GENEALOGI KEBIJAKAN PENANGANAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG



Susana C.L Pellu
Prof. Dr. Aloysius Liliweri,MS
Prof.Dr. Petrus Kase,M.Soc,Sc
Prof.Dr.Wiliam Djani,M.Si

GENEALOGI KEBIJAKAN PENANGANAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

Penulis :
Susana C. L. Pellu, S.Sos., M.Si
Prof. Dr. Aloysius Liliweri, MS
Prof. Dr. Petrus Kase, M.Soc,Sc
Prof. Dr. Wiliam Djani, M.Si

Penerbit Widina

GENEALOGI KEBIJAKAN PENANGANAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

Penulis:
Susana C. L. Pellu, S.Sos., M.Si
Prof. Dr. Aloysius Liliweri, MS
Prof. Dr. Petrus Kase, M.Soc,Sc
Prof. Dr.Wiliam Djani, M.Si

Desain Cover:
Alberstof Radjah

Sumber Ilustrasi:
www.freepik.com

Tata Letak:
Handarini Rohana

Proofreader:
Neneng Sri Wahyuni

Editor:
Salmon Runesi, M.Fis, AIFO

ISBN:
978-634-317-438-7

Cetakan Pertama:
Oktober, 2026

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang
by Penerbit Widina Media Utama

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT:
WIDINA MEDIA UTAMA
Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

Anggota IKAPI No. 519/JBA/2025
Website: www.penerbitwidina.com
Instagram: @penerbitwidina
Telepon (022) 87355370

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan penyertaan-Nya sehingga buku berjudul ***Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang*** ini dapat diselesaikan.

Buku ini membahas perkembangan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang dengan menggunakan perspektif genealogi Michel Foucault. Kajian diarahkan untuk memahami bagaimana prostitusi dibentuk sebagai persoalan kebijakan, bagaimana diskursus dan pengetahuan berkembang, serta bagaimana relasi kekuasaan bekerja melalui berbagai kebijakan dan praktik penanganannya.

Pembahasan buku ini menelusuri perubahan kebijakan dari waktu ke waktu, termasuk regulasi daerah, penertiban, pengelolaan dan penutupan lokalisasi, hingga perubahan pola prostitusi dalam perkembangan teknologi digital. Dengan demikian, buku ini tidak hanya melihat kebijakan sebagai aturan, tetapi sebagai bagian dari proses historis yang melibatkan pengetahuan, kekuasaan, dan praktik pemerintahan.

Penulis berharap buku ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian kebijakan publik serta menjadi referensi bagi akademisi, mahasiswa, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam memahami dinamika kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih memiliki keterbatasan. Kritik dan saran yang konstruktif sangat diharapkan untuk penyempurnaan pada masa mendatang.

Kupang, 2026
Penulis

SINOPSIS

Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang mengkaji bagaimana kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang terbentuk, berkembang, dan mengalami perubahan dalam konteks sosial, politik, dan pemerintahan daerah.

Dengan menggunakan perspektif genealogi Michel Foucault, buku ini menelusuri hubungan antara kebijakan, diskursus, pengetahuan, dan kekuasaan dalam membentuk prostitusi sebagai objek pengaturan pemerintah. Pembahasan mencakup perkembangan regulasi, praktik penertiban, pengelolaan dan penutupan lokalisasi Karang Dempel, serta perubahan pola prostitusi seiring perkembangan teknologi digital.

Buku ini menunjukkan bahwa kebijakan penanganan prostitusi tidak terbentuk secara linear. Kebijakan tersebut lahir dari berbagai proses historis, perubahan cara pandang, kepentingan kelembagaan, dan praktik kekuasaan. Karena itu, memahami kebijakan prostitusi membutuhkan analisis terhadap proses yang membentuknya, bukan hanya terhadap aturan yang dihasilkan.

Buku ini ditujukan bagi akademisi, mahasiswa, peneliti, pemerintah daerah, serta pembaca yang ingin memahami secara kritis perkembangan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **iii**
SINOPSIS ..... **iv**
DAFTAR ISI ..... **v**
BAB I PENDAHULUAN **1**
A. Prostitusi sebagai Masalah Sosial 1
B. Perda Kota Kupang No. 39 Tahun 1999 3
C. Penutupan Lokalisasi Karang Dempel 6
D. Transformasi Prostitusi di Era Digital 9
BAB 2 PERKEMBANGAN DAN DINAMIKA KEBIJAKAN PROSTITUSI **13**
A. Perkembangan Kajian Kebijakan Prostitusi 13
B. Perkembangan Kajian Digitalisasi dan Regulasi 19
C. Kajian Diskursus, Stigma, dan Produksi Pengetahuan 21
BAB 3 KEBIJAKAN PUBLIK DAN KONSTRUKSI MASALAH KEBIJAKAN **27**
A. Konsep Kebijakan Publik 27
B. Proses Kebijakan Publik 30
C. Aktor, Institusi, dan Governance 34
D. Implementasi dan Perubahan Kebijakan 37
E. Problematisasi dan Representasi Masalah 40
BAB 4 PROSTITUSI SEBAGAI OBJEK KEBIJAKAN PUBLIK **45**
A. Keragaman Definisi dan Model Kebijakan 45
B. Moralitas, Ketertiban, dan Pengaturan Ruang 48
C. Kesehatan Publik, Risiko, dan Biopolitik 52
D. Eksploitasi, Perdagangan Orang, dan Perlindungan 55
E. Prostitusi Digital dan Transformasi Objek Pemerintahan 58
BAB 5 PERSPEKTIF TEORETIK FOUCAULDIAN **59**
A. Problematisasi dan Diskursus 59
B. Power/Knowledge dan Rezim Kebenaran 61
C. Governmentality 68
D. Discipline dan Normalization 77
E. Biopower 83
F. Genealogi 88
BAB 6 KOTA KUPANG DALAM KONTEKS GEOGRAFIS DAN ADMINISTRATIF **97**
A. Letak Geografis dan Administratif 97
B. Kondisi Demografis 99
C. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Budaya 101

D. Konteks Historis Dan Perkembangan Prostitusi di Kota Kupang ... 105
BAB 7 SUMBER DATA DAN EVIDENSI TENTANG PROSTITUSI DI KOTA KUPANG ... 109
A. Analisis dan Pembahasan Prostitusi di Kota Kupang ... 109
B. Basis Data dan Sumber Data Analisis ... 110
C. Konteks Wilayah dan Arena Kebijakan ... 116
D. Rekonstruksi Historis dan Periodisasi Kebijakan ... 119
E. Transformasi Problematisasi Prostitusi ... 138
F. Diskursus, Produksi Pengetahuan, dan Rezim Kebenaran ... 148
G. Aktor, Institusi, dan Konfigurasi Relasi Kuasa ... 162
H. Rasionalitas dan Teknologi Pemerintahan ... 168
I. Konfigurasi Power/Knowledge, Disiplin, Normalisasi, dan Biopower ... 173
J. Efek Kebijakan dan Umpan Balik Historis ... 177
K. Kontinuitas, Diskontinuitas, dan Sedimentasi Kebijakan ... 181
L. Rekonstruksi Genealogi Kebijakan dan Temuan Utama ... 185
M. Analisis Genealogis dan Transformasi Kebijakan Prostitusi ... 192
N. Genealogi kebijakan,Diskursus, Relasi Kuasa dan *Governmentality* ... 196
O. Model Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang ... 200
BAB 8 SINTESIS GENEALOGIS KEBIJAKAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG ... 207
A. Perkembangan Historis Kebijakan ... 207
B. Transformasi Diskursus dan Rezim Pengetahuan ... 208
C. Relasi Kuasa dan Governmentality ... 208
D. Rekonstruksi Genealogi Kebijakan ... 209
DAFTAR PUSTAKA ... 211

BAB I

PENDAHULUAN

A. PROSTITUSI SEBAGAI MASALAH SOSIAL

Prostitusi merupakan salah satu persoalan sosial yang berada pada persimpangan berbagai dimensi, seperti moralitas, ketertiban umum, kesehatan, ekonomi, hukum, perlindungan sosial, dan hak asasi manusia. Kompleksitas tersebut menunjukkan bahwa prostitusi tidak dapat dipahami hanya sebagai suatu aktivitas sosial yang berlangsung dalam masyarakat. Prostitusi juga menjadi persoalan yang kemudian didefinisikan, dikategorikan, dan diatur melalui kebijakan publik. Kedudukan prostitusi sebagai masalah sosial tidak hanya berkaitan dengan keberadaan aktivitas tersebut, tetapi juga dengan cara pemerintah dan aktor kebijakan memahami serta memberikan makna terhadapnya. Suatu masalah publik tidak hadir sebagai objek yang sepenuhnya netral dan berdiri sendiri. Cara suatu persoalan didefinisikan akan memengaruhi aspek yang dianggap penting, pihak yang dipandang bertanggung jawab, kelompok yang menjadi sasaran intervensi, serta tindakan yang dianggap sah untuk dilakukan oleh pemerintah. Karena itu, prostitusi sebagai masalah sosial perlu dipahami tidak hanya berdasarkan fenomenanya, tetapi juga berdasarkan proses ketika fenomena tersebut ditempatkan sebagai sesuatu yang membutuhkan perhatian dan intervensi pemerintah.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendekatan *What's the Problem Represented to Be*? (WPR) dari Bacchi (2009) yang digunakan dalam file ini. Bacchi memandang bahwa kebijakan tidak sekadar memberikan solusi terhadap masalah yang telah tersedia sebelumnya. Kebijakan juga menghasilkan representasi tertentu mengenai apa yang dianggap sebagai masalah. Artinya, ketika pemerintah merumuskan kebijakan mengenai prostitusi, kebijakan tersebut sekaligus menunjukkan cara tertentu dalam memahami prostitusi. Oleh sebab itu, analisis terhadap prostitusi sebagai masalah sosial perlu memperhatikan asumsi, kategori, silences, dan efek yang terdapat dalam representasi masalah tersebut. Prostitusi dapat

memperoleh representasi yang berbeda. Dalam file ini, prostitusi dapat direpresentasikan sebagai persoalan kesusilaan, penyakit masyarakat, gangguan ketertiban, persoalan kesehatan, eksploitasi seksual, perdagangan orang, kerentanan sosial-ekonomi, maupun persoalan yang berkaitan dengan perkembangan teknologi komunikasi. Setiap representasi menghasilkan konsekuensi yang berbeda terhadap cara subjek dikategorikan dan terhadap bentuk intervensi yang dianggap tepat. Oleh karena itu, perubahan dalam istilah maupun orientasi kebijakan tidak cukup dipahami sebagai perubahan administratif. Perubahan tersebut juga dapat menunjukkan perubahan dalam cara prostitusi dipahami dan ditangani sebagai masalah sosial dan kebijakan.

Perspektif *Foucauldian* memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai hubungan antara diskursus, pengetahuan, dan kekuasaan. Foucault memandang bahwa kekuasaan tidak hanya bekerja melalui larangan atau tindakan represif. Kekuasaan juga bekerja melalui produksi pengetahuan, klasifikasi, norma, serta cara tertentu dalam menjadikan suatu objek dapat diketahui dan diatur. Dengan demikian, pengetahuan mengenai suatu populasi bukan sekadar hasil pengamatan yang netral. Pengetahuan tersebut dapat menjadi bagian dari mekanisme pemerintahan. Proses ini memungkinkan suatu versi realitas memperoleh legitimasi sebagai kebenaran, sementara versi lainnya menjadi kurang terlihat atau tersisihkan. Konsekuensi dari proses tersebut terlihat pada pembentukan kategori terhadap subjek yang berkaitan dengan prostitusi. Dalam kebijakan penanganan prostitusi, seseorang dapat ditempatkan dalam kategori yang berbeda sesuai dengan rezim pengetahuan dan institusi yang bekerja. Seseorang dapat dikategorikan sebagai pelanggar ketertiban, pekerja, penerima bantuan, korban eksploitasi, atau populasi yang dianggap berisiko. Kategori tersebut tidak hanya berfungsi untuk mendeskripsikan subjek. Kategori tersebut juga dapat menentukan bentuk intervensi, akses terhadap layanan, kewajiban administratif, dan cara subjek diperlakukan. Karena itu, prostitusi sebagai masalah sosial berkaitan erat dengan proses pembentukan objek kebijakan melalui pengetahuan dan kekuasaan.

Perspektif *governmentality* kemudian memperluas pemahaman tersebut dengan melihat bagaimana pemerintah mengatur perilaku individu maupun populasi melalui rasionalitas dan teknik tertentu. Pemerintahan tidak hanya dilakukan melalui aturan formal. Pemerintahan juga berlangsung melalui pendataan, pengawasan, klasifikasi, pelayanan, rehabilitasi, pembinaan, pengaturan ruang, dan berbagai teknik lainnya yang memungkinkan pemerintah mengetahui serta melakukan intervensi terhadap objek tertentu. Dengan demikian, ketika prostitusi diposisikan

sebagai masalah sosial, pemerintah tidak hanya menentukan bahwa persoalan tersebut perlu ditangani. Pemerintah juga membangun cara tertentu untuk mengetahui objek, menentukan sasaran intervensi, dan memilih teknik pemerintahan yang dianggap sesuai. Konstruksi prostitusi sebagai masalah sosial dapat dilihat melalui Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang. Peraturan tersebut secara eksplisit memosisikan pelacuran sebagai patologi sosial yang perlu ditanggulangi atau diatur oleh pemerintah daerah. Peraturan tersebut juga menghubungkan penanganan pelacuran dengan upaya menciptakan Kota Kupang sebagai kota yang aman, sehat, indah, dan harmonis.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa prostitusi tidak hanya dipandang sebagai aktivitas individual. Prostitusi ditempatkan dalam konstruksi tertentu sebagai persoalan yang berkaitan dengan kondisi sosial dan tujuan pemerintahan daerah. Ketika pelacuran didefinisikan sebagai patologi sosial dan dikaitkan dengan ketertiban serta citra kota, terbentuk alasan normatif bagi pemerintah untuk melakukan penertiban terhadap tempat dan aktivitas yang dianggap berkaitan dengannya. Perda tersebut karena itu dapat dibaca sebagai salah satu artefak kebijakan yang memperlihatkan bagaimana prostitusi dikonstruksikan sebagai objek pemerintahan dalam konteks lokal Kota Kupang. Prostitusi sebagai masalah sosial dalam penelitian ini tidak dipahami sebagai kategori yang bersifat tetap. Prostitusi dipahami sebagai persoalan yang dikonstruksikan melalui proses pendefinisian, kategorisasi, produksi pengetahuan, dan praktik pemerintahan. Cara prostitusi didefinisikan akan berhubungan dengan siapa yang menjadi sasaran kebijakan, bentuk intervensi yang digunakan, serta pengetahuan yang dianggap sah untuk menjelaskan persoalan tersebut. Posisi ini menjadi penting karena penelitian tidak hanya mempertanyakan keberadaan prostitusi, tetapi menelusuri bagaimana prostitusi pada periode tertentu dapat dibentuk sebagai suatu masalah yang membutuhkan intervensi pemerintah.

B. PERDA KOTA KUPANG NO. 39 TAHUN 1999

Salah satu kebijakan penting dalam sejarah penanganan prostitusi di Kota Kupang adalah Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang. Peraturan daerah ini menjadi salah satu pijakan regulatif pemerintah daerah dalam mengatur persoalan pelacuran. Dalam konteks penelitian ini, Perda tersebut tidak hanya dilihat sebagai produk hukum yang mengatur tindakan pemerintah, tetapi juga sebagai artefak kebijakan

yang dapat memperlihatkan bagaimana prostitusi dikonstruksikan sebagai suatu masalah dan ditempatkan sebagai objek pemerintahan. Keberadaan Perda tersebut menunjukkan bahwa persoalan prostitusi telah memperoleh posisi dalam agenda pemerintahan daerah. Prostitusi tidak lagi hanya dipandang sebagai fenomena yang berlangsung dalam kehidupan masyarakat, tetapi telah ditempatkan sebagai persoalan yang membutuhkan pengaturan melalui kebijakan publik. Posisi tersebut penting karena dalam perspektif penelitian ini, suatu kondisi sosial tidak secara otomatis menjadi masalah kebijakan. Statusnya sebagai masalah berkaitan dengan proses ketika kondisi tersebut didefinisikan, diberikan makna tertentu, dan kemudian dipandang membutuhkan intervensi pemerintah.

Perda Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 secara eksplisit memosisikan pelacuran sebagai patologi sosial yang perlu ditanggulangi atau diatur oleh pemerintah daerah. Pelacuran juga dihubungkan dengan upaya menciptakan Kota Kupang sebagai kota yang aman, sehat, indah, dan harmonis. Rumusan tersebut menunjukkan adanya konstruksi tertentu mengenai pelacuran. Pelacuran tidak hanya diposisikan sebagai aktivitas sosial, tetapi ditempatkan sebagai persoalan yang dianggap memiliki hubungan dengan kondisi dan tatanan kehidupan masyarakat serta tujuan pembangunan kota. Konstruksi tersebut menjadi penting apabila dibaca melalui perspektif problematisasi. Ketika pelacuran didefinisikan sebagai patologi sosial, maka terbentuk cara tertentu dalam memahami apa yang dianggap bermasalah dari keberadaan pelacuran. Definisi tersebut sekaligus memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan tindakan penanggulangan dan pengaturan. Perda tidak hanya menunjukkan bahwa pemerintah melakukan intervensi terhadap pelacuran, tetapi juga memperlihatkan representasi masalah yang mendasari intervensi tersebut.

Hubungan antara definisi masalah dan tindakan pemerintah tersebut menunjukkan bahwa kebijakan tidak dapat dipahami hanya sebagai solusi terhadap masalah yang telah tersedia sebelumnya. Dalam pendekatan Bacchi (2009) yang digunakan dalam penelitian ini, kebijakan juga menghasilkan representasi tertentu mengenai apa yang dianggap sebagai masalah. Karena itu, Perda Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 dapat dibaca dengan memperhatikan bagaimana pelacuran direpresentasikan, asumsi yang terdapat di dalam representasi tersebut, kategori yang digunakan, bagian yang menjadi kurang terlihat, serta efek yang mungkin muncul dari konstruksi masalah tersebut. Pemosisian pelacuran sebagai patologi sosial juga memperlihatkan hubungan antara diskursus, pengetahuan, dan kekuasaan. Dalam perspektif Foucauldian, kekuasaan tidak hanya bekerja melalui larangan dan tindakan represif. Kekuasaan juga

bekerja melalui produksi pengetahuan, klasifikasi, norma, dan cara tertentu dalam membuat suatu objek dapat diketahui dan diatur. Karena itu, ketika pelacuran dibentuk sebagai patologi sosial, terjadi proses pembentukan pengetahuan tertentu mengenai objek yang kemudian menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan pengaturan.

Perda dapat dipahami sebagai salah satu ruang tempat pengetahuan mengenai pelacuran dilembagakan. Definisi mengenai pelacuran, kategori terhadap aktivitas yang berkaitan dengannya, serta bentuk tindakan pemerintah menunjukkan bagaimana suatu objek sosial dibuat dapat diketahui dan diatur. Proses tersebut penting karena pengetahuan tidak hanya berfungsi untuk menjelaskan objek, tetapi dapat menjadi bagian dari mekanisme pemerintahan itu sendiri. Perda tersebut juga dapat dibaca melalui konsep power/knowledge. Hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan terlihat ketika suatu pemahaman mengenai pelacuran memperoleh legitimasi dalam kebijakan dan kemudian menjadi dasar bagi tindakan pemerintah. Pengetahuan mengenai pelacuran membentuk dasar untuk menentukan objek yang perlu ditangani, sedangkan praktik pengaturan terhadap objek tersebut dapat memperkuat kategori dan pengetahuan tertentu mengenai pelacuran. Dengan demikian, kebijakan tidak hanya mengatur perilaku, tetapi juga berkontribusi dalam membentuk objek kebijakan.

Subjek yang berkaitan dengan prostitusi juga dapat ditempatkan dalam kategori tertentu. File penelitian menunjukkan bahwa seseorang dapat dikategorikan sebagai pelanggar ketertiban, pekerja, penerima bantuan, korban eksploitasi, atau populasi yang dianggap berisiko, bergantung pada rezim pengetahuan dan institusi yang bekerja. Kategori tersebut tidak bersifat semata-mata deskriptif karena dapat menentukan bentuk intervensi, akses terhadap layanan, kewajiban administratif, serta cara subjek diperlakukan. Oleh karena itu, Perda sebagai instrumen kebijakan dapat dibaca sebagai bagian dari proses pembentukan kategori dan objek pemerintahan. Konstruksi pelacuran sebagai persoalan yang berkaitan dengan ketertiban dan citra kota juga menghasilkan alasan normatif bagi pemerintah daerah untuk melakukan penertiban terhadap tempat dan aktivitas yang dianggap berkaitan dengan pelacuran. Dengan demikian, hubungan antara pelacuran, ketertiban, dan tujuan menciptakan Kota Kupang sebagai kota yang aman, sehat, indah, dan harmonis menunjukkan bahwa persoalan prostitusi ditempatkan dalam konstruksi pemerintahan yang lebih luas. Pelacuran tidak hanya dipahami berdasarkan aktivitasnya, tetapi juga berdasarkan dampak dan hubungannya dengan tatanan yang hendak dibentuk oleh pemerintah daerah.

Perda Nomor 39 Tahun 1999 dapat dipahami sebagai artefak kebijakan yang memungkinkan penelitian menelusuri bagaimana problematisasi prostitusi dilembagakan pada tingkat lokal. Perda tersebut menjadi penting bukan semata-mata karena keberadaannya sebagai regulasi, tetapi karena rumusan di dalamnya memperlihatkan cara tertentu dalam mendefinisikan prostitusi dan memberikan dasar normatif bagi tindakan pemerintah. Melalui pembacaan tersebut, penelitian dapat bergerak dari pertanyaan mengenai apa yang diatur menuju pertanyaan mengenai bagaimana objek yang diatur tersebut dibentuk melalui kebijakan. Keberadaan Perda tidak berarti bahwa kebijakan penanganan prostitusi berlangsung secara tetap dan tidak mengalami perubahan. Kebijakan dapat berubah ketika terjadi perubahan kondisi sosial, politik, ekonomi, hukum, teknologi, maupun konfigurasi aktor. Perubahan tersebut dapat memunculkan pertanyaan baru mengenai siapa yang menjadi sasaran kebijakan, bagaimana objek kebijakan dapat diketahui, ruang apa yang harus diawasi, dan bentuk intervensi apa yang dianggap sah. Karena itu, Perda Nomor 39 Tahun 1999 perlu ditempatkan sebagai bagian dari suatu lintasan kebijakan yang dapat mengalami kontinuitas maupun diskontinuitas. Perspektif tersebut menjadi semakin penting ketika perkembangan teknologi komunikasi mengubah bentuk dan ruang berlangsungnya aktivitas sosial. Aktivitas yang sebelumnya lebih mudah dikaitkan dengan lokasi tertentu dapat berlangsung melalui jaringan komunikasi dan ruang privat. Kondisi tersebut menantang model pengendalian yang sepenuhnya berbasis teritorial karena objek kebijakan tidak selalu hadir dalam bentuk tempat yang dapat dikenali secara langsung. Dengan demikian, perubahan bentuk prostitusi dapat menghasilkan kebutuhan untuk membangun pengetahuan baru mengenai objek dan mengembangkan cara intervensi yang berbeda.

C. PENUTUPAN LOKALISASI KARANG DEMPEL

Penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak berhenti pada pembentukan regulasi mengenai penertiban tempat pelacuran. Perkembangan kebijakan juga berkaitan dengan perubahan terhadap ruang yang menjadi lokasi berlangsungnya aktivitas prostitusi. Dalam konteks tersebut, penutupan lokalisasi Karang Dempel menjadi penting untuk ditempatkan dalam lintasan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Penutupan lokalisasi tidak hanya dapat dipahami sebagai tindakan administratif untuk menghilangkan suatu kawasan dari aktivitas prostitusi, tetapi juga sebagai bagian dari perubahan cara pemerintah dalam membentuk dan mengatur objek kebijakan. Perubahan tersebut perlu dipahami dengan melihat posisi lokalisasi sebagai ruang yang dapat dikenali

dan diatur oleh pemerintah. Ketika prostitusi berlangsung dalam ruang yang terkonsentrasi, pemerintah memiliki objek yang relatif dapat diidentifikasi untuk dilakukan pendataan, pengawasan, penertiban, dan intervensi. Dalam kerangka *governmentality* yang digunakan penelitian ini, pengaturan ruang merupakan salah satu teknik yang memungkinkan pemerintah mengetahui dan melakukan intervensi terhadap objek tertentu. Karena itu, kebijakan yang berkaitan dengan lokalisasi tidak hanya menyangkut keberadaan suatu tempat, tetapi juga berkaitan dengan cara pemerintah membentuk ruang sebagai objek pemerintahan.

Penutupan lokalisasi Karang Dempel dapat dibaca sebagai bagian dari proses tersebut. Ketika suatu kawasan yang sebelumnya dapat dikenali sebagai ruang aktivitas prostitusi ditutup, terjadi perubahan terhadap bentuk pengaturan dan sasaran intervensi pemerintah. Perubahan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana pemerintah kemudian mengetahui keberadaan aktivitas prostitusi, bagaimana subjek yang sebelumnya berada dalam kawasan tersebut diposisikan, ruang apa yang selanjutnya menjadi perhatian, dan bentuk intervensi apa yang dianggap sesuai. Pertanyaan tersebut penting karena perubahan kebijakan tidak hanya menyangkut perubahan tindakan, tetapi juga dapat menunjukkan perubahan cara pemerintah membentuk pengetahuan mengenai objek yang diatur. Penutupan lokalisasi juga perlu dibaca sebagai bentuk respons terhadap konstruksi tertentu mengenai prostitusi. Ketika prostitusi dipandang sebagai persoalan yang perlu ditanggulangi melalui pengaturan ruang, maka lokalisasi dapat ditempatkan sebagai bagian dari objek yang harus dikendalikan. Dengan demikian, penutupan tidak berdiri sendiri sebagai tindakan terhadap suatu tempat. Penutupan dapat dipahami sebagai konsekuensi dari cara tertentu dalam merepresentasikan prostitusi sebagai masalah yang membutuhkan intervensi pemerintah.

Penutupan lokalisasi dapat menghasilkan perubahan terhadap cara subjek yang berkaitan dengan prostitusi dikategorikan. Sebelum terjadi perubahan ruang, subjek dapat lebih mudah dikaitkan dengan suatu lokasi tertentu. Setelah ruang tersebut ditutup, aktivitas dan subjek yang berkaitan dengannya tidak selalu dapat diketahui melalui keberadaan satu kawasan yang jelas. Perubahan tersebut dapat mengubah kebutuhan pemerintah terhadap pengetahuan mengenai objek kebijakan. Hal ini sejalan dengan kerangka penelitian yang melihat bahwa perubahan kebijakan dapat ditelusuri melalui perubahan cara pemerintah membentuk pengetahuan mengenai objek, menentukan sasaran intervensi, dan memilih teknologi pemerintahan yang dianggap sesuai. Penutupan lokalisasi juga tidak dapat dipahami hanya dari keberadaan atau ketiadaan suatu kawasan.

Studi mengenai kebijakan penutupan lokalisasi dalam file penelitian menunjukkan bahwa penutupan perlu dilihat bersama konsekuensi yang muncul setelah kebijakan diberlakukan. Persoalan yang dapat mengikuti penutupan antara lain transisi ekonomi, perubahan ruang aktivitas, akses layanan, dan konsekuensi yang tidak selalu sepenuhnya diperkirakan ketika kebijakan dirumuskan. Karena itu, penutupan lokalisasi perlu dipahami sebagai suatu proses kebijakan yang dapat menghasilkan persoalan dan kebutuhan baru.

Penutupan lokalisasi juga perlu ditempatkan dalam hubungan dengan berbagai aktor kebijakan. Kebijakan publik berlangsung melalui interaksi berbagai institusi dan aktor yang memiliki kewenangan, kepentingan, sumber daya, serta kapasitas yang berbeda. Pemerintah daerah dan aparat memiliki kewenangan formal, sementara lembaga sosial, organisasi masyarakat sipil, lembaga keagamaan, akademisi, media, masyarakat, pelaku usaha, dan kelompok terdampak dapat memiliki sumber pengetahuan, legitimasi sosial, atau pengalaman yang berbeda. Hubungan tersebut dapat berlangsung melalui negosiasi, dukungan, kontestasi, marginalisasi, maupun resistensi. Karena itu, penutupan lokalisasi perlu dipahami sebagai bagian dari arena kebijakan yang melibatkan lebih dari satu aktor. Dengan demikian, penutupan lokalisasi Karang Dempel dapat ditempatkan sebagai salah satu titik penting dalam genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Penutupan tersebut tidak hanya penting karena berkaitan dengan perubahan terhadap suatu ruang, tetapi juga karena dapat digunakan untuk menelusuri perubahan cara pemerintah memahami, mengetahui, mengklasifikasikan, dan mengintervensi prostitusi. Fokus penelitian bukan untuk mengasumsikan bahwa penutupan merupakan kebijakan yang lebih benar atau lebih efektif, melainkan untuk memahami kondisi yang memungkinkan kebijakan tersebut muncul serta perubahan yang terjadi setelahnya.

Dalam perspektif genealogis, penutupan Karang Dempel karena itu perlu ditempatkan dalam hubungan dengan lintasan kebijakan yang lebih panjang. Perda Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 menunjukkan konstruksi pelacuran sebagai patologi sosial dan memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penertiban terhadap tempat dan aktivitas yang dianggap berkaitan dengannya. Penutupan lokalisasi kemudian dapat dibaca sebagai salah satu perkembangan dalam praktik pengaturan ruang tersebut. Hubungan antara keduanya penting untuk melihat apakah terdapat kontinuitas dalam problematisasi prostitusi atau muncul bentuk baru dalam cara pemerintah mendefinisikan dan menangani persoalan tersebut. Penutupan lokalisasi Karang Dempel menjadi penting

dalam penelitian ini karena membuka ruang untuk memahami perubahan objek pemerintahan. Ketika objek yang sebelumnya relatif terkonsentrasi dalam ruang tertentu mengalami perubahan, pemerintah perlu membangun pengetahuan dan teknik pemerintahan yang memungkinkan objek tersebut tetap dapat diketahui dan diintervensi. Perubahan tersebut menjadi semakin kompleks ketika aktivitas prostitusi kemudian dapat berlangsung melalui jaringan komunikasi dan ruang privat. Kondisi ini menantang model pengendalian yang sepenuhnya berbasis teritorial dan mengarahkan perhatian penelitian pada transformasi prostitusi di era digital.

Pembahasan mengenai penutupan lokalisasi Karang Dempel tidak ditempatkan sebagai akhir dari kebijakan penanganan prostitusi. Penutupan justru menjadi salah satu titik transisi yang memungkinkan penelitian menelusuri perubahan problematisasi, perubahan sasaran kebijakan, perubahan ruang intervensi, serta perubahan teknologi pemerintahan. Dari titik inilah pembahasan dapat dilanjutkan pada transformasi prostitusi di era digital, ketika objek kebijakan tidak lagi selalu hadir dalam bentuk tempat yang dapat dikenali secara langsung.

D. TRANSFORMASI PROSTITUSI DI ERA DIGITAL

Perkembangan teknologi komunikasi membawa perubahan pada cara aktivitas prostitusi berlangsung dan bagaimana aktivitas tersebut dapat dikenali oleh pemerintah. Dalam pola yang lebih konvensional, prostitusi lebih mudah dikaitkan dengan ruang tertentu yang dapat diidentifikasi secara fisik. Perkembangan teknologi komunikasi membuat aktivitas tersebut dapat berlangsung melalui jaringan komunikasi dan ruang privat. Perubahan ini tidak hanya mengubah tempat berlangsungnya aktivitas, tetapi juga memengaruhi cara pemerintah membangun pengetahuan mengenai objek yang hendak diatur. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa prostitusi tidak lagi sepenuhnya dapat dipahami melalui pendekatan pengendalian berbasis wilayah. Ketika aktivitas tidak terpusat pada lokasi tertentu, pemerintah menghadapi objek kebijakan yang lebih bergerak, tersebar, dan berubah. Kondisi ini menimbulkan kebutuhan untuk membangun cara baru dalam mengenali, mengklasifikasikan, dan mengawasi aktivitas yang dianggap sebagai persoalan kebijakan. Dengan demikian, transformasi digital tidak hanya berkaitan dengan penggunaan teknologi, tetapi juga dengan perubahan cara masalah prostitusi dipahami dan dikelola.

Perubahan teknologi komunikasi dapat dilihat sebagai kondisi yang mendorong terbentuknya representasi baru mengenai prostitusi. Jika sebelumnya persoalan lebih mudah direpresentasikan melalui keberadaan tempat pelacuran atau lokalisasi, perkembangan teknologi menghadirkan persoalan mengenai aktivitas yang berlangsung di luar ruang yang mudah diamati. Perubahan objek tersebut dapat memengaruhi kategori yang digunakan pemerintah dalam memahami subjek, ruang, serta bentuk aktivitas yang dianggap perlu mendapatkan intervensi. Hal ini sejalan dengan pandangan Bacchi bahwa suatu masalah kebijakan tidak hanya ditemukan, tetapi dibentuk melalui cara kebijakan merepresentasikan apa yang dianggap sebagai masalah.

Transformasi tersebut juga berkaitan dengan hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan. Pemerintah memerlukan pengetahuan tertentu untuk menjadikan suatu aktivitas dapat diketahui dan diatur. Ketika aktivitas prostitusi semakin tersebar dan tidak selalu terlihat dalam ruang publik, mekanisme pembentukan pengetahuan mengenai aktivitas tersebut juga mengalami perubahan. Dalam perspektif Foucauldian, pengetahuan tidak berada di luar praktik kekuasaan. Proses klasifikasi, pengumpulan informasi, pembentukan kategori, dan penentuan apa yang dianggap dapat diketahui merupakan bagian dari mekanisme yang memungkinkan suatu objek menjadi dapat diatur. Perubahan tersebut juga dapat dibaca melalui konsep *governmentality.* Pemerintahan tidak hanya berlangsung melalui larangan atau penertiban secara langsung, tetapi juga melalui berbagai teknik untuk mengenali dan mengarahkan perilaku individu maupun populasi. Pengumpulan data, pengawasan, klasifikasi, pelayanan, pembinaan, dan pengaturan ruang merupakan bagian dari teknik pemerintahan yang dapat digunakan untuk mengelola suatu persoalan sosial. Ketika ruang aktivitas prostitusi berubah, teknik pemerintahan yang digunakan untuk mengenali dan mengelolanya juga dapat mengalami penyesuaian.

Transformasi digital memperlihatkan adanya perubahan pada objek pemerintahan. Objek yang sebelumnya lebih mudah dikenali melalui lokasi tertentu dapat menjadi lebih sulit ditentukan batasnya ketika aktivitas berlangsung melalui jaringan komunikasi dan ruang privat. Pemerintah kemudian tidak hanya berhadapan dengan persoalan mengenai lokasi, tetapi juga mengenai bagaimana suatu aktivitas dapat diketahui, siapa yang dapat dikategorikan sebagai sasaran kebijakan, serta bentuk intervensi apa yang dianggap sah. Pertanyaan tersebut penting karena kategori yang dibentuk melalui kebijakan dapat memengaruhi bentuk intervensi dan perlakuan terhadap subjek yang dikategorikan. Perubahan ini juga

menunjukkan bahwa kebijakan tidak selalu bergerak dari satu bentuk pengaturan menuju bentuk pengaturan yang sepenuhnya baru. Dalam pendekatan genealogis, perubahan perlu dilihat melalui hubungan antara kontinuitas dan diskontinuitas. Pengendalian terhadap prostitusi dapat tetap mempertahankan tujuan tertentu, seperti pengaturan ketertiban dan perlindungan sosial, tetapi cara pemerintah mengenali objek dan menjalankan intervensinya dapat berubah mengikuti kondisi sosial, teknologi, dan konfigurasi pengetahuan yang berkembang.

Transformasi ruang aktivitas juga memiliki konsekuensi terhadap strategi penanganan prostitusi. Kajian mengenai penutupan lokalisasi menunjukkan bahwa perubahan kebijakan terhadap ruang prostitusi tidak berhenti pada hilangnya suatu lokasi. Penutupan dapat berkaitan dengan perubahan aktivitas ekonomi, perpindahan ruang aktivitas, akses terhadap layanan, serta munculnya konsekuensi yang tidak selalu sepenuhnya diperkirakan dalam kebijakan awal. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa perubahan ruang dapat menghasilkan persoalan baru yang kemudian membutuhkan bentuk pengetahuan dan intervensi baru. Dalam konteks Kota Kupang, perubahan tersebut menjadi penting untuk dibaca sebagai bagian dari perkembangan kebijakan penanganan prostitusi. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 menunjukkan bentuk pengaturan yang kuat terhadap ruang prostitusi dengan menempatkan pelacuran sebagai patologi sosial yang perlu ditertibkan. Ketika aktivitas prostitusi kemudian dapat berlangsung melalui jaringan komunikasi dan ruang privat, model pengaturan yang berpusat pada tempat menghadapi objek yang memiliki karakter berbeda. Perubahan tersebut membuka pertanyaan mengenai bagaimana pemerintah Kota Kupang membentuk pengetahuan baru tentang prostitusi dan bagaimana perubahan tersebut memengaruhi cara penanganannya.

Era digital tidak cukup dipahami sebagai perubahan media atau sarana yang digunakan dalam aktivitas prostitusi. Bagi kajian genealogis, perubahan tersebut penting karena dapat menunjukkan perubahan dalam cara masalah dibentuk, pengetahuan diproduksi, subjek dikategorikan, serta teknik pemerintahan dijalankan. Fokusnya bukan untuk menentukan apakah teknologi membuat prostitusi meningkat atau menurun, karena file penelitian tidak menyediakan dasar empiris untuk kesimpulan tersebut. Fokusnya adalah menelusuri bagaimana perubahan kondisi sosial dan teknologi menciptakan kebutuhan untuk membangun cara baru dalam memahami dan mengatur prostitusi. Transformasi prostitusi di era digital menjadi salah satu titik penting dalam genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Perubahan dari pengaturan yang berorientasi

pada ruang fisik menuju persoalan yang lebih tersebar memperlihatkan bahwa kebijakan selalu berhubungan dengan kondisi yang memungkinkan suatu objek diketahui dan diatur. Perubahan tersebut juga memperkuat kebutuhan untuk melihat kebijakan bukan hanya sebagai rangkaian keputusan pemerintah, tetapi sebagai proses yang melibatkan problematisasi, produksi pengetahuan, relasi kekuasaan, serta teknik pemerintahan yang terus mengalami perubahan.

BAB 2

PERKEMBANGAN DAN DINAMIKA KEBIJAKAN PROSTITUSI

A. PERKEMBANGAN KAJIAN KEBIJAKAN PROSTITUSI

Kajian mengenai prostitusi berkembang melalui berbagai tradisi keilmuan yang menggunakan asumsi, kategori analitis, dan orientasi kebijakan yang berbeda. Perbedaan perspektif tersebut menyebabkan prostitusi tidak memiliki satu pengertian tunggal dalam literatur akademik. Prostitusi dapat dipahami sebagai persoalan moral dan ketertiban sosial, bentuk kerja, persoalan relasi gender, kerentanan sosial, eksploitasi, perdagangan orang, kesehatan publik, maupun persoalan hak. Cara pandang yang berbeda tersebut kemudian berpengaruh terhadap cara negara dan pemerintah mengembangkan kebijakan. Dalam literatur kebijakan prostitusi dikenal beberapa model utama, antara lain kriminalisasi atau prohibitionism, abolisionisme, kriminalisasi terhadap pembeli atau neo-abolitionism, legalisasi dan regulasi, serta dekriminalisasi. Masing-masing model memiliki dasar pemikiran, instrumen hukum, mekanisme pengawasan, dan konsekuensi sosial yang berbeda. Skilbrei dan Holmström (2013) menunjukkan bahwa model kebijakan prostitusi tidak dapat dipahami sebagai kategori yang sepenuhnya statis. Suatu model kebijakan terbentuk melalui proses sejarah dan dipengaruhi oleh konteks kelembagaan, konfigurasi aktor, serta perkembangan sosial dan politik di masing-masing negara. Karena itu, klasifikasi kebijakan prostitusi lebih tepat digunakan sebagai alat untuk memahami kecenderungan pengaturan daripada sebagai kategori yang sepenuhnya terpisah dan tidak berubah.

