yang tidak setuju dengan penutupan tersebut melakukan unjuk rasa demi mencegah pelaksanaan keputusan tersebut.

Kehadiran Dolly selain buruk bagi wajah Surabaya juga berbahaya bagi perkembangan moral anak-anak di sekitar 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 disuguhi realitas yang menggerus nilai-nilai agama. Dengan begitu, penutupan Dolly penting artinya bagi pertumbuhan masyarakat yang sehat.

Namun demikian, kehidupan di Dolly tidak terbatas pada aktivitas pelacuran saja. Ada perekonomian rakyat yang bertumpu pada berjalannya kehidupan lokalisasi. Upaya Pemerintah untuk mengalihprofesikan masyarakat bisnis di Dolly belum diterima sepenuhnya dan hal ini berpotensi menimbulkan masalah sosial lain. Hingga penutupan dilakukan pada tanggal 28 Juni

\*) Peneliti Madya Studi Kemasyarakatan Pengkajian Dampak Sosial dan Evaluasi Program di Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, Jakarta. E-mail: hartiniretaning@yahoo.com.



2014 lalu, masih banyak PSK dan mucikari yang berdemonstrasi karena merasa dikorbankan demi pencitraan pemerintah provinsi. Pada akhirnya lokalisasi Dolly ditutup dan menyisakan pertanyaan baru: apakah persoalan selesai sampai di sini? Bagaimana dengan potensi pelacuran di luar lokalisasi? Sejauh mana penutupan Dolly terhadap kehidupan masyarakat sekitarnya?

## Dolly dan Sejarah Pelacuran

Lokalisasi Dolly sebenarnya sudah lama terbentuk. Menurut Purnomo dan Siregar (1982), semula kawasan Dolly adalah pekuburan Tionghoa. Pada tahun 1967, Dolly Khavit, seorang perempuan yang konon bekas PSK membuka usaha pelacuran. Ia mengangkat mucikari dari Kampung Cemoro Sewu dan membangun wisma bernama Barbara. Setelah itu, muncul wisma lain dan akhirnya di awal tahun 1970-an perkampungan itu berubah nama menjadi Gang Dolly.

Semakin lama Gang Dolly semakin dikenal masyarakat. Kondisi tersebut kemudian berpengaruh pada kuantitas pengunjung dan jumlah PSK serta Dolly juga menjelma menjadi kekuatan dan sandaran hidup bagi penduduk di sana. Ada lebih dari 800 wisma *esek-esek*, kafe dangdut, dan panti pijat plus. Setidaknya setiap malam sekitar 9.000 lebih penjaja cinta, pelacur di bawah umur, germo, dan ahli pijat siap menawarkan layanan kenikmatan kepada pengunjung. Bahkan seorang PSK dapat melayani 10 hingga 13 pelanggan dalam semalam. Bukan hanya itu, Dolly kemudian juga menjadi tumpuan hidup bagi ribuan pedagang kaki lima, tukang parkir, dan calo prostitusi. Semua saling berkait menjalin sebuah simbiosis mutualisme.

Dolly kemudian mendapat predikat sebagai lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara mengalahkan Patpong di Bangkok, Thailand dan Geylang di Singapura. Di Dolly terkumpul ribuan PSK yang berasal dari sejumlah daerah seperti Semarang, Kudus, Pati, Purwodadi, Nganjuk, Sidoarjo, Sumenep, Malang, Trenggalek, dan Kediri. Sedangkan mereka yang berasal Surabaya bekerja di Dolly sebagai model paruh waktu atau *freelance*.

Potret kehidupan di Dolly hanyalah secuil dari sejarah budaya pelacuran. Menurut Wakhudin (2006), pelacuran sudah ada sejak zaman raja-raja Jawa. Seluruh kehidupan yang ada di atas tanah Jawa adalah milik raja, termasuk hukum dan

keadilan. Ketika raja berkehendak, tidak ada yang bisa menghalangi, termasuk saat dia ingin mempersunting seorang istri di luar permaisuri atau selir. Bahkan, banyak bangsawan yang ingin puterinya yang cantik dan memikat dijadikan selir seorang raja, karena dianggap penghormatan.