Dalam model kriminalisasi atau prohibitionism, prostitusi ditempatkan terutama sebagai praktik yang harus dibatasi atau dilarang melalui hukum pidana dan mekanisme penegakan. Negara menggunakan larangan, penertiban, razia, pembatasan ruang, dan berbagai bentuk pengawasan untuk mengurangi keberadaan prostitusi. Model ini umumnya berangkat

dari pandangan bahwa prostitusi berkaitan dengan persoalan moral, ketertiban umum, kriminalitas, atau kerentanan sosial tertentu. Abolisionisme berkembang dengan pendekatan yang berbeda. Fokus utamanya bukan semata-mata menghukum orang yang terlibat dalam prostitusi, tetapi menghapus kondisi sosial dan kelembagaan yang memungkinkan prostitusi berlangsung. Dalam perkembangan selanjutnya muncul neo-abolitionism, yang antara lain dikenal melalui model kriminalisasi pembeli atau client criminalization. Dalam model ini, pekerja seks tidak ditempatkan sebagai sasaran utama kriminalisasi, sedangkan permintaan terhadap jasa seksual menjadi sasaran intervensi hukum.

Legalisasi dan regulasi memandang prostitusi sebagai aktivitas yang dapat ditempatkan dalam kerangka hukum melalui mekanisme perizinan, zonasi, standar operasional, pemeriksaan kesehatan, perpajakan, dan pengawasan administratif. Pendekatan ini berusaha memindahkan sebagian aktivitas prostitusi dari ruang ilegal menuju ruang yang dapat diawasi negara. Namun, legalisasi tidak selalu berarti bahwa seluruh aktivitas prostitusi masuk ke dalam sistem hukum. Dalam praktiknya dapat tetap terdapat aktivitas yang berada di luar sistem perizinan dan pengawasan. Weitzer (2012) menunjukkan bahwa perubahan dari praktik yang dilarang menuju legalisasi dan regulasi tidak secara otomatis menghilangkan stigma, pasar yang tidak berizin, atau persoalan implementasi. Perubahan status hukum hanya merupakan salah satu aspek dari perubahan kebijakan. Cara aparat menerapkan aturan, cara masyarakat menerima kebijakan, serta cara pelaku usaha dan pekerja beradaptasi terhadap regulasi turut menentukan hasil akhirnya. Perspektif tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan prostitusi tidak cukup dipahami melalui pertanyaan apakah prostitusi dilarang atau diperbolehkan. Perhatian juga perlu diarahkan pada bagaimana hukum bekerja dalam kehidupan sosial. Scoular (2015), melalui perspektif sosio-legal dan governmentality, menunjukkan bahwa hukum tidak hanya berfungsi sebagai instrumen larangan. Hukum juga berperan dalam membentuk subjek, mengatur ruang, menetapkan norma, dan menentukan batas antara tindakan yang dianggap legal dan ilegal. Kebijakan prostitusi dapat dipahami sebagai proses pengaturan yang lebih luas daripada sekadar kriminalisasi atau legalisasi. Negara tidak hanya menentukan tindakan apa yang diperbolehkan dan dilarang. Negara juga menentukan siapa yang menjadi sasaran pengawasan, ruang mana yang dianggap dapat ditoleransi, perilaku apa yang dianggap menyimpang, serta bentuk intervensi apa yang dianggap sah.

a. Implementasi Kebijakan dan Regulatory Drift

Perhatian terhadap implementasi semakin memperlihatkan bahwa kebijakan yang dirumuskan secara formal tidak selalu menghasilkan praktik yang sesuai dengan tujuan awalnya. Perbedaan antara kebijakan formal dan praktik di lapangan dapat muncul karena adanya diskresi, perubahan kelembagaan, kepentingan aktor, keterbatasan sumber daya, maupun perubahan kondisi sosial. Wagenaar et al. (2017) menunjukkan fenomena tersebut dalam studi mengenai implementasi kebijakan prostitusi di Austria dan Belanda. Mereka memperlihatkan bagaimana kebijakan dapat mengalami perubahan melalui proses regulatory drift dan implementation/agency capture. Perubahan tidak selalu terjadi melalui revisi undang-undang atau perubahan kebijakan secara resmi. Perubahan juga dapat berlangsung melalui keputusan-keputusan kecil yang dibuat oleh aktor pada tingkat implementasi. Temuan tersebut menunjukkan pentingnya membedakan antara kebijakan sebagai dokumen formal dan kebijakan sebagai praktik pemerintahan. Aturan yang sama dapat menghasilkan praktik yang berbeda ketika diterapkan oleh lembaga, aparat, atau pemerintah daerah yang berbeda. Karena itu, studi mengenai kebijakan prostitusi perlu memperhatikan aktor, instrumen kebijakan, diskresi, mekanisme pengawasan, serta praktik kelembagaan yang membentuk implementasi. Pendekatan ini juga memperluas pemahaman mengenai perubahan kebijakan. Perubahan tidak selalu berbentuk pergantian rezim kebijakan secara formal. Dalam beberapa kasus, kebijakan dapat tetap menggunakan dasar hukum yang sama, tetapi cara pelaksanaannya berubah secara bertahap. Perubahan semacam ini penting untuk memahami bagaimana pengaturan prostitusi berkembang dari waktu ke waktu.

b. Kebijakan Prostitusi, Kesehatan, dan Keselamatan

Perdebatan mengenai kebijakan prostitusi juga berkembang melalui kajian kesehatan dan keselamatan. Pendekatan ini memberikan perhatian terhadap dampak konkret dari lingkungan hukum, stigma, kriminalisasi, dan praktik penegakan hukum terhadap orang yang terlibat dalam prostitusi. Platt et al. (2018), melalui systematic review dan meta-analysis, menemukan hubungan antara kriminalisasi dan praktik policing dengan berbagai risiko, termasuk kekerasan, persoalan kesehatan seksual dan emosional, serta hambatan terhadap akses pelayanan kesehatan dan sosial. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan prostitusi tidak hanya menghasilkan konsekuensi hukum dan administratif. Kebijakan juga dapat memengaruhi kondisi sosial, kesehatan, dan keselamatan kelompok yang

menjadi sasaran intervensi. Perspektif kesehatan publik karena itu memperluas pembahasan kebijakan prostitusi. Keberhasilan kebijakan tidak cukup dinilai berdasarkan jumlah razia, penutupan lokasi, atau penurunan aktivitas yang terlihat di ruang publik. Evaluasi juga perlu mempertimbangkan perubahan pola risiko, akses terhadap pelayanan kesehatan, tingkat kekerasan, kondisi kerja, dan kemampuan kelompok sasaran untuk memperoleh perlindungan sosial.

c. Transformasi Prostitusi di Era Digital

Perkembangan teknologi digital membawa perubahan penting terhadap ruang dan cara berlangsungnya aktivitas seksual komersial. Internet, media sosial, aplikasi komunikasi, dan berbagai platform digital memungkinkan proses pencarian pelanggan, komunikasi, promosi, negosiasi, dan pengaturan pertemuan berlangsung tanpa harus menggunakan ruang prostitusi konvensional. Cunningham et al. (2018) menunjukkan bahwa teknologi internet memberikan cara baru bagi pekerja seks untuk mengorganisasi, memasarkan, dan mengelola aktivitas kerja. Teknologi juga dapat menciptakan bentuk risiko baru. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa teknologi tidak hanya menjadi alat komunikasi, tetapi turut memengaruhi struktur pasar dan cara hubungan antara penyedia jasa, pelanggan, perantara, dan pihak pengawas terbentuk. Sanders et al. (2018), melalui kajian mengenai Internet Sex Work, juga menunjukkan bahwa perkembangan teknologi telah membentuk kembali pasar seksual komersial, strategi kerja, keselamatan, dan tantangan regulasi. Aktivitas seksual komersial yang sebelumnya lebih mudah dikenali melalui lokasi fisik menjadi semakin tersebar dalam ruang digital. Perubahan tersebut menghadirkan tantangan baru bagi pemerintah. Pengendalian yang sebelumnya berorientasi pada lokasi fisik, seperti lokalisasi, tempat hiburan, rumah bordil, atau kawasan tertentu, menghadapi situasi ketika aktivitas dapat berlangsung melalui jaringan digital yang lebih fleksibel. Pengawasan kemudian tidak hanya diarahkan pada tempat, tetapi juga pada akun, platform, komunikasi, transaksi, dan jaringan hubungan yang terbentuk secara digital.

d. Prostitusi Daring dalam Konteks Indonesia

Perubahan tersebut juga terjadi di Indonesia. Perkembangan media sosial dan teknologi komunikasi telah membuka ruang baru bagi penyelenggaraan jasa seksual komersial. Aktivitas yang sebelumnya lebih banyak dikaitkan dengan lokasi tertentu dapat berpindah ke ruang digital dengan pola komunikasi dan transaksi yang berbeda. Juditha (2021)

menunjukkan perkembangan prostitusi online melalui media sosial serta perubahan pola penyelenggaraan jasa seksual komersial. Media sosial memungkinkan komunikasi antara penyedia jasa dan calon pelanggan berlangsung secara langsung dan lebih fleksibel. Perubahan ini sekaligus membuat batas antara ruang publik, ruang privat, dan ruang komersial menjadi semakin kompleks. Samusamu et al. (2023) membahas kebijakan penanggulangan prostitusi online melalui media sosial dari perspektif hukum dan kebijakan. Kajian tersebut memperlihatkan bahwa perkembangan teknologi menghadirkan persoalan baru bagi mekanisme pengaturan yang sebelumnya lebih banyak berorientasi pada ruang fisik. Perkembangan prostitusi daring dengan demikian menunjukkan adanya perubahan arena kebijakan. Pemerintah tidak lagi hanya berhadapan dengan aktivitas yang berlangsung di lokasi tertentu. Pemerintah juga berhadapan dengan aktivitas yang tersebar melalui jaringan digital. Kondisi tersebut menuntut perubahan pada mekanisme pengawasan, koordinasi antarlembaga, serta cara mengidentifikasi dan mengintervensi aktivitas yang dianggap melanggar hukum atau norma sosial.

e. Keterbatasan Geografis dalam Kajian Kebijakan Prostitusi

Perkembangan kajian prostitusi juga perlu dilihat dari distribusi geografis produksi pengetahuan. Sebagian besar literatur kebijakan prostitusi berkembang dalam konteks negara-negara Barat, khususnya negara berbahasa Inggris. Kondisi tersebut berpengaruh terhadap konsep, kategori, dan kerangka analitis yang dominan dalam studi prostitusi. Karlsson (2022), melalui scoping review terhadap 351 studi, menunjukkan bahwa penelitian mengenai kebijakan sex work banyak dilakukan di negara-negara berbahasa Inggris. Penelitian empiris dari Asia, Afrika, dan Amerika Latin masih relatif terbatas. Kajian tersebut juga menunjukkan bahwa kriminalisasi, perdagangan orang, dan stigma merupakan tema yang banyak dibahas dalam literatur. Temuan tersebut menunjukkan pentingnya memperluas studi kebijakan prostitusi ke berbagai konteks sosial dan kelembagaan. Kebijakan yang berkembang di Eropa, Amerika Utara, atau negara berbahasa Inggris tidak selalu dapat digunakan secara langsung untuk menjelaskan pengalaman negara-negara Asia. Perbedaan sistem hukum, struktur pemerintahan, norma sosial, konfigurasi ekonomi, dan sejarah kebijakan dapat menghasilkan pola pengaturan yang berbeda. Konteks lokal karena itu memiliki posisi penting dalam kajian prostitusi. Studi lokal dapat memperlihatkan bagaimana konsep kebijakan yang bersifat umum diterjemahkan ke dalam praktik pemerintahan tertentu.

Studi tersebut juga dapat menunjukkan bentuk-bentuk pengaturan yang tidak selalu terlihat dalam literatur global.

f. Kebijakan Prostitusi di Kota Kupang

Konteks Kota Kupang memberikan contoh penting untuk memahami hubungan antara kebijakan, ruang, masyarakat, dan perubahan teknologi pemerintahan. Salah satu peristiwa penting dalam sejarah pengaturan prostitusi di kota ini adalah penutupan Lokalisasi Karang Dempel. Kleden (2021) memberikan pijakan empiris melalui kajian mengenai penutupan Lokalisasi Karang Dempel dan implikasi sosialnya. Penutupan tersebut tidak hanya berkaitan dengan persoalan administratif. Peristiwa tersebut juga memunculkan perdebatan mengenai moralitas, kesehatan, perlindungan, ekonomi, dan dampak sosial. Penutupan lokalisasi menunjukkan perubahan penting dalam cara pemerintah menangani prostitusi. Pengaturan yang sebelumnya dapat dilakukan melalui konsentrasi aktivitas pada ruang tertentu bergeser menuju pengendalian yang lebih tersebar. Ketika ruang lokalisasi ditutup, aktivitas prostitusi tidak serta-merta hilang. Sebagian aktivitas dapat berpindah ke ruang lain, termasuk ruang yang lebih privat dan kemudian ruang digital. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan penutupan lokalisasi perlu dipahami sebagai bagian dari proses yang lebih panjang. Penutupan suatu lokasi bukan hanya tindakan administratif, tetapi dapat mengubah konfigurasi ruang, pola mobilitas, hubungan antaraktor, mekanisme pengawasan, dan bentuk aktivitas seksual komersial.

Pengalaman Kota Kupang memperlihatkan bahwa sejarah kebijakan prostitusi tidak hanya terdiri atas perubahan peraturan. Sejarah tersebut juga mencakup perubahan cara pemerintah mendefinisikan masalah, mengidentifikasi kelompok sasaran, mengatur ruang, menggunakan instrumen pengawasan, dan merespons perubahan teknologi. Dengan demikian, perkembangan kajian prostitusi dapat dibaca sebagai pergeseran dari perhatian terhadap larangan dan legalitas menuju perhatian yang lebih luas terhadap regulasi, implementasi, dampak sosial, kesehatan, ruang, teknologi, dan praktik pemerintahan. Perspektif tersebut memungkinkan prostitusi dipahami bukan hanya sebagai aktivitas yang diatur oleh hukum, tetapi juga sebagai objek yang terus dibentuk melalui pengetahuan, kebijakan, institusi, ruang, dan teknologi. Khususnya Kota Kupang, pendekatan ini membantu menempatkan perubahan dari lokalisasi menuju ruang digital dalam satu rangkaian perkembangan kebijakan. Perubahan tersebut memperlihatkan bahwa transformasi prostitusi tidak hanya menyangkut perpindahan tempat berlangsungnya aktivitas, tetapi juga

perubahan dalam cara pemerintah menjalankan pengaturan dan pengawasan.

B. PERKEMBANGAN KAJIAN DIGITALISASI DAN REGULASI

Perkembangan teknologi digital telah membawa perubahan penting dalam kajian mengenai prostitusi dan aktivitas seksual komersial. Digitalisasi tidak hanya mengubah cara aktivitas seksual komersial dilakukan, tetapi juga mengubah ruang tempat aktivitas tersebut berlangsung, cara pelaku berinteraksi, serta mekanisme yang digunakan untuk mengatur dan mengawasinya. Aktivitas yang sebelumnya lebih mudah dikenali melalui lokasi fisik kini dapat berlangsung melalui platform digital, media sosial, aplikasi komunikasi, dan berbagai layanan berbasis internet. Perubahan tersebut mendorong perluasan perhatian akademik dari regulasi yang dilakukan oleh negara menuju berbagai bentuk regulasi yang berlangsung di dalam ekosistem digital. Swords et al. (2023), misalnya, menunjukkan bahwa arsitektur platform, ekonomi digital, moderasi konten, dan pengaturan visibilitas turut membentuk kondisi kerja seksual. Platform tidak hanya menyediakan ruang bagi pengguna untuk berinteraksi. Struktur teknis dan aturan yang diterapkan platform juga memengaruhi bagaimana pengguna dapat menampilkan diri, berkomunikasi, memperoleh pelanggan, dan mempertahankan keberadaan digitalnya.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa desain teknologi memiliki konsekuensi regulatif. Algoritma, sistem rekomendasi, pengaturan akun, mekanisme pelaporan, kebijakan konten, serta tingkat visibilitas suatu akun dapat memengaruhi peluang seseorang untuk menjalankan aktivitasnya di ruang digital. Dengan demikian, regulasi tidak selalu hadir dalam bentuk larangan hukum yang eksplisit. Regulasi juga dapat bekerja melalui desain dan pengelolaan infrastruktur digital. Stegeman (2024) memperlihatkan perkembangan tersebut melalui kajian mengenai platform webcam seksual. Aturan mengenai konten yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan menghasilkan bentuk regulasi privat terhadap ekspresi dan praktik kerja seksual. Platform memiliki kemampuan untuk menetapkan standar perilaku, menentukan konten yang dapat ditampilkan, memberikan sanksi terhadap pelanggaran, dan mengatur akses pengguna terhadap ruang digital. Dalam konteks ini, platform menjalankan fungsi regulatif yang sebelumnya lebih sering diasosiasikan dengan institusi negara.

Fenomena serupa juga terlihat dalam penggunaan media sosial. Davisson dan Alati (2024) menunjukkan bahwa pedoman komunitas dan kebijakan platform dapat membatasi keberadaan digital serta ekspresi pekerja seks. Penghapusan konten, pembatasan akun, pengurangan

visibilitas, dan pembatasan jenis ekspresi tertentu dapat memengaruhi kemampuan pengguna untuk berkomunikasi dan mempertahankan aktivitas ekonomi melalui platform digital. Kajian-kajian tersebut memperluas pengertian tentang regulasi dalam studi prostitusi. Regulasi tidak lagi hanya dipahami sebagai tindakan negara melalui undang-undang, peraturan daerah, aparat penegak hukum, atau kebijakan administratif. Regulasi juga dapat berlangsung melalui aktor non-negara, terutama perusahaan teknologi yang mengelola platform digital. Aktor tersebut memiliki seperangkat aturan, prosedur, standar komunitas, sistem moderasi, dan mekanisme sanksi yang secara langsung memengaruhi perilaku pengguna.

Perkembangan ini menghasilkan bentuk hubungan yang semakin kompleks antara negara, platform digital, dan pengguna. Negara tetap memiliki kewenangan untuk menetapkan norma hukum dan melakukan penegakan. Namun, platform memiliki kewenangan untuk menentukan bagaimana aktivitas tertentu dapat muncul, berinteraksi, atau bertahan di dalam ruang digital. Pengguna kemudian harus menyesuaikan perilakunya dengan dua lingkungan regulasi sekaligus, yaitu regulasi formal negara dan regulasi privat platform. Digitalisasi juga mengubah persoalan visibilitas. Dalam ruang fisik, keberadaan aktivitas seksual komersial dapat dikaitkan dengan lokasi, waktu, dan karakteristik ruang tertentu. Dalam ruang digital, keberadaan suatu aktivitas bergantung pada kemampuan pengguna untuk ditemukan, ditampilkan, direkomendasikan, dan dipertahankan oleh sistem platform. Karena itu, visibilitas menjadi bagian penting dari proses regulasi.

Pengaturan visibilitas dapat berlangsung melalui berbagai mekanisme, seperti penghapusan konten, pembatasan jangkauan, penangguhan akun, klasifikasi konten, pembatasan pencarian, serta perubahan aturan komunitas. Mekanisme tersebut dapat mengubah perilaku tanpa harus menggunakan larangan pidana. Pengguna dapat menyesuaikan bahasa, gambar, identitas, cara berkomunikasi, dan strategi pemasaran agar sesuai dengan aturan platform. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa digitalisasi tidak sekadar memindahkan aktivitas seksual komersial dari ruang fisik ke ruang virtual. Digitalisasi juga menghasilkan bentuk ruang regulatif baru. Ruang tersebut memiliki aktor, aturan, mekanisme pengawasan, sistem klasifikasi, dan bentuk sanksi yang berbeda dari ruang fisik. Oleh karena itu, perubahan teknologi perlu dipahami sebagai bagian dari perubahan cara regulasi bekerja.

Perkembangan ini juga memperlihatkan semakin beragamnya teknologi pengaturan perilaku. Pengawasan tidak selalu dilakukan melalui kehadiran aparat di lokasi tertentu. Pengawasan dapat berlangsung melalui data, akun

pengguna, sistem moderasi, algoritma, mekanisme pelaporan, serta pengelolaan akses terhadap platform. Perubahan tersebut memperluas objek pengawasan dari tubuh dan ruang fisik menuju aktivitas, informasi, komunikasi, dan jejak digital. Perkembangan kajian digitalisasi dan regulasi dengan demikian menunjukkan adanya pergeseran penting dalam memahami hubungan antara prostitusi dan pemerintahan. Pada ruang fisik, perhatian banyak diarahkan pada lokasi, zonasi, penertiban, dan pengawasan langsung. Pada ruang digital, perhatian berkembang menuju platform, aturan konten, visibilitas, moderasi, data, dan mekanisme pengendalian berbasis teknologi. Perubahan tersebut tidak berarti bahwa regulasi negara menjadi tidak penting. Sebaliknya, regulasi negara dan regulasi platform dapat bekerja secara bersamaan. Kebijakan negara dapat memengaruhi aturan platform, sementara kebijakan platform dapat menentukan bagaimana aktivitas tertentu dapat berlangsung dalam praktik. Hubungan keduanya menjadi salah satu aspek penting dalam memahami regulasi prostitusi pada era digital.

Perkembangan kajian digitalisasi memperlihatkan bahwa perubahan arena prostitusi juga diikuti oleh perubahan teknologi pemerintahan. Pengendalian yang sebelumnya berorientasi pada lokasi fisik semakin berhadapan dengan aktivitas yang tersebar melalui jaringan digital. Regulasi kemudian tidak hanya berlangsung melalui hukum dan institusi negara, tetapi juga melalui infrastruktur teknologi dan mekanisme privat yang mengatur akses, visibilitas, komunikasi, dan perilaku pengguna. Perubahan ini menjadi bagian penting dalam memahami transformasi kebijakan prostitusi dari pengendalian berbasis ruang menuju pengaturan yang semakin tersebar, digital, dan berjejaring.

C. KAJIAN DISKURSUS, STIGMA, DAN PRODUKSI PENGETAHUAN

Kajian mengenai prostitusi tidak hanya berkembang pada persoalan hukum, kebijakan, dan praktik penegakan, tetapi juga pada cara prostitusi dibicarakan, didefinisikan, dan dipahami dalam masyarakat. Perhatian terhadap dimensi diskursif muncul dari pemahaman bahwa suatu persoalan sosial tidak hadir sebagai realitas yang sepenuhnya netral. Cara suatu persoalan disebut, dikategorikan, dan dijelaskan dapat memengaruhi cara masyarakat dan pemerintah meresponsnya.

Dalam prostitusi, istilah seperti penyimpangan moral, penyakit masyarakat, gangguan ketertiban, eksploitasi, perdagangan orang, pekerja seks, atau korban memiliki konsekuensi yang berbeda. Setiap istilah membawa asumsi mengenai siapa yang dianggap bermasalah, tindakan apa yang perlu dilakukan, dan bentuk intervensi apa yang dianggap sah. Karena

itu, bahasa yang digunakan dalam kebijakan merupakan bagian dari proses pembentukan objek kebijakan. Yudha et al. (2025), misalnya, menunjukkan bahwa narasi yang digunakan oleh aktor negara dapat memproduksi stigma dan kategori tertentu mengenai prostitusi. Narasi tersebut tidak hanya menggambarkan kondisi yang telah ada, tetapi juga dapat membentuk cara suatu kelompok dipahami dan diperlakukan. Ketika prostitusi secara konsisten dikaitkan dengan kriminalitas, penyakit masyarakat, ancaman moral, atau gangguan ketertiban, kategori tersebut dapat menjadi dasar bagi legitimasi tindakan pengawasan, penertiban, dan pembatasan. Stigma dalam konteks ini tidak hanya muncul dalam interaksi sosial sehari-hari. Stigma juga dapat dibentuk dan diperkuat melalui bahasa kebijakan, pemberitaan, dokumen pemerintah, pernyataan pejabat, dan praktik kelembagaan. Penggunaan kategori tertentu dapat menciptakan pembedaan antara perilaku yang dianggap normal dan perilaku yang dianggap menyimpang. Pembedaan tersebut kemudian dapat memengaruhi bagaimana subjek tertentu memperoleh atau kehilangan akses terhadap perlindungan, pelayanan, dan ruang sosial.

Perspektif tersebut memiliki hubungan erat dengan gagasan produksi pengetahuan. Pengetahuan mengenai prostitusi tidak hanya terdiri atas data mengenai jumlah pekerja seks, lokasi prostitusi, atau karakteristik pasar seksual. Pengetahuan juga mencakup kategori, definisi, indikator, klasifikasi, dan cara menjelaskan suatu fenomena. Ketika suatu cara memahami prostitusi memperoleh legitimasi melalui lembaga pemerintah, akademisi, media, atau institusi sosial lainnya, cara pandang tersebut dapat memperoleh posisi yang lebih kuat dalam pembentukan kebijakan.

Dalam perspektif Foucauldian, hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan menjadi bagian penting untuk memahami proses tersebut. Pengetahuan tidak ditempatkan semata-mata sebagai informasi yang netral, sedangkan kekuasaan tidak hanya dipahami sebagai kemampuan untuk memerintah atau memaksa. Keduanya berhubungan dalam proses pembentukan kategori, norma, dan kebenaran yang digunakan untuk mengatur perilaku. Khan dan MacEachen (2021) menegaskan pentingnya memperhatikan hubungan antara konstruksi realitas, ketimpangan kekuasaan, legitimasi sosial, dan proses ketika suatu versi realitas memperoleh status sebagai kebenaran dalam analisis Foucauldian. Perspektif tersebut membantu melihat bagaimana suatu pemahaman tertentu mengenai prostitusi dapat menjadi dominan dibandingkan pemahaman lainnya. Dengan pendekatan ini, pertanyaan mengenai kebijakan prostitusi tidak berhenti pada apa yang tertulis dalam peraturan. Perhatian juga diarahkan pada bagaimana masalah tersebut didefinisikan.

Siapa yang mendefinisikannya. Pengetahuan apa yang digunakan untuk mendukung definisi tersebut. Kelompok mana yang ditempatkan sebagai sasaran intervensi. Serta bentuk tindakan apa yang kemudian dianggap rasional dan sah.

Hansen dan Triantafillou (2022) memberikan perhatian terhadap aspek metodologis dalam analisis Foucauldian. Mereka menekankan pentingnya *curiosity, nominalism, conceptual grounding*, dan exemplarity. Keempat aspek tersebut membantu peneliti untuk tidak menerima kategori sosial dan kebijakan sebagai sesuatu yang sudah pasti. Kategori perlu dilacak pembentukannya, konsep perlu ditempatkan secara jelas, dan contoh empiris perlu digunakan untuk menunjukkan bagaimana praktik pemerintahan berlangsung dalam konteks tertentu. Pendekatan tersebut penting dalam kajian prostitusi karena istilah dan kategori yang digunakan pemerintah dapat mengalami perubahan. Prostitusi pada suatu periode dapat dipahami terutama sebagai persoalan moral dan ketertiban. Pada periode lain, persoalan tersebut dapat dikonstruksikan sebagai masalah kesehatan, eksploitasi, perdagangan orang, keamanan, atau perlindungan sosial. Perubahan kategori tersebut menunjukkan bahwa objek kebijakan dapat mengalami perubahan seiring dengan perubahan pengetahuan, kepentingan, institusi, dan strategi pemerintahan.

Selain pendekatan Foucauldian, kajian konstruksi masalah kebijakan juga berkembang melalui pendekatan What's the Problem Represented to Be? (WPR). Pendekatan ini mengarahkan perhatian pada cara suatu kebijakan merepresentasikan masalah. Tawell dan McCluskey (2022) menunjukkan bahwa WPR dapat digunakan untuk mengidentifikasi asumsi dan diskursus yang mendasari konstruksi masalah kebijakan. Pertanyaan utama dalam pendekatan tersebut bukan hanya “Apa masalahnya?”, tetapi juga “Bagaimana masalah tersebut direpresentasikan?” Pertanyaan ini penting karena representasi masalah menentukan jenis solusi yang kemudian dianggap tepat. Jika prostitusi direpresentasikan sebagai persoalan ketertiban umum, maka penertiban dan pengawasan ruang dapat menjadi solusi yang dianggap rasional. Jika prostitusi direpresentasikan sebagai persoalan eksploitasi, maka perlindungan korban dan pemberantasan jaringan dapat memperoleh prioritas. Jika prostitusi dipahami sebagai persoalan kesehatan publik, maka pelayanan kesehatan dan pengurangan risiko dapat menjadi bagian utama dari respons kebijakan. Dengan demikian, perbedaan kebijakan tidak hanya menunjukkan perbedaan pilihan instrumen. Perbedaan tersebut juga mencerminkan perbedaan dalam cara masalah didefinisikan. Perubahan kebijakan dapat terjadi ketika representasi mengenai masalah mengalami perubahan atau

ketika representasi lama mulai berhadapan dengan kondisi sosial dan teknologi yang baru.

Kajian mengenai diskursus juga memperlihatkan pentingnya memperhatikan posisi subjek. Ketika pemerintah menggunakan kategori seperti pekerja seks, korban, pelaku, pelanggan, mucikari, penderita, atau pelanggar ketertiban, kategori tersebut tidak hanya memberikan nama. Kategori tersebut menempatkan individu dalam posisi tertentu terhadap hukum dan institusi pemerintahan. Setiap posisi membawa konsekuensi yang berbeda dalam hal pengawasan, perlindungan, pertanggungjawaban, dan akses terhadap pelayanan. Proses pembentukan subjek tersebut dapat berlangsung melalui berbagai praktik. Peraturan menentukan kategori hukum. Aparat menerapkan kategori tersebut dalam penegakan. Institusi kesehatan menggunakan kategori tertentu dalam pelayanan. Media memproduksi narasi publik. Sementara itu, masyarakat memberikan penerimaan atau penolakan terhadap kategori yang berkembang. Karena itu, produksi pengetahuan mengenai prostitusi berlangsung melalui jaringan aktor dan institusi yang saling berhubungan.

Perkembangan teknologi digital kemudian menambah kompleksitas proses tersebut. Kategori dan stigma tidak hanya diproduksi melalui dokumen kebijakan atau institusi formal, tetapi juga melalui platform digital, sistem moderasi, media sosial, dan mekanisme visibilitas. Konten mengenai prostitusi dapat ditampilkan, dibatasi, dihapus, atau diklasifikasikan berdasarkan aturan yang dibuat oleh platform. Dengan demikian, produksi pengetahuan dan pembentukan subjek semakin berlangsung dalam ruang yang melibatkan negara sekaligus aktor privat.

Diskursus, stigma, produksi pengetahuan, dan regulasi merupakan proses yang saling berkaitan. Diskursus membentuk cara suatu persoalan dipahami. Pengetahuan memberikan dasar bagi klasifikasi dan intervensi. Kekuasaan menentukan pengetahuan dan kategori mana yang memperoleh legitimasi lebih besar. Regulasi kemudian menerjemahkan pemahaman tersebut ke dalam aturan dan praktik. Pada saat yang sama, penerapan kebijakan dapat memperkuat kembali kategori dan pengetahuan yang menjadi dasar kebijakan tersebut. Kajian Foucauldian dan WPR karena itu menyediakan perangkat konseptual untuk membaca kebijakan prostitusi secara lebih kritis. Fokusnya tidak hanya pada isi kebijakan, tetapi juga pada proses pembentukan masalah, asumsi yang mendasari kebijakan, kategori yang digunakan, pengetahuan yang memperoleh legitimasi, serta bentuk hubungan kekuasaan yang memungkinkan suatu cara memahami prostitusi menjadi dominan.

Dalam perkembangan kajian prostitusi, perspektif tersebut melengkapi kajian mengenai rezim kebijakan, implementasi, kesehatan, dan digitalisasi. Jika kajian rezim kebijakan menjelaskan bentuk-bentuk pengaturan, kajian implementasi menjelaskan bagaimana aturan diterapkan, dan kajian digitalisasi menjelaskan perubahan arena regulasi, maka kajian diskursus dan produksi pengetahuan membantu menjelaskan bagaimana prostitusi terlebih dahulu dibentuk sebagai objek yang dapat diketahui, dikategorikan, dan diatur. Pendekatan ini juga memungkinkan perubahan kebijakan dipahami sebagai perubahan dalam cara pemerintah melihat dan mendefinisikan prostitusi. Perubahan dari pengendalian lokalisasi menuju penutupan lokasi, kemudian menuju pengawasan aktivitas yang lebih tersebar dan berbasis digital, dapat dilihat bukan hanya sebagai perubahan instrumen. Perubahan tersebut juga berkaitan dengan perubahan pengetahuan, kategori masalah, sasaran intervensi, dan cara kekuasaan bekerja. Kajian tentang diskursus, stigma, dan produksi pengetahuan menempatkan kebijakan prostitusi sebagai proses yang melibatkan pembentukan makna sekaligus pengaturan perilaku. Prostitusi tidak hanya menjadi objek hukum dan administrasi, tetapi juga objek pengetahuan. Cara prostitusi didefinisikan dan dibicarakan turut menentukan bagaimana pemerintah, institusi, dan masyarakat merancang serta menjalankan berbagai bentuk intervensi.

BAB 3

KEBIJAKAN PUBLIK DAN KONSTRUKSI MASALAH KEBIJAKAN

A. KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan salah satu konsep utama dalam studi pemerintahan dan administrasi publik. Secara umum, kebijakan publik dapat dipahami sebagai rangkaian keputusan dan tindakan pemerintah yang diarahkan untuk merespons persoalan yang dianggap memiliki kepentingan publik. Kebijakan tidak hanya berbentuk keputusan tertulis, tetapi juga mencakup proses, instrumen, tindakan, dan praktik yang digunakan pemerintah dalam mencapai tujuan tertentu. Hill dan Varone (2021) menjelaskan bahwa kebijakan publik perlu dipahami sebagai proses yang mencakup berbagai tahapan dan aktivitas pemerintahan. Proses tersebut meliputi penetapan agenda, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi, evaluasi, dan perubahan kebijakan. Setiap tahap melibatkan aktor, kepentingan, institusi, sumber daya, serta hubungan kekuasaan yang dapat memengaruhi arah kebijakan. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak dapat direduksi menjadi produk hukum atau keputusan formal. Sebuah peraturan hanya merupakan salah satu bentuk keluaran kebijakan. Proses sebelum dan sesudah peraturan ditetapkan juga menjadi bagian penting dari kebijakan. Cara pemerintah mendefinisikan masalah, memilih alternatif tindakan, mengalokasikan sumber daya, mengorganisasi birokrasi, dan menerapkan keputusan turut menentukan bagaimana kebijakan bekerja dalam kehidupan sosial.

Hill dan Hupe (2022) menempatkan implementasi sebagai bagian penting dalam memahami kebijakan publik. Kebijakan mengalami proses penerjemahan ketika masuk ke dalam praktik administrasi. Aparat dan lembaga pelaksana dapat menggunakan diskresi dalam menerapkan aturan. Kondisi organisasi, sumber daya, koordinasi antarlembaga, serta lingkungan sosial juga dapat memengaruhi hasil implementasi. Karena itu, terdapat

kemungkinan perbedaan antara kebijakan sebagaimana dirumuskan dan kebijakan sebagaimana dijalankan. Matolcsi (2022) juga memperlihatkan pentingnya melihat kebijakan sebagai proses yang melibatkan berbagai aktor dan praktik. Pemerintah tidak selalu menjadi satu-satunya pihak yang memengaruhi arah kebijakan. Lembaga penegak hukum, organisasi masyarakat, kelompok kepentingan, tenaga profesional, pelaku usaha, media, dan masyarakat dapat terlibat dalam pembentukan serta pelaksanaan kebijakan. Konfigurasi aktor tersebut dapat berubah sesuai dengan persoalan dan konteks kebijakan.

a. Penanganan prostitusi

Dalam konteks penanganan prostitusi, konsep kebijakan publik memiliki cakupan yang luas. Kebijakan tidak hanya hadir melalui peraturan yang secara eksplisit menggunakan istilah prostitusi. Pemerintah dapat menangani prostitusi melalui kebijakan ketertiban umum, kesehatan, perlindungan sosial, pemberdayaan perempuan, pencegahan perdagangan orang, perizinan usaha, pengelolaan ruang, kependudukan, maupun penegakan hukum. Pendekatan tersebut penting karena prostitusi merupakan persoalan lintas sektor. Penanganannya dapat melibatkan berbagai perangkat pemerintah dengan kewenangan dan tujuan yang berbeda. Satuan kerja yang menangani ketertiban dapat melakukan penertiban ruang. Institusi kesehatan dapat menjalankan program pencegahan penyakit dan pelayanan kesehatan. Institusi sosial dapat melakukan rehabilitasi atau pemberdayaan. Aparat penegak hukum dapat melakukan penyelidikan dan penindakan terhadap aktivitas yang memenuhi unsur pelanggaran hukum. Kebijakan penanganan prostitusi dapat dilihat sebagai jaringan keputusan, tindakan, instrumen, dan praktik pemerintahan. Jaringan tersebut tidak selalu memiliki satu dokumen kebijakan yang menjadi pusat pengaturan. Berbagai kebijakan sektoral dapat menghasilkan efek yang secara bersama-sama membentuk cara prostitusi didefinisikan, diawasi, dibatasi, atau ditangani.

Kebijakan juga dapat hadir melalui tindakan pemerintah yang bersifat rutin. Operasi penertiban, pendataan, pemeriksaan, pengawasan tempat usaha, pemberian izin, penutupan lokasi, pemindahan aktivitas, penyediaan pelayanan sosial, dan kegiatan sosialisasi merupakan contoh tindakan yang dapat menghasilkan efek kebijakan. Praktik tersebut menunjukkan bahwa kebijakan berlangsung tidak hanya pada saat pemerintah membuat keputusan, tetapi juga ketika keputusan tersebut diterjemahkan dalam tindakan sehari-hari. Selain tindakan, pembiaran juga dapat memiliki konsekuensi kebijakan. Ketika pemerintah tidak melakukan intervensi

terhadap aktivitas tertentu, kondisi tersebut dapat memengaruhi perkembangan suatu praktik. Pembiaran tidak selalu berarti pemerintah secara resmi mengizinkan aktivitas tersebut. Namun, tingkat pengawasan, frekuensi penertiban, penggunaan diskresi, dan prioritas kelembagaan dapat menghasilkan tingkat toleransi yang berbeda dalam praktik.

b. Dimensi administratif

Dimensi administratif juga menjadi bagian penting. Pendataan, klasifikasi, pelaporan, pemetaan lokasi, penerbitan izin, pencatatan pelanggaran, dan dokumentasi kegiatan memungkinkan pemerintah membangun pengetahuan mengenai objek yang diatur. Melalui praktik administratif tersebut, pemerintah menentukan siapa yang masuk dalam kategori tertentu, lokasi mana yang dianggap bermasalah, aktivitas apa yang perlu diawasi, dan tindakan apa yang perlu dilakukan. Kebijakan publik memiliki dimensi material dan pengetahuan. Kebijakan menghasilkan tindakan dan perubahan di lapangan, tetapi pada saat yang sama kebijakan juga menghasilkan informasi mengenai objek yang diatur. Proses pendataan dan klasifikasi dapat membentuk cara pemerintah memahami persoalan. Pengetahuan tersebut kemudian dapat digunakan kembali sebagai dasar bagi perumusan dan pelaksanaan kebijakan berikutnya.

Pemahaman yang luas mengenai kebijakan publik juga membantu menjelaskan perubahan kebijakan dari waktu ke waktu. Perubahan tidak selalu terjadi melalui pencabutan dan penggantian peraturan. Kebijakan dapat berubah melalui perubahan prioritas, perubahan aktor, perubahan instrumen, perubahan praktik implementasi, atau perubahan cara pemerintah memahami persoalan. Karena itu, analisis kebijakan perlu memperhatikan kesinambungan sekaligus perubahan dalam praktik pemerintahan. Perubahan tersebut dapat terlihat dari pergeseran perhatian terhadap lokasi fisik menuju pengawasan terhadap aktivitas yang lebih tersebar. Pemerintah pada suatu periode dapat menekankan pengendalian kawasan atau lokalisasi. Pada periode berikutnya, perhatian dapat bergeser pada penutupan lokasi, mobilitas aktivitas, media sosial, komunikasi digital, atau bentuk aktivitas daring. Pergeseran tersebut menunjukkan bahwa perubahan kebijakan berkaitan dengan perubahan objek, ruang, teknologi, dan cara pemerintah melakukan intervensi.

c. Konsep kebijakan publik

Konsep kebijakan publik dengan demikian mencakup keputusan formal, tindakan pemerintah, instrumen kebijakan, implementasi, rutinitas administratif, penggunaan diskresi, serta tindakan atau pembiaran yang

menghasilkan konsekuensi bagi masyarakat. Pemahaman ini memungkinkan kebijakan dipelajari bukan hanya melalui isi peraturan, tetapi juga melalui praktik pemerintahan yang membentuk kehidupan sosial. Pendekatan tersebut membantu mengidentifikasi berbagai bentuk kebijakan yang secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi pengaturan prostitusi. Peraturan daerah merupakan salah satu sumber penting, tetapi bukan satu-satunya. Keputusan kepala daerah, program sektoral, operasi penertiban, kebijakan kesehatan, rehabilitasi sosial, pendataan, pemberdayaan, penutupan lokalisasi, perizinan, pengawasan ruang, dan praktik aparat juga merupakan bagian dari proses kebijakan.

Batas kebijakan tidak ditentukan semata-mata oleh nama atau judul dokumen, tetapi juga oleh fungsi dan efeknya terhadap objek yang diatur. Pendekatan ini memungkinkan kajian kebijakan prostitusi menangkap hubungan antara hukum, birokrasi, ruang, pelayanan sosial, penegakan, dan teknologi. Samusamu et al. (2023) dan Yudha et al. (2025) memperlihatkan pentingnya melihat kebijakan prostitusi melalui hubungan antara regulasi, aktor, praktik pemerintahan, dan konstruksi masalah. Konsep kebijakan publik pada akhirnya memberikan dasar untuk memahami pemerintahan sebagai proses yang berlangsung secara terus-menerus. Pemerintah tidak hanya membuat aturan, tetapi juga mendefinisikan masalah, menentukan sasaran intervensi, memilih instrumen, mengalokasikan sumber daya, mengawasi pelaksanaan, dan mengevaluasi hasil. Dalam konteks prostitusi, seluruh proses tersebut membentuk cara negara dan pemerintah daerah mengatur ruang, perilaku, kelompok sosial, serta bentuk aktivitas yang dianggap perlu ditangani.

B. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Proses kebijakan publik merupakan rangkaian aktivitas yang berlangsung sejak suatu persoalan memperoleh perhatian pemerintah hingga kebijakan dirumuskan, dilaksanakan, dievaluasi, dan mengalami perubahan. Dalam literatur kebijakan publik, proses tersebut sering dijelaskan melalui beberapa tahapan, yaitu agenda setting, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi, evaluasi, dan perubahan kebijakan. Tahapan tersebut membantu menjelaskan bagaimana suatu persoalan bergerak dari ruang publik menuju arena pemerintahan dan kemudian diterjemahkan ke dalam tindakan. Namun, proses kebijakan tidak selalu berlangsung secara linear. Hill dan Varone (2021) menunjukkan bahwa hubungan antartahap kebijakan bersifat kompleks. Pengalaman implementasi dapat memengaruhi formulasi kebijakan berikutnya. Keputusan yang telah ditetapkan dapat mengalami penyesuaian ketika

diterapkan oleh birokrasi. Demikian pula, pemahaman mengenai suatu masalah dapat berubah setelah pemerintah memperoleh informasi baru dari proses pelaksanaan. Karena itu, tahapan kebijakan lebih tepat digunakan sebagai alat untuk memetakan proses daripada sebagai urutan yang harus selalu terjadi secara berurutan. Agenda setting dapat muncul kembali setelah implementasi. Suatu keputusan dapat dinegosiasikan kembali ketika menghadapi kondisi lapangan. Evaluasi dapat berlangsung secara informal melalui laporan aparat, keluhan masyarakat, pemberitaan media, atau perubahan data administratif. Perubahan kebijakan juga dapat terjadi tanpa mengganti keseluruhan kebijakan yang telah ada.

Proses kebijakan pada dasarnya merupakan interaksi antara berbagai aktor dan institusi. Pemerintah, birokrasi, aparat penegak hukum, lembaga kesehatan, organisasi sosial, kelompok masyarakat, media, pelaku usaha, dan kelompok kepentingan dapat memiliki peran yang berbeda dalam membentuk arah kebijakan. Masing-masing aktor membawa kepentingan, pengetahuan, kewenangan, sumber daya, dan cara memahami masalah. Interaksi tersebut membuat proses kebijakan tidak hanya bersifat administratif. Proses kebijakan juga merupakan arena negosiasi dan pertarungan gagasan. Aktor tertentu dapat memiliki kewenangan yang lebih besar dalam menentukan masalah, memilih instrumen, atau menetapkan sasaran intervensi. Aktor lain dapat memengaruhi kebijakan melalui pengetahuan, tekanan sosial, pemberitaan, advokasi, atau pengalaman di lapangan.

Proses kebijakan dapat dimulai ketika prostitusi memperoleh perhatian sebagai persoalan publik. Cara persoalan tersebut didefinisikan akan memengaruhi agenda kebijakan. Jika prostitusi dipahami sebagai persoalan ketertiban, pemerintah dapat memberikan perhatian pada penertiban ruang dan pengawasan aktivitas. Jika dipahami sebagai persoalan kesehatan, agenda dapat diarahkan pada pelayanan dan pencegahan risiko. Jika dipahami sebagai persoalan eksploitasi atau perdagangan orang, perhatian dapat diarahkan pada perlindungan korban dan penindakan terhadap jaringan. Tahap formulasi kemudian menerjemahkan pemahaman mengenai masalah ke dalam alternatif tindakan. Pemerintah memilih instrumen tertentu berdasarkan tujuan, kewenangan, sumber daya, dan kondisi kelembagaan. Instrumen tersebut dapat berupa peraturan, program, pelayanan, larangan, perizinan, pengawasan, penegakan, atau kombinasi berbagai instrumen. Tahap pengambilan keputusan menentukan alternatif yang memperoleh legitimasi formal. Namun, keputusan formal belum menunjukkan bagaimana kebijakan akan bekerja dalam praktik. Implementasi menjadi tahap penting karena pada tahap inilah kebijakan

diterjemahkan ke dalam tindakan konkret oleh lembaga dan aparat pelaksana.

Implementasi juga dapat menghasilkan perubahan terhadap kebijakan. Aparat menghadapi kondisi yang tidak selalu dapat diprediksi ketika kebijakan dirumuskan. Mereka dapat menggunakan diskresi untuk menyesuaikan tindakan dengan kondisi tertentu. Koordinasi antarlembaga juga dapat memengaruhi pelaksanaan. Perbedaan sumber daya dan kapasitas organisasi dapat menghasilkan variasi dalam penerapan kebijakan. Dalam penanganan prostitusi, misalnya, kebijakan penertiban suatu kawasan dapat menghasilkan konsekuensi yang berbeda dari tujuan awal. Aktivitas dapat berkurang di ruang yang diawasi, berpindah ke lokasi lain, berlangsung secara lebih tersembunyi, atau menggunakan media komunikasi digital. Informasi mengenai perubahan tersebut kemudian dapat menjadi dasar bagi tindakan pemerintah berikutnya. Dengan demikian, implementasi tidak hanya menjadi tahap pelaksanaan, tetapi juga dapat menjadi sumber informasi yang mengubah pemahaman pemerintah mengenai masalah.

Evaluasi merupakan bagian lain dari proses kebijakan. Evaluasi dapat dilakukan secara formal melalui laporan dan indikator program, tetapi juga dapat berlangsung melalui berbagai bentuk penilaian informal. Perubahan kondisi sosial, laporan masyarakat, data kesehatan, pemberitaan, hasil operasi, dan pengalaman aparat dapat memengaruhi penilaian terhadap kebijakan. Proses tersebut menunjukkan bahwa kebijakan dapat bergerak secara berulang. Masalah dapat kembali masuk ke agenda. Instrumen dapat disesuaikan. Aktor baru dapat masuk ke dalam arena kebijakan. Pengetahuan baru dapat mengubah cara masalah dipahami. Bahkan, kebijakan yang tampak stabil secara formal dapat mengalami perubahan dalam praktik. Hill dan Varone (2021) karena itu menekankan pentingnya melihat kompleksitas hubungan antartahap dan antaraktor. Proses kebijakan tidak dapat dipahami hanya dengan mengikuti urutan kronologis dari agenda menuju evaluasi. Setiap tahap dapat memengaruhi tahap lainnya. Implementasi dapat menghasilkan agenda baru. Konflik pelaksanaan dapat mendorong perubahan instrumen. Data yang dihasilkan oleh birokrasi dapat mengubah cara pemerintah mendefinisikan masalah.

Proses kebijakan juga memperlihatkan hubungan antara pengetahuan dan keputusan. Pengetahuan tertentu dapat memperoleh pengaruh ketika digunakan untuk mendukung tindakan pemerintah. Laporan kesehatan, misalnya, dapat menjadi dasar bagi program kesehatan. Data mengenai aktivitas di suatu lokasi dapat digunakan untuk mendukung kebijakan penertiban. Pemberitaan mengenai gangguan ketertiban dapat mendorong

perhatian pemerintah. Tuntutan moral atau tekanan masyarakat dapat diterjemahkan menjadi keputusan administratif. Pergerakan pengetahuan tersebut berlangsung melalui berbagai arena. Informasi dapat berpindah dari lembaga kesehatan ke pemerintah daerah, dari media ke ruang politik, dari aparat lapangan ke birokrasi, atau dari organisasi masyarakat ke lembaga pemerintah. Ketika suatu klaim memperoleh legitimasi dan masuk ke dalam proses pengambilan keputusan, klaim tersebut dapat menghasilkan efek kebijakan.

Proses kebijakan bukan hanya proses perpindahan masalah menuju keputusan. Proses tersebut juga merupakan proses pembentukan dan perubahan pengetahuan mengenai masalah publik. Pemerintah tidak hanya merespons masalah, tetapi juga memperoleh informasi melalui proses respons tersebut. Informasi kemudian dapat digunakan untuk memperkuat, mengubah, atau mempertanyakan kebijakan yang sedang berjalan. Konsep proses kebijakan juga penting untuk memahami perubahan kebijakan dalam jangka panjang. Perubahan dapat berlangsung secara drastis melalui keputusan baru, tetapi dapat pula berlangsung secara bertahap melalui penyesuaian instrumen, perubahan praktik birokrasi, atau perubahan prioritas. Karena itu, analisis proses kebijakan perlu memperhatikan peristiwa formal sekaligus perubahan kecil yang terjadi dalam praktik. Dalam perkembangan penanganan prostitusi, perubahan tersebut dapat terlihat pada pergeseran instrumen dan arena pengaturan. Pengawasan yang sebelumnya berpusat pada lokasi fisik dapat berkembang menjadi penertiban, pelayanan sosial, pengawasan tempat usaha, dan kemudian menghadapi aktivitas yang berlangsung melalui media sosial serta platform digital. Setiap perubahan arena menghadirkan aktor, instrumen, pengetahuan, dan persoalan implementasi yang baru.

Dengan demikian, proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai proses dinamis yang mempertemukan masalah, pengetahuan, aktor, institusi, keputusan, instrumen, dan praktik implementasi. Tahapan seperti agenda setting, formulasi, keputusan, implementasi, dan evaluasi tetap berguna untuk mengorganisasikan proses tersebut. Namun, hubungan antartahap tidak bersifat kaku dan linear. Pemahaman ini menjadi penting dalam membaca kebijakan yang berkembang dalam jangka panjang. Perubahan kebijakan tidak hanya terlihat dari perubahan peraturan, tetapi juga dari perubahan agenda, aktor, instrumen, praktik implementasi, serta cara pemerintah memahami masalah. Dalam konteks prostitusi, proses tersebut memperlihatkan bagaimana suatu persoalan dapat terus didefinisikan ulang seiring perubahan sosial, kelembagaan, ruang, pengetahuan, dan teknologi.

C. AKTOR, INSTITUSI, DAN GOVERNANCE

Kebijakan publik tidak dibentuk oleh pemerintah sebagai aktor tunggal. Kebijakan lahir melalui interaksi berbagai aktor yang memiliki otoritas, sumber daya, pengetahuan, kepentingan, dan kemampuan memengaruhi keputusan. Karena itu, analisis kebijakan perlu memperhatikan siapa saja yang terlibat, sumber daya yang mereka miliki, hubungan yang terbentuk, serta posisi masing-masing aktor dalam proses kebijakan.

a. Aktor Kebijakan

Aktor kebijakan adalah individu, kelompok, organisasi, atau lembaga yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi perumusan, pelaksanaan, maupun perubahan kebijakan. Pengaruh tersebut dapat berasal dari kewenangan formal, penguasaan sumber daya, pengetahuan, akses terhadap informasi, kemampuan membangun opini publik, atau legitimasi sosial. Aktor yang terlibat dapat berasal dari sektor pemerintahan maupun nonpemerintahan. Pemerintah daerah dan DPRD berperan dalam pembentukan kebijakan dan pengalokasian sumber daya. Kepolisian dan Satpol PP memiliki fungsi penegakan hukum dan ketertiban. Dinas sosial dapat menjalankan program rehabilitasi dan pemberdayaan, sedangkan dinas kesehatan dapat terlibat melalui layanan kesehatan, pencegahan penyakit, dan program terkait kesehatan masyarakat. Aktor lain juga memiliki pengaruh terhadap arah kebijakan. Perangkat kecamatan dan kelurahan dapat menjadi penghubung antara kebijakan pemerintah dengan kondisi di tingkat lokal. Lembaga agama dapat memberikan legitimasi moral terhadap suatu kebijakan. Media dapat meningkatkan visibilitas suatu persoalan dan membentuk perhatian publik. Organisasi masyarakat sipil dan akademisi dapat menghasilkan pengetahuan, advokasi, serta informasi mengenai kondisi di lapangan.

Masyarakat sekitar, pelaku usaha, pekerja seks, pelanggan, dan perantara juga merupakan bagian dari konfigurasi aktor kebijakan. Mereka tidak selalu memiliki kekuasaan formal, tetapi tindakan, tuntutan, pengalaman, dan respons mereka dapat memengaruhi implementasi kebijakan. Dengan demikian, aktor kebijakan tidak hanya dipahami sebagai pihak yang memiliki kewenangan resmi, tetapi juga sebagai pihak yang dapat memengaruhi proses dan hasil kebijakan. Hubungan antaraktor dapat membentuk kerja sama, koalisi, konflik, negosiasi, maupun pembagian kerja. Hubungan tersebut juga dapat menghasilkan ketimpangan. Aktor tertentu dapat memiliki akses lebih besar terhadap forum pengambilan keputusan, informasi, anggaran, dan media. Sebaliknya, aktor yang menjadi sasaran kebijakan dapat memiliki ruang yang lebih terbatas untuk menyampaikan kepentingannya.

b. Institusi dalam Kebijakan

Institusi merupakan aturan, norma, prosedur, struktur organisasi, dan pola hubungan yang mengatur perilaku aktor dalam proses kebijakan. Institusi menentukan siapa yang memiliki kewenangan, bagaimana keputusan dibuat, bagaimana sumber daya dialokasikan, serta bagaimana kebijakan diterapkan. Dalam kebijakan prostitusi, institusi tidak hanya berbentuk peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Institusi juga mencakup organisasi pemerintahan, prosedur administratif, mekanisme koordinasi, standar operasional, sistem pendataan, prosedur pengawasan, dan praktik birokrasi yang berlangsung secara rutin. Peran institusi menjadi penting karena kebijakan yang sama dapat menghasilkan praktik berbeda ketika diterapkan dalam struktur kelembagaan yang berbeda. Kewenangan formal dapat berinteraksi dengan kapasitas organisasi, sumber daya yang tersedia, koordinasi antarinstansi, serta diskresi aparat. Akibatnya, implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi aturan, tetapi juga oleh cara institusi menerjemahkan aturan tersebut ke dalam tindakan. Institusi juga berperan dalam menentukan informasi apa yang dikumpulkan dan kategori apa yang digunakan untuk memahami prostitusi. Pendataan mengenai lokasi, jumlah pelaku, operasi penertiban, kondisi kesehatan, rehabilitasi, atau pengaduan masyarakat dapat membentuk cara pemerintah memahami persoalan. Dengan demikian, institusi tidak hanya menjalankan kebijakan, tetapi juga ikut menghasilkan pengetahuan yang dapat digunakan untuk mempertahankan, mengubah, atau memperluas intervensi.

c. Governance

Konsep *governance* memperluas pemahaman tentang pemerintahan. Pengelolaan persoalan publik tidak selalu berlangsung melalui hubungan hierarkis antara pemerintah dan masyarakat. Kebijakan juga dapat terbentuk melalui jaringan, kemitraan, koordinasi lintas sektor, kontrak, persuasi, edukasi, partisipasi masyarakat, dan berbagai bentuk kerja sama antara aktor pemerintah dan nonpemerintah. Governance dapat terlihat melalui keterlibatan berbagai institusi dan kelompok sosial. Pemerintah dapat bekerja sama dengan organisasi masyarakat sipil dalam program sosial. Lembaga agama dapat memberikan pendidikan dan legitimasi moral. Media dapat membentuk perhatian publik terhadap suatu persoalan. Masyarakat sekitar dapat menyampaikan tuntutan, melakukan pengawasan sosial, atau menegosiasikan dampak kebijakan terhadap lingkungan mereka. Governance juga dapat muncul dalam bentuk koordinasi lintas institusi. Persoalan prostitusi dapat bersinggungan dengan ketertiban umum,

kesehatan, perlindungan sosial, ketenagakerjaan, perdagangan orang, pemberdayaan perempuan, perizinan usaha, dan pengelolaan ruang. Karena itu, penyelesaiannya sering membutuhkan keterlibatan lebih dari satu institusi. Namun, governance tidak berarti bahwa kekuasaan negara menjadi hilang. Jaringan kebijakan tetap memiliki struktur kekuasaan. Sebagian aktor memiliki kewenangan lebih besar untuk menentukan agenda, mengendalikan sumber daya, menghasilkan data, dan menetapkan kategori kebijakan. Karena itu, analisis governance perlu melihat bukan hanya siapa yang terlibat, tetapi juga bagaimana kekuasaan didistribusikan di antara mereka.

d. Relasi Kekuasaan Antaraktor

Keterlibatan banyak aktor tidak secara otomatis menghasilkan proses kebijakan yang setara. Perbedaan sumber daya dan kewenangan dapat menciptakan hubungan yang timpang. Pemerintah memiliki otoritas formal, aparat memiliki kewenangan penegakan, media memiliki kemampuan membentuk visibilitas, sedangkan kelompok masyarakat tertentu mungkin hanya memiliki akses terbatas terhadap proses pengambilan keputusan. Relasi tersebut dapat memengaruhi definisi masalah kebijakan. Ketika prostitusi terutama didefinisikan sebagai persoalan ketertiban, suara aparat penegak hukum dan tuntutan masyarakat mengenai keamanan dapat memperoleh perhatian lebih besar. Ketika prostitusi didefinisikan sebagai persoalan kesehatan, institusi kesehatan dan pengetahuan medis dapat memperoleh posisi yang lebih kuat. Ketika prostitusi dipahami sebagai persoalan eksploitasi atau perdagangan orang, perspektif perlindungan korban dan penegakan hukum terhadap pelaku eksploitasi menjadi lebih dominan. Analisis aktor perlu memperhatikan beberapa pertanyaan dasar: siapa yang memiliki kewenangan, siapa yang memiliki pengetahuan, siapa yang menguasai data, siapa yang dapat menentukan agenda, siapa yang memperoleh akses terhadap forum keputusan, dan siapa yang menjadi sasaran intervensi.

e. *Governance* sebagai Arena Negosiasi Kebijakan

Governance dapat dipahami sebagai arena tempat berbagai aktor berinteraksi untuk menentukan arah kebijakan. Interaksi tersebut dapat menghasilkan kesepakatan, tetapi juga dapat menghasilkan konflik dan negosiasi. Setiap aktor membawa kepentingan, pengetahuan, nilai, dan sumber daya yang berbeda. Perbedaan tersebut dapat terlihat dalam perdebatan mengenai penutupan lokalisasi, operasi penertiban, rehabilitasi, pelayanan kesehatan, pengawasan tempat usaha, maupun pengendalian

aktivitas prostitusi berbasis digital. Pemerintah dapat menekankan ketertiban, masyarakat dapat menuntut keamanan lingkungan, lembaga agama dapat menekankan norma moral, organisasi masyarakat sipil dapat mengangkat persoalan perlindungan dan hak, sedangkan pekerja seks dapat menghadirkan pengalaman mengenai dampak langsung kebijakan. *Governance* tidak hanya menunjuk pada banyaknya aktor yang terlibat. Governance juga menjelaskan bagaimana aktor tersebut berinteraksi, bagaimana kewenangan didistribusikan, bagaimana kepentingan dinegosiasikan, dan bagaimana keputusan memperoleh legitimasi.

f. Keterkaitan Aktor, Institusi, dan *Governance*

Aktor, institusi, dan governance merupakan tiga unsur yang saling berkaitan dalam proses kebijakan. Aktor membawa kepentingan, sumber daya, dan pengetahuan. Institusi menyediakan aturan, struktur, dan prosedur yang membatasi sekaligus memungkinkan tindakan aktor. Governance menjelaskan pola hubungan yang terbentuk di antara aktor dalam struktur tersebut. Ketiganya membantu menjelaskan mengapa kebijakan tidak selalu berjalan sesuai dengan rumusan formalnya. Perbedaan kepentingan antaraktor, kapasitas institusi, praktik birokrasi, koordinasi, dan distribusi kekuasaan dapat memengaruhi bagaimana kebijakan diterjemahkan dalam praktik. Pendekatan ini memungkinkan perhatian tidak hanya diarahkan pada peraturan yang berlaku, tetapi juga pada aktor yang menjalankan aturan, institusi yang menyediakan kewenangan dan sumber daya, serta jaringan hubungan yang membentuk implementasi. Kebijakan dengan demikian dapat dipahami sebagai proses sosial dan kelembagaan yang berlangsung melalui interaksi berbagai aktor dalam kondisi kekuasaan yang tidak selalu setara.

D. IMPLEMENTASI DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN

Implementasi merupakan tahap penting dalam proses kebijakan karena pada tahap inilah keputusan formal diterjemahkan menjadi tindakan konkret. Implementasi tidak dapat dipahami hanya sebagai pelaksanaan perintah dari tingkat atas. Kebijakan perlu ditafsirkan, disesuaikan dengan kondisi lapangan, dikoordinasikan antarorganisasi, serta didukung oleh sumber daya yang tersedia.

a. Implementasi sebagai Operational Governance

Hill dan Hupe (2022) menjelaskan implementasi sebagai *operational governance*. Konsep ini menempatkan implementasi sebagai proses pengelolaan kebijakan melalui interpretasi, diskresi, koordinasi, penggunaan sumber daya, dan interaksi antarorganisasi. Pendekatan

tersebut menunjukkan bahwa isi kebijakan dapat mengalami penyesuaian ketika diterapkan. Aparat dan organisasi pelaksana harus menghadapi kondisi yang tidak selalu dapat diprediksi ketika kebijakan dirumuskan. Keterbatasan anggaran, jumlah personel, informasi, koordinasi, dan kapasitas organisasi dapat memengaruhi bentuk pelaksanaan kebijakan. Dalam kebijakan prostitusi, implementasi dapat berupa operasi penertiban, pendataan, pemeriksaan, rujukan sosial, pelayanan kesehatan, rehabilitasi, pengawasan tempat usaha, serta berbagai bentuk koordinasi antarlembaga. Setiap tindakan tersebut merupakan bagian dari proses menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik.

b. Birokrasi Garis Depan dan Diskresi

Implementasi juga melibatkan *street-level bureaucrats*, yaitu aparat dan petugas yang berhadapan langsung dengan masyarakat atau kelompok sasaran kebijakan. Lipsky (2010) menunjukkan bahwa keputusan sehari-hari birokrasi garis depan dapat memengaruhi bentuk kebijakan yang diterima masyarakat. Birokrasi garis depan bekerja dalam situasi yang sering ditandai oleh keterbatasan sumber daya, beban kerja, informasi yang tidak lengkap, serta tuntutan yang saling bertentangan. Karena itu, petugas membutuhkan diskresi untuk menentukan bagaimana aturan diterapkan pada situasi tertentu. Dalam penanganan prostitusi, diskresi dapat terlihat ketika aparat menentukan lokasi yang menjadi prioritas pengawasan, memilih bentuk tindakan terhadap kelompok sasaran, menentukan mekanisme rujukan, mengklasifikasikan individu, atau menetapkan informasi yang perlu dimasukkan ke dalam pendataan. Keputusan tersebut dapat terlihat sebagai tindakan administratif biasa, tetapi secara kumulatif dapat memengaruhi arah kebijakan.

c. Implementasi sebagai Produksi Praktik dan Pengetahuan

Implementasi tidak hanya menghasilkan tindakan. Implementasi juga menghasilkan informasi dan kategori yang dapat digunakan kembali dalam proses kebijakan. Pendataan, laporan operasi, hasil pemeriksaan, pengaduan masyarakat, catatan pelayanan, dan laporan petugas dapat membentuk pengetahuan mengenai prostitusi. Pengetahuan tersebut kemudian dapat digunakan untuk menentukan prioritas baru. Informasi mengenai lokasi aktivitas, pola perpindahan, karakteristik kelompok sasaran, atau perubahan media yang digunakan dapat memengaruhi cara pemerintah memahami persoalan dan menentukan respons. Implementasi memiliki fungsi produktif. Praktik lapangan dapat mempertahankan

kategori kebijakan yang sudah ada, memodifikasi cara kategori tersebut diterapkan, atau menghasilkan kategori dan teknologi pemerintahan baru.

d. Implementasi sebagai Arena Interaksi

Implementasi merupakan arena interaksi antara pemerintah, aparat pelaksana, organisasi terkait, dan kelompok sasaran. Kebijakan tidak bekerja dalam ruang administratif yang tertutup. Respons masyarakat, strategi adaptasi kelompok sasaran, konflik antarorganisasi, dan kondisi sosial lokal dapat memengaruhi pelaksanaan. Tindakan penertiban dapat memengaruhi lokasi dan cara aktivitas berlangsung. Penutupan suatu tempat dapat diikuti perpindahan aktivitas ke lokasi lain atau perubahan media komunikasi. Kondisi tersebut kemudian menghasilkan informasi baru yang dapat mendorong perubahan strategi pengawasan. Implementasi dapat membentuk kembali persoalan yang hendak diatur. Masalah kebijakan tidak selalu memiliki bentuk yang sama setelah kebijakan diterapkan. Perubahan kondisi lapangan dapat menghasilkan penafsiran baru, prioritas baru, atau kebutuhan terhadap instrumen kebijakan yang berbeda.

e. Bentuk-Bentuk Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan tidak selalu ditandai oleh lahirnya regulasi baru. Perubahan dapat terjadi melalui revisi aturan, perubahan tujuan, pergantian institusi pelaksana, modifikasi instrumen, perubahan mekanisme koordinasi, atau pergeseran praktik administratif. Perubahan juga dapat berlangsung secara bertahap tanpa deklarasi formal. Pergeseran prioritas, perubahan istilah, perubahan sasaran intervensi, penggunaan teknologi baru, dan perubahan mekanisme pengawasan dapat mengubah cara pemerintah mengatur suatu persoalan meskipun dokumen kebijakan utama masih tetap berlaku. Perubahan kebijakan perlu dilihat tidak hanya melalui dokumen hukum, tetapi juga melalui praktik pemerintahan. Perubahan kecil pada prosedur, kategori, mekanisme pendataan, teknologi pengawasan, atau pembagian kewenangan dapat menghasilkan perubahan substantif dalam cara kebijakan bekerja.

f. Perubahan Kebijakan dan Governmentality

Perspektif genealogis memberikan perhatian pada perubahan yang berlangsung melalui praktik dan rasionalitas pemerintahan. Perubahan kebijakan dapat ditelusuri melalui cara pemerintah mendefinisikan masalah, mengidentifikasi sasaran, menghasilkan pengetahuan, dan memilih teknologi intervensi. Pergeseran dari pengawasan berbasis lokasi menuju

pengawasan yang lebih tersebar merupakan salah satu bentuk perubahan yang dapat diamati. Demikian pula penggunaan teknologi digital, sistem pendataan, mekanisme pelaporan, dan koordinasi lintas institusi dapat menunjukkan perubahan dalam cara pemerintah menjalankan intervensi. Perubahan tersebut tidak selalu berarti bahwa struktur formal mengalami pergantian. Suatu regulasi dapat tetap berlaku, tetapi cara penerapannya berubah. Dalam kondisi seperti ini, transformasi kebijakan lebih terlihat pada praktik, instrumen, kategori, dan rasionalitas yang digunakan dalam pemerintahan.

g. Keterkaitan Implementasi dan Perubahan Kebijakan

Implementasi dan perubahan kebijakan memiliki hubungan yang erat. Implementasi menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan, tetapi tindakan tersebut juga dapat menghasilkan informasi, pengalaman, konflik, dan respons yang mendorong perubahan kebijakan. Implementasi tidak berada di akhir proses kebijakan. Implementasi dapat menjadi sumber perubahan. Diskresi birokrasi, koordinasi antarorganisasi, keterbatasan sumber daya, respons kelompok sasaran, serta perubahan kondisi sosial dapat memengaruhi keberlanjutan suatu kebijakan. Hubungan tersebut terlihat ketika perubahan bentuk aktivitas, perpindahan lokasi, perubahan pola interaksi, atau penggunaan teknologi digital menghasilkan kebutuhan terhadap instrumen pengaturan baru. Perubahan kebijakan kemudian dapat berlangsung melalui regulasi formal maupun melalui perubahan praktik administratif. Implementasi dan perubahan kebijakan pada akhirnya perlu dipahami sebagai proses yang saling memengaruhi. Kebijakan membentuk praktik implementasi, sementara praktik implementasi dapat mempertahankan, memodifikasi, atau mengubah kebijakan. Perspektif ini membantu melihat kebijakan bukan sebagai keputusan yang selesai setelah ditetapkan, tetapi sebagai proses yang terus dibentuk melalui tindakan institusi, keputusan birokrasi, pengetahuan, dan perubahan kondisi sosial.

E. PROBLEMATISASI DAN REPRESENTASI MASALAH

Kebijakan publik tidak hanya merespons masalah yang telah tersedia secara objektif. Kebijakan juga membentuk cara tertentu dalam memahami dan mendefinisikan suatu persoalan. Karena itu, analisis kebijakan perlu memperhatikan bagaimana sesuatu ditetapkan sebagai masalah, asumsi apa yang digunakan, serta konsekuensi yang muncul dari cara masalah tersebut direpresentasikan.

a. Problematisasi dalam Kebijakan Publik

Konsep problematisasi mengacu pada proses ketika suatu kondisi sosial dibentuk sebagai persoalan yang membutuhkan perhatian dan intervensi pemerintah. Sesuatu tidak secara otomatis menjadi masalah kebijakan hanya karena keberadaannya. Suatu kondisi menjadi objek kebijakan melalui proses pendefinisian, kategorisasi, pengetahuan, dan keputusan politik serta administratif. Bacchi (2009) mengembangkan pendekatan *What's the Problem Represented to Be?* atau WPR untuk menganalisis proses tersebut. WPR mengarahkan perhatian pada pertanyaan mengenai bagaimana masalah direpresentasikan dalam kebijakan. Pertanyaan ini berbeda dari pendekatan yang langsung menerima definisi masalah sebagaimana tercantum dalam dokumen kebijakan. Melalui WPR, masalah dipahami sebagai hasil konstruksi kebijakan. Cara suatu masalah dirumuskan akan memengaruhi jenis intervensi yang dianggap perlu, kelompok yang menjadi sasaran, serta tindakan yang dipandang sah untuk dilakukan. Dalam konteks prostitusi, misalnya, prostitusi dapat direpresentasikan sebagai persoalan ketertiban umum, pelanggaran moral, kesehatan masyarakat, eksploitasi, perdagangan orang, kerentanan sosial, atau persoalan ekonomi. Setiap representasi menghasilkan konsekuensi kebijakan yang berbeda karena menentukan apa yang harus dikendalikan, siapa yang harus dilindungi, dan tindakan apa yang dianggap tepat.

b. Representasi Masalah

Representasi masalah merupakan cara kebijakan membingkai suatu kondisi sebagai persoalan tertentu. Representasi tersebut dapat ditemukan dalam regulasi, program pemerintah, laporan administratif, pernyataan pejabat, berita, pedoman pelaksanaan, maupun praktik institusional. Bacchi (2009) mengarahkan analisis WPR pada beberapa pertanyaan pokok: apa yang dianggap sebagai masalah, asumsi apa yang mendasari representasi tersebut, bagaimana representasi itu terbentuk, apa yang tidak dipersoalkan, efek apa yang dihasilkan, serta bagaimana representasi tersebut diproduksi dan dipertahankan. Pendekatan ini mendorong pembacaan kebijakan secara kritis. Dokumen kebijakan tidak hanya dilihat sebagai daftar tujuan, program, atau instrumen administratif. Dokumen juga dipahami sebagai praktik yang menetapkan cara tertentu dalam memahami realitas. Tawell dan McCluskey (2022) menegaskan pentingnya membaca bagaimana masalah dikonstruksi melalui kebijakan. Dengan pendekatan tersebut, analisis tidak berhenti pada pertanyaan mengenai apa masalahnya, tetapi bergerak pada pertanyaan mengenai bagaimana

sesuatu menjadi masalah dan mengapa representasi tertentu memperoleh legitimasi.

c. Asumsi dan Kategori dalam Representasi Masalah

Setiap representasi masalah dibangun melalui asumsi tertentu. Asumsi tersebut dapat berkaitan dengan moralitas, ketertiban, kesehatan, keamanan, gender, ekonomi, kriminalitas, atau perlindungan sosial. Representasi juga menggunakan kategori untuk membedakan kelompok dan menentukan posisi mereka dalam kebijakan. Dalam kebijakan prostitusi, kategori seperti pekerja seks, korban, pelaku, pelanggan, perantara, warga, atau pelanggar hukum tidak sekadar berfungsi sebagai istilah administratif. Kategori tersebut dapat menentukan bentuk perlakuan dan intervensi yang diterima masing-masing kelompok. Pembagian kategori juga dapat menghasilkan hubungan biner, seperti tertib dan tidak tertib, bermoral dan tidak bermoral, korban dan pelaku, legal dan ilegal, atau sehat dan berisiko. Pembagian tersebut membantu menyederhanakan persoalan agar dapat dikelola secara administratif, tetapi pada saat yang sama dapat menyembunyikan pengalaman dan kondisi yang berada di luar kategori resmi.

d. Hal yang Tidak Dipermasalahkan

Salah satu perhatian penting dalam WPR adalah melihat apa yang tidak muncul sebagai masalah. Setiap representasi menonjolkan aspek tertentu sekaligus mengabaikan aspek lainnya. Ketika prostitusi direpresentasikan terutama sebagai persoalan ketertiban umum, perhatian dapat diarahkan pada lokasi, keramaian, aktivitas yang terlihat, dan tindakan penertiban. Faktor ekonomi, relasi gender, kondisi kerja, akses terhadap layanan, atau struktur sosial mungkin memperoleh perhatian yang lebih terbatas. Sebaliknya, ketika prostitusi dipahami sebagai persoalan kesehatan masyarakat, perhatian dapat beralih pada risiko kesehatan, pemeriksaan, pencegahan, dan pelayanan. Aspek ketertiban atau moralitas dapat menjadi kurang dominan. Analisis problematisasi perlu memperhatikan bukan hanya apa yang dikatakan kebijakan, tetapi juga apa yang tidak dikatakan. Keheningan, penghilangan, dan pembatasan isu merupakan bagian dari cara masalah dibentuk.

e. Efek Diskursif, Subjektivasi, dan Material

Representasi masalah menghasilkan berbagai efek. Bacchi (2009) membedakan efek tersebut antara lain dalam bentuk efek diskursif, efek subjektivasi, dan efek material. Efek diskursif berkaitan dengan batas

mengenai apa yang dapat dikatakan, dipikirkan, dan dianggap masuk akal dalam suatu kebijakan. Ketika prostitusi didefinisikan melalui kategori tertentu, ruang untuk memahami persoalan dari sudut pandang lain dapat menjadi lebih terbatas. Efek subjektivasi berkaitan dengan pembentukan posisi subjek. Kebijakan dapat membentuk seseorang sebagai pelanggar, korban, pekerja, petugas, warga yang tertib, atau kelompok yang membutuhkan pembinaan. Posisi tersebut memengaruhi bagaimana individu dipahami dan diperlakukan oleh institusi. Efek material berkaitan dengan konsekuensi yang muncul dalam kehidupan sehari-hari. Bentuknya dapat berupa penertiban, pengawasan, pembatasan akses terhadap ruang, pemberian layanan, proses rehabilitasi, perpindahan lokasi aktivitas, atau perubahan distribusi risiko.

Ketiga efek tersebut menghubungkan analisis kebijakan dengan kehidupan sosial. Representasi tidak berhenti pada bahasa dalam dokumen, tetapi dapat menghasilkan konsekuensi nyata bagi individu, kelompok, dan institusi.

f. WPR dan Analisis Kebijakan Prostitusi

Pendekatan WPR dapat digunakan untuk membaca berbagai bentuk material kebijakan prostitusi. Sumbernya tidak terbatas pada regulasi formal, tetapi juga mencakup program pemerintah, laporan, pernyataan pejabat, pemberitaan, prosedur administratif, dan praktik institusional. Analisis dapat diarahkan pada beberapa persoalan. Pertama, bagaimana prostitusi didefinisikan sebagai masalah. Kedua, asumsi apa yang membuat definisi tersebut dianggap masuk akal. Ketiga, kategori subjek apa yang dibentuk. Keempat, aspek apa yang tidak dipersoalkan. Kelima, intervensi apa yang dimungkinkan oleh representasi tersebut. Keenam, efek apa yang muncul dari penerapannya. Dengan cara tersebut, perubahan kebijakan dapat dibaca melalui perubahan representasi. Pergeseran dari prostitusi sebagai persoalan moral menuju persoalan kesehatan, eksploitasi, ketertiban, atau ruang digital menunjukkan perubahan dalam cara pemerintah memahami objek intervensinya.

g. WPR dan Genealogi

WPR memberikan perhatian pada cara masalah direpresentasikan, sedangkan genealogi memberikan dimensi historis untuk menelusuri bagaimana representasi tersebut terbentuk, berubah, dan memperoleh legitimasi. Pembacaan genealogis tidak hanya menanyakan kapan suatu kebijakan muncul. Analisis juga menelusuri kondisi historis yang memungkinkan suatu cara memahami prostitusi menjadi dominan.

Perhatian diarahkan pada perubahan pengetahuan, kategori, institusi, praktik pemerintahan, serta relasi kuasa yang menyertainya. Hubungan antara WPR dan genealogi memungkinkan representasi masalah ditempatkan dalam rangkaian historis. Dengan demikian, suatu kategori kebijakan tidak diperlakukan sebagai sesuatu yang tetap. Kategori dapat muncul, mengalami penguatan, berubah makna, beradaptasi dengan kondisi baru, atau digantikan oleh kategori lain.

h. Problematisasi sebagai Praktik Pemerintahan

Problematisasi pada akhirnya merupakan bagian dari praktik pemerintahan. Ketika suatu kondisi ditetapkan sebagai masalah, pemerintah memperoleh dasar untuk melakukan intervensi tertentu. Karena itu, proses mendefinisikan masalah memiliki hubungan langsung dengan pilihan instrumen, sasaran, mekanisme pengawasan, dan bentuk tindakan administratif. Perubahan problematisasi dapat mengubah cara pemerintah bertindak. Prostitusi yang dipahami sebagai gangguan ketertiban dapat mendorong pengawasan ruang dan penertiban. Representasi sebagai persoalan kesehatan dapat mengarahkan kebijakan pada layanan dan pencegahan. Representasi sebagai eksploitasi dapat mengarah pada perlindungan korban dan penegakan hukum. Perubahan aktivitas menuju ruang digital juga dapat menghasilkan bentuk pengawasan dan pengaturan yang berbeda. Problematisasi dengan demikian menjadi titik penting untuk memahami hubungan antara pengetahuan, kebijakan, dan kekuasaan. Kebijakan tidak hanya menjawab masalah, tetapi turut menentukan apa yang dianggap sebagai masalah, siapa yang dianggap perlu diatur, serta tindakan apa yang dianggap sah untuk dilakukan. Pendekatan WPR membantu mengidentifikasi konstruksi tersebut, sedangkan genealogi membantu menjelaskan sejarah, perubahan, dan relasi kekuasaan yang memungkinkan konstruksi tersebut bertahan atau berubah. Keduanya memberikan kerangka untuk memahami kebijakan sebagai proses pembentukan realitas pemerintahan, bukan sekadar sebagai kumpulan aturan dan program.