Selain selir, para raja juga menyimpan gundik atau wanita di luar nikah. Praktik pergundikan ini merupakan adat raja-raja Jawa, yang menyebar ke masyarakat luas. Praktik pergundikan ini terus terjadi hingga zaman kolonial dan pada masa itu yang terjadi bukan lagi antara raja dengan masyarakatnya namun antara tuan tanah dengan perempuan dari kalangan pribumi atau budak yang menjadi bawahannya. Sedikitnya, ada 11 kabupaten yang dalam sejarah dikenal sebagai pemasok perempuan untuk raja, yaitu Kabupaten Indramayu, Karawang, serta Kuningan di Jawa Barat; Pati, Jepara, Grobogan, serta Wonogiri di Jawa Tengah; dan Blitar, Malang, Banyuwangi serta Lamongan, di Jawa Timur.

Sekarang beberapa kota besar terkenal dengan praktek prostitusinya, misalnya di Surabaya ada Dolly; Yogyakarta di Jalan Pasar Kembang (Sarkem); Jalan Kramat Tunggak dan Gang Kalijodo di Jakarta Utara. Menimbang panjangnya sejarah pelacuran ini menuntut perhatian yang serius dari setiap pemerintah yang berkuasa, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, agar masalah pelacuran dapat diatasi secara optimal. Dalam hal ini diperlukan kebijakan yang relevan serta langkah-langkah yang konkret terkait pelacuran dan dampaknya secara lintas sektoral.

## Kontroversi Penutupan Dolly

Penutupan Dolly bukanlah keputusan yang dibuat dalam waktu cepat. Pemerintah Kota didukung Pemerintah Provinsi dan Majelis Ulama Indonesia (MUI) gencar berkampanye menghapus julukan Kota Surabaya yang tenar sebagai "Kota Sejuta PSK" dalam tiga tahun terakhir. Berbagai program diturunkan agar para PSK tidak lagi beroperasi, di antaranya dengan membekali mereka kemampuan usaha dan bekal Rp3 juta per PSK untuk membuka usaha baru di kampung halamannya. Untuk mendukung Program Surabaya Bebas Prostitusi, Kementerian Sosial memberikan tabungan senilai Rp4.200.000,- kepada 960 PSK. Upaya tersebut tampaknya berhasil dan mampu

menurunkan jumlah PSK. Di dua kompleks lokalisasi Dolly dan Jarak, hingga Mei 2012 tercatat sebanyak 1.080 PSK. Jumlah itu turun dari tahun sebelumnya yang mencapai 1.132 PSK. Sementara di lokalisasi Bangunsari, di akhir 2012 jumlah PSK turun menjadi 162 dari jumlah di tahun sebelumnya yang mencapai 213 PSK.

Dalam rangka melakukan penutupan, Pemerintah Kota telah menyiapkan Rp16 miliar untuk membeli seluruh wisma yang ada, yaitu sebanyak 311 wisma. Pemerintah Kota Surabaya berencana mengubah wajah Dolly dan Jarak dengan membangun gedung multi-fungsi berlantai enam. Lantai dasarnya digunakan sebagai area sentra PKL, lantai dua untuk aneka jajanan dan makanan, lantai tiga dan empat untuk perpustakaan dan komputer, lantai lima difungsikan sebagai taman bermain, dan lantai paling atas dijadikan sebagai Balai RW. Di sekitar gedung juga direncanakan akan dibangun taman-taman kota.

Namun demikian, penutupan lokalisasi Dolly pada tanggal 28 Juni 2014 tetap menimbulkan kontroversi, terutama bagi mereka yang memperoleh penghasilan dari kawasan tersebut, seperti para PSK dan mucikari, serta para pedagang, tukang ojek, atau tukang becak. Lokalisasi dianggap memberi penghidupan bagi masyarakat sekitar. Seperti berbagai praktek penggusuran lain, pemindahan pusat perekonomian dari satu tempat ke tempat lain selalu menimbulkan ketakutan bagi pelaku usaha. Ketakutan itu terkait dengan ketidakpercayaan mereka bahwa tempat yang baru mereka dapat memperoleh penghasilan yang setara dengan yang mereka terima di Dolly.