BAB 4

PROSTITUSI SEBAGAI OBJEK KEBIJAKAN PUBLIK

A. KERAGAMAN DEFINISI DAN MODEL KEBIJAKAN

Kebijakan prostitusi tidak memiliki satu definisi yang sepenuhnya bebas nilai. Cara suatu praktik disebut, dikategorikan, dan dijelaskan selalu berkaitan dengan perspektif tertentu. Istilah yang digunakan dalam kebijakan dapat menunjukkan bagaimana pemerintah dan institusi memahami prostitusi serta menentukan bentuk intervensi yang dianggap tepat. Berbagai istilah digunakan untuk menyebut prostitusi dan subjek yang terlibat di dalamnya. Istilah seperti *prostitusi*, *pelacuran*, *wanita tuna susila*, *pekerja seks komersial*, *pekerja seks*, *korban eksploitasi*, dan *populasi kunci* tidak memiliki makna kebijakan yang sama. Istilah *pelacuran* atau *wanita tuna susila*, misalnya, dapat membawa penekanan pada moralitas dan ketertiban sosial. Istilah *pekerja seks* lebih menekankan aktivitas tersebut sebagai bentuk pekerjaan. Istilah *korban eksploitasi* menempatkan perhatian pada relasi kekuasaan, kerentanan, dan perlindungan. Istilah *populasi kunci* lebih dekat dengan kerangka kesehatan masyarakat dan intervensi berbasis risiko. Perbedaan terminologi tersebut bukan sekadar persoalan pilihan bahasa. Istilah yang digunakan dapat menentukan bagaimana suatu subjek dipahami, siapa yang dianggap membutuhkan perlindungan, siapa yang dianggap melanggar, dan bentuk tindakan apa yang dapat diterapkan.

Perubahan istilah dapat digunakan untuk membaca perubahan cara suatu masyarakat dan pemerintah memahami prostitusi. Dalam perspektif genealogis, bahasa kebijakan merupakan salah satu sumber untuk menelusuri perubahan rezim pengetahuan.

Perubahan terminologi dapat menunjukkan perubahan dalam cara suatu praktik dikategorikan. Ketika istilah moral lebih dominan, prostitusi cenderung ditempatkan dalam kerangka penyimpangan atau

ketidaktertiban. Ketika istilah kesehatan semakin digunakan, perhatian dapat bergeser pada risiko kesehatan dan akses layanan. Ketika istilah eksploitasi atau perdagangan orang menguat, perhatian dapat diarahkan pada relasi kuasa dan perlindungan korban. istilah yang muncul dalam regulasi, laporan pemerintah, program, pemberitaan, dan dokumen institusional dapat diperlakukan sebagai data untuk melihat perubahan cara prostitusi dipahami dan diatur.

Kajian kebijakan prostitusi umumnya menggunakan beberapa model untuk membandingkan pendekatan antarnegara atau antardaerah. Model yang sering digunakan meliputi *prohibitionism*, *abolitionism*, *neo-abolitionism*, *legalization/regulation*, dan *decriminalization*.

a. ***Prohibitionism*** menempatkan prostitusi dalam kerangka pelarangan dan kriminalisasi. Pendekatan ini memberikan ruang besar bagi hukum pidana dan penegakan ketertiban untuk mengendalikan aktivitas yang dianggap melanggar norma atau hukum.
b. ***Abolitionism*** secara umum membedakan prostitusi dari tindakan pihak yang memperoleh keuntungan atau mengorganisasi prostitusi. Perhatian dapat diarahkan pada penghapusan kondisi yang memungkinkan eksploitasi dan perdagangan manusia.
c. ***Neo-abolitionism*** memiliki orientasi pengurangan permintaan dengan memberikan perhatian lebih besar pada pelanggan dan pihak yang dianggap menciptakan permintaan terhadap prostitusi. Dalam model ini, pekerja seks dapat ditempatkan sebagai pihak yang membutuhkan perlindungan, sementara pelanggan menjadi salah satu sasaran pengaturan.
d. ***Legalization/regulation*** menerima keberadaan prostitusi dalam kondisi tertentu dan mengaturnya melalui hukum, perizinan, zonasi, standar kesehatan, atau mekanisme administratif lainnya.
e. ***decriminalization*** berupaya menghapus atau mengurangi penggunaan hukum pidana terhadap aktivitas prostitusi yang dilakukan secara sukarela oleh orang dewasa, dengan tetap memungkinkan pengaturan terhadap tindakan seperti kekerasan, eksploitasi, dan perdagangan orang.

Tipologi tersebut berguna untuk memahami perbedaan orientasi dasar kebijakan. Namun, tipologi tidak selalu mampu menggambarkan praktik kebijakan secara utuh karena implementasi dapat menghasilkan kombinasi pendekatan yang berbeda.

a. Keterbatasan Tipologi Kebijakan

Model kebijakan merupakan alat analitis, bukan kategori yang selalu menggambarkan realitas secara sempurna. Suatu pemerintah dapat menerapkan penertiban yang bersifat prohibisionis sekaligus menyediakan layanan kesehatan atau program rehabilitasi yang memiliki orientasi berbeda. Perbedaan tersebut muncul karena kebijakan diterapkan melalui institusi, aparat, sumber daya, prosedur, dan kondisi sosial tertentu. Diskresi birokrasi, kapasitas penegakan, stigma, kepentingan politik, koordinasi antarinstansi, serta respons masyarakat dapat memengaruhi cara suatu model kebijakan diwujudkan dalam praktik. Kebijakan formal tidak selalu identik dengan kebijakan yang berlangsung di lapangan. Dokumen dapat menunjukkan satu orientasi, sementara praktik implementasinya dapat mengandung unsur dari beberapa model sekaligus.

b. Konfigurasi Kebijakan

Untuk memahami kebijakan secara lebih konkret, perhatian perlu diarahkan pada konfigurasi berbagai instrumen, aktor, institusi, dan rasionalitas yang bekerja secara bersamaan. Konfigurasi kebijakan menunjukkan bagaimana berbagai unsur tersebut saling berhubungan dalam mengatur suatu persoalan. Dalam penanganan prostitusi, misalnya, tindakan penertiban dapat menunjukkan unsur *prohibitionism*. Pelayanan kesehatan dapat mencerminkan orientasi kesehatan masyarakat. Program rehabilitasi dan pemberdayaan dapat memperlihatkan orientasi perlindungan sosial. Penanganan eksploitasi dan perdagangan orang dapat menggunakan kerangka perlindungan korban dan penegakan hukum. Keberadaan berbagai unsur tersebut tidak berarti bahwa suatu kebijakan harus dipaksa masuk ke dalam satu kategori. Yang lebih penting adalah melihat bagaimana unsur-unsur tersebut disusun, siapa yang menjalankannya, sasaran apa yang ditetapkan, dan rasionalitas apa yang menghubungkannya. Perbedaan definisi juga berpengaruh terhadap pembentukan data kebijakan. Istilah legal, istilah administratif, istilah program, dan istilah yang digunakan masyarakat dapat menunjuk pada subjek atau praktik yang berbeda. Satu kelompok dapat dikategorikan secara berbeda oleh institusi yang berbeda. Dalam kerangka hukum, seseorang dapat ditempatkan sebagai pelanggar. Dalam kerangka kesehatan, orang yang sama dapat dikategorikan sebagai bagian dari populasi yang membutuhkan layanan. Dalam kerangka perlindungan sosial, ia dapat diposisikan sebagai individu yang membutuhkan rehabilitasi atau pemberdayaan. Karena itu, data kebijakan tidak selalu merupakan gambaran netral mengenai realitas. Data dibentuk melalui proses

pendataan, klasifikasi, seleksi, dan penggunaan kategori tertentu. Memahami kategori yang digunakan menjadi penting untuk mengetahui bagaimana objek kebijakan dibentuk secara administratif.

c. Membaca Kebijakan secara Kontekstual

Keragaman definisi dan model menunjukkan bahwa kebijakan prostitusi perlu dibaca sesuai konteks institusional dan historisnya. Kategori model kebijakan dapat membantu perbandingan, tetapi tidak cukup untuk menjelaskan bagaimana kebijakan bekerja pada tingkat lokal. Pembacaan kontekstual memperhatikan hubungan antara regulasi, praktik implementasi, institusi, aktor, terminologi, dan bentuk intervensi. Dengan cara tersebut, suatu kebijakan dapat dipahami berdasarkan konfigurasi aktualnya, bukan hanya berdasarkan label model yang digunakan. Hal ini juga memungkinkan perubahan kebijakan ditelusuri melalui perubahan istilah, instrumen, sasaran, dan praktik. Perubahan tersebut dapat berlangsung secara bertahap tanpa selalu ditandai oleh penggantian regulasi secara formal. Dengan demikian, keragaman definisi dan model kebijakan merupakan bagian penting dalam memahami kebijakan prostitusi. Istilah membentuk cara masalah dipahami, tipologi membantu membandingkan orientasi kebijakan, sedangkan analisis konfigurasi menjelaskan bagaimana berbagai pendekatan bekerja secara konkret. Ketiganya memberikan dasar untuk membaca kebijakan prostitusi sebagai praktik yang dipengaruhi oleh konteks sejarah, institusi, pengetahuan, dan relasi kekuasaan.

B. MORALITAS, KETERTIBAN, DAN PENGATURAN RUANG

Kebijakan prostitusi sering dibentuk melalui hubungan antara moralitas, ketertiban, dan pengaturan ruang. Ketiganya menentukan bagaimana prostitusi dipahami sebagai persoalan publik, siapa yang dianggap perlu diatur, serta bentuk intervensi yang dianggap sah. Karena itu, pembahasan kebijakan prostitusi tidak cukup hanya melihat larangan atau sanksi, tetapi juga perlu memperhatikan bagaimana nilai moral dan konsep ketertiban diterjemahkan ke dalam pengelolaan ruang.

a. Moralitas sebagai Dasar Problematisasi

Moralitas menjadi salah satu dasar penting dalam pembentukan kebijakan prostitusi. Prostitusi dapat direpresentasikan sebagai ancaman terhadap norma sosial, keluarga, agama, kepatutan, dan citra suatu wilayah. Ketika representasi tersebut memperoleh legitimasi, prostitusi tidak lagi dipahami semata sebagai aktivitas individual, tetapi sebagai persoalan yang dianggap memerlukan intervensi pemerintah.

Problematisasi berbasis moral dapat menghasilkan berbagai bentuk kebijakan. Pemerintah dapat melakukan razia, pembatasan lokasi, penutupan tempat tertentu, pengawasan tempat hiburan, pembinaan, rehabilitasi, atau tindakan korektif lainnya. Pilihan tersebut menunjukkan bahwa moralitas dapat diterjemahkan ke dalam instrumen administratif dan praktik pemerintahan. Moralitas juga tidak selalu hadir dalam bentuk larangan yang eksplisit. Nilai moral dapat tercermin dalam tujuan kebijakan, penggunaan istilah tertentu, standar perilaku, kriteria penerima program, prioritas anggaran, serta narasi mengenai ketertiban dan citra kota. Dengan demikian, moral governance dapat bekerja melalui prosedur yang tampak administratif dan teknis.

b. Ketertiban Umum sebagai Rasionalitas Kebijakan
Ketertiban umum memberikan kerangka lain dalam mengatur prostitusi. Dalam kerangka ini, perhatian diarahkan pada perilaku yang dianggap mengganggu keteraturan sosial, keamanan lingkungan, penggunaan ruang publik, atau kenyamanan masyarakat. Ketertiban tidak hanya berkaitan dengan tindakan seseorang. Ketertiban juga berkaitan dengan waktu, tempat, dan tingkat keterlihatan suatu aktivitas. Aktivitas yang sama dapat memperoleh respons berbeda ketika berlangsung di ruang yang berbeda atau ketika tingkat visibilitasnya berubah. Operasi penertiban memiliki fungsi yang lebih luas daripada menghentikan suatu tindakan. Operasi juga mengatur kondisi mengenai kapan, di mana, dan bagaimana suatu aktivitas dapat terlihat. Pengaturan tersebut dapat menghasilkan perpindahan aktivitas, penyembunyian, konsentrasi baru, atau perubahan pola interaksi antara pelaku, aparat, dan masyarakat.

c. Ruang sebagai Objek Pengaturan
Ruang merupakan unsur penting dalam kebijakan prostitusi karena aktivitas sosial berlangsung dalam lokasi tertentu dan memiliki tingkat visibilitas yang berbeda. Pemerintah dapat menggunakan pengaturan ruang untuk menentukan lokasi yang diperbolehkan, dibatasi, diawasi, atau ditutup. Pengaturan ruang dapat dilakukan melalui zonasi, perizinan, pengawasan tempat usaha, pembatasan aktivitas tertentu, penertiban, maupun penutupan lokasi. Melalui mekanisme tersebut, ruang tidak hanya menjadi latar tempat kebijakan diterapkan. Ruang menjadi bagian dari instrumen kebijakan. Dalam perspektif kekuasaan, pengaturan ruang berkaitan dengan pemisahan, konsentrasi, visibilitas, dan penghilangan aktivitas dari ruang tertentu. Aktivitas yang dikonsentrasikan pada lokasi tertentu lebih mudah dipantau. Sebaliknya,

penutupan suatu lokasi dapat mengurangi visibilitas aktivitas di ruang publik, tetapi sekaligus dapat mendorong munculnya bentuk aktivitas yang lebih tersebar.

d. Lokalisasi sebagai Teknologi Pengendalian
   Lokalisasi dapat dipahami secara ambivalen. Di satu sisi, lokalisasi dapat menjadi mekanisme pengendalian dengan memusatkan aktivitas pada ruang tertentu sehingga pengawasan, pendataan, pelayanan, dan penertiban menjadi lebih mudah dilakukan. Lokalisasi juga dapat menghasilkan bentuk institusionalisasi tertentu. Pemusatan aktivitas menciptakan batas ruang yang membedakan wilayah yang dianggap dapat ditoleransi, diawasi, atau dikendalikan dari ruang lain. Dengan demikian, lokalisasi tidak hanya membatasi ruang gerak, tetapi juga membentuk cara tertentu dalam memahami dan mengelola prostitusi. Karena itu, keberadaan lokalisasi tidak dapat langsung dipahami sebagai bukti bahwa prostitusi berhasil dikendalikan. Lokalisasi dapat mengurangi visibilitas aktivitas di ruang publik tertentu, tetapi sekaligus menciptakan ruang yang memungkinkan aktivitas berlangsung secara lebih terkonsentrasi.
e. Penutupan Lokalisasi dan Transformasi Ruang
   Penutupan lokalisasi merupakan bentuk perubahan dalam strategi pengaturan ruang. Kebijakan tersebut dapat menghilangkan pusat aktivitas yang sebelumnya mudah dikenali dan diawasi. Namun, perubahan lokasi tidak selalu berarti hilangnya aktivitas. Aktivitas dapat berpindah ke ruang privat, tempat usaha lain, jaringan informal, atau ruang digital. Perubahan tersebut dapat mengurangi keterlihatan aktivitas secara langsung sekaligus meningkatkan kesulitan pengawasan. Pemerintah kemudian menghadapi objek kebijakan yang lebih tersebar dan tidak selalu dapat diidentifikasi melalui lokasi fisik. Dengan demikian, penutupan lokalisasi dapat dipahami sebagai perubahan konfigurasi ruang kebijakan. Pengendalian yang sebelumnya berorientasi pada konsentrasi ruang dapat bergeser menuju pengawasan yang lebih tersebar.
f. Moral *Governance* dan Praktik Administratif
   Moral *governance* tidak hanya bekerja melalui hukum dan larangan. Nilai moral dapat masuk ke dalam praktik administratif melalui pendataan, klasifikasi, pembinaan, rehabilitasi, pengawasan, serta penentuan kelompok yang dianggap membutuhkan intervensi. Proses tersebut menunjukkan bahwa moralitas dapat diterjemahkan menjadi kategori dan indikator administratif. Istilah tertentu dapat menentukan bagaimana individu diklasifikasikan. Klasifikasi tersebut kemudian

memengaruhi jenis layanan, pengawasan, pembinaan, atau tindakan yang diberikan. Analisis moral governance perlu memperhatikan bagaimana nilai moral bergerak dari wacana menuju praktik. Perhatian diarahkan pada cara nilai tersebut diterjemahkan menjadi aturan, prosedur, kategori, indikator, dan teknologi pemerintahan.

g. Discipline dan Normalization
   Konsep *discipline* membantu menjelaskan bagaimana perilaku diatur melalui pengawasan, pemeriksaan, klasifikasi, dan koreksi. Dalam kebijakan prostitusi, mekanisme disipliner dapat terlihat melalui operasi penertiban, pendataan, pemeriksaan, pengawasan lokasi, atau kewajiban mengikuti program tertentu. *Normalization* berkaitan dengan pembentukan standar mengenai perilaku yang dianggap patut dan tidak patut. Standar tersebut memungkinkan institusi membedakan perilaku yang dianggap normal dari perilaku yang dipandang menyimpang atau berisiko. Kedua konsep tersebut membantu menjelaskan bahwa pengendalian tidak selalu dilakukan melalui hukuman. Pengendalian juga dapat berlangsung melalui pengawasan, pembinaan, klasifikasi, pemantauan, dan pembentukan standar perilaku.
h. Relasi Moralitas, Ketertiban, dan Ruang
   Moralitas, ketertiban, dan ruang saling memperkuat dalam pembentukan kebijakan prostitusi. Moralitas memberikan dasar mengenai perilaku yang dianggap tidak patut. Ketertiban memberikan alasan mengenai perlunya intervensi pemerintah. Pengaturan ruang menyediakan instrumen untuk mengendalikan lokasi dan visibilitas aktivitas. Hubungan tersebut menghasilkan berbagai bentuk teknologi pemerintahan. Razia dapat menggabungkan penegakan ketertiban dengan penilaian moral. Penutupan lokasi dapat menggabungkan tujuan penataan ruang dengan penghilangan visibilitas aktivitas. Pembinaan dapat menggabungkan pengawasan dengan upaya membentuk perilaku yang dianggap sesuai dengan norma. Kebijakan prostitusi perlu dilihat sebagai praktik yang mengatur bukan hanya tindakan, tetapi juga tubuh, perilaku, ruang, dan tingkat keterlihatan suatu aktivitas. Perubahan kebijakan dapat diamati melalui perubahan cara keempat unsur tersebut diatur.

Pada akhirnya, moralitas, ketertiban, dan ruang menunjukkan bahwa pengaturan prostitusi tidak hanya berlangsung melalui larangan formal. Kekuasaan juga bekerja melalui penataan lokasi, pengawasan, klasifikasi, pembinaan, pembatasan visibilitas, dan pembentukan standar kepatutan.

Pendekatan ini memungkinkan kebijakan dipahami sebagai proses yang mengatur hubungan antara perilaku, subjek, ruang, dan norma dalam praktik pemerintahan.

C. KESEHATAN PUBLIK, RISIKO, DAN BIOPOLITIK

Diskursus kesehatan publik membentuk cara tertentu dalam memahami prostitusi. Prostitusi tidak hanya dipandang sebagai persoalan moral, ketertiban, atau pelanggaran hukum, tetapi juga sebagai persoalan kesehatan dan pengelolaan risiko. Perhatian kebijakan kemudian diarahkan pada HIV, infeksi menular seksual (IMS), perilaku pencegahan, akses layanan kesehatan, serta kelompok yang dikategorikan memiliki risiko tertentu. Perubahan sudut pandang tersebut memperluas objek kebijakan. Perhatian tidak lagi hanya tertuju pada tindakan individual, tetapi juga pada kondisi kesehatan suatu populasi. Pemerintah dan institusi kesehatan membutuhkan informasi mengenai pola penularan, cakupan layanan, pemeriksaan kesehatan, penggunaan kondom, dan karakteristik populasi yang dianggap rentan atau berisiko. Kesehatan publik menjadi salah satu rasionalitas yang memungkinkan prostitusi diatur melalui pendekatan kesehatan. Intervensinya dapat berbentuk pemeriksaan, edukasi, penyediaan kondom, konseling, pengobatan, surveilans, serta program pencegahan.

a. Risiko dan Pembentukan Populasi

Konsep risiko mengubah cara pemerintah mengenali objek kebijakan. Risiko tidak hanya menunjuk pada penyakit yang telah terjadi, tetapi pada kemungkinan terjadinya suatu peristiwa pada kelompok atau populasi tertentu. Data epidemiologis kemudian digunakan untuk mengidentifikasi kelompok yang dianggap membutuhkan perhatian khusus. Data HIV/IMS, hasil pemeriksaan, cakupan layanan, dan informasi perilaku pencegahan dapat membentuk kategori seperti populasi berisiko atau populasi kunci. Kategori tersebut memiliki fungsi administratif dan kebijakan. Ia membantu menentukan sasaran program, distribusi sumber daya, bentuk pelayanan, serta metode intervensi. Namun, klasifikasi risiko tidak bersifat netral. Kategori yang digunakan dalam program kesehatan dapat memengaruhi cara seseorang dikenali oleh institusi. Seseorang dapat diposisikan sebagai pasien, populasi berisiko, penerima layanan, atau objek surveilans. Karena itu, analisis terhadap kesehatan publik perlu memperhatikan bagaimana kategori tersebut dibentuk dan digunakan.

b. Biopolitik dan Pengelolaan Kehidupan

Dalam perspektif Foucault (1978), biopolitik berkaitan dengan pengelolaan kehidupan pada tingkat populasi. Negara dan institusi tidak hanya mengatur individu melalui larangan dan hukuman, tetapi juga melalui pengetahuan tentang kesehatan, penyakit, kelahiran, kematian, risiko, dan kondisi populasi. Konsep biopolitik membantu menjelaskan bagaimana intervensi kesehatan bekerja melalui pengumpulan pengetahuan dan pengelolaan populasi. Pemeriksaan kesehatan, pendataan, surveilans, pemetaan risiko, dan program pencegahan menjadi bagian dari teknologi pemerintahan terhadap kehidupan. Intervensi semacam itu tidak dengan sendirinya bersifat represif. Program kesehatan dapat memperluas akses layanan, mencegah penularan, menyediakan pengobatan, dan mengurangi risiko. Namun, intervensi yang sama juga dapat menghasilkan klasifikasi, pencatatan, pemantauan, dan bentuk pengawasan tertentu. Karena itu, biopolitik perlu dipahami sebagai cara membaca bagaimana kehidupan dan kesehatan dikelola melalui pengetahuan, kategori, dan program.

c. Ambivalensi Intervensi Kesehatan

Intervensi kesehatan memiliki efek yang dapat berjalan secara bersamaan. Di satu sisi, layanan kesehatan dapat memberikan perlindungan dan memperluas akses terhadap pemeriksaan, pengobatan, informasi, serta pencegahan. Di sisi lain, prosedur pelayanan dapat menghasilkan data dan kategori yang memungkinkan populasi tertentu dipantau secara lebih intensif. Analisis genealogis tidak menempatkan layanan kesehatan sebagai sesuatu yang secara otomatis membebaskan ataupun menindas. Perhatian diarahkan pada praktik konkret. Pertanyaan penting mencakup siapa yang didata, bagaimana data dikumpulkan, bagaimana persetujuan dipahami, siapa yang dapat mengakses informasi, pengetahuan apa yang dihasilkan, dan bagaimana informasi tersebut digunakan. Aspek kerahasiaan menjadi penting dalam hubungan antara kesehatan dan kebijakan prostitusi. Data kesehatan dapat berfungsi untuk pelayanan, tetapi juga memiliki konsekuensi ketika berinteraksi dengan institusi penertiban, perlindungan sosial, atau mekanisme administratif lainnya. Hubungan antarinstitusi tersebut menentukan bagaimana informasi kesehatan bergerak dan bagaimana kategori tertentu diterapkan.

d. Kesehatan, Stigma, dan Klasifikasi

Kategori kesehatan dapat berinteraksi dengan stigma yang telah melekat pada prostitusi. Ketika suatu kelompok terus-menerus dikaitkan

dengan penyakit atau risiko, identitas sosial kelompok tersebut dapat terbentuk melalui kategori kesehatan. Karena itu, bahasa kesehatan perlu dianalisis bersama dengan bahasa moral, hukum, dan sosial. Klasifikasi seperti populasi kunci, populasi berisiko, pasien, korban, atau pekerja seks tidak hanya berfungsi sebagai istilah administratif. Kategori tersebut dapat menentukan bentuk pelayanan, mekanisme pendataan, pola pengawasan, dan perlakuan institusional. Analisis kebijakan karena itu perlu memperhatikan hubungan antara produksi pengetahuan kesehatan dan pembentukan subjek kebijakan. Data kesehatan tidak hanya menggambarkan populasi. Data juga membantu membuat populasi tertentu terlihat, terukur, dan dapat diintervensi.

e. Transformasi Ruang dan Teknologi Layanan

Perubahan pola prostitusi dari lokalisasi menuju praktik yang lebih tersebar menghadirkan tantangan bagi sistem layanan kesehatan. Model layanan yang sebelumnya mengandalkan lokasi tertentu dan populasi yang relatif mudah dijangkau menjadi kurang memadai ketika aktivitas berpindah ke ruang privat, jaringan informal, tempat usaha yang tersebar, atau platform digital. Perubahan tersebut mendorong penyesuaian teknologi layanan. *Outreach*, jaringan komunitas, layanan bergerak, komunikasi digital, serta metode identifikasi dan penjangkauan baru dapat digunakan untuk mempertahankan akses terhadap populasi yang semakin tersebar. Perubahan teknologi layanan menunjukkan bahwa biopolitik tidak berhenti pada bentuk-bentuk pengawasan yang lama. Ketika objek kebijakan berubah, teknologi untuk mengenali, menjangkau, dan mengelola populasi juga dapat berubah. Dengan demikian, transformasi ruang prostitusi berkaitan langsung dengan transformasi cara pemerintah dan institusi kesehatan mengelola risiko.

f. Kesehatan Publik dalam Perubahan Kebijakan

Kesehatan publik menjadi salah satu arena penting dalam perubahan kebijakan prostitusi. Perubahan dapat terlihat dari bergesernya perhatian, misalnya dari pemeriksaan yang bersifat terpusat menuju pendekatan penjangkauan, dari lokasi tertentu menuju populasi yang tersebar, atau dari pengawasan langsung menuju penggunaan data dan jaringan layanan. Perubahan tersebut tidak selalu muncul melalui regulasi baru. Ia dapat berlangsung melalui perubahan prosedur, kategori sasaran, mekanisme pendataan, pola koordinasi, dan teknologi pelayanan. Karena itu, perubahan kebijakan kesehatan perlu dibaca melalui praktik administratif dan institusional yang berlangsung sehari-hari. Dalam perspektif genealogis,

perubahan tersebut menunjukkan bagaimana rasionalitas pemerintahan beradaptasi terhadap perubahan objek yang diatur. Ketika prostitusi berubah secara spasial dan organisasional, cara mengenali risiko, membentuk populasi sasaran, menyediakan layanan, serta menghasilkan pengetahuan kesehatan juga mengalami penyesuaian.

D. EKSPLOITASI, PERDAGANGAN ORANG, DAN PERLINDUNGAN

Menguatnya kerangka perdagangan orang mengubah cara prostitusi dipahami dalam kebijakan publik. Prostitusi tidak lagi semata-mata ditempatkan sebagai persoalan penyimpangan moral, pelanggaran hukum, atau gangguan ketertiban. Perhatian juga diarahkan pada eksploitasi, paksaan, penipuan, kontrol, kerentanan, dan perlindungan korban. Perubahan tersebut menunjukkan pergeseran dalam problematisasi. Jika pendekatan ketertiban terutama menempatkan prostitusi sebagai objek penertiban, kerangka perdagangan orang membuka kemungkinan penempatan individu sebagai korban yang membutuhkan perlindungan. Konsekuensinya juga berubah. Intervensi dapat mencakup penyelamatan, pemulihan, rehabilitasi, pendampingan hukum, perlindungan sosial, dan akses terhadap keadilan. Pergeseran tersebut tidak berarti bahwa kategori lama sepenuhnya hilang. Kategori pelanggar, pekerja seks, korban, dan pihak yang dieksploitasi dapat muncul secara bersamaan dalam praktik kebijakan. Karena itu, perubahan kebijakan perlu dilihat sebagai perubahan konfigurasi kategori dan intervensi, bukan sebagai penggantian sederhana dari satu kerangka dengan kerangka lainnya.

a. Perdagangan orang

Diskursus perdagangan orang memperkenalkan sejumlah pembedaan penting dalam memahami praktik prostitusi. Kebijakan perlu membedakan tindakan yang dilakukan secara sukarela dari situasi yang melibatkan paksaan, ancaman, penipuan, penyalahgunaan posisi rentan, kontrol, atau keuntungan yang diperoleh melalui eksploitasi. Pembedaan tersebut memiliki konsekuensi langsung terhadap kebijakan. Seseorang yang dikategorikan sebagai korban dapat memperoleh bentuk perlindungan dan layanan yang berbeda dari seseorang yang ditempatkan sebagai pelanggar. Karena itu, definisi eksploitasi bukan sekadar persoalan terminologi. Definisi tersebut menentukan siapa yang menjadi sasaran perlindungan, siapa yang menjadi sasaran penegakan hukum, serta jenis intervensi yang dapat diterapkan.

Dalam praktiknya, penerapan kategori eksploitasi memerlukan perangkat institusional. Pemerintah dan aparat terkait perlu menentukan indikator, prosedur identifikasi, kewenangan penilaian, mekanisme rujukan, serta hubungan antara proses hukum dan layanan pemulihan. Dengan demikian, kategori korban dibentuk melalui proses administratif dan institusional tertentu. Identifikasi korban bukan proses yang sepenuhnya otomatis. Status korban harus dikenali melalui informasi, indikator, wawancara, pemeriksaan, penilaian kondisi, serta interpretasi institusi. Proses tersebut menunjukkan bahwa perlindungan korban juga melibatkan produksi pengetahuan.

Institusi harus menentukan karakteristik apa yang dianggap menunjukkan eksploitasi atau perdagangan orang. Pengetahuan tersebut kemudian digunakan untuk mengklasifikasikan individu dan menentukan bentuk intervensi. Dalam perspektif problematisasi, proses ini penting karena kategori korban tidak hanya ditemukan, tetapi juga dibentuk melalui cara tertentu dalam memahami situasi sosial. Tawell dan McCluskey (2022) menunjukkan pentingnya melihat bagaimana masalah kebijakan direpresentasikan dan bagaimana representasi tersebut menghasilkan konsekuensi tertentu. Dalam konteks perdagangan orang, cara suatu individu dipahami sebagai korban akan memengaruhi tindakan yang dianggap tepat terhadapnya. Karena itu, analisis perlu memperhatikan hubungan antara definisi masalah, indikator identifikasi, kewenangan institusional, dan keputusan intervensi. Perubahan posisi dari objek penertiban menjadi korban menunjukkan perubahan bentuk subjektivasi. Individu tidak lagi hanya ditempatkan sebagai pelanggar norma atau sasaran operasi, tetapi sebagai subjek yang memiliki kebutuhan perlindungan dan hak tertentu. Kategori korban dapat membuka akses terhadap layanan, pemulihan, perlindungan hukum, dan dukungan sosial. Namun, kategori tersebut juga memiliki konsekuensi terhadap cara individu dipahami dan diperlakukan. Ketika status korban diterapkan secara homogen, pengalaman, pilihan, dan suara individu dapat tereduksi oleh definisi institusional tentang kerentanan. Hansen dan Triantafillou (2022) menempatkan subjektivasi sebagai bagian penting dalam analisis kekuasaan. Individu dapat diposisikan melalui kategori tertentu, tetapi posisi tersebut tidak selalu diterima secara pasif. Individu dapat menerima, menegosiasikan, atau menolak identitas yang diberikan oleh institusi. Karena itu, analisis terhadap kategori korban perlu memperhatikan hubungan antara klasifikasi institusional dan pengalaman subjektif.

b. Perlindungan dan Agensi

Kerangka perlindungan korban memiliki tujuan penting untuk mencegah eksploitasi dan memberikan akses terhadap pemulihan serta keadilan. Namun, perlindungan dapat menimbulkan ketegangan ketika kerentanan diperlakukan sebagai karakteristik yang melekat dan seragam pada seluruh individu yang terlibat dalam prostitusi. Persoalan tersebut berkaitan dengan agensi. Pengakuan terhadap seseorang sebagai korban tidak seharusnya secara otomatis menghapus kapasitasnya untuk menyampaikan pengalaman, membuat keputusan, atau menentukan kebutuhan sendiri. Perlindungan yang tidak mempertimbangkan agensi dapat berubah menjadi bentuk paternalistik ketika institusi menentukan apa yang dianggap terbaik tanpa melibatkan suara kelompok terdampak. Karena itu, analisis kebijakan perlu melihat bagaimana hubungan antara korban dan agensi dibentuk. Pertanyaan yang relevan bukan hanya siapa yang dinyatakan sebagai korban, tetapi juga siapa yang memiliki kewenangan untuk menentukan status tersebut, bagaimana suara individu dipertimbangkan, serta keputusan apa yang dapat dibuat oleh individu setelah memperoleh status korban.

Diskursus perdagangan orang tidak berdiri sendiri. Ia dapat berinteraksi dengan diskursus moralitas yang telah lama membentuk kebijakan prostitusi. Prostitusi dapat sekaligus dipahami sebagai persoalan moral dan sebagai bentuk eksploitasi. Kedua kerangka tersebut dapat saling memperkuat ketika gagasan tentang perlindungan digunakan untuk memperluas intervensi terhadap praktik yang dianggap menyimpang. Namun, keduanya juga dapat menghasilkan ketegangan. Ketika seluruh praktik prostitusi dipahami melalui kerangka eksploitasi, perbedaan antara paksaan, kerentanan, dan keputusan individual dapat menjadi kurang terlihat. Sebaliknya, ketika pendekatan moral terlalu dominan, pengalaman eksploitasi yang nyata dapat terabaikan karena perhatian lebih besar diberikan pada pelanggaran norma. Kerangka perdagangan orang juga berinteraksi dengan rasionalitas kebijakan lainnya. Dalam praktik pemerintahan, seorang individu dapat sekaligus dipahami sebagai korban eksploitasi, populasi berisiko, sasaran perlindungan sosial, dan objek penertiban. Pertemuan berbagai kategori tersebut menghasilkan konfigurasi intervensi yang kompleks. Aparat penegak hukum dapat berorientasi pada identifikasi dan penindakan pelaku. Institusi sosial dapat berorientasi pada perlindungan dan pemulihan. Institusi kesehatan dapat berorientasi pada pengurangan risiko dan pemberian layanan. Pemerintah daerah dapat tetap mempertimbangkan ketertiban dan pengelolaan ruang.

c. Relasi Eksploitasi, Korban, dan Agensi

Diskursus eksploitasi dan perdagangan orang memperluas cara memahami prostitusi dengan memasukkan dimensi kerentanan dan perlindungan korban. Namun, perluasan tersebut juga menghasilkan konsekuensi kategoris. Individu dapat memperoleh hak dan perlindungan baru melalui status korban, tetapi pada saat yang sama dapat mengalami pembatasan agensi apabila kategori tersebut diterapkan secara seragam. Kebijakan perdagangan orang perlu memperhatikan tiga aspek secara bersamaan. Pertama, bagaimana eksploitasi didefinisikan dan diidentifikasi. Kedua, bagaimana individu diposisikan sebagai korban. Ketiga, bagaimana posisi tersebut memengaruhi hak, layanan, kewenangan, dan kapasitas individu untuk menyuarakan pengalaman serta menentukan pilihannya. Kerangka ini menempatkan perlindungan bukan hanya sebagai tujuan kebijakan, tetapi juga sebagai praktik yang menghasilkan kategori, pengetahuan, dan bentuk hubungan tertentu antara institusi dengan individu. Dengan demikian, perubahan dari penertiban menuju perlindungan perlu dibaca sebagai perubahan dalam cara subjek dibentuk dan dikelola oleh kebijakan.

E. PROSTITUSI DIGITAL DAN TRANSFORMASI OBJEK PEMERINTAHAN

Digitalisasi mengubah objek kebijakan dari aktivitas yang terkonsentrasi secara geografis menjadi jaringan yang memadukan aplikasi, telepon genggam, media sosial, penginapan, rumah kos, dan ruang privat. Perubahan tersebut mengurangi ketergantungan pada lokalisasi dan meningkatkan tantangan verifikasi, perlindungan anak, privasi, bukti elektronik, serta koordinasi lintas institusi. Dari perspektif *governmentality*, digitalisasi menuntut teknologi pengetahuan baru: patroli siber, pemetaan aplikasi, verifikasi identitas, pelacakan transaksi, kerja sama dengan pengelola penginapan, edukasi digital, dan perlindungan data. Penelitian ini menelaah bagaimana praktik tersebut dibentuk, dilegitimasi, dan dihubungkan dengan kategori penyakit masyarakat, eksploitasi, keamanan, atau perlindungan. (Davisson & Alati, 2024) Digitalisasi mengubah keterlihatan dan bukti. Profil, pesan, jejak transaksi, dan lokasi pertemuan dapat menjadi objek penelusuran, tetapi akses serta interpretasinya terkait kewenangan hukum, kapasitas teknologi, dan etika. Pemerintahan digital karena itu tidak hanya membutuhkan alat baru, tetapi membentuk standar baru mengenai risiko, privasi, dan kecurigaan.

BAB 5

PERSPEKTIF TEORETIK FOUCAULDIAN

A. PROBLEMATISASI DAN DISKURSUS

Pembahasan mengenai prostitusi tidak dapat dilepaskan dari cara suatu masyarakat, pemerintah, lembaga hukum, media, dan aktor sosial lainnya membentuk pemahaman mengenai praktik tersebut. Prostitusi tidak hadir sebagai objek kebijakan yang sepenuhnya netral dan tetap. Makna, kategori, serta persoalan yang melekat padanya terbentuk melalui proses sosial, politik, dan pengetahuan. Dalam perspektif Michel Foucault, proses tersebut dapat dipahami melalui konsep diskursus dan problematisasi. Foucault (1972) memandang diskursus bukan sekadar kumpulan kata, pendapat, atau pernyataan mengenai suatu objek. Diskursus merupakan praktik yang secara sistematis membentuk objek yang dibicarakan. Melalui diskursus, suatu fenomena dapat dikenali, dikategorikan, dijelaskan, dan ditempatkan dalam kerangka pengetahuan tertentu. Karena itu, diskursus prostitusi tidak hanya menjelaskan apa yang disebut sebagai prostitusi, tetapi juga memengaruhi cara masyarakat memahami pelaku, korban, pengguna jasa, ruang praktik, serta bentuk intervensi yang dianggap tepat. Diskursus memiliki konsekuensi yang penting. Ketika prostitusi dibicarakan sebagai persoalan moral, perhatian kebijakan cenderung diarahkan pada norma kesusilaan, perilaku menyimpang, dan penertiban. Ketika prostitusi dipahami sebagai persoalan ketertiban umum, fokus bergeser pada ruang publik, keamanan, dan gangguan sosial. Jika prostitusi diposisikan sebagai persoalan kesehatan masyarakat, perhatian diarahkan pada penyakit menular seksual, akses layanan kesehatan, dan perilaku berisiko. Sementara itu, ketika prostitusi dibingkai sebagai persoalan eksploitasi, perdagangan manusia, atau kekerasan berbasis gender, intervensi kebijakan dapat berorientasi pada perlindungan dan pencegahan eksploitasi. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa suatu fenomena dapat menghasilkan bentuk pemahaman dan intervensi yang berbeda ketika ditempatkan dalam diskursus yang berbeda. Dengan demikian,

pertanyaan mengenai prostitusi tidak hanya berkaitan dengan "apa yang terjadi", tetapi juga dengan bagaimana sesuatu yang terjadi tersebut diberi nama, dijelaskan, dan dijadikan dasar untuk bertindak.

Diskursus juga berkaitan dengan kekuasaan. Dalam pemikiran Foucault (1972), pengetahuan dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan secara sederhana. Pengetahuan mengenai suatu objek terbentuk melalui praktik institusional, prosedur, klasifikasi, pengukuran, dokumentasi, dan berbagai mekanisme yang menentukan apa yang dapat dikatakan sebagai benar. Karena itu, analisis terhadap diskursus prostitusi perlu memperhatikan bukan hanya bahasa yang digunakan, tetapi juga institusi dan prosedur yang menghasilkan serta menyebarkan pengetahuan tersebut. Dalam praktiknya, diskursus dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, dokumen pemerintah, laporan kesehatan, pemberitaan media, pernyataan pejabat, dokumen kepolisian, laporan organisasi masyarakat, maupun berbagai bentuk komunikasi digital. Istilah yang digunakan dalam dokumen tersebut bukan sekadar pilihan bahasa. Istilah dapat menunjukkan bagaimana suatu masalah dipahami dan kategori apa yang digunakan untuk mengidentifikasi objek kebijakan. Di sinilah konsep problematisasi menjadi penting. Problematisasi merujuk pada proses ketika suatu tindakan, praktik, atau kondisi tertentu dibentuk sebagai persoalan yang membutuhkan pemikiran dan intervensi. Sesuatu tidak secara otomatis menjadi "masalah" hanya karena keberadaannya. Ia menjadi masalah ketika dibentuk melalui pertanyaan, klasifikasi, perbandingan, statistik, penilaian moral, peristiwa tertentu, atau mekanisme pengetahuan lainnya. Dengan kata lain, problematisasi berkaitan dengan proses menjadikan sesuatu sebagai objek yang perlu diatur, dikendalikan, diperbaiki, atau diubah (Tawell & McCluskey, 2022).

Pendekatan ini mengubah cara membaca kebijakan prostitusi. Analisis tidak berhenti pada pertanyaan mengenai apakah prostitusi merupakan masalah atau bukan. Analisis bergerak lebih jauh dengan menanyakan bagaimana prostitusi dijadikan masalah tertentu. Apa yang dianggap berbahaya? Siapa yang dianggap perlu dikendalikan? Siapa yang ditempatkan sebagai korban? Siapa yang dianggap sebagai pelaku? Bentuk perilaku apa yang dikategorikan menyimpang? Pengetahuan apa yang digunakan untuk membenarkan intervensi? Sebaliknya, kemungkinan solusi apa yang tidak memperoleh tempat dalam kebijakan?

Pertanyaan tersebut penting karena satu objek dapat mengalami perubahan problematisasi dari waktu ke waktu. Prostitusi dapat ditempatkan sebagai persoalan moral pada satu periode, kemudian dipahami sebagai persoalan ketertiban umum, kesehatan masyarakat,

eksploitasi, perdagangan manusia, atau persoalan yang berkaitan dengan perkembangan teknologi digital. Pergeseran tersebut tidak selalu berarti bahwa persoalan sebelumnya menghilang. Berbagai bentuk problematisasi dapat hidup secara bersamaan dan saling berinteraksi dalam suatu rezim kebijakan. Problematisasi dapat digunakan untuk membaca perubahan kebijakan prostitusi secara lebih kritis. Penutupan lokalisasi, operasi penertiban, kriminalisasi, program kesehatan, rehabilitasi, perlindungan korban, hingga pengawasan terhadap praktik prostitusi berbasis digital dapat dipahami sebagai bentuk intervensi yang lahir dari cara tertentu dalam mendefinisikan masalah. Analisis problematisasi dengan demikian tidak hanya melihat isi kebijakan, tetapi juga kondisi pengetahuan yang memungkinkan kebijakan tersebut muncul. Perhatian diarahkan pada cara masalah dirumuskan, kategori yang digunakan, aktor yang memperoleh kewenangan untuk mendefinisikan masalah, serta bentuk tindakan yang kemudian dianggap sah dan rasional.

Prostitusi dapat dipahami sebagai objek yang terus dibentuk melalui hubungan antara diskursus, pengetahuan, kekuasaan, dan praktik kebijakan. Perspektif ini tidak bertujuan menentukan satu definisi prostitusi yang paling benar. Tujuannya adalah menunjukkan bahwa setiap definisi membawa konsekuensi tertentu terhadap cara masalah dipahami dan terhadap pilihan intervensi yang tersedia. Oleh karena itu, membaca kebijakan prostitusi melalui perspektif problematisasi dan diskursus memungkinkan pembaca melihat kebijakan tidak hanya sebagai seperangkat aturan, tetapi sebagai hasil dari proses pembentukan masalah. Kebijakan menentukan bukan hanya apa yang harus dilakukan, tetapi juga secara tidak langsung menentukan apa yang dianggap sebagai masalah, siapa yang dianggap bermasalah, pengetahuan apa yang dianggap sah, dan bentuk penyelesaian apa yang dianggap mungkin.

B. *POWER/KNOWLEDGE* DAN REZIM KEBENARAN

Konsep *power/knowledge* merupakan salah satu gagasan penting dalam pemikiran Michel Foucault untuk memahami hubungan antara pengetahuan, kekuasaan, dan pembentukan kebenaran. Foucault tidak memandang kekuasaan sebagai sesuatu yang hanya dimiliki oleh negara atau digunakan oleh penguasa untuk memaksakan kehendak kepada masyarakat. Kekuasaan bekerja melalui berbagai relasi sosial, institusi, prosedur, klasifikasi, praktik profesional, serta mekanisme produksi pengetahuan. Dalam proses tersebut, pengetahuan tidak berada di luar kekuasaan. Pengetahuan menjadi salah satu medium melalui mana kekuasaan bekerja, sedangkan kekuasaan menciptakan kondisi yang

memungkinkan pengetahuan tertentu diproduksi, disebarkan, dan memperoleh otoritas (Foucault, 1980).

Konsep *power/knowledge* karena itu menunjukkan hubungan timbal balik antara kekuasaan dan pengetahuan. Kekuasaan membutuhkan pengetahuan untuk mengenali, mengklasifikasikan, mengukur, dan mengatur objeknya. Sebaliknya, pengetahuan memperoleh kekuatan sosial karena didukung oleh institusi, prosedur, dan otoritas tertentu. Hubungan tersebut tidak berarti bahwa setiap pengetahuan merupakan hasil manipulasi kekuasaan. Foucault lebih tertarik pada kondisi yang memungkinkan suatu pengetahuan memperoleh status sebagai pengetahuan yang sah dan dapat digunakan untuk mengarahkan tindakan. Produksi pengetahuan merupakan bagian dari praktik pemerintahan. Statistik, survei, laporan kesehatan, data kepolisian, registrasi penduduk, laporan sosial, penelitian akademik, klasifikasi hukum, dan berbagai bentuk dokumentasi membuat individu dan kelompok menjadi lebih mudah dikenali dan dikelola. Pengetahuan menghasilkan visibilitas. Sesuatu yang sebelumnya tidak teridentifikasi dapat menjadi objek pengamatan ketika dimasukkan ke dalam kategori, tabel, statistik, atau laporan institusional.

Kajian mengenai kebijakan kesehatan menunjukkan bahwa hubungan tersebut tidak hanya bersifat teoritis. Dalam sistem kebijakan, berbagai bentuk pengetahuan dapat memengaruhi cara masalah didefinisikan dan bagaimana intervensi dirancang. Power/knowledge bekerja melalui proses pengumpulan informasi, pembentukan kategori, penetapan standar, serta penggunaan keahlian dalam pengambilan keputusan. Karena itu, analisis kekuasaan tidak cukup dilakukan dengan mengidentifikasi siapa yang memiliki kewenangan formal. Analisis juga perlu melihat siapa yang menghasilkan pengetahuan, pengetahuan apa yang digunakan, dan bagaimana pengetahuan tersebut memengaruhi keputusan kebijakan. Literatur kebijakan kesehatan menunjukkan bahwa perspektif Foucauldian berguna untuk memahami kekuasaan sebagai sesuatu yang bekerja melalui pembentukan dan penerimaan pengetahuan serta "kebenaran" tertentu dalam sistem kebijakan.

a. Pengetahuan sebagai Praktik Kekuasaan

Dalam kerangka *Foucault*, pengetahuan memiliki fungsi praktis. Pengetahuan memungkinkan suatu objek dibuat terlihat, dibedakan, dibandingkan, dan diatur. Ketika seseorang atau suatu kelompok dimasukkan ke dalam kategori tertentu, kategori tersebut dapat menentukan bentuk tindakan yang kemudian diarahkan kepadanya. Proses klasifikasi menjadi penting karena kategori tidak hanya mendeskripsikan

realitas. Kategori juga menghasilkan konsekuensi administratif dan politik. Misalnya, seseorang dapat dikategorikan sebagai pekerja seks, korban perdagangan manusia, pelaku pelanggaran ketertiban, pasien berisiko, atau korban eksploitasi. Masing-masing kategori membawa konsekuensi berbeda karena masing-masing menghubungkan objek dengan bentuk pengetahuan, institusi, dan intervensi tertentu. Data mengenai jumlah pekerja seks, lokasi praktik, jenis penyakit, kasus perdagangan manusia, operasi penertiban, atau pola penggunaan teknologi digital dapat menjadi dasar bagi pembentukan kebijakan. Akan tetapi, data tersebut tidak berdiri sendiri. Data diproduksi melalui metode tertentu, dikumpulkan oleh institusi tertentu, menggunakan definisi tertentu, dan digunakan untuk tujuan tertentu. Karena itu, analisis *power/knowledge* perlu menanyakan bagaimana data tersebut diproduksi dan bagaimana data itu kemudian digunakan.

Pertanyaan tersebut tidak berarti bahwa data harus dianggap tidak benar. Fokus analisis terletak pada kondisi produksi, otoritas, dan penggunaan pengetahuan. Sebuah statistik dapat akurat secara metodologis, tetapi tetap memiliki fungsi tertentu dalam kebijakan. Sebaliknya, pengalaman kelompok yang terdampak kebijakan dapat memiliki nilai pengetahuan meskipun tidak selalu masuk ke dalam statistik resmi. Foucault juga memberi perhatian pada pengetahuan yang tersisih atau kurang memperoleh legitimasi. Pengetahuan yang berasal dari pengalaman kelompok tertentu dapat berada di luar bentuk pengetahuan yang diakui institusi. Karena itu, analisis *power/knowledge* membuka ruang untuk melihat bagaimana suatu kebijakan bukan hanya menghasilkan pengetahuan resmi, tetapi juga dapat mengesampingkan pengetahuan alternatif.

b. Rezim Kebenaran

Konsep *regime of truth* atau rezim kebenaran merupakan pengembangan penting dari hubungan antara kekuasaan dan pengetahuan. Foucault menjelaskan bahwa setiap masyarakat memiliki mekanisme tertentu yang menentukan jenis diskursus yang diterima dan diperlakukan sebagai benar, mekanisme untuk membedakan pernyataan benar dan salah, prosedur untuk memperoleh kebenaran, serta status orang atau institusi yang memiliki kewenangan untuk menyatakan apa yang dianggap benar (Foucault, 1980). Rezim kebenaran tidak berarti bahwa kebenaran merupakan sesuatu yang sepenuhnya dibuat-buat. Konsep ini tidak menyatakan bahwa semua pernyataan memiliki nilai yang sama atau bahwa fakta tidak memiliki realitas. Fokusnya terletak pada mekanisme sosial dan

institusional yang membuat klaim tertentu memperoleh status, otoritas, dan konsekuensi sebagai kebenaran.

Kajian kontemporer tentang Foucault menekankan bahwa rezim kebenaran berkaitan dengan hubungan antara penerimaan terhadap suatu klaim dan kekuatan praktis klaim tersebut untuk mengatur perilaku. Dengan kata lain, suatu klaim menjadi penting bukan hanya karena dipercaya benar, tetapi karena klaim tersebut dapat digunakan untuk mengarahkan tindakan individu dan institusi.

Karena itu, analisis rezim kebenaran perlu memperhatikan sedikitnya empat aspek.

1. Pertama, jenis pengetahuan yang memperoleh legitimasi. Pertanyaan yang diajukan adalah: pengetahuan seperti apa yang dianggap dapat dipercaya? Apakah statistik dianggap lebih otoritatif daripada kesaksian individu? Apakah laporan aparat lebih menentukan daripada pengalaman kelompok terdampak? Apakah penelitian kesehatan memperoleh posisi lebih kuat daripada argumentasi moral atau agama? Pertanyaan tersebut membantu mengidentifikasi hierarki pengetahuan dalam suatu arena kebijakan.
2. Kedua, institusi yang memiliki kewenangan untuk memproduksi kebenaran. Tidak semua aktor memiliki kapasitas yang sama untuk mendefinisikan masalah. Pemerintah, kepolisian, lembaga kesehatan, pengadilan, perguruan tinggi, organisasi keagamaan, media, dan organisasi masyarakat dapat menghasilkan pengetahuan mengenai prostitusi. Namun, masing-masing memiliki tingkat otoritas yang berbeda. Posisi institusional tersebut memengaruhi kemungkinan suatu pernyataan diterima sebagai dasar kebijakan.
3. Ketiga, prosedur yang digunakan untuk memverifikasi kebenaran. Kebenaran kebijakan tidak muncul hanya melalui pernyataan. Ia diproduksi melalui prosedur. Statistik dikumpulkan melalui metode tertentu. Diagnosis kesehatan menggunakan standar tertentu. Penegakan hukum menggunakan prosedur pembuktian tertentu. Penelitian akademik menggunakan metode ilmiah tertentu. Prosedur tersebut menentukan jenis informasi yang dapat diterima sebagai bukti.
4. Keempat, konsekuensi dari penerimaan suatu klaim sebagai benar.Ketika suatu klaim memperoleh status sebagai kebenaran kebijakan, klaim tersebut dapat menentukan tindakan yang dianggap sah. Jika prostitusi dipahami terutama sebagai gangguan ketertiban, penertiban dapat memperoleh legitimasi yang kuat. Jika prostitusi dipahami sebagai persoalan kesehatan, program pemeriksaan dan pelayanan kesehatan menjadi lebih masuk akal. Jika prostitusi dipahami

sebagai bentuk eksploitasi atau perdagangan manusia, perlindungan korban dan penegakan hukum menjadi prioritas.

Dengan demikian, rezim kebenaran menghubungkan pengetahuan dengan tindakan. Ia menjelaskan bagaimana klaim tertentu bergerak dari sekadar pernyataan menjadi dasar untuk melakukan intervensi.

c. Hierarki Pengetahuan dalam Kebijakan Prostitusi

Konsep *power/knowledge* menjadi relevan untuk memahami bahwa berbagai bentuk pengetahuan mengenai prostitusi tidak selalu memiliki kedudukan yang sama. Dalam satu periode, data aparat mungkin menjadi sumber pengetahuan utama. Pada periode lain, laporan kesehatan atau penelitian akademik dapat memperoleh pengaruh yang lebih besar. Media juga dapat membentuk persepsi publik melalui pemilihan istilah, narasi kasus, dan penonjolan aktor tertentu.

Analisis kebijakan prostitusi perlu memetakan siapa yang berbicara, dari posisi apa, menggunakan pengetahuan apa, dan dengan konsekuensi apa.

Sebagai contoh, ketika aparat menyatakan bahwa suatu kawasan merupakan pusat prostitusi, pernyataan tersebut dapat memiliki konsekuensi administratif dan hukum karena aparat memiliki kewenangan institusional tertentu. Ketika lembaga kesehatan menyatakan bahwa prostitusi berkaitan dengan risiko kesehatan tertentu, klaim tersebut dapat membentuk jenis intervensi yang berbeda. Ketika organisasi keagamaan mendefinisikan prostitusi sebagai persoalan moral, klaim tersebut dapat memengaruhi legitimasi sosial suatu kebijakan. Ketika pekerja seks menyampaikan pengalaman mengenai dampak penertiban, pengalaman tersebut dapat memberikan pengetahuan alternatif yang mungkin tidak memperoleh bobot yang sama dalam proses kebijakan.

Hal ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan hanya keberadaan berbagai klaim, tetapi relasi yang menentukan klaim mana yang memiliki daya pengaruh lebih besar.

Dalam kajian tentang regulasi prostitusi, hubungan tersebut juga dapat terlihat pada tingkat implementasi. Kebijakan yang secara formal memiliki tujuan tertentu dapat menghasilkan praktik yang berbeda ketika diterapkan oleh administrator, aparat, atau aktor lokal. Studi mengenai *regulatory drift* dalam kebijakan prostitusi menunjukkan bahwa pemahaman dominan mengenai prostitusi dapat memengaruhi bagaimana administrator menafsirkan aturan dan menggunakan diskresi dalam pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, diskursus tidak hanya bekerja pada tahap perumusan kebijakan, tetapi juga pada praktik implementasi.

d. Otoritas, Keahlian, dan Produksi Kebenaran

Keahlian merupakan unsur penting dalam pembentukan rezim kebenaran. Masyarakat modern semakin bergantung pada berbagai bentuk *expertise* untuk menentukan masalah dan pilihan kebijakan. Dokter, epidemiolog, polisi, hakim, pekerja sosial, akademisi, pejabat pemerintah, dan profesional lainnya memiliki kapasitas untuk menghasilkan pernyataan yang memperoleh legitimasi berdasarkan posisi dan kompetensinya. Otoritas keahlian tidak hanya berasal dari pengetahuan individual. Ia juga berkaitan dengan institusi yang mengakui dan menggunakan keahlian tersebut. Karena itu, pertanyaan penting dalam analisis Foucauldian bukan hanya "apakah seseorang ahli?", tetapi juga "bagaimana seseorang memperoleh posisi sebagai ahli dan bagaimana keahliannya digunakan dalam praktik pemerintahan?"

Dalam konteks prostitusi, misalnya, pengetahuan medis dapat menentukan bagaimana risiko kesehatan dipahami. Pengetahuan hukum menentukan kategori pelanggaran dan bentuk sanksi. Pengetahuan kepolisian membentuk pemetaan mengenai lokasi dan jaringan prostitusi. Pengetahuan sosial dapat menjelaskan kondisi ekonomi dan relasi sosial yang berkaitan dengan prostitusi. Setiap bentuk pengetahuan menghasilkan cara melihat masalah yang berbeda. Keberadaan berbagai keahlian tersebut tidak selalu menghasilkan konsensus. Sebaliknya, dapat muncul kompetisi antarpengetahuan. Pengetahuan hukum dapat menekankan pelanggaran, sementara pengetahuan kesehatan menekankan risiko. Pengetahuan perlindungan anak dapat menekankan kerentanan dan eksploitasi, sedangkan pengetahuan ketertiban umum dapat menekankan pengendalian ruang. Kompetisi tersebut merupakan bagian penting dari dinamika pembentukan kebijakan.

e. Rezim Kebenaran dan Transformasi Kebijakan Prostitusi

Rezim kebenaran tidak bersifat permanen. Ia dapat mengalami perubahan ketika muncul pengetahuan baru, aktor baru, teknologi baru, perubahan hukum, atau perubahan cara masyarakat memahami suatu masalah. Karena itu, perubahan kebijakan prostitusi dapat dibaca sebagai perubahan dalam konfigurasi pengetahuan dan kekuasaan. Pada satu periode, prostitusi dapat dipahami terutama melalui kategori moral dan ketertiban. Pada periode berikutnya, kategori kesehatan masyarakat, perdagangan manusia, eksploitasi, hak asasi manusia, atau perlindungan kelompok rentan dapat memperoleh posisi yang lebih kuat. Perkembangan teknologi digital kemudian dapat menghasilkan kategori baru seperti prostitusi berbasis aplikasi, media sosial, atau platform digital.

Perubahan tersebut tidak selalu menggantikan rezim sebelumnya secara total. Berbagai rezim pengetahuan dapat beroperasi secara bersamaan. Bahasa moral dapat muncul bersama bahasa kesehatan. Penegakan hukum dapat berjalan bersama program perlindungan. Diskursus eksploitasi dapat berinteraksi dengan diskursus ketertiban umum. Karena itu, perubahan kebijakan perlu dianalisis sebagai proses negosiasi dan persaingan antarpengetahuan, bukan sebagai pergantian sederhana dari satu kebenaran menuju kebenaran lainnya. Kajian mengenai politik kebenaran juga menunjukkan bahwa rezim kebenaran dapat menjadi objek kritik. Kritik Foucauldian tidak terutama bertujuan menemukan satu kebenaran terakhir yang menggantikan kebenaran sebelumnya. Kritik diarahkan pada cara suatu klaim memperoleh otoritas, bagaimana klaim tersebut digunakan, serta kemungkinan munculnya bentuk pengetahuan lain yang sebelumnya berada di posisi marginal.

f. Implikasi Analitis

Dalam studi kebijakan prostitusi, konsep *power/knowledge* dan rezim kebenaran dapat digunakan untuk menjawab beberapa pertanyaan analitis.

1. Pertama, siapa yang memiliki kewenangan untuk mendefinisikan prostitusi sebagai masalah?
2. Kedua, jenis pengetahuan apa yang digunakan untuk membangun definisi tersebut?
3. Ketiga, institusi apa yang menghasilkan dan mengesahkan pengetahuan tersebut?
4. Keempat, prosedur apa yang digunakan untuk menentukan validitas suatu klaim?
5. Kelima, kategori apa yang dihasilkan dari proses tersebut?
6. Keenam, intervensi kebijakan apa yang menjadi mungkin karena kategori tersebut?
7. Ketujuh, pengetahuan atau suara siapa yang tidak memperoleh posisi yang sama dalam proses pembentukan kebijakan?
8. Kedelapan, bagaimana perubahan pengetahuan mengubah cara prostitusi dipahami dan diatur?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut memungkinkan analisis bergerak dari pembacaan kebijakan sebagai teks menuju pembacaan kebijakan sebagai praktik produksi pengetahuan dan pengaturan perilaku.

Dengan demikian, *power/knowledge* dan rezim kebenaran memberikan kerangka untuk memahami bahwa kebijakan prostitusi tidak hanya terdiri atas aturan, larangan, program, dan sanksi. Kebijakan juga merupakan

arena tempat berbagai pengetahuan bertemu, berkompetisi, memperoleh legitimasi, dan menghasilkan konsekuensi terhadap subjek yang diatur. Data statistik, laporan kesehatan, dokumen hukum, laporan aparat, pemberitaan media, pengetahuan keagamaan, penelitian akademik, dan pengalaman kelompok terdampak dapat diperlakukan sebagai bagian dari medan pengetahuan yang membentuk pemahaman mengenai prostitusi.

Pendekatan ini membantu menjelaskan mengapa kebijakan yang menghadapi objek yang sama dapat menghasilkan respons yang berbeda. Perbedaan tersebut tidak hanya berasal dari pilihan teknis kebijakan, tetapi juga dari cara suatu masyarakat dan institusi mendefinisikan masalah, menentukan pengetahuan yang dianggap sah, serta menetapkan aktor yang memiliki kewenangan untuk berbicara mengenai masalah tersebut. Dalam pengertian ini, perubahan kebijakan prostitusi dapat dibaca sebagai perubahan dalam hubungan antara kekuasaan, pengetahuan, kebenaran, dan praktik pemerintahan.

g. Relasi Kuasa, Subjektivasi, dan Resistensi

Kekuasaan dalam perspektif Foucauldian (1980) tidak hanya dimiliki oleh negara dan tidak bekerja semata melalui paksaan. Kekuasaan bersifat relasional, tersebar, dan produktif. Ia bekerja melalui aturan, bahasa, institusi, praktik profesional, pengetahuan, pengawasan, dan pembentukan diri. Karena itu, analisis relasi kuasa mencakup dominasi, negosiasi, koalisi, kontestasi, pembungkaman, serta resistensi.

Subjektivasi merujuk pada proses pembentukan individu atau kelompok sebagai subjek tertentu misalnya pelanggar, korban, populasi berisiko, subjek rehabilitasi, atau pekerja. Kategori tersebut dapat membuka akses perlindungan sekaligus menghasilkan stigma, kewajiban, dan pengawasan. Resistensi dipahami sebagai bagian internal dari relasi kuasa, termasuk penolakan, negosiasi identitas, penghindaran, adaptasi teknologi, dan pembentukan narasi tandingan.

Kekuasaan dipahami sebagai relasi yang tersebar, produktif, dan bergerak melalui institusi serta praktik. Relasi kuasa tidak hanya menekan, tetapi menghasilkan pengetahuan, identitas, kebiasaan, dan kemungkinan tindakan. Pemerintah tetap memiliki sumber daya penting, namun analisis tidak mereduksi kekuasaan menjadi kepemilikan satu aktor.

C. GOVERNMENTALITY

Konsep *governmentality* merupakan salah satu konsep utama dalam pemikiran Michel Foucault untuk menjelaskan bagaimana kekuasaan bekerja melalui praktik pemerintahan. Konsep ini memperluas pemahaman

mengenai pemerintahan yang selama ini sering dikaitkan dengan negara, hukum, dan institusi formal. Bagi Foucault, pemerintahan tidak hanya berarti tindakan pemerintah terhadap masyarakat. Pemerintahan mencakup berbagai cara untuk mengarahkan perilaku individu dan kelompok melalui pengetahuan, norma, strategi, program, institusi, serta teknik tertentu.

Governmentality karena itu dapat dipahami sebagai cara berpikir dan praktik yang memungkinkan tindakan terhadap individu atau populasi diarahkan pada tujuan tertentu. Konsep ini mempertemukan tiga unsur utama, yaitu rasionalitas pemerintahan, teknologi pemerintahan, dan pembentukan perilaku. Dalam perkembangan *governmentality studies*, konsep tersebut digunakan untuk menganalisis bagaimana pemerintah, institusi, dan aktor sosial membentuk kondisi yang membuat individu mengatur perilakunya sesuai dengan tujuan tertentu.

Foucault mengembangkan konsep ini terutama dalam kuliah-kuliahnya mengenai pemerintahan, liberalisme, dan biopolitik. Pemerintahan dalam pengertian tersebut tidak hanya dilakukan melalui larangan atau pemaksaan. Pemerintahan juga bekerja melalui cara-cara yang membuat individu mengatur dirinya sendiri. Karena itu, governmentality berkaitan erat dengan konsep *conduct of conduct*, yaitu upaya untuk mengarahkan kemungkinan tindakan seseorang atau kelompok.

1. *Governmentality* sebagai Rasionalitas Pemerintahan

Governmentality pertama-tama berkaitan dengan **rasionalitas pemerintahan**. Rasionalitas menunjukkan cara tertentu dalam memahami apa yang harus diperintah, mengapa sesuatu harus diperintah, siapa yang harus diperintah, serta bagaimana pemerintahan harus dilakukan. Pemerintah tidak bertindak hanya berdasarkan kekuasaan yang tersedia. Pemerintah membutuhkan cara berpikir yang menjelaskan mengapa suatu tindakan diperlukan dan tujuan apa yang hendak dicapai. Rasionalitas tersebut dapat berupa keamanan, kesehatan, ketertiban, moralitas, pembangunan, perlindungan kelompok rentan, atau efisiensi ekonomi. Dean (2010) menjelaskan bahwa pendekatan governmentality memperhatikan cara suatu masyarakat mengembangkan bentuk-bentuk tertentu dalam mengatur perilaku individu dan kelompok. Pemerintahan dapat menghubungkan tindakan negara dengan bentuk pengaturan sosial yang lebih luas, termasuk komunitas dan masyarakat sipil.

Rasionalitas pemerintahan dapat terlihat dari cara prostitusi didefinisikan sebagai persoalan tertentu. Jika prostitusi dipahami sebagai ancaman terhadap ketertiban umum, pemerintah dapat mengembangkan

operasi penertiban, pengawasan lokasi, dan pembatasan ruang. Jika prostitusi dipahami sebagai persoalan kesehatan, pemerintah dapat mengembangkan pemeriksaan kesehatan, penyuluhan, dan program pencegahan penyakit. Jika prostitusi dipahami sebagai bentuk eksploitasi, pemerintah dapat mengembangkan kebijakan perlindungan korban, pencegahan perdagangan manusia, dan penegakan hukum terhadap pihak yang dianggap mengeksploitasi. Dengan demikian, governmentality membantu menjawab pertanyaan yang lebih mendalam daripada sekadar "kebijakan apa yang diterapkan?". Pertanyaannya menjadi: rasionalitas apa yang membuat kebijakan tersebut dianggap perlu dan masuk akal?

2. *Conduct of Conduct*

Salah satu gagasan sentral dalam governmentality adalah *conduct of conduct*. Istilah ini menunjuk pada cara kekuasaan berupaya mengarahkan tindakan tanpa selalu menggunakan paksaan langsung. Pemerintahan dapat mengarahkan perilaku melalui hukum, regulasi, pengawasan, nasihat, pendidikan, insentif, standar, kampanye, pelayanan, dan pembentukan norma. Individu tetap memiliki ruang untuk memilih, tetapi pilihan tersebut dibentuk dalam kondisi yang telah diatur. Konsep ini membedakan governmentality dari pemahaman kekuasaan yang hanya menekankan larangan dan hukuman. Sebuah kebijakan dapat mengubah perilaku bukan hanya karena individu takut terhadap sanksi, tetapi juga karena individu mulai melihat perilaku tertentu sebagai tidak aman, tidak sehat, tidak bermoral, tidak produktif, atau tidak sesuai dengan identitas yang diharapkan.

Dalam kebijakan prostitusi, misalnya, pemerintah dapat mengarahkan perilaku melalui larangan hukum. Namun pemerintah juga dapat menggunakan pendekatan lain seperti penyuluhan, rehabilitasi, pelatihan kerja, pemberdayaan ekonomi, konseling, pemeriksaan kesehatan, atau program reintegrasi sosial. Setiap teknik tersebut berusaha menghasilkan bentuk perilaku tertentu. Karena itu, governmentality mengarahkan perhatian pada bagaimana perilaku dibentuk, bukan hanya pada apakah seseorang dikenai sanksi.

3. Teknologi Pemerintahan

Governmentality juga berkaitan dengan apa yang disebut sebagai teknologi pemerintahan. Teknologi dalam konteks ini tidak terbatas pada perangkat digital. Istilah tersebut merujuk pada berbagai prosedur, instrumen, mekanisme, dan praktik yang digunakan untuk mengarahkan perilaku. Pendataan merupakan salah satu contoh penting. Melalui

pendataan, individu dan kelompok menjadi dapat dikenali oleh institusi. Kategori administratif kemudian dapat digunakan untuk menentukan siapa yang menjadi sasaran program, siapa yang dianggap berisiko, dan siapa yang memerlukan intervensi tertentu.
Dalam kebijakan prostitusi, teknologi pemerintahan dapat mencakup:

- pendataan pekerja seks;
- pemetaan lokasi praktik prostitusi;
- klasifikasi kelompok berdasarkan tingkat risiko;
- pemeriksaan kesehatan;
- registrasi atau pengawasan tempat usaha;
- operasi penertiban;
- rehabilitasi;
- program pemberdayaan ekonomi;
- pelatihan keterampilan;
- pengawasan terhadap tempat penginapan;
- kampanye moral dan kesehatan;
- pelaporan kasus;
- pemantauan melalui teknologi digital.

Teknik tersebut memiliki fungsi yang berbeda, tetapi semuanya dapat menghasilkan peningkatan kapasitas untuk melihat dan mengarahkan populasi. MacKinnon (2000), misalnya, menunjukkan bagaimana teknik seperti penganggaran, audit, penetapan target, dan praktik manajerial dapat menjadi teknologi pemerintahan yang memungkinkan pemerintah pusat memengaruhi praktik institusi lokal. Temuan tersebut penting karena menunjukkan bahwa governmentality tidak harus berbentuk perintah langsung dari pemerintah pusat. Pemerintahan dapat berlangsung melalui standar, indikator, target, prosedur administrasi, dan mekanisme evaluasi.

4. Pemerintahan melalui Aktor Non-Negara

Governmentality juga memperluas perhatian dari negara menuju berbagai aktor yang terlibat dalam pembentukan perilaku. Pemerintahan dapat berlangsung melalui jaringan pemerintah, profesional, organisasi masyarakat, keluarga, komunitas, lembaga keagamaan, lembaga kesehatan, media, perusahaan, dan berbagai organisasi lainnya. Karena itu, pertanyaan analisis tidak berhenti pada "apa yang dilakukan pemerintah?". Pertanyaan berikutnya adalah siapa saja yang ikut mengatur perilaku dan melalui mekanisme apa? Pemerintah daerah dapat mengeluarkan regulasi, kepolisian melakukan pengawasan, lembaga kesehatan memberikan

layanan, organisasi keagamaan menyebarkan norma moral, keluarga memberikan tekanan sosial, media membentuk persepsi publik, dan pelaku usaha menentukan aturan penggunaan ruang. Berbagai aktor tersebut dapat menghasilkan bentuk pemerintahan yang saling memperkuat ataupun saling bertentangan. Pemerintahan karena itu dapat berlangsung melalui jaringan. Pemerintah formal tetap penting, tetapi bukan satu-satunya sumber kekuasaan.

5. Pemerintahan terhadap Populasi

Governmentality juga berkaitan dengan pengelolaan **populasi**. Foucault menunjukkan bahwa pemerintahan modern semakin bergantung pada pengetahuan mengenai populasi, seperti angka, statistik, tingkat risiko, pola kesehatan, mobilitas, kondisi ekonomi, dan berbagai indikator sosial. Populasi tidak dipahami hanya sebagai kumpulan individu. Populasi menjadi objek pemerintahan karena memiliki karakteristik yang dapat dihitung, dibandingkan, dan dikelola. Populasi dapat dipetakan berdasarkan lokasi, usia, jenis kelamin, status sosial, kondisi kesehatan, mobilitas, atau hubungan dengan jaringan tertentu. Klasifikasi tersebut memungkinkan pemerintah menentukan kelompok sasaran dan merancang intervensi. Klasifikasi juga memiliki konsekuensi. Ketika individu dimasukkan ke dalam kategori tertentu, kategori tersebut dapat memengaruhi cara institusi memperlakukannya. Seseorang dapat diposisikan sebagai pelaku, korban, kelompok berisiko, kelompok rentan, atau sasaran rehabilitasi.

Governmentality berkaitan erat dengan *power/knowledge*. Pemerintahan membutuhkan pengetahuan untuk melihat dan mengelola populasi. Sebaliknya, praktik pemerintahan menghasilkan kebutuhan akan pengetahuan baru.

6. Pemerintahan melalui Kebebasan

Salah satu karakter penting *governmentality* adalah bahwa pemerintahan tidak selalu bekerja dengan menghilangkan kebebasan. Sebaliknya, pemerintahan modern sering bekerja melalui kebebasan. Individu diberikan pilihan, tetapi pilihan tersebut dibentuk melalui norma, informasi, insentif, risiko, dan tanggung jawab tertentu. Individu kemudian diharapkan mengambil keputusan yang sesuai dengan tujuan pemerintahan. Konsep ini menjadi penting dalam memahami program pemberdayaan dan rehabilitasi. Program tersebut tidak selalu memaksa individu secara langsung. Program dapat mendorong individu untuk mengubah pekerjaan, meningkatkan keterampilan, memperbaiki kesehatan, meninggalkan

lingkungan tertentu, atau mengembangkan bentuk kehidupan yang dianggap lebih sesuai dengan norma sosial.

Hamann (2009) menjelaskan bahwa governmentality dapat bekerja melalui pembentukan subjek yang dipandang sebagai individu bebas dan bertanggung jawab atas pilihan-pilihannya. Dalam konteks neoliberal, individu didorong untuk mengelola dirinya melalui kalkulasi, pilihan, dan tanggung jawab individual. Implikasinya penting bagi studi prostitusi. Program pemberdayaan ekonomi, misalnya, tidak hanya menyediakan keterampilan. Program tersebut juga dapat membentuk gagasan mengenai pekerjaan yang dianggap layak, kehidupan yang dianggap normal, dan individu yang dianggap bertanggung jawab atas masa depannya.

7. Governmentality dan Pembentukan Subjek

Governmentality tidak hanya mengatur tindakan. Ia juga berperan dalam membentuk subjek. Subjek adalah individu yang memahami dirinya melalui kategori, norma, dan pengetahuan tertentu. Seseorang dapat mulai memahami dirinya sebagai pekerja, pasien, korban, pelaku, warga yang berisiko, atau individu yang harus memperbaiki dirinya. Kategori "pekerja seks", "korban perdagangan manusia", "pelaku prostitusi", "perempuan rentan", atau "kelompok berisiko" bukan sekadar istilah administratif. Kategori tersebut dapat menentukan bagaimana seseorang dipandang dan bagaimana ia diperlakukan oleh institusi. Analisis governmentality perlu melihat bagaimana kebijakan membentuk identitas dan tanggung jawab. Apakah individu diposisikan sebagai objek yang harus ditertibkan? Sebagai korban yang harus diselamatkan? Sebagai individu yang harus direhabilitasi? Atau sebagai warga yang harus diberdayakan agar mampu mengatur kehidupannya sendiri?

Pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan dapat bekerja melalui pembentukan cara individu memahami dirinya.

8. *Governmentality* dalam Kebijakan Prostitusi

Penerapan *governmentality* pada kebijakan prostitusi memungkinkan berbagai instrumen kebijakan dibaca sebagai bagian dari strategi pemerintahan yang lebih luas.

- **Pendataan** membuat populasi menjadi terlihat dan dapat diklasifikasikan.
- **Pemetaan lokasi** memungkinkan pemerintah mengidentifikasi ruang yang dianggap berkaitan dengan prostitusi.
- **Razia** menghasilkan bentuk pengawasan dan penertiban langsung.

- **Pemeriksaan kesehatan** menghubungkan prostitusi dengan rasionalitas kesehatan masyarakat.
- **Rehabilitasi** berupaya mengubah perilaku dan orientasi hidup individu.
- **Pemberdayaan ekonomi** berusaha menciptakan pilihan pekerjaan alternatif.
- **Penutupan lokalisasi** mengubah konfigurasi ruang dan memindahkan atau menghilangkan bentuk prostitusi tertentu dari ruang yang dianggap tidak dapat diterima.
- **Imbauan kepada pengelola penginapan** memperluas tanggung jawab pengawasan kepada aktor privat.
- **Kampanye publik** berusaha membentuk persepsi dan perilaku masyarakat.

Rangkaian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan prostitusi tidak hanya bekerja melalui hukum. Kebijakan juga bekerja melalui administrasi, kesehatan, ekonomi, ruang, moralitas, informasi, dan partisipasi aktor non-negara.

Studi Zuckerwise mengenai *Red Light District* di Amsterdam menunjukkan kegunaan perspektif governmentality untuk menganalisis bagaimana kebijakan prostitusi berhubungan dengan ruang kota, subjektivitas, dan perubahan diskursus kebijakan. Perubahan kebijakan tidak hanya menyangkut status hukum prostitusi, tetapi juga cara ruang dan kehidupan sosial di sekitarnya didefinisikan dan diatur.

Penelitian mengenai keamanan sehari-hari pekerja seks di Belanda juga menggunakan *governmentality* untuk menunjukkan bagaimana regulasi membentuk batas mengenai perilaku yang dianggap normal dan berisiko. Studi tersebut penting karena memperlihatkan adanya perbedaan antara keamanan sebagaimana didefinisikan oleh negara dan keamanan sebagaimana dialami oleh pekerja seks dalam kehidupan sehari-hari. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa analisis kebijakan tidak cukup hanya melihat tujuan resmi pemerintah. Analisis juga perlu melihat bagaimana kebijakan bekerja dalam kehidupan sehari-hari dan bagaimana kelompok sasaran merespons, menegosiasikan, atau bahkan menghindari teknik pemerintahan tersebut.

9. *Governmentality*, Ruang, dan Pengaturan Prostitusi

Ruang merupakan dimensi penting dalam governmentality. Pemerintah dapat mengatur perilaku dengan mengatur tempat berlangsungnya perilaku tersebut. Pembatasan lokasi, penutupan lokalisasi, pengawasan tempat

hiburan, pengaturan penginapan, dan pengendalian ruang publik merupakan bentuk pemerintahan melalui ruang. Tujuannya tidak selalu menghapus praktik secara keseluruhan. Dalam beberapa kasus, kebijakan dapat berusaha membuat praktik tertentu menjadi tidak terlihat, memindahkannya, atau membatasi akses terhadap ruang tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa ruang bukan sekadar latar tempat kebijakan dilaksanakan. Ruang merupakan bagian dari teknologi pemerintahan. Perubahan kawasan prostitusi di Amsterdam memperlihatkan bagaimana kebijakan dapat mengubah hubungan antara prostitusi, ruang kota, keamanan, budaya, dan ekonomi. Perspektif *governmentality* membantu melihat perubahan tersebut sebagai proses pengaturan ruang sekaligus pengaturan subjek dan aktivitas sosial.

10. *Governmentality* dan Transformasi Digital

Perkembangan teknologi digital memberikan bentuk baru bagi governmentality. Prostitusi tidak lagi selalu berlangsung dalam ruang fisik yang mudah dikenali. Platform digital, media sosial, aplikasi komunikasi, dan sistem pembayaran elektronik dapat mengubah cara aktor bertemu, berkomunikasi, dan melakukan transaksi. Perubahan tersebut menciptakan tantangan baru bagi pemerintahan. Teknik pengawasan yang efektif untuk lokalisasi fisik belum tentu efektif untuk praktik yang berlangsung melalui jaringan digital. Digitalisasi dapat menghasilkan perubahan pada teknologi pemerintahan. Pemerintah dapat menggunakan pemantauan digital, analisis data, pelaporan daring, atau kerja sama dengan platform. Pada saat yang sama, aktor yang terlibat dalam prostitusi juga dapat menggunakan teknologi untuk mengurangi visibilitas dan menghindari pengawasan. Transformasi digital tidak hanya mengubah cara prostitusi dilakukan. Ia juga mengubah hubungan antara visibilitas, pengawasan, mobilitas, dan kontrol.