### **After Effect**

Secara resmi lokalisasi Dolly sudah ditutup namun bukan berarti Pemerintah berhasil mematikan praktek pelacuran. Masalahnya, uang kompensasi sebesar Rp5,050 juta untuk PSK dan untuk mucikari Rp5 juta yang telah disiapkan Pemerintah Kota Surabaya tidak disetujui oleh semua calon penerima. Menurut Koordinator Front Pekerja Lokalisasi (FPL) Gang Dolly dan Jarak, Pokemon, uang sebesar Rp5 juta itu tidak berarti banyak untuk para PSK dan mucikari. Hingga menjelang penutupan, PSK yang mengambil dana kompensasi hanya sebanyak 397 orang dan mucikari sebanyak 69 orang. Sedangkan yang mengembalikan uang kompensasi lima PSK dan tiga mucikari. Ditengarai bahwa PSK yang

menerima kompensasi adalah mereka yang tidak bisa berbisnis pelacuran lagi karena alasan usia. Ini menimbulkan kekhawatiran adanya pelacuran terselubung oleh para PSK yang masih laku.

Purnomo dan Siregar dalam *Dolly* (1983) mengemukakan, sejumlah pernyataan resmi mengumumkan jumlah perempuan yang telah meninggalkan kompleks, dianggap menuju “jalan yang lurus”, tetapi kebanyakan hanya pindah kompleks lain di kota lain di mana para germonya bisa membanggakan adanya “pendatang baru”. Jadi penutupan lokalisasi belum tentu berarti menyelesaikan masalah pelacuran secara komprehensif, karena dapat berdampak pada pelacuran di tempat lain.

Perlu diingat bahwa eksistensi pelacuran terbangun karena logika bisnis, yaitu adanya *supply and demand*, di mana para pelacur membutuhkan uang dan pelanggannya membutuhkan kepuasan seksual. Para PSK eks-Dolly tetap dapat beroperasi selama masih ada pelanggan yang menginginkan meskipun harus bekerja di luar wilayah Dolly.

Terkait motivasi pelacuran pun terdapat banyak perdebatan, ada yang menganggap itu sebagai patologi (penyakit masyarakat), dan ada pula yang berpendapat sebaliknya. Menurut Walkowitz dalam *Prostitutional and Victorian Society: Women, Class and the State* (1980), pendefinisian tentang aktivitas seksual gelap merupakan strategi dari golongan yang secara sosial sangat kuasa; pelabelan generik pelacur sebagai orang yang menyimpang tidak punya hubungan dengan kenyataan karena “mereka bukan orang-orang buangan masyarakat yang tidak berakar tetapi perempuan miskin pekerja yang berusaha bertahan hidup di kota-kota yang hanya memberikan sedikit kesempatan kerja. Masuknya mereka ke dunia pelacuran bukanlah patologis; dalam banyak hal tetapi sebaliknya merupakan pilihan yang rasional karena alternatif yang terbatas pada mereka. Jika ini benar maka dapat dipahami betapa sulitnya (sampai kapan pun) mengatasi masalah pelacuran karena penutupan sebuah lokalisasi bisa saja hanya memindahkan persoalan ke tempat lain. Dan yang mengkhawatirkan adalah jika penutupan lokalisasi berdampak pada munculnya pelacuran-pelacuran terselubung.

## Penutup

Penutupan Dolly memberikan kebutuhan profesi alternatif bagi masyarakat terkait di dalamnya. Dengan adanya program-program pengentasan dan sentuhan modal usaha menjadi alternatif, beberapa PSK dan mucikari sudah bisa melakukan pekerjaan halal. Namun demikian, masih banyak kekhawatiran akan munculnya pelacuran terselubung yang meluas di tempat-tempat yang tidak bisa diawasi pemerintah.