11. Governmentality sebagai Kerangka Analisis Kebijakan

Governmentality memberikan sejumlah pertanyaan analitis yang dapat digunakan untuk membaca kebijakan prostitusi secara sistematis.

1) Pertama, apa yang menjadi objek pemerintahan? Apakah individu, populasi, lokasi, perilaku, kesehatan, atau jaringan sosial?
2) Kedua, bagaimana masalah didefinisikan? Apakah sebagai persoalan moral, ketertiban, kesehatan, eksploitasi, keamanan, kemiskinan, atau pembangunan?
3) Ketiga, rasionalitas apa yang membenarkan intervensi?
4) Keempat, teknologi apa yang digunakan untuk mengarahkan perilaku?
5) Kelima, aktor mana yang terlibat dalam proses pemerintahan?

6) Keenam, bagaimana individu dan kelompok sasaran diklasifikasikan?
7) Ketujuh, bentuk subjek seperti apa yang ingin dibentuk oleh kebijakan?
8) Kedelapan, bagaimana tanggung jawab dibagikan antara pemerintah, individu, keluarga, komunitas, dan sektor privat?
9) Kesembilan, bagaimana kelompok sasaran merespons teknik pemerintahan tersebut?
10) Kesepuluh, bagaimana teknologi digital mengubah cara pemerintah melihat, mengawasi, dan mengatur praktik prostitusi?

Pertanyaan tersebut memungkinkan analisis bergerak dari kebijakan sebagai teks menuju kebijakan sebagai **praktik pemerintahan**.

Governmentality memperluas pemahaman mengenai kekuasaan dengan menunjukkan bahwa pemerintahan tidak hanya berlangsung melalui perintah dan larangan. Kekuasaan juga bekerja melalui pengetahuan, klasifikasi, statistik, ruang, keahlian, program sosial, pengawasan, norma, dan pembentukan tanggung jawab individual. Pendekatan ini memungkinkan berbagai instrumen yang tampak berbeda dibaca dalam satu kerangka. Pendataan, pemetaan, razia, pemeriksaan kesehatan, rehabilitasi, pemberdayaan, penutupan lokalisasi, pengawasan tempat usaha, dan kampanye sosial dapat dipahami sebagai teknik yang diarahkan pada pembentukan perilaku tertentu.

Governmentality juga membantu menjelaskan mengapa pemerintahan dapat berlangsung melalui aktor yang tidak memiliki kewenangan negara secara langsung. Keluarga, komunitas, organisasi keagamaan, tenaga kesehatan, organisasi sosial, media, dan sektor privat dapat ikut membentuk perilaku melalui norma, pengetahuan, pengawasan, dan pemberian insentif. Fokus analisis bergeser dari pertanyaan "apakah prostitusi dilarang?" menuju pertanyaan yang lebih luas: "bagaimana prostitusi diperintah, melalui rasionalitas apa, dengan teknologi apa, oleh siapa, dan dengan konsekuensi apa terhadap subjek yang diatur?"

Pertanyaan tersebut menjadi penting karena sebuah kebijakan dapat mengubah perilaku tanpa sepenuhnya menghapus praktik yang menjadi objek kebijakan. Kebijakan dapat mengubah lokasi, cara beroperasi, tingkat visibilitas, hubungan antaraktor, dan cara individu memahami dirinya. Dalam konteks tersebut, *governmentality* menyediakan kerangka untuk memahami kebijakan prostitusi sebagai proses pengaturan perilaku, populasi, ruang, dan subjek secara bersamaan.

D. DISCIPLINE DAN NORMALIZATION

Konsep *discipline* dan *normalization* merupakan bagian penting dalam analisis Michel Foucault mengenai bagaimana kekuasaan modern bekerja terhadap tubuh dan perilaku. Kekuasaan disipliner tidak hanya bekerja melalui larangan dan hukuman. Ia bekerja melalui pengaturan ruang, waktu, aktivitas, visibilitas, pemeriksaan, klasifikasi, dokumentasi, serta koreksi. Sementara itu, normalisasi bekerja dengan membentuk ukuran mengenai perilaku yang dianggap tepat, sehat, tertib, aman, atau menyimpang. Foucault (1977) menunjukkan bahwa disiplin merupakan bentuk kekuasaan yang berusaha menghasilkan tubuh yang dapat diamati, dibandingkan, diarahkan, dan dikoreksi. Tubuh menjadi objek intervensi yang terus-menerus. Pengawasan membuat individu dapat dilihat. Pemeriksaan menghasilkan informasi mengenai individu. Dokumentasi menyimpan informasi tersebut. Penilaian kemudian membandingkan individu dengan standar tertentu.

Perspektif ini penting dalam membaca kebijakan prostitusi. Razia, pendataan, pengawasan lokasi, pemeriksaan kesehatan, pembinaan, rehabilitasi, dan berbagai bentuk pengawasan administratif dapat dipahami sebagai praktik yang memiliki dimensi disipliner. Setiap instrumen tersebut memiliki cara kerja dan intensitas yang berbeda. Analisis disiplin tidak menganggap seluruh tindakan pemerintah sebagai bentuk kontrol yang identik. Fokusnya terletak pada mekanisme yang digunakan untuk membuat perilaku dapat dilihat, dinilai, dan diarahkan.

1. Disiplin sebagai Pengaturan Tubuh

Dalam pemikiran Foucault, tubuh merupakan salah satu sasaran utama kekuasaan disipliner. Disiplin bekerja dengan mengatur gerakan, waktu, aktivitas, posisi, dan kebiasaan tubuh. Pengaturan tersebut dapat berlangsung melalui aturan formal maupun prosedur sehari-hari. Disiplin tidak selalu membutuhkan kekerasan fisik. Pengawasan yang terus-menerus dapat membuat individu menyesuaikan perilakunya karena adanya kemungkinan bahwa perilaku tersebut akan diamati dan dinilai. Kondisi tersebut menghasilkan bentuk kepatuhan yang tidak selalu membutuhkan intervensi langsung. Tubuh dapat menjadi objek pengaturan melalui pemeriksaan kesehatan, pemeriksaan identitas, pengawasan lokasi, pembinaan, atau prosedur administratif. Pemeriksaan kesehatan, misalnya, tidak hanya menghasilkan informasi medis. Ia juga menghubungkan tubuh dengan kategori risiko tertentu. Identitas yang dicatat dalam administrasi membuat individu lebih mudah dikenali oleh institusi. Pengawasan lokasi membuat aktivitas tertentu menjadi lebih terlihat oleh aparat.

Perspektif ini membantu melihat bahwa kebijakan yang tampak administratif dapat memiliki dimensi kekuasaan terhadap tubuh.

2. Pengaturan Ruang

Ruang memiliki posisi penting dalam mekanisme disiplin. Pembagian ruang memungkinkan individu ditempatkan, dipisahkan, diamati, dan dikendalikan. Ruang tidak hanya berfungsi sebagai lokasi berlangsungnya aktivitas. Struktur ruang dapat menentukan siapa yang dapat bertemu, kapan aktivitas dapat berlangsung, dan siapa yang dapat melakukan pengawasan. Pengaturan ruang dapat berupa penetapan lokasi, pembatasan kawasan, pengawasan tempat hiburan, pemeriksaan penginapan, penutupan lokalisasi, atau pengendalian aktivitas di ruang publik. Penutupan suatu kawasan prostitusi juga dapat dipahami sebagai bentuk intervensi terhadap konfigurasi ruang. Kebijakan tersebut dapat menghilangkan satu ruang yang sebelumnya membuat aktivitas lebih mudah dikenali dan diawasi. Namun, perpindahan aktivitas ke ruang yang lebih tersembunyi dapat menghasilkan persoalan baru mengenai visibilitas dan pengawasan.

Ham dan Gerard (2014) menunjukkan bahwa visibilitas memiliki hubungan yang kompleks dengan regulasi *sex work*. Berdasarkan wawancara dengan 55 pekerja seks di Melbourne, mereka menemukan bahwa sebagian pekerja menggunakan *strategic invisibility* sebagai strategi untuk mengurangi stigma dan mempertahankan mobilitas sosial, ekonomi, dan geografis. Temuan ini penting karena menunjukkan bahwa ketidak terlihatan tidak selalu berarti hilangnya agensi. Dalam kondisi tertentu, menjadi kurang terlihat dapat menjadi strategi menghadapi regulasi dan stigma.

3. Pengaturan Waktu dan Aktivitas

Disiplin juga bekerja melalui pengaturan waktu. Jadwal, durasi, frekuensi, dan urutan aktivitas dapat digunakan untuk menciptakan keteraturan. Institusi modern menggunakan waktu sebagai instrumen untuk mengatur kegiatan individu dan kelompok. Pengaturan waktu dapat muncul melalui jam operasional tempat usaha, jadwal pemeriksaan, jadwal pembinaan, jadwal pengawasan, atau prosedur pelaporan. Pengaturan semacam ini membuat aktivitas dapat diprediksi dan dipantau. Pengaturan waktu juga dapat ditemukan dalam program rehabilitasi dan pemberdayaan. Individu dapat ditempatkan dalam rangkaian kegiatan tertentu yang bertujuan mengubah kebiasaan dan membangun pola perilaku baru.

Program tidak hanya memberikan layanan, tetapi juga menciptakan struktur aktivitas yang diharapkan menghasilkan perubahan perilaku.

4. Pengawasan dan Visibilitas

Pengawasan merupakan salah satu mekanisme utama disiplin. Individu yang berada dalam kondisi dapat diamati memiliki kemungkinan lebih besar untuk menyesuaikan perilakunya dengan aturan yang berlaku. Foucault menggunakan model Panopticon Jeremy Bentham untuk menjelaskan bagaimana kemungkinan pengawasan dapat menghasilkan efek disipliner. Individu tidak perlu terus-menerus diawasi secara nyata. Kesadaran bahwa pengawasan dapat terjadi sudah dapat memengaruhi perilaku. Pengawasan dapat dilakukan secara langsung melalui razia dan patroli. Pengawasan juga dapat berlangsung secara administratif melalui pencatatan identitas, registrasi, laporan, dan pemeriksaan. Perkembangan teknologi memperluas bentuk pengawasan melalui kamera, sistem informasi, platform digital, dan mekanisme pelaporan elektronik.

Literatur mengenai governmentality dalam organisasi publik menunjukkan bahwa pengawasan elektronik dapat menjadi bagian dari mekanisme pengaturan yang bekerja secara tidak langsung. Sistem pelaporan dan pemantauan memungkinkan pusat pemerintahan memperoleh informasi secara terus-menerus mengenai aktivitas yang berlangsung pada tingkat lokal. Dalam konteks prostitusi digital, persoalan visibilitas menjadi lebih kompleks. Aktivitas yang tidak berlangsung di lokalisasi fisik dapat berpindah ke ruang digital. Perubahan tersebut memengaruhi cara aparat, platform, dan aktor lain memperoleh informasi serta melakukan pengawasan.

5. Pemeriksaan dan Dokumentasi

Pemeriksaan menggabungkan pengawasan dengan produksi pengetahuan. Melalui pemeriksaan, individu tidak hanya diamati, tetapi juga ditempatkan dalam kategori tertentu. Foucault (1977) menempatkan *examination* sebagai mekanisme yang menggabungkan pengawasan dan penilaian. Pemeriksaan menghasilkan dokumen, catatan, rekam medis, laporan, identitas, dan klasifikasi. Informasi tersebut kemudian dapat digunakan untuk menentukan tindakan terhadap individu. Pemeriksaan dapat berupa pemeriksaan kesehatan, pemeriksaan identitas, pendataan, wawancara, asesmen sosial, atau evaluasi program. Setiap pemeriksaan menghasilkan pengetahuan tertentu mengenai individu. Dokumentasi memiliki efek administratif yang penting. Individu yang sebelumnya hanya dikenal secara umum sebagai bagian dari populasi dapat berubah menjadi

subjek yang memiliki rekam administratif. Rekam tersebut memungkinkan institusi melakukan pemantauan, membandingkan kondisi, dan menentukan intervensi berikutnya.

6. Klasifikasi dan Penilaian

Disiplin membutuhkan klasifikasi. Individu dapat dibandingkan berdasarkan kriteria tertentu dan ditempatkan dalam kategori yang berbeda. Klasifikasi dapat membedakan individu berdasarkan usia, kondisi kesehatan, status hukum, lokasi aktivitas, tingkat risiko, atau posisi dalam suatu jaringan. Klasifikasi tersebut dapat membantu administrasi menentukan sasaran kebijakan. Pada saat yang sama, kategori tersebut juga dapat memengaruhi bagaimana seseorang dipandang oleh institusi.

Klasifikasi "berisiko", misalnya, dapat membuka akses terhadap program kesehatan. Namun, kategori yang sama dapat menghasilkan stigma apabila digunakan untuk memberikan label sosial kepada individu. Hal ini menunjukkan bahwa klasifikasi memiliki dua sisi. Ia dapat meningkatkan kapasitas perlindungan dan pelayanan. Ia juga dapat memperkuat pengawasan dan kontrol.

7. *Normalization* dan Pembentukan Standar

Normalization merupakan mekanisme yang berkaitan dengan pembentukan standar mengenai perilaku yang dianggap normal dan menyimpang. Norma menyediakan ukuran untuk membandingkan individu dan kelompok. Normalisasi tidak hanya berlangsung melalui hukum. Norma dapat diproduksi melalui institusi kesehatan, pendidikan, agama, keluarga, media, komunitas, dan administrasi. Masing-masing arena dapat menghasilkan definisi berbeda mengenai perilaku yang dianggap dapat diterima. Normalisasi dapat muncul melalui definisi mengenai perilaku seksual yang dianggap pantas, pekerjaan yang dianggap layak, penggunaan ruang yang dianggap tepat, keluarga yang dianggap ideal, serta perilaku kesehatan yang dianggap bertanggung jawab.

Norma tersebut kemudian dapat diterjemahkan menjadi kebijakan. Perilaku yang ditempatkan di luar standar dapat menjadi sasaran koreksi, pembinaan, rehabilitasi, pengawasan, atau sanksi. Normalisasi menghasilkan batas antara perilaku yang dianggap normal dan perilaku yang dianggap menyimpang. Batas tersebut tidak selalu bersifat tetap. Ia dapat berubah mengikuti perubahan hukum, nilai sosial, pengetahuan kesehatan, dan perkembangan politik. Perubahan kebijakan dapat menunjukkan perubahan dalam cara masyarakat menentukan batas tersebut. Praktik yang sebelumnya dipandang terutama sebagai persoalan

moral dapat kemudian dipahami melalui bahasa kesehatan, eksploitasi, hak pekerja, atau keamanan publik.

Foucault menempatkan normalisasi dalam hubungan erat dengan mekanisme statistik dan pengelolaan populasi. Normal tidak selalu berupa satu standar ideal yang sederhana. Pemerintahan modern dapat bekerja dengan mengidentifikasi berbagai pola perilaku, tingkat risiko, dan distribusi populasi. Pendekatan tersebut penting untuk memahami mengapa kebijakan tidak selalu menargetkan seluruh populasi dengan cara yang sama. Intervensi dapat diarahkan kepada kelompok yang dikategorikan paling berisiko atau paling menyimpang dari standar tertentu.

8. Normalisasi melalui Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu arena penting dalam produksi norma. Pengetahuan kesehatan dapat menentukan perilaku yang dianggap sehat, berisiko, aman, atau berbahaya. Pemeriksaan kesehatan dan program pencegahan penyakit dapat memiliki fungsi perlindungan yang nyata. Perspektif Foucauldian tidak mengharuskan praktik kesehatan tersebut dianggap sebagai kontrol semata. Analisis diarahkan pada hubungan antara pengetahuan kesehatan, kategori risiko, pengawasan, dan perilaku yang diharapkan. Kajian Coveney (1998) menunjukkan bahwa promosi kesehatan dapat membentuk subjek yang diharapkan mampu menilai dan mengatur perilakunya sendiri berdasarkan standar kesehatan tertentu. Perspektif tersebut memperlihatkan bahwa intervensi kesehatan dapat bekerja sekaligus sebagai praktik pembentukan perilaku.

Pertanyaan analitisnya mencakup: siapa yang dikategorikan berisiko, perilaku apa yang dianggap berisiko, siapa yang memiliki kewenangan untuk menentukan risiko, dan bagaimana individu diharapkan merespons pengetahuan tersebut.

9. Disiplin, Norma, dan Stigma

Disiplin dan normalisasi memiliki hubungan erat dengan stigma. Ketika suatu kelompok ditempatkan di luar kategori normal, label tersebut dapat memengaruhi cara masyarakat memperlakukan kelompok tersebut. Armstrong (2019) menunjukkan bahwa kriminalisasi dapat memperkuat stigma terhadap pekerja seks dengan membentuk mereka sebagai kelompok yang menyimpang. Stigma tersebut memiliki konsekuensi terhadap keamanan dan kerentanan terhadap kekerasan. Studi tersebut juga menunjukkan bahwa perubahan hukum tidak secara otomatis menghapus stigma. Temuan ini penting untuk membaca efek kebijakan. Kebijakan dapat memiliki tujuan resmi berupa ketertiban atau perlindungan,

tetapi kategori hukum dan praktik penegakan dapat menghasilkan efek sosial lain. Individu dapat menjadi lebih sulit memperoleh layanan, mengalami diskriminasi, atau memilih menyembunyikan identitas dan aktivitasnya.

Easterbrook-Smith (2022) menunjukkan bahwa media juga berperan dalam reproduksi stigma. Pemberitaan dapat menggambarkan bentuk tertentu dari *sex work* sebagai kurang dapat diterima dan mendorong pekerja seks untuk berpindah ke bentuk pekerjaan yang lebih tidak terlihat.

10. Disiplin melalui Program Pembinaan dan Rehabilitasi

Program pembinaan dan rehabilitasi merupakan contoh penting untuk melihat bagaimana disiplin dapat bekerja di luar bentuk penegakan hukum langsung. Program tersebut dapat mencakup konseling, pelatihan keterampilan, pendidikan, pembinaan moral, layanan kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi. Sasaran program bukan hanya menghentikan perilaku tertentu. Program juga berusaha membentuk kebiasaan, pilihan, dan orientasi hidup tertentu. Dalam pendekatan Foucauldian, program semacam ini dapat dianalisis sebagai teknik pembentukan subjek. Individu diarahkan untuk memahami dirinya sebagai seseorang yang perlu berubah, memperbaiki diri, mengembangkan keterampilan, atau mengambil keputusan yang dianggap lebih sesuai dengan norma sosial. Studi Shdaimah et al. (2024) mengenai *prostitution diversion programs* menunjukkan bagaimana program yang terhubung dengan sistem peradilan dapat menggunakan pengawasan, informasi, penghargaan, dan hukuman untuk membentuk pemahaman tertentu mengenai perilaku normatif. Penelitian tersebut memperlihatkan bahwa pengawasan dapat meluas hingga kehidupan pribadi dan relasi intim peserta program.

Temuan ini memperluas pemahaman tentang disiplin. Disiplin tidak hanya bekerja ketika seseorang berada di bawah pengawasan aparat. Ia dapat masuk ke dalam kehidupan sehari-hari melalui program yang bertujuan mengubah cara individu berpikir dan bertindak.

11. Disiplin dan Agensi

Analisis disiplin tidak seharusnya menganggap individu sebagai objek yang sepenuhnya pasif. Individu dapat mematuhi, menegosiasikan, menghindari, atau menolak mekanisme pengawasan. Agensi menjadi penting ketika individu menemukan strategi untuk mengurangi visibilitas atau menghindari stigma. Penelitian Ham dan Gerard (2014) mengenai *strategic invisibility* menunjukkan bahwa pekerja seks dapat menggunakan ketidak terlihatan sebagai strategi untuk mempertahankan keamanan dan

mobilitas. Hal tersebut menunjukkan adanya hubungan dinamis antara kekuasaan dan respons terhadap kekuasaan. Kebijakan dapat menciptakan mekanisme pengawasan, tetapi kelompok yang menjadi sasaran kebijakan dapat mengembangkan strategi untuk merespons mekanisme tersebut.

E. BIOPOWER

Biopower merupakan konsep penting dalam pemikiran Michel Foucault untuk menjelaskan bentuk kekuasaan yang berorientasi pada pengelolaan kehidupan. Jika disiplin terutama bekerja pada tubuh individual, biopower bekerja pada tingkat populasi. Populasi diperlakukan sebagai objek pengetahuan, pengukuran, kalkulasi, dan intervensi. Perhatian diarahkan pada kelahiran, kematian, penyakit, kesehatan, reproduksi, mobilitas, risiko, dan kondisi kehidupan penduduk (Foucault, 1978). Biopower tidak hanya melarang atau menghukum. Kekuasaan bekerja melalui pengetahuan statistik, kebijakan kesehatan, program pencegahan, pengelolaan risiko, dan pembentukan perilaku yang dianggap mendukung kesehatan serta keamanan populasi. Konsep ini relevan untuk menganalisis kebijakan prostitusi karena prostitusi sering ditempatkan dalam kerangka kesehatan masyarakat. Pekerja seks dapat dikonstruksikan sebagai kelompok yang memiliki risiko tertentu, terutama berkaitan dengan HIV, infeksi menular seksual (IMS), kehamilan, kekerasan, penggunaan narkotika, atau persoalan kesehatan reproduksi. Ketika suatu kelompok dikategorikan sebagai *populasi berisiko*, pemerintah dan lembaga kesehatan memperoleh dasar untuk melakukan pemetaan, pendataan, pemeriksaan, edukasi, pencegahan, dan pemantauan. Praktik tersebut dapat memberikan manfaat kesehatan, tetapi sekaligus menghasilkan bentuk baru pengawasan terhadap kelompok yang menjadi sasaran kebijakan.

1. Biopower dan Pengelolaan Populasi

Foucault membedakan kekuasaan atas tubuh dengan kekuasaan atas populasi. Disiplin mengatur tubuh melalui latihan, pengawasan, pemeriksaan, dan koreksi. Biopower mengelola fenomena yang muncul pada tingkat populasi. Pemerintah membutuhkan informasi mengenai jumlah penduduk, tingkat penyakit, pola mobilitas, angka kematian, tingkat kelahiran, dan berbagai indikator risiko untuk menentukan bentuk intervensi. Mekanisme tersebut dapat dilihat melalui penggunaan data mengenai HIV/IMS, estimasi jumlah pekerja seks, pemetaan lokasi, prevalensi penyakit, cakupan pemeriksaan, serta akses terhadap layanan kesehatan. Data tersebut membuat prostitusi dapat dibaca bukan hanya sebagai persoalan moral atau ketertiban, tetapi sebagai persoalan populasi

yang membutuhkan pengelolaan. Stephen Legg menjelaskan bahwa biopolitik Foucault dapat digunakan untuk menganalisis bagaimana populasi diklasifikasikan, dibuat terlihat, dan ditempatkan dalam ruang pemerintahan tertentu. Klasifikasi tersebut menjadi penting karena menentukan kelompok mana yang dipandang membutuhkan intervensi dan bentuk intervensi yang diberikan.

Dalam penelitian ini, perhatian diarahkan pada proses tersebut. Pertanyaannya bukan hanya berapa banyak kasus HIV atau berapa jumlah pekerja seks, tetapi bagaimana kategori *populasi berisiko* dibentuk, siapa yang menetapkan kategori tersebut, data apa yang digunakan, dan tindakan apa yang dianggap sah setelah suatu kelompok ditempatkan dalam kategori tersebut.

2. Biopower, Risiko, dan Kesehatan

Risiko merupakan salah satu mekanisme penting dalam biopower. Populasi tidak harus mengalami penyakit atau bahaya secara aktual untuk menjadi sasaran kebijakan. Cukup dengan dikategorikan memiliki kemungkinan risiko tertentu, suatu kelompok dapat menjadi objek intervensi.

Pekerja seks dapat ditempatkan dalam kategori *key population*, populasi rentan, atau kelompok dengan risiko HIV/IMS yang lebih tinggi. Kategori tersebut memiliki konsekuensi kebijakan. Ia dapat membuka akses terhadap pemeriksaan, kondom, konseling, PrEP, pengobatan, dan pendidikan kesehatan. Pada saat yang sama, kategori tersebut dapat memperkuat pelabelan sosial apabila risiko kesehatan dilekatkan secara permanen pada identitas kelompok.

Penelitian mengenai pekerja seks di India menunjukkan bagaimana epidemi HIV mengubah hubungan negara dengan perempuan dalam prostitusi. Mereka yang sebelumnya terutama diperlakukan melalui regulasi hukum dan stigma mulai diposisikan sebagai mitra dalam program kesehatan masyarakat. Program HIV juga menggunakan pekerja seks sebagai sasaran perubahan perilaku dan pengawasan sistematis terhadap komunitas yang dikategorikan berisiko. Lakkimsetti membaca perubahan tersebut melalui konsep biopower Foucault.

Temuan tersebut penting untuk memahami bahwa kebijakan kesehatan tidak selalu menggantikan kontrol hukum. Kedua bentuk kekuasaan dapat berjalan secara bersamaan. Kelompok yang memperoleh layanan kesehatan juga dapat mengalami peningkatan pengawasan dan pendataan.

3. Populasi Kunci dan Produksi Kategori Kebijakan

Konsep biopower membantu menjelaskan bagaimana kategori seperti *populasi kunci* tidak hanya berfungsi sebagai istilah administratif. Kategori tersebut membentuk objek kebijakan. Setelah suatu kelompok disebut sebagai populasi kunci, muncul seperangkat pengetahuan, indikator, program, dan prosedur yang diarahkan kepada kelompok tersebut.

Proses ini mencakup beberapa tahapan:

1) Identifikasi populasi, yaitu menentukan kelompok yang dianggap memiliki karakteristik risiko tertentu.
2) Klasifikasi risiko, yaitu menghubungkan kelompok dengan indikator kesehatan atau perilaku tertentu.
3) Pengumpulan data, yaitu menghasilkan informasi mengenai ukuran dan karakteristik populasi.
4) Pemetaan, yaitu menentukan lokasi dan distribusi populasi.
5) Intervensi, yaitu merancang program pencegahan, pemeriksaan, pengobatan, atau perubahan perilaku.
6) Evaluasi, yaitu mengukur keberhasilan intervensi melalui indikator kesehatan tertentu.

Rangkaian tersebut menunjukkan bahwa biopower bekerja melalui pengetahuan. Statistik dan data tidak sekadar menggambarkan populasi. Data membantu menentukan siapa yang perlu diperhatikan, masalah apa yang dianggap penting, dan intervensi apa yang dianggap rasional.

4. Biopower dan Seksualitas

Seksualitas menempati posisi khusus dalam pemikiran Foucault karena menghubungkan tubuh individual dengan populasi. Seksualitas berkaitan dengan kesehatan, reproduksi, keluarga, moralitas, identitas, dan regulasi penduduk. Pengaturan seksualitas dapat berlangsung melalui hukum, kedokteran, pendidikan, agama, keluarga, dan administrasi negara. Prostitusi menjadi salah satu arena penting karena aktivitas seksual dihubungkan dengan berbagai persoalan populasi. Prostitusi dapat dikaitkan dengan penyakit menular seksual, reproduksi, kesehatan perempuan, perlindungan anak, perdagangan manusia, dan ketertiban sosial. Setiap hubungan tersebut menghasilkan cara tertentu dalam mendefinisikan masalah dan menentukan sasaran intervensi.

Claggett menunjukkan bahwa diskursus mengenai regulasi pekerja seks di Kanada menggunakan strategi biopolitik untuk mengatur interaksi seksual masyarakat. Analisisnya terhadap perdebatan Bill C-36

memperlihatkan bagaimana isu seksualitas, keamanan, kesehatan, dan perlindungan digunakan dalam pembentukan kebijakan prostitusi.

Hubungan tersebut digunakan untuk melihat bagaimana seksualitas diterjemahkan menjadi persoalan populasi. Pertanyaan analitisnya meliputi: jenis seksualitas apa yang dianggap berisiko, siapa yang dipandang rentan, risiko apa yang harus dikendalikan, dan kehidupan seperti apa yang hendak dibentuk melalui kebijakan.

5. Biopower, HIV/IMS, dan Program Kesehatan

HIV dan IMS merupakan arena yang sangat relevan untuk melihat operasi biopower. Program kesehatan membutuhkan data epidemiologis untuk menentukan kelompok sasaran, lokasi prioritas, jenis layanan, dan indikator keberhasilan. Pemeriksaan kesehatan, konseling, distribusi kondom, PrEP, pengobatan, serta kampanye pencegahan merupakan bentuk intervensi yang diarahkan pada pengurangan risiko populasi. Kajian Giami menunjukkan bahwa strategi pencegahan HIV mengalami perubahan dari pendekatan yang menekankan disiplin perilaku menuju pendekatan biomedis. Perubahan tersebut menunjukkan pergeseran cara seksualitas dikelola melalui teknologi kesehatan dan intervensi medis.

Perspektif ini membantu membedakan dua dimensi kebijakan. Pertama, kebijakan dapat meningkatkan kapasitas individu untuk menjaga kesehatan. Kedua, kebijakan dapat menghasilkan mekanisme pemantauan terhadap kelompok yang menjadi sasaran. Kedua proses tersebut dapat berlangsung dalam program yang sama.

6. Biopower dan Normalisasi

Biopower memiliki hubungan erat dengan normalisasi. Populasi dibandingkan dengan standar tertentu. Tingkat penyakit, perilaku seksual, penggunaan layanan kesehatan, atau karakteristik demografis dapat dijadikan indikator untuk menentukan kondisi yang dianggap sehat, aman, atau berisiko. Pada titik ini, angka statistik memperoleh fungsi politik. Angka tidak hanya menunjukkan kondisi populasi. Angka dapat menentukan prioritas pemerintah dan membentuk kategori kebijakan.

Dalam kebijakan prostitusi, misalnya, tingginya prevalensi HIV dapat memperkuat pendekatan kesehatan. Peningkatan kasus IMS dapat mendorong pemeriksaan yang lebih intensif. Tingginya jumlah pekerja seks yang teridentifikasi dapat mendorong perluasan program tertentu. Setiap indikator menghasilkan respons kebijakan yang berbeda. Analisis biopower perlu memperhatikan bagaimana standar tersebut dibentuk dan siapa yang memperoleh otoritas untuk menetapkannya.

7. Biopower dan Perlindungan Anak

Biopower juga dapat bekerja melalui narasi perlindungan anak. Anak ditempatkan sebagai populasi yang harus dilindungi dari eksploitasi seksual, perdagangan manusia, dan lingkungan yang dianggap berbahaya. Perlindungan tersebut menghasilkan perangkat hukum, pelayanan sosial, pengawasan ruang, identifikasi korban, dan intervensi terhadap lingkungan yang dianggap berisiko.

Dalam konteks prostitusi, kategori *anak*, *korban*, *rentan*, dan *eksploitasi* dapat membentuk sasaran kebijakan yang berbeda dari kategori pekerja seks dewasa. Perbedaan kategorisasi ini penting karena menentukan siapa yang dipandang sebagai subjek yang harus dilindungi dan siapa yang diposisikan sebagai objek penertiban. Analisis tidak mempertanyakan legitimasi perlindungan anak. Fokusnya adalah pada mekanisme pembentukan kategori, indikator risiko, institusi yang memperoleh kewenangan, serta konsekuensi kebijakan terhadap kelompok yang dikategorikan.

8. Biopower sebagai Kerangka Analisis Kebijakan Prostitusi

Konsep biopower digunakan dalam penelitian ini untuk membaca kebijakan prostitusi sebagai praktik pengelolaan kehidupan dan populasi. Fokus analisis diarahkan pada hubungan antara **data, risiko, kesehatan, populasi, klasifikasi, dan intervensi**.

Beberapa pertanyaan analitis yang dapat digunakan adalah:

Dimensi	Pertanyaan Analitis
Populasi	Siapa yang dibentuk sebagai sasaran kebijakan?
Risiko	Risiko apa yang dilekatkan pada populasi tersebut?
Data	Data apa yang digunakan untuk membenarkan intervensi?
Klasifikasi	Kategori apa yang digunakan untuk membedakan kelompok?
Kesehatan	Bagaimana kesehatan dijadikan dasar intervensi?
Perlindungan	Siapa yang dianggap perlu dilindungi dan dari apa?
Pengawasan	Bagaimana populasi dipantau atau dibuat terlihat?
Normalisasi	Perilaku atau kondisi apa yang dianggap sehat, aman, dan normal?
Teknologi	Bagaimana sistem digital mengubah pengumpulan dan pengelolaan data?
Dampak	Apakah intervensi menghasilkan perlindungan, pemberdayaan, stigma, eksklusi, atau pengawasan?

Kerangka tersebut memungkinkan penelitian menghindari pandangan yang terlalu sederhana terhadap kebijakan prostitusi. Kebijakan tidak hanya dibaca sebagai larangan atau izin. Kebijakan juga dipahami sebagai cara mengatur kehidupan melalui produksi pengetahuan tentang populasi, pengukuran risiko, intervensi kesehatan, dan pembentukan perilaku.

Biopower juga melengkapi konsep discipline dan normalization yang telah dibahas sebelumnya. Discipline membantu menjelaskan bagaimana tubuh individual diawasi dan dikoreksi. Normalization menjelaskan bagaimana standar perilaku dibentuk. Biopower memperluas analisis pada tingkat populasi dengan melihat bagaimana kehidupan dikelola melalui statistik, kesehatan, risiko, dan keamanan. Ketiganya dapat bekerja secara bersamaan dalam satu kebijakan. Biopower tidak diposisikan sebagai kekuasaan yang selalu bersifat represif. Ia dapat menghasilkan perlindungan, akses kesehatan, pencegahan penyakit, dan peningkatan kesejahteraan. Ia juga dapat menghasilkan kategorisasi, stigma, pengawasan, dan pembatasan. Fokus analisis terletak pada mekanisme dan efek kekuasaan yang muncul dari proses pengelolaan populasi tersebut.

F. GENEALOGI

Sejarah sering dipahami sebagai rangkaian peristiwa yang bergerak secara teratur dari masa lalu menuju masa kini. Dalam pandangan seperti ini, suatu kebijakan dianggap lahir, berkembang, diperbaiki, lalu mencapai bentuk yang lebih maju. Michel Foucault menawarkan cara pandang yang berbeda. Sejarah tidak selalu bergerak secara lurus. Perubahan dapat muncul dari konflik, pergeseran kepentingan, kegagalan, peristiwa tak terduga, perubahan institusi, dan perjumpaan berbagai bentuk kekuasaan. Pendekatan inilah yang dikenal sebagai genealogi.

Genealogi tidak berusaha menemukan satu titik asal yang murni dari suatu gagasan, praktik, atau institusi. Foucault, terutama melalui esainya *Nietzsche, Genealogy, History*, mengkritik pencarian terhadap asal-usul yang dianggap tunggal dan tetap. Sebuah praktik sosial tidak selalu memiliki satu sumber yang dapat ditemukan lalu dijadikan penjelasan atas seluruh perkembangannya. Apa yang terlihat stabil pada masa kini sering kali terbentuk melalui proses yang penuh perubahan dan pertarungan.

Dalam kajian kebijakan prostitusi, pendekatan genealogis memungkinkan peneliti menelusuri bagaimana prostitusi pada periode tertentu dipahami sebagai persoalan moral, kemudian sebagai persoalan ketertiban, kesehatan, keamanan, eksploitasi, perlindungan perempuan, perdagangan manusia, atau risiko digital. Pergeseran tersebut tidak dipandang sebagai perkembangan yang otomatis atau niscaya. Setiap

perubahan perlu ditelusuri melalui kondisi, konflik, aktor, pengetahuan, dan praktik yang memungkinkan perubahan itu terjadi.

1. Menolak Sejarah yang Linear

Genealogi menolak anggapan bahwa sejarah bergerak melalui jalur perkembangan yang teratur dan dapat diprediksi. Tidak semua perubahan menunjukkan kemajuan. Sebuah kebijakan dapat berubah, kembali menggunakan pendekatan lama, mengalami kegagalan, atau menghasilkan konsekuensi yang berbeda dari tujuan awalnya. Foucault menunjukkan bahwa sejarah terdiri atas diskontinuitas. Diskontinuitas muncul ketika cara memahami suatu persoalan berubah secara signifikan. Perubahan tersebut dapat terjadi ketika kategori lama kehilangan kekuatannya dan kategori baru mulai digunakan.

Genealogi tidak menganggap perubahan tersebut sebagai tahapan alami.

- Perubahan dapat dipengaruhi oleh:
- perubahan hukum;
- perkembangan pengetahuan medis;
- munculnya epidemi atau krisis kesehatan;
- perubahan politik;
- tekanan organisasi masyarakat;
- perkembangan media;
- transformasi ekonomi;
- perubahan teknologi;
- konflik antarlembaga;
- perubahan kepemimpinan;
- peristiwa sosial tertentu.

Pendekatan genealogis berusaha menemukan hubungan antara peristiwa-peristiwa tersebut dan perubahan praktik pemerintahan.

Kajian genealogis tentang kebijakan publik menunjukkan bahwa pendekatan ini berguna untuk membongkar asumsi bahwa praktik kebijakan saat ini merupakan hasil perkembangan yang rasional dan tidak terhindarkan. Bacchi dan Goodwin, misalnya, menunjukkan pentingnya membaca kebijakan melalui proses problematisasi, relasi kekuasaan, dan sejarah pembentukan suatu masalah. Perspektif semacam ini membuka ruang untuk melihat bahwa kebijakan selalu dibentuk melalui proses politik dan diskursif, bukan sekadar respons teknis terhadap masalah yang telah ada sebelumnya.

Genealogi Foucault banyak dipengaruhi oleh pemikiran Friedrich Nietzsche. Dalam pembacaan Foucault, dua konsep penting membantu memahami cara kerja genealogi, yaitu *Herkunft* dan *Entstehung*. *Herkunft* sering diterjemahkan sebagai asal-usul dalam arti garis keturunan atau jejak perkembangan. Namun, konsep ini tidak mengarah pada pencarian satu sumber murni. *Herkunft* justru menelusuri berbagai jejak yang membentuk suatu praktik. Sebuah kebijakan tidak lahir dari satu gagasan. Ia dapat terbentuk dari pertemuan berbagai unsur.

- Kebijakan prostitusi, misalnya, dapat membawa jejak:
- hukum kolonial;
- regulasi kesehatan;
- norma agama;
- kebijakan ketertiban umum;
- kebijakan pembangunan;
- program rehabilitasi sosial;
- agenda perlindungan perempuan;
- kebijakan penanggulangan HIV/AIDS;
- regulasi perdagangan manusia;
- perkembangan teknologi digital.

Jejak-jejak tersebut tidak selalu bergerak dalam arah yang sama. Sebagian dapat saling mendukung, sementara sebagian lainnya dapat menghasilkan ketegangan.

Konsep kedua adalah *Entstehung*, yang berkaitan dengan kemunculan atau *emergence*. Fokusnya terletak pada kondisi ketika suatu praktik atau hubungan kekuasaan memperoleh bentuk tertentu. Sebuah kebijakan dapat muncul bukan karena masyarakat menemukan solusi terbaik, tetapi karena terjadi pertemuan kepentingan, konflik, institusi, pengetahuan, dan kondisi historis tertentu. Misalnya, munculnya program kesehatan bagi pekerja seks tidak dapat dipahami hanya sebagai hasil meningkatnya perhatian terhadap kesehatan. Perlu ditelusuri juga perkembangan epidemi, perubahan kebijakan kesehatan, produksi data epidemiologis, peran lembaga internasional, organisasi masyarakat, tenaga kesehatan, serta perubahan cara negara mendefinisikan kelompok berisiko. *Emergence* menunjukkan bahwa suatu kebijakan selalu memiliki sejarah kondisi kemunculannya.

2. Genealogi dan Diskontinuitas

Salah satu kekuatan utama genealogi terletak pada perhatian terhadap **diskontinuitas**. Diskontinuitas tidak selalu berarti bahwa seluruh sistem berubah secara total. Perubahan dapat muncul pada tingkat istilah, kategori, institusi, aktor, prosedur, atau teknologi. Contohnya, perubahan istilah dari "pelacur" menjadi "pekerja seks" bukan sekadar perubahan bahasa. Pergeseran istilah dapat menunjukkan perubahan dalam cara subjek dipahami. Istilah tertentu dapat menekankan penyimpangan moral, sementara istilah lain dapat menghubungkan individu dengan persoalan kerja, hak, kesehatan, atau kerentanan sosial. Perubahan kategori juga dapat memengaruhi kebijakan. Ketika seseorang dikategorikan sebagai:

- pelaku;
- korban;
- kelompok berisiko;
- populasi kunci;
- perempuan rentan;
- penyintas;
- pekerja;
- objek rehabilitasi;

Maka bentuk intervensi yang dianggap tepat juga dapat berubah.

Genealogi menelusuri kapan kategori tersebut mulai digunakan, institusi mana yang memproduksinya, pengetahuan apa yang mendukungnya, serta konsekuensi apa yang muncul setelah kategori tersebut menjadi dominan. Fokus terhadap diskontinuitas membuat genealogi berbeda dari sekadar kronologi. Kronologi mencatat urutan peristiwa. Genealogi menggunakan urutan tersebut untuk menemukan perubahan dalam relasi kekuasaan.

Dalam penelitian genealogis, tidak semua peristiwa memiliki arti yang sama. Beberapa peristiwa dapat menjadi **peristiwa kritis** atau *critical events* yang mengubah arah kebijakan.

- Peristiwa tersebut dapat berupa:
- penerbitan undang-undang atau peraturan baru;
- penutupan lokalisasi;
- munculnya epidemi atau peningkatan kasus penyakit;
- operasi penertiban besar;
- perubahan struktur pemerintahan;
- munculnya kasus yang memperoleh perhatian publik;
- konflik antara pemerintah dan kelompok masyarakat;

- perubahan teknologi komunikasi;
- perpindahan aktivitas ke ruang digital;
- perubahan strategi penegakan hukum.

Peristiwa kritis tidak otomatis menghasilkan perubahan permanen. Sebuah peristiwa dapat membuka perdebatan, tetapi kebijakan lama tetap bertahan. Sebaliknya, peristiwa yang terlihat kecil dapat menghasilkan perubahan besar ketika bertemu dengan kondisi politik dan institusional tertentu.

Pendekatan genealogis tidak hanya mencatat bahwa suatu peraturan diterbitkan pada tahun tertentu. Analisis perlu menelusuri pertanyaan berikut:

1) Masalah apa yang sedang dibicarakan ketika kebijakan itu muncul?
2) Siapa yang mendefinisikan masalah tersebut?
3) Pengetahuan apa yang digunakan untuk membenarkan kebijakan?
4) Siapa yang memperoleh kewenangan baru setelah kebijakan diterapkan?
5) Praktik apa yang berubah dan praktik apa yang tetap bertahan?

Pertanyaan tersebut membantu mengubah sejarah kebijakan dari sekadar daftar peraturan menjadi analisis tentang perubahan kekuasaan.

3. Genealogi dan Perubahan Rezim Kebenaran

Setiap periode memiliki bentuk pengetahuan yang dapat memperoleh posisi lebih kuat dibandingkan bentuk pengetahuan lainnya. Pada satu periode, otoritas agama mungkin memiliki pengaruh besar dalam menentukan bagaimana prostitusi dipahami. Pada periode lain, pengetahuan medis dan statistik kesehatan dapat memperoleh posisi dominan. Kemudian muncul pengetahuan hukum, hak asasi manusia, keamanan, atau teknologi digital.

Perubahan tersebut dapat dianalisis melalui konsep **rezim kebenaran**. Genealogi menelusuri bagaimana suatu bentuk pengetahuan memperoleh otoritas. Pertanyaan utamanya meliputi:

- siapa yang dianggap memiliki pengetahuan yang sah;
- institusi mana yang memiliki kewenangan untuk berbicara;
- data apa yang dianggap dapat dipercaya;
- metode apa yang digunakan untuk memverifikasi kebenaran;
- pengetahuan apa yang diabaikan atau dikesampingkan.

Dalam kebijakan prostitusi, laporan aparat, statistik kesehatan, penelitian akademik, pengalaman pekerja seks, pandangan tokoh agama, dan pemberitaan media dapat memiliki tingkat otoritas yang berbeda. Genealogi membantu melihat perubahan hierarki tersebut. Pengalaman kelompok sasaran, misalnya, mungkin tidak selalu masuk ke dalam proses perumusan kebijakan. Sebaliknya, data statistik dapat memperoleh posisi dominan karena dianggap objektif dan dapat diukur. Pertanyaannya bukan hanya apakah data tersebut benar, tetapi juga bagaimana data tersebut memperoleh kekuatan dalam proses kebijakan.

4. Genealogi dan Periodisasi

Periodisasi merupakan bagian penting dalam penelitian genealogis. Namun, periode tidak sebaiknya ditentukan hanya berdasarkan pembagian tahun atau pergantian pemerintahan. Genealogi membangun periodisasi berdasarkan perubahan yang ditemukan dalam sumber data. Sebuah periode dapat ditandai oleh perubahan dalam:

- problematisasi;
- diskursus dominan;
- bentuk pengetahuan;
- aktor yang memiliki otoritas;
- rasionalitas pemerintahan;
- teknologi pemerintahan;
- kategori subjek;
- bentuk pengawasan;
- strategi intervensi;
- respons dan resistensi kelompok sasaran.

Periodisasi juga dapat berubah selama penelitian berlangsung. Peneliti dapat menemukan bahwa peristiwa yang semula dianggap penting ternyata tidak menghasilkan perubahan yang signifikan. Sebaliknya, perubahan kecil dalam prosedur administratif dapat menjadi titik awal transformasi yang lebih besar. Pendekatan ini membuat periodisasi bersifat empiris. Peneliti membangun batas periode berdasarkan bukti historis, bukan hanya berdasarkan asumsi awal.

5. Genealogi dan Kebijakan Prostitusi

Dalam studi kebijakan prostitusi, genealogi dapat digunakan untuk menelusuri perjalanan suatu persoalan melalui beberapa dimensi.

1) Pertama, perubahan problematisasi. Bagaimana prostitusi didefinisikan pada setiap periode?
2) Kedua, perubahan pengetahuan. Data dan bentuk pengetahuan apa yang memperoleh otoritas?
3) Ketiga, perubahan aktor. Siapa yang memperoleh peran dominan dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan?
4) Keempat, perubahan rasionalitas pemerintahan. Tujuan apa yang digunakan untuk membenarkan intervensi?
5) Kelima, perubahan teknologi pemerintahan. Instrumen apa yang digunakan untuk mengatur perilaku dan populasi?
6) Keenam, perubahan kategori subjek. Bagaimana individu yang terlibat dalam prostitusi diklasifikasikan?
7) Ketujuh, perubahan ruang. Bagaimana ruang prostitusi diatur, dibatasi, ditutup, atau dipindahkan?
8) Kedelapan, perubahan visibilitas. Apakah prostitusi menjadi lebih terlihat atau justru berpindah ke ruang yang lebih tersembunyi?
9) Kesembilan, perubahan respons. Bagaimana kelompok sasaran beradaptasi terhadap kebijakan?
10) Kesepuluh, **perubahan akibat digitalisasi**. Bagaimana teknologi mengubah pola praktik, pengawasan, dan regulasi?
11) Keseluruhan dimensi tersebut dapat digunakan untuk membangun peta perubahan kebijakan secara historis.

Tabel Analitis Genealogi Kebijakan Prostitusi

Dimensi Genealogis	Pertanyaan Analitis	Indikator Empiris
Problematisasi	Apa yang dianggap sebagai masalah?	Moral, ketertiban, kesehatan, eksploitasi, keamanan
Diskursus	Bahasa dan istilah apa yang dominan?	Dokumen kebijakan, media, pidato, pernyataan pejabat
Pengetahuan	Pengetahuan apa yang dianggap sah?	Statistik, laporan kesehatan, hukum, penelitian
Aktor	Siapa yang memiliki otoritas?	Pemerintah, polisi, tenaga kesehatan, agama, LSM
Rasionalitas	Mengapa intervensi dianggap perlu?	Ketertiban, kesehatan, perlindungan, keamanan
Teknologi	Bagaimana pemerintahan dilakukan?	Razia, pendataan, rehabilitasi, pemeriksaan, pengawasan digital

Subjek	Siapa yang dibentuk sebagai sasaran?	Pelaku, korban, pekerja seks, populasi kunci
Ruang	Di mana praktik diatur?	Lokalisasi, jalan, hotel, tempat hiburan, platform digital
Peristiwa kritis	Apa yang mengubah arah kebijakan?	Regulasi baru, penutupan lokalisasi, epidemi, kasus publik
Efek	Apa konsekuensi dari perubahan?	Perlindungan, stigma, perpindahan, pengawasan, eksklusi

6. Genealogi sebagai Cara Membaca Masa Kini

Genealogi tidak berhenti pada masa lalu. Tujuan utamanya adalah membantu memahami bagaimana kondisi saat ini terbentuk. Kebijakan yang ada sekarang sering terlihat sebagai sesuatu yang wajar. Larangan tertentu, kategori tertentu, bentuk pengawasan tertentu, atau cara tertentu dalam memahami prostitusi dapat dianggap sebagai sesuatu yang sudah seharusnya ada. Genealogi mempertanyakan kewajaran tersebut. Ia menunjukkan bahwa praktik masa kini memiliki sejarah. Praktik tersebut terbentuk melalui keputusan, konflik, pengetahuan, institusi, dan peristiwa tertentu. Pemahaman ini membuka ruang untuk berpikir kritis. Jika kebijakan masa kini merupakan hasil proses historis, kebijakan tersebut bukan satu-satunya bentuk yang mungkin. Cara lain dalam memahami dan mengatur prostitusi dapat muncul ketika problematisasi, pengetahuan, aktor, atau relasi kekuasaan berubah.

Poin-Poin Penting dalam Analisis Genealogis. Beberapa prinsip penting perlu diperhatikan ketika menggunakan genealogi sebagai pendekatan analisis.

- Pertama, jangan mencari satu penyebab tunggal. Perubahan kebijakan biasanya terbentuk melalui pertemuan berbagai faktor.
- Kedua, jangan menganggap sejarah bergerak secara linear. Perubahan dapat menunjukkan kemajuan, kemunduran, pengulangan, atau pergeseran ke bentuk baru.
- Ketiga, perhatikan diskontinuitas. Cari momen ketika istilah, kategori, aktor, atau teknologi berubah.
- Keempat, telusuri peristiwa kritis. Peristiwa tertentu dapat membuka ruang bagi perubahan kebijakan.
- Kelima, analisis materialitas. Perhatikan dokumen, formulir, statistik, peta, prosedur, institusi, dan teknologi.

- Keenam, bandingkan antarperiode. Perbandingan membantu menemukan apa yang berubah dan apa yang bertahan.
- Ketujuh, perhatikan hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan. Data dan kategori tidak hanya menjelaskan masalah. Keduanya juga dapat membentuk sasaran intervensi.
- Kedelapan, beri perhatian pada kelompok sasaran. Kelompok yang menjadi objek kebijakan dapat menerima, menegosiasikan, menghindari, atau menolak bentuk intervensi.

7. Sintesis

Genealogi menawarkan cara untuk membaca sejarah tanpa menjadikannya sekadar urutan peristiwa. Pendekatan ini menelusuri bagaimana suatu masalah terbentuk melalui jejak yang beragam, konflik, diskontinuitas, perubahan pengetahuan, dan pergeseran relasi kekuasaan. Genealogi membantu menjelaskan mengapa praktik yang sama dapat dipahami secara berbeda pada periode yang berbeda. Prostitusi dapat menjadi persoalan moral, ketertiban, kesehatan, eksploitasi, keamanan, atau risiko digital. Setiap cara dalam memahami persoalan tersebut membuka kemungkinan bagi bentuk intervensi tertentu. Genealogi juga memperlihatkan bahwa kebijakan tidak lahir dari ruang kosong. Kebijakan membawa jejak regulasi sebelumnya, pengetahuan yang pernah dominan, institusi yang memiliki kepentingan, dan praktik yang telah berlangsung dalam kehidupan sehari-hari. Pendekatan ini menjadikan sejarah sebagai bagian penting dari analisis kebijakan. Masa lalu tidak hanya digunakan untuk menjelaskan urutan kejadian. Masa lalu digunakan untuk memahami bagaimana kondisi masa kini terbentuk dan bagaimana bentuk-bentuk pemerintahan tertentu menjadi mungkin.

Dalam penelitian kebijakan prostitusi, genealogi dapat menjadi jembatan yang menghubungkan problematisasi, diskursus, *power/knowledge, governmentality, discipline, normalization*, dan biopower. Masing-masing konsep dapat digunakan untuk membaca dimensi perubahan yang berbeda. Genealogi menyediakan kerangka historis yang memperlihatkan bagaimana seluruh dimensi tersebut muncul, berubah, bertahan, dan saling berhubungan dari waktu ke waktu.

BAB 6

KOTA KUPANG DALAM KONTEKS GEOGRAFIS DAN ADMINISTRATIF

A. LETAK GEOGRAFIS DAN ADMINISTRATIF

Kota Kupang merupakan ibu kota Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sekaligus pusat pemerintahan, perekonomian, pendidikan, dan pelayanan publik di NTT. Secara astronomis, Kota Kupang terletak pada koordinat 10°36'14" – 10°39'58" Lintang Selatan dan 123°32'23" – 123°37'01" Bujur Timur, di bagian tenggara Provinsi NTT, dengan wilayah pesisir yang berhadapan langsung dengan Teluk Kupang dan Selat Semau. Posisi geografis ini menempatkan Kota Kupang sebagai kota pelabuhan sekaligus simpul transportasi darat, laut dan udara yang menghubungkan wilayah Indonesia bagian timur dengan negara tetangga, khususnya Timor Leste dan Australia (BPS Kota Kupang, 2024; perkim.id, 2025).

Secara administratif, Kota Kupang terbagi ke dalam 6 (enam) kecamatan dan 51 (lima puluh satu) kelurahan, dengan total luas wilayah daratan adalah 159,3180,27 km², dan luas wilayah perairan Adalah 94,76 km². Adapun tata batas administrasi wilayah Kota Kupang sebagai berikut :

Sebelah utara	:	Berbatasan dengan Teluk Kupang
Sebelah Selatan	:	BErbatasan dengan Kecamatan Kupang Barat dan Kecamatan Nekamese Kabupaten Kupang
Sebelah Timur	:	Berbatasan dengan Kupang Tengah dan kecamatan Taebenu Kabupaten Kupang
Sebelah Barat	:	BErbatasan dengan Kecamatan Kupang Barat kabupaten Kupang dan Selat Semau.

Kecamatan Alak merupakan kecamatan dengan wilayah daratan terluas (64,43 km²), sementara Kecamatan Kota Lama merupakan kecamatan dengan luas wilayah terkecil (3,03 km²) namun memiliki fungsi strategis sebagai kawasan pusat kota lama, pelabuhan, dan kawasan perdagangan

(perkim.id, 2025). Kecamatan dengan daerah tertinggi di atas permukaan laut terletak di kelurahan Maulafa dan sebagian Kecamatan Alak, sedangkan kecamatan dengan daerah terendah di atas permukaan laut Adalah Kecamatan Kota Lama dan Kecamatan Kelapa Lima.

Lebih luasnya Kecamatan Alak dan Kecamatan Maulafa disebabakan karena kedua kecamatan ini merupakan wilayah pengembangan baru dan mengambil nagian pinggiran (hinterland) Kota Kupang. Kecamatan Alak berada pada bagian barat sementara Kecamatan Maulafa barada pada bagian Timur kea rah Selatan Kota Kupang. Demikian pulan empat wilayah kecamatan sebelumnya merupakan bagian wilayah Kota Kupang sebelum mekar dari wilayah Kabupaten Kupang yang pada saat itu hanya terdiri dari Kecamatan Kupang Utara dan Kecamatan Kupang Selatan.

Karakteristik topografi Kota Kupang yang beragam turut membentuk pola persebaran aktivitas ekonomi kota secara tidak merata. Di satu sisi, kawasan pesisir dan pelabuhan—mencakup Pelabuhan Laut Tenau dan Pelabuhan Bolok di Kecamatan Alak serta kawasan Kota Lama sebagai pelabuhan rakyat dan pusat perdagangan tertua merupakan simpul aktivitas bongkar-muat barang, distribusi logistik antarpulau, dan mobilitas pelaut serta pekerja pelabuhan yang bersifat harian maupun musiman. Kepadatan aktivitas dan sirkulasi manusia yang tinggi di kawasan-kawasan ini secara historis menumbuhkan ekonomi ikutan (*economy of the port*), berupa usaha jasa makan-minum, penginapan murah, hiburan malam, dan jasa hiburan lain yang tumbuh mengikuti ritme kedatangan kapal dan pekerja migran. Di sisi lain, kawasan perbukitan seperti Maulafa dan sebagian Kota Raja lebih didominasi oleh fungsi permukiman, pendidikan, dan perkantoran, sehingga pola aktivitas ekonominya relatif lebih formal dan tertata.

Perbedaan morfologi ruang tersebut menghasilkan apa yang dapat disebut sebagai ruang margin regulasi (*regulatory margin*), yaitu kawasan-kawasan tertentu biasanya di sekitar pelabuhan, terminal, dan kawasan padat penduduk berpenghasilan rendah yang secara spasial berada agak jauh dari pusat pengawasan administratif kota, namun secara fungsional tetap terhubung erat dengannya melalui jalur distribusi ekonomi dan mobilitas penduduk. Pada kawasan-kawasan semacam inilah aktivitas ekonomi informal, termasuk usaha hiburan malam dan industri seks komersial, cenderung tumbuh dan bertahan, karena intensitas pengawasan aparat relatif lebih longgar dibandingkan kawasan pusat kota, sementara permintaan pasar (dari pelaut, pekerja migran, dan pendatang) tetap tinggi. Pola spasial semacam ini bukan hanya ditemukan di Kota Kupang, tetapi merupakan pola umum kota-kota pelabuhan di Indonesia, sebagaimana

juga tampak pada kemunculan kawasan lokalisasi di sekitar Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya.

Contoh paling konkret dari pola tersebut di Kota Kupang adalah keberadaan bekas Lokalisasi Karang Dempel (KD) di Kelurahan Alak, Kecamatan Alak, yang berjarak sekitar 12 km di sebelah barat pusat Kota Kupang dan hanya berjarak beberapa ratus meter dari Pelabuhan Tenau. Karang Dempel selama beberapa dekade dikenal sebagai kawasan lokalisasi prostitusi terbesar di Provinsi NTT, dan kehadirannya turut menumbuhkan puluhan usaha karaoke, rumah makan, serta usaha ekonomi ikutan lain di sekitarnya, sehingga kawasan tersebut menjadi salah satu sumber ekonomi malam yang cukup signifikan bagi warga sekitar (ANTARA News NTT, 2018). Lokalisasi ini akhirnya ditutup secara resmi oleh Pemerintah Kota Kupang berdasarkan Keputusan Wali Kota Kupang Nomor 176/Kep/HK/2018 tentang Penutupan Lokalisasi Karang Dempel, dengan proses pemulangan dan pengosongan penghuni yang berlangsung bertahap sejak awal 2019 hingga tuntas pada awal Oktober 2019, ketika 68 orang pekerja seks komersial dipulangkan ke daerah asal masing-masing melalui koordinasi Kementerian Sosial RI dan Pemerintah Kota Kupang (ANTARA News NTT, 2019a; ANTARA News NTT, 2019b). Kawasan eks-lokalisasi tersebut selanjutnya direncanakan untuk dialihfungsikan menjadi kawasan wisata dan usaha produktif (Pena Timor, 2019).

Menariknya, penutupan Lokalisasi Karang Dempel tidak serta-merta mengakhiri praktik prostitusi di Kota Kupang, melainkan mendorong terjadinya pergeseran dan penyebaran praktik tersebut ke bentuk yang lebih tersembunyi (prostitusi terselubung), termasuk melalui kedok usaha pijat tradisional yang tersebar di berbagai titik kota, sehingga memaksa Pemerintah Kota Kupang untuk mengembangkan mekanisme pemantauan baru pascapenutupan lokalisasi (ANTARA News NTT, 2019c). Fenomena pergeseran spasial ini dari lokalisasi yang terkonsentrasi dan relatif mudah diawasi menjadi praktik yang tersebar dan sulit dipetakan merupakan salah satu titik penting yang akan ditelusuri lebih lanjut dalam analisis genealogis pada bab ini, karena memperlihatkan bagaimana kebijakan penertiban berbasis penutupan ruang fisik dapat menghasilkan efek yang tidak linear terhadap pola relasi kuasa dan praktik prostitusi itu sendiri.

B. KONDISI DEMOGRAFIS

Kota Kupang mengalami laju pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Laju pertumbuhan penduduk tahunan Kota Kupang pada periode 2020–2024 tercatat sebesar 2,57 persen per tahun, jauh melampaui rata-rata pertumbuhan penduduk nasional yang

berkisar 1,17 persen (BPS Indonesia, dikutip dalam p2k.stekom.ac.id, 2025). Struktur umur penduduk menunjukkan dominasi kelompok usia produktif, terutama kelompok usia 25–34 tahun. Komposisi demografis semacam ini berpotensi menghadirkan bonus demografi, namun sekaligus menuntut kesiapan tata kelola kota di bidang ketenagakerjaan, pendidikan, dan perumahan, yang apabila tidak terpenuhi secara memadai dapat mendorong tumbuhnya sektor informal, migrasi sirkuler, dan berbagai bentuk relasi ekonomi-sosial di ruang publik kota, termasuk praktik prostitusi.

Persebaran penduduk antar kecamatan di Kota Kupang juga menunjukkan ketimpangan kepadatan yang tajam. Kecamatan Kota Lama yang juga merupakan kawasan pelabuhan dan pusat kota lama memiliki kepadatan penduduk yang sangat tinggi, yakni sekitar 11.143,79 jiwa/km², sementara Kecamatan Alak yang berada di pinggiran kota hanya memiliki kepadatan sekitar 995,59 jiwa/km² (p2k.stekom.ac.id, 2025). Konsentrasi penduduk dan aktivitas ekonomi di kawasan pelabuhan dan pusat kota ini secara historis maupun kontemporer menjadi salah satu faktor kontekstual yang relevan dengan pemetaan lokasi-lokasi praktik dan penanganan prostitusi di Kota Kupang, mengingat kawasan pelabuhan pada umumnya menjadi titik pertemuan mobilitas penduduk, pekerja migran, pelaut, dan pendatang musiman.

Tabel Ringkasan Karakteristik Geografis dan Demografis KotaKupang

Indikator	Nilai	Sumber
Jumlah kecamatan	6 kecamatan	perkim.id, 2025
Jumlah kelurahan	51 kelurahan	perkim.id, 2025
Luas wilayah total	260,13 km² (daratan 180,27 km²; perairan 94,79 km²)	perkim.id, 2025
Laju pertumbuhan penduduk (2020–2024)	2,57% per tahun	BPS RI, dalam p2k.stekom.ac.id, 2025
Kepadatan tertinggi	Kec. Kota Lama, ± 11.143,79 jiwa/km²	p2k.stekom.ac.id, 2025
Kepadatan terendah	Kec. Alak, ± 995,59 jiwa/km²	p2k.stekom.ac.id, 2025
Komposisi agama	Kristen ± 88,97% (Protestan 58,79%; Katolik 30,18%), Islam ± 10,00%, Hindu ± 1,00%, Buddha ± 0,04%	p2k.stekom.ac.id, 2025

Sumber :BPS Kota Kupang , Perkim.id 2025

C. KONDISI SOSIAL, EKONOMI, DAN BUDAYA

Kota Kupang merupakan ibu kota Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sekaligus salah satu pusat utama aktivitas pemerintahan, ekonomi, pendidikan, perdagangan, jasa, dan pelayanan publik di wilayah Nusa Tenggara Timur. Posisi tersebut menjadikan Kota Kupang tidak hanya berfungsi sebagai pusat administratif pemerintahan provinsi, tetapi juga sebagai ruang urban yang mempertemukan berbagai kepentingan, aktor, kelompok sosial, serta arus mobilitas penduduk dari berbagai wilayah di NTT. Publikasi Kota Kupang dalam Angka 2024 menunjukkan bahwa karakteristik geografis, sosial, ekonomi, kependudukan, serta perkembangan perkotaan merupakan bagian penting dalam memahami dinamika Kota Kupang sebagai wilayah perkotaan.

Sebagai pusat pemerintahan dan pelayanan regional, Kota Kupang memiliki konsentrasi institusi pemerintahan, pendidikan tinggi, perdagangan, jasa, dan berbagai aktivitas ekonomi perkotaan. Dalam arah pembangunan daerah periode 2025–2029, Kota Kupang bahkan diposisikan sebagai pusat pelayanan dan perdagangan perkotaan dengan penguatan sektor UMKM, pelayanan dasar, konektivitas antarwilayah, serta pengembangan kawasan strategis dan pusat pertumbuhan baru. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa perkembangan Kota Kupang tidak dapat dilepaskan dari proses urbanisasi dan mobilitas sosial-ekonomi yang berlangsung secara terus-menerus.

Posisi Kota Kupang sebagai pusat aktivitas regional juga berkaitan dengan mobilitas penduduk dari berbagai wilayah di NTT. Kota Kupang menjadi salah satu tujuan penting bagi penduduk dari kabupaten-kabupaten lain untuk memperoleh pekerjaan, mengembangkan kegiatan ekonomi, mengakses pendidikan, serta mendapatkan berbagai pelayanan publik. BPS Kota Kupang secara khusus menyediakan data kependudukan dan migrasi sebagai salah satu kategori penting dalam statistik daerah, yang menunjukkan bahwa migrasi merupakan bagian dari dinamika demografis Kota Kupang.

Mobilitas tersebut menghasilkan karakter ruang sosial Kota Kupang yang relatif heterogen. Penduduk kota tidak hanya berasal dari kelompok masyarakat yang secara historis menetap di wilayah Kupang, tetapi juga terdiri atas berbagai kelompok etnis dan komunitas yang datang dari wilayah lain di NTT maupun dari luar NTT. Demikian pula dalam kehidupan keagamaan, Kota Kupang memperlihatkan pluralitas komunitas keagamaan yang hidup berdampingan dalam ruang perkotaan. Heterogenitas tersebut merupakan karakter penting Kota Kupang sebagai kota yang berkembang

melalui interaksi antara penduduk lokal, migran, pelajar, pekerja, pedagang, aparatur pemerintahan, dan kelompok-kelompok sosial lainnya.

Dengan demikian, Kota Kupang perlu dipahami bukan hanya sebagai wilayah administratif, melainkan sebagai ruang sosial yang diproduksi melalui mobilitas, interaksi, pertukaran ekonomi, serta relasi kekuasaan. Perkembangan kota menciptakan ruang-ruang sosial yang memiliki karakter berbeda-beda, baik ruang formal yang dikendalikan melalui institusi pemerintahan maupun ruang informal yang berkembang mengikuti kebutuhan ekonomi dan sosial masyarakat. Dalam perspektif penelitian ini, karakter tersebut penting karena kebijakan mengenai prostitusi tidak muncul dalam ruang yang kosong, melainkan diproduksi dalam konteks perubahan sosial perkotaan yang konkret.

Karakter Kota Kupang sebagai kota yang terbuka terhadap mobilitas penduduk juga perlu ditempatkan secara hati-hati dalam memahami fenomena prostitusi. Mobilitas penduduk, heterogenitas sosial, dan perkembangan sektor perdagangan serta jasa tidak dengan sendirinya menyebabkan prostitusi. Namun, karakteristik tersebut dapat membentuk kondisi perkotaan yang memungkinkan berkembangnya berbagai bentuk relasi sosial dan ekonomi informal. Dalam kondisi tertentu, sebagian relasi tersebut kemudian dapat dipandang oleh pemerintah dan masyarakat sebagai persoalan sosial yang membutuhkan pengaturan. Oleh karena itu, yang menjadi penting bagi penelitian ini bukan sekadar pertanyaan mengenai apakah perkembangan kota menyebabkan prostitusi, melainkan bagaimana perkembangan kota tersebut kemudian dikonstruksikan sebagai konteks bagi munculnya persoalan yang harus diatur oleh pemerintah.

Di sinilah posisi Kota Kupang menjadi penting dalam perspektif genealogis. Fenomena prostitusi tidak semata-mata diperlakukan sebagai realitas sosial yang sudah ada dan kemudian ditanggulangi oleh pemerintah. Sebaliknya, penelitian ini melihat bahwa prostitusi menjadi governable problem melalui proses tertentu ketika suatu praktik sosial mulai diberi nama, dikategorikan, dinilai, dan ditempatkan sebagai sesuatu yang perlu dikendalikan. Dengan demikian, perubahan Kota Kupang sebagai kota administratif, ekonomi, dan sosial menjadi bagian dari kondisi historis yang memungkinkan munculnya berbagai bentuk problematization terhadap prostitusi. Konteks tersebut terlihat secara jelas dalam perkembangan kebijakan Kota Kupang. Salah satu titik penting adalah lahirnya Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran. Peraturan tersebut tidak hanya menunjukkan keberadaan intervensi pemerintah terhadap prostitusi, tetapi juga memperlihatkan bagaimana prostitusi pada saat itu dikonstruksikan secara normatif sebagai

persoalan yang berkaitan dengan patologi sosial, ketertiban, dan tatanan kehidupan masyarakat. Bahkan dalam bagian pertimbangannya, prostitusi diposisikan sebagai fenomena yang berkembang seiring dengan perkembangan kota dan dipandang memerlukan penanggulangan atau pengaturan pemerintah daerah.

Poin tersebut memiliki arti penting bagi penelitian ini karena memperlihatkan adanya hubungan antara perkembangan kota dan produksi pengetahuan kebijakan tentang prostitusi. Kota yang berkembang menghasilkan berbagai perubahan sosial; perubahan tersebut kemudian dibaca melalui kategori tertentu; dan kategori tersebut selanjutnya menjadi dasar bagi tindakan pemerintah. Dalam konteks Perda Nomor 39 Tahun 1999, prostitusi tidak sekadar dipahami sebagai aktivitas seksual transaksional, tetapi ditempatkan dalam suatu rezim pengetahuan tertentu sebagai patologi sosial yang berpotensi mengganggu ketertiban dan tatanan kehidupan masyarakat. Pada titik inilah perspektif Foucault menjadi relevan untuk membaca kebijakan bukan hanya sebagai instrumen administratif, tetapi sebagai praktik yang memproduksi kategori, norma, pengetahuan, dan bentuk-bentuk intervensi terhadap penduduk. Dengan demikian, perkembangan Kota Kupang sebagai kota pemerintahan, perdagangan, pendidikan, dan jasa dapat dibaca sebagai bagian dari konteks genealogis yang melatarbelakangi perubahan cara pemerintah memandang dan menangani prostitusi. Perubahan karakter kota berinteraksi dengan perubahan diskursus mengenai moralitas, ketertiban umum, kesehatan masyarakat, perlindungan sosial, perdagangan orang, hak-hak perempuan, dan keamanan. Setiap diskursus tersebut dapat menghasilkan cara yang berbeda dalam mendefinisikan siapa yang dianggap sebagai masalah, perilaku apa yang dianggap menyimpang, ruang mana yang dianggap perlu dikendalikan, serta bentuk intervensi apa yang dianggap sah.

Dalam perspektif *governmentality*, konteks Kota Kupang juga menunjukkan bahwa pengaturan prostitusi tidak hanya dilakukan melalui larangan dan penertiban. Pemerintah dapat menggunakan berbagai teknik pemerintahan untuk mengatur perilaku penduduk, seperti pendataan, pengawasan ruang tertentu, operasi penertiban, pembinaan, rehabilitasi, pelayanan kesehatan, pencegahan penyakit menular seksual, pencegahan perdagangan orang, hingga pengawasan terhadap bentuk-bentuk prostitusi yang berkembang melalui teknologi digital. Dengan kata lain, perubahan bentuk prostitusi dan perubahan karakter perkotaan dapat menghasilkan perubahan pula pada teknik pemerintahan yang digunakan untuk mengelolanya. Hal tersebut menjadikan Kota Kupang sebagai lokus yang

strategis untuk mengkaji transformasi hubungan antara ruang kota, diskursus, pengetahuan, kekuasaan, dan praktik pemerintahan. Kota Kupang tidak hanya menyediakan lokasi empiris tempat prostitusi berlangsung, tetapi juga menjadi ruang tempat berbagai actor pemerintah daerah, aparat penegak hukum, lembaga kesehatan, lembaga sosial, tokoh agama, masyarakat, media, dan kelompok yang berkaitan dengan prostitusi memproduksi dan mempertentangkan pemaknaan mengenai prostitusi.

Gambaran umum Kota Kupang dalam penelitian ini tidak dimaksudkan hanya untuk memberikan informasi mengenai kondisi geografis, demografis, sosial, dan ekonomi wilayah penelitian. Gambaran tersebut berfungsi sebagai konteks sosial-historis untuk memahami bagaimana suatu persoalan dikonstruksikan, bagaimana pengetahuan tentang persoalan tersebut diproduksi, siapa yang memiliki otoritas untuk mendefinisikannya, serta bagaimana definisi tersebut diterjemahkan ke dalam praktik kebijakan. Dengan pendekatan demikian, Kota Kupang dipahami sebagai arena genealogis tempat diskursus mengenai prostitusi, relasi kuasa antarakor, dan praktik governmentality mengalami pembentukan, kontestasi, dan transformasi.

Posisi tersebut sekaligus menjelaskan alasan pemilihan Kota Kupang sebagai lokus penelitian. Sebagai ibu kota provinsi sekaligus pusat pelayanan pemerintahan, perdagangan, jasa, pendidikan, dan mobilitas penduduk, Kota Kupang merupakan ruang yang memperlihatkan secara jelas pertemuan antara dinamika urbanisasi dan praktik pengaturan sosial. Perubahan cara pemerintah mendefinisikan dan menangani prostitusi di Kota Kupang dengan demikian dapat dibaca sebagai bagian dari perubahan yang lebih luas dalam rasionalitas pemerintahan lokal dari persoalan moral dan ketertiban, menuju persoalan kesehatan publik, perlindungan sosial, perdagangan orang, keamanan, hingga bentuk-bentuk pengawasan terhadap praktik prostitusi yang semakin bertransformasi ke ruang digital. Atas dasar itu, penelitian ini menempatkan Kota Kupang bukan sekadar sebagai latar geografis penelitian, tetapi sebagai ruang sosial politik tempat genealogi kebijakan penanganan prostitusi dapat ditelusuri. Perubahan kota, perubahan bentuk prostitusi, perubahan aktor yang terlibat, perubahan diskursus, serta perubahan teknik pemerintahan dipahami sebagai rangkaian proses yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Dengan cara pandang tersebut, penelitian dapat bergerak dari sekadar mendeskripsikan apa kebijakan pemerintah terhadap prostitusi menuju pertanyaan yang lebih genealogis, yaitu bagaimana dan mengapa prostitusi pada periode tertentu menjadi objek intervensi pemerintah melalui rezim

pengetahuan, relasi kekuasaan, dan praktik pemerintahan tertentu di Kota Kupang.

D. KONTEKS HISTORIS DAN PERKEMBANGAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

Untuk memperkuat kerangka genealogis penelitian ini, bagian berikut menelusuri konteks historis kemunculan dan perkembangan praktik prostitusi di Kota Kupang dalam tiga fase besar, yaitu fase kolonial sebagai latar struktural, fase pascakemerdekaan hingga Orde Baru sebagai fase pelembagaan spasial, dan fase reformasi hingga kontemporer sebagai fase pergeseran bentuk dan pola pengaturan.

Fase pertama berakar pada posisi Kupang sebagai kota bandar yang telah dikenal sejak sekitar abad ke-13 sebagai salah satu pelabuhan terpenting di Pulau Timor, sebagaimana tercatat dalam sumber-sumber niaga Tiongkok kuno (Penerbit Ombak, t.t.). Kedudukan strategis inilah yang mendorong Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) mengirim ekspedisi pertamanya ke Teluk Kupang pada 1613 dan akhirnya berhasil merebut serta menguasai bekas benteng Portugis, Fort Concordia, pada 1653 sebagai basis kekuasaan dagang Belanda di kawasan tersebut (Ruang Kota, 2023). Status Kupang sebagai bandar dagang kolonial ini kemudian diformalkan secara administratif melalui penetapan batas kota oleh Residen Creeve dalam Staatsblad Nomor 171 Tahun 1886, yang hingga kini diperingati sebagai hari lahir Kota Kupang (Kompas, 2025).

Sumber-sumber sejarah yang tersedia belum secara eksplisit mendokumentasikan praktik prostitusi di Kupang pada masa kolonial secara spesifik. Namun demikian, pola umum yang berlaku di kota-kota pelabuhan Hindia Belanda dapat menjadi kerangka pembanding yang relevan. Sejumlah kajian sejarah menunjukkan bahwa di kota-kota pelabuhan kolonial pada umumnya, prostitusi tumbuh mengikuti konsentrasi tentara, pelaut, dan buruh migran laki-laki yang tinggal sementara tanpa keluarga, dengan pemerintah kolonial pada akhirnya memilih untuk mengatur ketimbang melarangnya sepenuhnya, sebagaimana tercermin dalam Reglement op de Uitoefening der Prostitutie tahun 1852 yang mewajibkan pemeriksaan kesehatan berkala bagi perempuan penghibur (Historia.id, 2014). Praktik ini oleh sejarawan Terence Hull digambarkan sebagai bentuk ventilasi sosial yang menopang sistem kerja kolonial, sekaligus menjadikan tubuh perempuan sebagai bagian dari tata kota dan kebijakan publik melalui medikalisasi dan pengawasan (Mojok.co, 2025). Mengingat Kupang pada masa yang sama juga berfungsi sebagai bandar dengan lalu lintas

pelaut, serdadu, dan pedagang antarpulau yang tinggi, cukup beralasan untuk menduga bahwa pola serupa turut berlangsung di kota ini, meskipun klaim tersebut memerlukan penelusuran arsip kolonial dan surat kabar lokal era Hindia Belanda secara lebih mendalam sebagai data primer, yang berada di luar cakupan sumber sekunder yang digunakan dalam bagian ini.

Fase kedua berlangsung pascakemerdekaan, ketika status Kupang sebagai ibu kota mula-mula di bawah Timor Eilanden Federatie pada 1946 dan kemudian secara definitif sebagai Kota Kupang pada 1999 (Kompas, 2025) memperkuat perannya sebagai pusat pemerintahan sekaligus simpul ekonomi pelabuhan di kawasan timur Indonesia. Pada periode inilah kawasan Tenau di Kecamatan Alak, yang berdekatan dengan Pelabuhan Tenau, kawasan industri Bolok, dan pabrik semen PT Semen Kupang, berkembang menjadi lokasi Lokalisasi Karang Dempel (KD) dinamai demikian karena berdiri di atas hamparan batu karang yang kemudian tumbuh menjadi lokalisasi prostitusi resmi terbesar di Provinsi NTT, dengan sekitar 400 kamar dan tercatat sekitar 378 pekerja seks komersial sebelum wacana penutupan bergulir, mayoritas merupakan pendatang dari Jawa, Sulawesi, dan wilayah luar NTT lainnya (Kompasiana, 2019). Keberadaan Karang Dempel selama beberapa dekade berkaitan erat dengan denyut ekonomi kawasan pelabuhan dan industri di kawasan sekitarnya,

Fase ketiga, yakni fase reformasi hingga kontemporer, ditandai oleh perubahan pendekatan kebijakan negara terhadap KD, dari keberadaan lokalisasi yang berlangsung dalam kerangka pengaturan dan pengawasan tertentu menuju penertiban dan penutupan. Pemerintah Kota Kupang di bawah Wali Kota Jefri Riwu Kore secara resmi menutup KD terhitung 1 Januari 2019 melalui Keputusan Wali Kota Kupang Nomor 176/KEP/HK/2018, setelah melalui proses sosialisasi dan negosiasi dengan para pekerja seks komersial serta aktivis peduli HIV/AIDS sejak akhir 2018 (Kompasiana, 2019; ANTARA News NTT, 2019). Proses pemulangan sekitar 145 pekerja seks komersial ke daerah asal masing-masing dilakukan secara bertahap dengan dukungan dana dari Kementerian Sosial RI, dan tuntas pada awal Oktober 2019 (ANTARA News NTT, 2019). Akan tetapi, sejalan dengan pola yang telah disinggung sebelumnya, penutupan ruang fisik lokalisasi ini justru diikuti oleh menjamurnya praktik prostitusi terselubung dan prostitusi berbasis aplikasi daring di berbagai penginapan dan hotel di seputaran jantung Kota Kupang, dengan sejumlah lokasi baru seperti kawasan Bolekale dan Hotel Citra turut disebut sebagai titik transaksi alternatif (Koran NTT, 2021). Perubahan tersebut menunjukkan adanya transformasi dalam bentuk dan ruang praktik prostitusi setelah penutupan Karang Dempel. Fenomena ini selanjutnya menjadi salah satu fokus analisis

genealogis penelitian, khususnya untuk melihat hubungan antara perubahan kebijakan, perubahan ruang prostitusi, serta respons dan strategi para aktor yang terlibat.