Pemerintah perlu terus meningkatkan kualitas dan kuantitas program-program yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat karena kondisi kesejahteraan yang baik akan mengurangi potensi terjadinya pelacuran. Selain itu, DPR RI sebagai lembaga legislatif juga perlu terus melakukan pengawasan terhadap berbagai hal terkait, di samping upaya terus mendorong Pemerintah untuk semakin serius menangkal berbagai kemungkinan terjadinya pelacuran.

## Rujukan

- Alison J. Murai (Penerjemah: Nasyith Majidi, Pengantar Parsudi Suparlan), *Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta: Sebuah Kajian Antropologi Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1994.
- Kamanto Sunarto, *Pengantar Sosiologi (Edisi Revisi)*, FEUI, Jakarta, 2004.
- Terence H. Hull, Endang Sulistyarningsih, dan Gavin W. Jones, *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*, Sinar Harapan dan Ford Foundation, Jakarta, 1997.
- “Dolly dan Sejarah Prostitusi di Tanah Jawa”, <http://daerah.sindonews.com/read/861698/22/dolly-dan-sejarah-prostitusi-di-tanah-jawa>, diakses tanggal 26 Juni 2014.
- “Akhir Kisah 'Kupu-kupu' Dolly”, <http://news.liputan6.com/read/2064767/akhir-kisah-kupu-kupu-dolly>, diakses tanggal 26 Juni 2014.
- “Inilah Beberapa Versi Sejarah Asal Muasal Gang Dolly” <http://pewartaekbis.com/inilah-beberapa-versi-sejarah-asal-muasal-gang-dolly/3219/>”, diakses tanggal 26 Juni 2014.
- “Semalam Satu PSK Dolly Layanani 10 Tamu”, <http://www.tempo.co/read/news/2013/10/12/173521274/Semalam-Satu-PSK-Dolly-Layani-10-Tamu>”, diakses tanggal 10 Desember 2013.
- “Legenda Sang Tante Dolly”, <http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/06/legenda-sang-tante-dolly>”, diakses tanggal 26 Juni 2014.
- “Ini Asal Usul Nama Gang Dolly”, <http://regional.kompas.com/read/2014/06/18/1653354/Ini.Asal-usul.Nama.Gang.Dolly>”, diakses tanggal 18 Juni 2014.
- “Seribu PSK Dolly-Jarak Belum Ambil Uang Kompensasi” <https://id.berita.yahoo.com/seribu-psk-dolly-jarak-belum-ambil-uang-kompensasi-005857391.html>, diakses Jumat, 27 Juni 2014.
- “Pemprov Jatim beri Rp 5 juta untuk para mucikari Dolly”, <https://id.berita.yahoo.com/pemprov-jatim-beri-rp-5-juta-untuk-para-135804730.html>”, diakses tanggal 27 Juni 2014.
- “Pemkot Surabaya Siapkan Rp 16 Miliar Untuk Rehabilitasi Dolly-Jarak”, <https://id.berita.yahoo.com/pemkot-surabaya-siapkan-rp-16-miliar-untuk-rehabilitasi-063233162.html>, Diakses Jumat, 27 Juni 2014.
- “PSK dan mucikari Dolly tolak bantuan usaha Rp 5 juta”, <https://id.berita.yahoo.com/psk-dan-mucikari-dolly-tolak-bantuan-usaha-rp-112339204.html>”, diakses tanggal 27 Juni 2014.
- “Selama Dua Hari, 74 PSK Telah Ambil Dana Kompensasi”, <https://id.berita.yahoo.com/selama-dua-hari-74-psk-telah-ambil-dana-074350506.html>”, diakses tanggal 27 Juni 2014.
- “Deklarasi Penutupan Dolly dan Jarak Dibacakan 107 Perwakilan Warga”, <https://id.berita.yahoo.com/deklarasi-penutupan-dolly-dan-jarak-dibacakan-107-perwakilan-190119185.html>”, diakses tanggal 27 Juni 2014.
- “Tiga Anggota Komnas HAM tinjau lokalisasi Dolly jelang penutupan”, <https://id.berita.yahoo.com/3-anggota-komnas-ham-tinjau-lokalisasi-dolly-jelang-081210215.html>”, diakses tanggal 27 Juni 2014.