BAB 7

SUMBER DATA DAN EVIDENSI TENTANG PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

A. ANALISIS DAN PEMBAHASAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

Hasil analisis genealogis terhadap kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang dengan menjadikan kebijakan sebagai konfigurasi historis yang dibentuk oleh diskursus, produksi pengetahuan, relasi kuasa, rasionalitas pemerintahan, teknologi intervensi, dan efek kebijakan. Analisis tidak berhenti pada pertanyaan mengenai keberhasilan atau kegagalan penutupan lokalisasi, tetapi menelusuri kondisi yang memungkinkan suatu cara tertentu dalam mengetahui dan memerintah prostitusi memperoleh legitimasi pada suatu periode. Dengan orientasi tersebut, perubahan regulasi dan tindakan pemerintah dipahami sebagai bagian dari proses problematisasi yang terus bergerak, bukan sebagai respons administratif terhadap objek yang maknanya tetap.

Rekonstruksi empiris dalam bagian ini terutama menggunakan sumber data dokumen yang dapat diverifikasi, meliputi Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999, Keputusan Wali Kota Kupang Nomor 176/KEP/HK/2018, dokumen dan pemberitaan media mengenai penutupan serta pemulangan pekerja dari lokalisasi, dokumen operasi penertiban, tesis Nassa (2021), kajian Kleden (2021), serta data primer berupa wawancara mendalam dengan informan. Sumber-sumber tersebut digunakan secara komplementer untuk menelusuri perkembangan regulasi, peristiwa kritis, perubahan konfigurasi aktor, konstruksi masalah, efek kebijakan, serta perubahan ruang praktik prostitusi dari lokalisasi yang relatif terkonsentrasi menuju bentuk yang lebih tersebar dan sebagian dimediasi oleh teknologi digital.

Secara analitis, rekonstruksi penelitian tidak menggunakan periodisasi kronologis yang bersifat kaku, melainkan mengidentifikasi titik-titik perubahan berdasarkan transformasi problematisasi, diskursus, regulasi,

aktor, pengetahuan, dan teknologi pemerintahan. Periode sebelum 1999 digunakan sebagai konteks genealogis untuk memahami jejak perkembangan dan kemunculan ruang prostitusi serta perkembangan Karang Dempel, sedangkan 1999–2025 menjadi rentang utama penelusuran transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

Dalam rentang tersebut, penelitian mengidentifikasi beberapa konfigurasi historis yang bersifat analitis, yaitu: (1) periode 1999–2010 sebagai fase institusionalisasi prostitusi sebagai objek regulasi melalui Perda Nomor 39 Tahun 1999; (2) periode 2011–2018 sebagai fase perluasan rasionalitas pemerintahan melalui pendekatan kesehatan masyarakat, khususnya HIV/AIDS; (3) periode 2018–2019 sebagai fase penutupan dan eliminasi lokalisasi Karang Dempel; dan (4) periode 2020–2025 sebagai fase transformasi ruang, dispersal praktik, dan berkembangnya bentuk-bentuk prostitusi yang dimediasi teknologi digital. Pembabakan tersebut bersifat analitis dan dapat mengalami penajaman berdasarkan temuan empiris selama proses penelitian.

Berdasarkan konfigurasi tersebut, analisis dilakukan melalui empat gerak utama. Pertama, penelitian menyusun kronologi peristiwa, regulasi, dan perubahan praktik sebagai dasar untuk menelusuri kemunculan historis, jejak perkembangan, kesinambungan, dan diskontinuitas dalam pembentukan serta transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Kedua, penelitian membandingkan problematisasi dominan pada setiap konfigurasi historis untuk melihat bagaimana prostitusi direpresentasikan sebagai persoalan moralitas, ketertiban, kesehatan, perlindungan, keamanan, maupun persoalan yang berkaitan dengan ruang dan teknologi digital. Ketiga, penelitian memetakan produsen pengetahuan, konfigurasi aktor, relasi kuasa, serta teknologi pemerintahan yang memperoleh legitimasi pada setiap periode. Keempat, penelitian menelusuri efek kebijakan, bentuk resistensi, negosiasi, dan umpan balik historis yang berkontribusi terhadap terbentuknya problematisasi dan praktik pemerintahan pada periode berikutnya. Keempat gerak tersebut merupakan perangkat analitis yang saling berhubungan dan tidak berlangsung secara linear, karena temuan pada satu tahap dapat mengarahkan peneliti kembali pada sumber, aktor, atau periode sebelumnya.

B. BASIS DATA DAN SUMBER DATA ANALISIS

Sumber data penelitian dibentuk berdasarkan relevansi dokumen terhadap proses pembentukan, pelaksanaan, perubahan, dan efek kebijakan. Pemilihan tidak didasarkan semata-mata pada judul dokumen

yang menyebut kata prostitusi. Dokumen ketertiban, kesehatan, rehabilitasi sosial, perlindungan korban, pengawasan tempat usaha, operasi kepolisian, dan publikasi statistik juga dimasukkan apabila membantu menjelaskan bagaimana prostitusi dibuat terlihat, diklasifikasikan, dihitung, dan diintervensi. Pendekatan ini sejalan dengan analisis dokumen kualitatif yang menempatkan dokumen sebagai sumber informasi sekaligus artefak institusional yang merekam bahasa, otoritas, dan asumsi kebijakan (Bowen, 2009; Prior, 2008).

Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 mempunyai posisi sebagai jangkar historis karena secara resmi menempatkan penertiban tempat pelacuran dalam urusan keamanan. Keputusan Wali Kota Nomor 176/KEP/HK/2018 menjadi jangkar kedua karena mengubah teknologi intervensi dari pengaturan atau penertiban ruang menuju penutupan lokalisasi. Dokumentasi tahun 2019 digunakan untuk membaca jarak antara keputusan formal, pemulangan, penyaluran bantuan, dan praktik yang masih berlangsung. Sementara itu, dokumentasi Operasi Pekat Turangga 2025 (Polda NTT, 2025). memperlihatkan perluasan pengawasan menuju tempat hiburan malam dan prostitusi terselubung .

Kajian ilmiah digunakan bukan untuk menggantikan data kebijakan, melainkan untuk menguji dan memperkaya interpretasi. Nassa (2021) mengidentifikasi alasan politik, moral atau agama, dan kesehatan masyarakat dalam penutupan serta menunjukkan keterbatasan proses formulasi, bantuan sosial, pelatihan keterampilan, dan keberlanjutan layanan kesehatan. Kleden (2021) memperlihatkan kontestasi argumen mengenai moralitas, martabat, kesehatan, perdagangan orang, kebebasan, dan ekonomi informal. Kajian Dewantary (2023) menegaskan bahwa pembubaran lokalisasi dapat diikuti perpindahan aktivitas ke ruang tersebar atau daring, sehingga pengurangan keterlihatan tidak otomatis berarti penghapusan praktik .

Integrasi antara data sekunder dan data primer dalam penelitian ini memiliki urgensi metodologis yang sangat krusial. Dalam perspektif genealogi, dokumen kebijakan seperti Perda No. 39 Tahun 1999, Keputusan Wali Kota No.176/KEP.HK/2018, penberitaan media, bukanlah lembaran kertas yang netral. Dokumen-dokumen tersebut merupakan artefak institusional yang merekam bagaimana aparatus kekuasaan menamai, mengklasifikasikan, menghitung, dan mengintervensi tubuh serta ruang sosial.

Namun, analisis yang hanya bersandar pada dokumen resmi berisiko terjebak dalam keberhasilan administrative simbolis yang diproduksi oleh negara. Dokumen negara sering kali menyembunyikan kontradiksi,

kegagalan transisi ekonomi, penolakan sosial, serta efek paradoksal yang terjadi di tingkat material. Di sinilah data primer dari wawancara mendalam berfungsi sebagai pengetahuan tandingan (counter-knowledge). Data primer ini memisahkan klaim kebenaran deklaratif negara "Kupang Bebas Prostitusi" dari kenyataan material sosiologis di lapangan “prostitusi terselubung dan digital”

Guna melakukan dekonstruksi relasi kuasa secara utuh, pemilihan informan dalam penelitian ini tidak dilakukan secara acak, melainkan menggunakan teknik bertujuan (purposive) untuk menjaring para informan kunci. Para informan ini dipilih karena mereka menempati situs-situs relasional (strategic nodes) yang berbeda dalam jaringan pembuatan, pelaksanaan, maupun penolakan kebijakan penutupan Karang Dempel (KD). Setiap informan memproduksi rezim pengetahuan yang khas dan saling berkontestasi di dalam arena kebijakan:

1. Perspektif Eksekutif (Mantan Wali Kota Kupang, dan Mantan Kadisos/Kasatpol PP,): Mewakili pemilik otoritas formal tertinggi dan pelaksana taktis teknologi disiplin di lapangan. Informasi dari mereka sangat penting untuk melacak rasionalitas politik penutupan, koordinasi vertikal dengan Kementerian Sosial, benturan hukum di ruang rapat, hingga dinamika perubahan teknik pengawasan dari kontrol teritorial KD ke operasi intelijen terselubung yang dilakukan oleh satpol PP.

   Sikap defensif kekuasaan ini tecermin dari pernyataan mantan Wali Kota Kupang,:

   > "*Kami melakukan penutupan KD, merupakan tindak lanjut dari Rakornas... Kami melakukan ini karena berdasarkan amanat perundang-undangan dan juga karena kemanusiaan... saya juga tegaskan kepada kepala dinas sosial pada waktu itu bahwa kita sudah bertekat tutup ya tutup tidak boleh ada kompromi sana sini lagi*."

   Sementara itu, pergeseran ke teknik pengawasan terselubung melalui pembentukan intelijen daerah dikonfirmasi oleh mantana Kadis Sosial dan Kasatpol PP:

   > *"Dulu, sebelumnya kan tidak ada divisi intelijen. Dari staf sendiri, anggota Pol PP, saya rekrut beberapa orang menjadi Intel... setelah dia di lokasi, ya dia... langsung terus tangkap."*

2. Perspektif Legislatif (Mantan Anggota DPR Kota Kupang): Menghadirkan fungsi pengawasan politik (oversight), budgeting, dan kritik terhadap implementasi kebijakan. Perspektif ini penting untuk membongkar motif politik citra (lip service) di balik penutupan, kegagalan skema bantuan finansial transisi Rp5.000.000, serta munculnya "bom waktu"

epidemiologis akibat keliaran prostitusi terselubung. Selain itu Mantan anggota DPR mengkritik ketergesaan administrasif pemda Kota Kupang dalam hal ini

“..PEnutupan ini hanya supaya secara politis terlihat bahwa pemerintah sudah berhasil menutup lokalisasi . itu hanya untuk semacam lip service saja Tapi sesungguhnya barang itu bisa jadi dia lebih heboh lagi dan Lebih liar lagi kan..ini akan jadi bom waktu bagi kita? “

"Memang 5 juta itu dari kita DPR melihat seperti dengan memberikan 5 juta pemerintah seperti mau usir mereka pulang, pakai untuk beli tiket pulang lalu setelah sampai di Kampung halaman mereka mau jadi apa mereka disana pemerintah tidak urus lagi."

3. Perspektif Akademisi dan Aktivis Perempuan: Menyediakan pisau analisis berbasis keadilan gender, kerangka pemberdayaan transformatif, dan GEDSI (*Gender Equality, Disability, and Social Inclusion*). Informasinya sangat krusial untuk menganalisis ketimpangan relasi kuasa patriarki, normalisasi perilaku konsumen laki-laki, bias gender dalam razia, serta maraknya agensi eksploitatif baru berupa "germo sebaya" di tingkat institusi pendidikan. Informan menguraikan bias kebijakan tersebut seperti dalam kutipan wawancara berikut ini.

   “.selain me-chat juga yang online, yang anak-anak, ada yang mau jual sama kawan-kawan. Seperti Kasus baru-baru yang terjadi di kota kupang.

   “kita mau bilang prostitusi tidak boleh ada, tapi laki-laki pegi cari PSK di mana-mana... tapi selama ini yang diurus itu adalah perempuannya... penutupan lokalisasi, tapi akar-akar masalah misalnya kemiskinan, itu kan belum di address."

4. Perspektif Otoritas Keagamaan: Menyoroti pertarungan wacana antara tuntutan dogma moralitas hitam-putih gereja dengan panggilan kemanusiaan untuk solider terhadap kelompok tersisi. Refleksinya membongkar bagaimana legitimasi moral lembaga keagamaan kerap dikooptasi demi kepentingan politis penguasa daerah, serta bagaimana stigma dari mimbar justru melukai agensi pekerja seks. Hal ini seperti apa yang dikatakan dalam kutipan wawancara berikut ini

   “Akhirnya saya tahu bahwa kebijakan itu kan sangat politis... Dan alasan moral dipakai sebagai senjata untuk melukai orang,”

5. Perspektif Praktisi Kesehatan Masyarakat dan NGO/YTB **:** Menyediakan data epidemiologis populasi kunci dan melacak efek biopolitik (*biopower*) pascapenutupan lokalisasi. Informasi dari YTB memberikan bukti konkret mengenai rute eksodus geografis pekerja seks (Flores, Alor, Lembata, Timor Leste), penurunan drastis jangkauan tes IMS, hingga fenomena fatal putus obat ARV (*loss follow-up*) akibat dispersi subjek ke kos kosan warga sipil. Informan memaparkan krisis jangkauan pencapenutupan KD sebagai berikut

   "Pas penutupan lokalisasi itu, kemudian kita juga loss follow up banyak. Karena dia akhirnya berpindah. Tidak bisa deteksi lagi... Loss follow up itu maksudnya dia tidak minum ARV lagi... dampaknya di dia lagi, karena pasti akan drop... proses pendampingan harus mulai dari awal lagi."

Melalui pendekatan majemuk ini, triangulasi data tidak sekadar digunakan untuk memvalidasi kebenaran tunggal, melainkan untuk memperlihatkan bagaimana berbagai rezim pengetahuan (hukum, moral, kesehatan, kemanusiaan, dan siber) saling bersaing, menumpuk (sedimentasi), dan menegosiasikan tubuh pekerja seks di Kota Kupang. Untuk memberikan pemetaan yang sistematis mengenai karakteristik, fungsi analitis, dan periode dari masing-masing kelompok data dokumenter yang digunakan sebagai landasan awal penelitian ini, seluruh rincian tersebut diringkas dalam Tabel 7.1 berikut.

Tabel 7.1 Sumber data Data Penelitian dan Fungsi Analitis

Kelompok sumber	bahan	Periode	Fungsi analitis
Regulasi daerah	Perda Kota Kupang No. 39 Tahun 1999	1999–sekarang	Membaca terminologi, kewenangan, problematisasi ketertiban, dan pengendalian ruang.
Keputusan eksekutif	Keputusan Wali Kota No. 176/KEP/HK/2018	2018–2019	Membaca perubahan instrument dan rasionalitas penutupan
Dokumentasi implementasi	Pemulangan, bantuan, penutupan,operasi	2018–2025	Membaca jarak antara Keputusan formal dan implementasi
Dokumentasi pascapenutupan	Pemantauan tempat terselubung dan operasi terpadu	2019–2025	Membaca penyebaran ruang dan reproblematisasi
Wawancara pemerintah/ Mantan pejabat	Mantan Walikota,mantan Kadis Sosial/ Satpol PP	2019–2025	Membaca rasionalitas,motif,proseskeputusan dan implementasi dari perspejtif pemerintah

Kelompok sumber	bahan	Periode	Fungsi analitis
Wawancara legislatif	Mantan anggota DPRD Kota Kupang	2019–2026	Membaca proses politik pengawasan,kritik dan persepsi terhadap efek kebijakan
Wawancara akademisi/aktivis	Akademisi/aktivis perempuan	2019–2026	Membaca pengetahuan tandingan,gender, stigma, pemberdayaan dan efek kebijakan
Wawancara tokoh agama	Tokoh agama	2019–2026	Membaca legitimasi moral,agama,stigma dan pendekatan kemanusiaan
Wawancara LSM	Yayasan Tanpa Batas (YTB)	2019–2026	Membaca pegetahuan tandingan subyek adalah korban
Kajian Ilmiah	Nassa, Kleden,Dewantari et al	2021-2026	Triangulasi dan dialog temuan
Kerangka Hukum Nasional	UU No.21/2007. UU N0 1/23. UU No.1/2026	2026	Membaca perubahan rezim hukum

Sumber: Disusun berdasarkan sumber data dokumen penelitian (2026).

Tabel tersebut menunjukkan bahwa bukti penelitian bersifat majemuk. Regulasi memberikan bahasa formal dan distribusi kewenangan, sedangkan dokumentasi implementasi memperlihatkan bagaimana kategori dan tujuan kebijakan diterjemahkan. Kajian ilmiah memberi penjelasan mengenai dampak dan kontestasi yang tidak selalu tercatat dalam dokumen pemerintah. Triangulasi fungsi sumber ini mengurangi ketergantungan pada satu narasi institusional dan membantu memisahkan klaim kebijakan dari konsekuensi yang terdokumentasi.

Lebih jauh lagi, kemajemukan data dokumenter ini dirancang secara kritis untuk mengidentifikasi apa yang dalam analisis kebijakan posstrukturalis disebut sebagai. Namun, dokumen-dokumen administratif tersebut secara sistematis meluputkan realitas mikro di tingkat bawah, seperti hilangnya akses kesehatan reproduksi bagi pekerja seks pascapenutupan lokalisasi, fenomena putus obat ARV (loss follow-up), serta rute pelarian spasialdigital yang terselubung. Di sinilah karya ilmiah lokal, literatur komparatif, serta dokumentasi gerakan sosial berfungsi sebagai pengetahuan tandingan yang menyuarakan dimensi-dimensi kemanusiaan yang sengaja disenyapkan oleh wacana dominan negara.

Dalam kaitan ini, seluruh data dokumenter yang terpetakan pada Tabel 7.1 tidak diperlakukan sebagai kebenaran mutlak yang statis. Data-data dokumenter ini diposisikan sebagai jangkar awal yang membutuhkan validasi, koreksi, dan pengujian empiris melalui informasid data para

informan kunci di lapangan. Pemilihan informan kunci dilakukan untuk mengonfrontasi bias institusional di dalam dokumen. Melalui wawancara mendalam dengan para aktor yang menempati situs-situs relasional yang saling bertentangan ini, peneliti dapat membongkar bagaimana suatu kebijakan dirumuskan, dan bagaimana kelompok terdampak melakukan resistensi terselubung untuk mempertahankan kelangsungan hidup mereka. Triangulasi antara dokumen tertulis dan narasi lisan inilah yang pada akhirnya membentuk arsitektur analisis genealogi yang utuh dan akuntabel di Kota Kupang.

C. KONTEKS WILAYAH DAN ARENA KEBIJAKAN

Kota Kupang merupakan pusat pemerintahan, jasa, pendidikan, perdagangan, mobilitas penduduk, dan konektivitas regional di Nusa Tenggara Timur. Publikasi BPS Kota Kupang menempatkan kota ini sebagai ruang sosial-ekonomi yang terbentuk oleh pergerakan manusia, pelayanan publik, tempat usaha, transportasi, dan perkembangan teknologi komunikasi. Kecamatan Alak memiliki arti khusus dalam penelitian karena wilayah tersebut mencakup Kelurahan Alak dan kawasan yang berkaitan dengan Karang Dempel, sekaligus berhubungan dengan pelabuhan dan arus mobilitas. Konteks tersebut tidak diperlakukan sebagai sebab tunggal prostitusi, melainkan sebagai kondisi yang memengaruhi keterlihatan, pergerakan, serta kapasitas pengawasan kebijakan

Arena kebijakan melampaui batas administratif eks lokalisasi. Pemerintah kota, DPRD, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Satpol PP, LSM,kepolisian, pemerintah kecamatan dan kelurahan, lembaga agama, media, masyarakat sekitar, pemilik usaha, organisasi sosial, dan kelompok terdampak memproduksi pengetahuan serta tuntutan yang berbeda. Aparat ketertiban melihat lokasi dan pelanggaran; Yayasan Tanpa Batas (YTB) membaca risiko dan akses layanan; Dinas Sosial menempatkan rehabilitasi dan alih pekerjaan; otoritas moral menekankan norma; sedangkan kelompok terdampak berhadapan dengan penghasilan, tempat tinggal, stigma, keamanan, dan keberlanjutan hidup. Arena tersebut memperlihatkan bahwa satu objek kebijakan dapat dibentuk melalui beberapa rezim pengetahuan secara bersamaan.

Kebijakan penutupan juga berinteraksi dengan program nasional penutupan lokalisasi pada 2016–2019. Hubungan vertikal tersebut memberi legitimasi politik kepada pemerintah daerah, tetapi implementasi tetap bergantung pada kapasitas daerah, data penerima, mekanisme bantuan, keberadaan layanan, serta respons masyarakat. Dengan demikian, kebijakan daerah tidak dapat dijelaskan hanya sebagai pelaksanaan

perintah pusat maupun hanya sebagai keputusan personal kepala daerah. Ia terbentuk melalui pertemuan agenda nasional, kalkulasi pemerintah kota, tekanan moral, pengetahuan kesehatan, dan situasi kelembagaan ditingkat daerah.

Karakter ruang Kota Kupang juga penting dipahami bukan semata-mata sebagai latar geografis, tetapi sebagai bagian dari arena tempat kebijakan diproduksi, dijalankan, dan mengalami perubahan. Ruang dalam konteks ini memiliki dimensi sosial dan politik karena menentukan siapa yang dapat terlihat, siapa yang dapat dijangkau, serta bentuk intervensi apa yang memungkinkan dilakukan oleh pemerintah. Ketika aktivitas prostitusi terkonsentrasi pada ruang tertentu, pemerintah memiliki peluang lebih besar untuk melakukan identifikasi, pendataan, pemeriksaan, penertiban, maupun pelayanan. Sebaliknya, ketika aktivitas tersebut bergerak ke rumah, kos, penginapan, hotel, atau menggunakan komunikasi berbasis aplikasi, objek kebijakan menjadi lebih tersebar dan tidak mudah dikenali melalui mekanisme pengawasan konvensional. Dengan demikian, perubahan ruang praktik sekaligus merupakan perubahan terhadap kondisi keterlihatan objek kebijakan.

Dalam konteks tersebut, kawasan Alak dan Karang Dempel tidak hanya penting karena menjadi lokasi historis praktik prostitusi, tetapi juga karena memperlihatkan hubungan antara ruang, mobilitas, dan kapasitas pemerintahan. Keberadaan pelabuhan dan aktivitas ekonomi di sekitarnya menciptakan intensitas pergerakan orang dan barang yang menjadikan batas antara ruang lokal dan ruang regional menjadi relatif terbuka. Kondisi ini menyebabkan pengaturan prostitusi tidak sepenuhnya dapat bekerja melalui pembatasan suatu lokasi. Mobilitas individu, perubahan tempat tinggal, dan perpindahan aktivitas ekonomi memungkinkan praktik yang sebelumnya dapat dikonsentrasikan dalam satu ruang untuk berkembang di luar batas ruang kebijakan yang semula ditetapkan. Karena itu, perubahan dari lokalisasi menuju praktik yang lebih tersebar dapat dibaca sebagai perubahan hubungan antara ruang yang diatur dan subjek yang diatur.

Hal tersebut juga menunjukkan bahwa penutupan suatu lokasi tidak identik dengan berakhirnya objek kebijakan. Yang mengalami perubahan adalah konfigurasi ruang tempat objek tersebut berada dan cara objek itu dapat diketahui oleh pemerintah. Dalam kondisi lokalisasi, pengawasan dapat bekerja melalui konsentrasi spasial; sementara dalam kondisi pascapenutupan, pemerintah berhadapan dengan objek yang lebih tersebar, bergerak, dan sebagian berlangsung dalam ruang privat. Konsekuensinya, instrumen kebijakan juga menghadapi tuntutan untuk menyesuaikan diri. Pengawasan yang sebelumnya bertumpu pada lokasi tertentu kemudian

berhadapan dengan kebutuhan pemantauan yang lebih luas, koordinasi antarlembaga, serta kemampuan memperoleh informasi dari berbagai sumber. Pada titik ini, perubahan ruang sekaligus mendorong perubahan teknologi pemerintahan.

Data lapangan dari perspektif pendamping kesehatan memperlihatkan dimensi lain dari perubahan tersebut. Ketika subjek berada dalam ruang yang relatif terkonsentrasi, proses penjangkauan, pemeriksaan kesehatan, edukasi, dan pendampingan dapat dilakukan secara lebih teratur. Setelah terjadi penyebaran, hubungan antara subjek dan penyedia layanan menjadi lebih tidak pasti karena sebagian individu berpindah tempat atau sulit dihubungi. YTB menggambarkan kondisi tersebut melalui pengalaman terjadinya loss follow-up, yaitu terputusnya kesinambungan hubungan pendampingan ketika subjek tidak lagi mudah dijangkau. Temuan ini penting karena memperlihatkan bahwa perubahan spasial memiliki konsekuensi yang berbeda menurut posisi aktor: bagi aparat, penyebaran dapat dipahami sebagai persoalan pengawasan; bagi pemerintah sosial, sebagai persoalan rehabilitasi dan reintegrasi; sedangkan bagi pendamping kesehatan, sebagai persoalan akses dan kontinuitas layanan.

Dengan demikian, ruang kebijakan Kota Kupang dapat dipahami sebagai ruang yang diperebutkan oleh berbagai rasionalitas intervensi. Ruang yang sama dapat dipahami sebagai ruang yang harus ditertibkan oleh aparat, ruang yang harus dibersihkan dari praktik prostitusi oleh pemerintah, ruang yang memerlukan perlindungan sosial oleh Dinas Sosial, ruang risiko kesehatan oleh tenaga kesehatan dan organisasi pendamping, serta ruang kehidupan bagi kelompok yang menggantungkan keberlangsungan hidupnya pada aktivitas ekonomi tertentu. Perbedaan cara membaca ruang tersebut menunjukkan bahwa objek kebijakan tidak pernah hadir dalam bentuk yang sepenuhnya tunggal. Ia dikonstruksi melalui pengetahuan dan kepentingan aktor yang berbeda.

Dari perspektif genealogis, kondisi tersebut penting karena menunjukkan bahwa perubahan kebijakan bukan hanya perpindahan dari satu aturan ke aturan berikutnya, tetapi perubahan dalam cara pemerintah dan aktor sosial memandang, mengetahui, dan mengintervensi suatu ruang sosial. Karang Dempel, misalnya, pada satu periode dapat berfungsi sebagai ruang yang memungkinkan pengendalian melalui konsentrasi; pada periode berikutnya menjadi objek yang harus ditutup; dan setelah penutupan, persoalan kebijakan bergeser pada aktivitas yang berlangsung di ruang-ruang yang lebih tersebar. Perubahan tersebut memperlihatkan bahwa setiap solusi kebijakan sekaligus menciptakan konfigurasi persoalan baru

yang kemudian membutuhkan bentuk pengetahuan dan intervensi yang berbeda.

Oleh karena itu, arena kebijakan dalam penelitian ini tidak dibatasi pada kantor pemerintahan atau lokasi eks-lokalisasi, tetapi mencakup jaringan ruang dan institusi tempat berbagai definisi mengenai prostitusi diproduksi dan dipertentangkan. Arena tersebut meliputi ruang pemerintahan, ruang penertiban, ruang pelayanan kesehatan dan sosial, ruang komunitas, ruang ekonomi, media, serta ruang digital. Perluasan arena ini memungkinkan penelitian melihat bahwa transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang berlangsung melalui hubungan antara perubahan ruang praktik, perubahan pengetahuan, perubahan konfigurasi aktor, dan perubahan teknik pemerintahan.

Pada akhirnya, konteks wilayah Kota Kupang memberikan kondisi yang memungkinkan proses genealogis tersebut berlangsung secara dinamis. Kota sebagai pusat pemerintahan dan mobilitas tidak diposisikan sebagai penyebab langsung munculnya prostitusi, melainkan sebagai kondisi yang membentuk kemungkinan-kemungkinan tindakan, mobilitas, pengawasan, pelayanan, dan resistensi. Dalam pengertian ini, wilayah penelitian bukan sekadar tempat berlangsungnya kebijakan, tetapi menjadi bagian dari proses yang membuat suatu bentuk kebijakan tertentu menjadi mungkin, memperoleh legitimasi, kemudian menghadapi keterbatasan dan menghasilkan kebutuhan akan bentuk intervensi berikutnya.

D. REKONSTRUKSI HISTORIS DAN PERIODISASI KEBIJAKAN

Periodisasi genealogis dibentuk dari perubahan problematisasi, instrumen, aktor, dan bentuk keterlihatan objek kebijakan. Tahun 1999, 2018–2019, dan 2025 diperlakukan sebagai titik orientasi, bukan batas yang menutup kesinambungan. Regulasi 1999 menginstitusionalisasikan bahasa penertiban tempat; keputusan 2018 menghasilkan penutupan pada 2019; dokumentasi pascapenutupan memperlihatkan penyebaran ruang; sedangkan operasi 2025 menandai intensifikasi pengawasan terhadap tempat hiburan malam dan praktik terselubung. Pada 2026, berlakunya KUHP nasional dan Undang-Undang Penyesuaian Pidana menambah kebutuhan evaluasi terhadap konsistensi ketentuan pidana .

Periodisasi tersebut tidak dimaksudkan untuk membagi sejarah kebijakan ke dalam fase yang sepenuhnya terpisah. Justru, pendekatan genealogis melihat setiap periode sebagai lapisan problematisasi yang terbentuk dari kondisi sebelumnya sekaligus menghasilkan kondisi bagi problematisasi berikutnya. Dengan demikian, perubahan dari pengaturan lokalisasi menuju penutupan tidak dipahami sebagai pergantian kebijakan

secara sederhana, tetapi sebagai perubahan dalam cara pemerintah mendefinisikan objek yang dianggap bermasalah, menentukan ruang yang harus dikendalikan, serta memilih teknik intervensi yang dianggap paling tepat. Apa yang pada satu periode dapat dikendalikan melalui konsentrasi spasial, pada periode berikutnya justru menjadi persoalan ketika aktivitas bergerak ke ruang yang lebih tersebar.

Dalam kerangka tersebut, 1999 menjadi titik penting karena menandai artikulasi kebijakan dalam bentuk regulasi daerah, bukan karena prostitusi baru muncul pada tahun tersebut. Perda Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 menunjukkan bagaimana prostitusi diterjemahkan ke dalam bahasa administratif dan ketertiban melalui pengaturan terhadap tempat, aktivitas, dan pihak-pihak yang terkait. Karena itu, tahun 1999 lebih tepat dipahami sebagai titik ketika praktik yang sebelumnya berada dalam konfigurasi sosial tertentu memperoleh bentuk keteraturan normatif melalui perangkat pemerintahan daerah. Titik ini sekaligus menyediakan dasar bagi penelitian untuk menelusuri bagaimana pengetahuan tentang prostitusi diterjemahkan menjadi kategori, larangan, kewajiban, dan mekanisme pengawasan.

Perubahan berikutnya pada 2018–2019 menunjukkan pergeseran yang lebih fundamental. Keputusan Wali Kota Kupang Nomor 176/KEP/HK/2018 tidak sekadar mengubah status suatu lokasi, tetapi mengubah arsitektur spasial pemerintahan terhadap prostitusi. Penutupan Karang Dempel pada 1 Januari 2019 menghilangkan konsentrasi ruang yang sebelumnya memungkinkan pengawasan dilakukan secara teritorial. Namun, perubahan tersebut tidak serta-merta menghilangkan praktik yang menjadi objek kebijakan. Pemulangan dan program pascapenutupan kemudian mempertemukan rasionalitas penertiban dengan rasionalitas sosial, rehabilitasi, dan pemberdayaan. Di sinilah terlihat bahwa satu tindakan kebijakan dapat membawa konsekuensi yang berbeda bagi aktor yang berbeda: pemerintah memperoleh instrumen pengendalian ruang, sedangkan kelompok terdampak menghadapi persoalan keberlanjutan pendapatan, tempat tinggal, mobilitas, dan akses terhadap layanan.

Periode pascapenutupan karena itu penting dibaca sebagai fase transformasi objek kebijakan. Ketika konsentrasi ruang berkurang, objek yang sebelumnya relatif mudah dikenali melalui lokasi menjadi lebih tersebar dan lebih sulit ditangkap melalui mekanisme pengawasan yang sama. Perubahan ini tidak hanya menyangkut lokasi, tetapi juga mengubah hubungan antara pemerintah, masyarakat, penyedia layanan, aparat penegak ketertiban, dan kelompok terdampak. Data pendampingan kesehatan memperlihatkan bahwa penyebaran tersebut juga memiliki

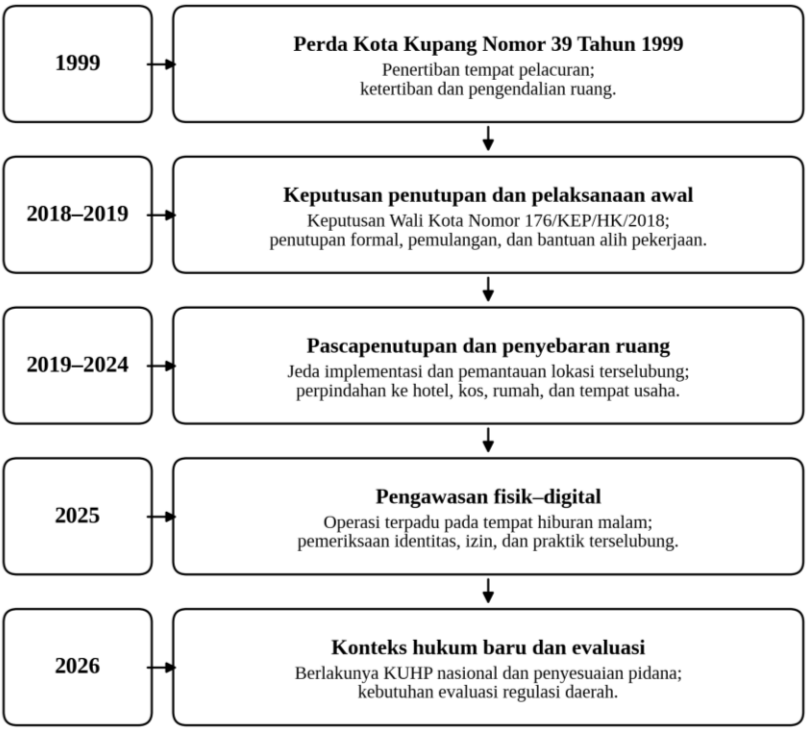
konsekuensi terhadap kontinuitas pelayanan. YTB, misalnya, menggambarkan persoalan loss follow-up, perpindahan individu, dan kesulitan mempertahankan hubungan pendampingan ketika subjek tidak lagi berada dalam ruang yang mudah dijangkau. Dengan demikian, perubahan spasial memiliki konsekuensi bukan hanya bagi pengawasan, tetapi juga bagi produksi pengetahuan dan penyediaan layanan.

Hal tersebut menjelaskan mengapa operasi dan pengawasan pada 2025 tidak sebaiknya dibaca sebagai peristiwa yang berdiri sendiri. Intensifikasi operasi terhadap tempat hiburan malam dan praktik terselubung dapat ditempatkan dalam rantai respons terhadap perubahan bentuk keterlihatan objek kebijakan. Ketika objek tidak lagi terkonsentrasi dalam satu lokalisasi, pemerintah harus mengembangkan cara mengetahui objek melalui lokasi-lokasi alternatif, informasi masyarakat, pemantauan lapangan, koordinasi antarlembaga, dan bentuk pengawasan lainnya. Dengan kata lain, perubahan bentuk praktik menghasilkan kebutuhan untuk mengubah teknologi pemerintahan.

Di sinilah pendekatan genealogis memberikan pembacaan yang berbeda dari kronologi kebijakan biasa. Kronologi hanya menunjukkan bahwa suatu peraturan muncul setelah peraturan sebelumnya atau bahwa suatu operasi dilakukan setelah penutupan. Genealogi berusaha menjelaskan mengapa bentuk intervensi tertentu menjadi mungkin pada suatu waktu, pengetahuan apa yang membuatnya masuk akal, siapa yang memperoleh kewenangan untuk mendefinisikan masalah, dan bagaimana efek intervensi tersebut kemudian menciptakan kebutuhan akan intervensi berikutnya. Oleh karena itu, kesinambungan dan perubahan harus dibaca secara bersamaan.

Konteks hukum nasional tahun 2026 memperluas dimensi tersebut. Berlakunya KUHP nasional pada 2 Januari 2026 serta UU Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana menempatkan kebijakan pidana dalam konfigurasi hukum nasional yang diperbarui. UU Penyesuaian Pidana secara khusus dimaksudkan untuk menyesuaikan ketentuan pidana dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar KUHP dengan Buku Kesatu KUHP serta mengurangi potensi disparitas dan duplikasi pengaturan pidana. Dalam penelitian ini, perubahan tersebut tidak langsung diposisikan sebagai bukti adanya perubahan kebijakan prostitusi di Kota Kupang, tetapi sebagai konteks normatif yang membuka pertanyaan genealogis baru mengenai bagaimana perangkat hukum daerah akan berinteraksi dengan rezim pidana nasional yang telah diperbarui.

Dengan demikian, lintasan 1999–2025 memperlihatkan suatu transformasi dari pengendalian melalui konsentrasi ruang menuju pengendalian terhadap objek yang semakin tersebar, sementara tahun 2026 menyediakan konteks hukum baru yang dapat memengaruhi konfigurasi kebijakan berikutnya. Lintasan tersebut memperlihatkan bahwa objek kebijakan tidak bersifat tetap. Ketika ruang, aktor, teknologi, dan pengetahuan berubah, cara prostitusi dipahami sebagai masalah publik dan cara pemerintah meresponsnya juga mengalami penyesuaian. Secara singkat pergerakan lintasana waktu secara genealogi dapat dilihat pada gambar 8.1 dibawah ini.



Gambar 7.1 Lintasan Genealogis Kebijakan
Penanganan Prostitusi di Kota Kupang

Gambar 7.1 memperlihatkan bahwa perubahan kebijakan tidak berlangsung melalui satu keputusan tunggal. Penutupan 1 Januari 2019 diikuti oleh pemulangan, aktivitas yang masih berlangsung, deklarasi penutupan, dan pemantauan terhadap lokasi-lokasi yang kemudian menjadi sasaran pengawasan. Rangkaian tersebut memperlihatkan perbedaan

antara waktu legal, waktu administratif, dan waktu sosial. Waktu legal ditandai oleh berlakunya keputusan dan regulasi; waktu administratif terlihat dalam proses pelaksanaan, pemulangan, dan program pascapenutupan; sedangkan waktu sosial berlangsung melalui keberlanjutan, perubahan, atau perpindahan praktik di lapangan.

Dalam perspektif tersebut, operasi 2025 dapat dibaca sebagai efek lanjutan dari perubahan konfigurasi objek kebijakan, bukan sekadar tindakan penertiban yang berdiri sendiri. Ketika konsentrasi spasial dihilangkan, pemerintah menghadapi persoalan baru berupa objek yang lebih tersebar, kurang terlihat, dan membutuhkan teknik identifikasi yang berbeda. Perubahan tersebut sekaligus menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara kebijakan dan objek yang diatur: kebijakan berusaha mengubah praktik sosial, tetapi perubahan praktik tersebut kemudian memaksa kebijakan untuk mengembangkan bentuk intervensi baru.

Setelah merekonstruksi lintasan historis tersebut, analisis selanjutnya perlu bergerak dari "apa yang terjadi" menuju "bagaimana perubahan tersebut dikonstruksi dan bekerja". Karena itu, periodisasi tidak berhenti pada pencatatan regulasi dan peristiwa, tetapi digunakan untuk membandingkan perubahan pada beberapa dimensi analitis yang menjadi dasar pembacaan genealogis.

Dimensi tersebut meliputi problematisasi yang dominan, kategori subjek dan objek kebijakan, aktor serta produsen pengetahuan, instrumen dan teknologi pemerintahan, serta bentuk keterlihatan dan ruang intervensi. Perbandingan antarperiode diperlukan untuk melihat apakah perubahan kebijakan hanya merupakan pergantian instrumen atau sekaligus menunjukkan perubahan dalam rasionalitas pemerintahan. Data primer, termasuk pengalaman YTB sebagai aktor pendamping kesehatan, digunakan bersama dokumen kebijakan dan sumber sekunder untuk melihat bagaimana perubahan tersebut dipahami dari posisi aktor yang berbeda.

Dengan demikian, Tabel 7.1 tidak sekadar berfungsi sebagai ringkasan kronologi, tetapi sebagai perangkat untuk mengidentifikasi pola transformasi yang menjadi dasar analisis pada bagian berikutnya. Melalui perbandingan antarkomponen tersebut dapat dilihat bagian mana yang menunjukkan kesinambungan, bagian mana yang mengalami diskontinuitas, serta bagaimana perubahan pada satu dimensi misalnya ruang atau teknologi pengawasan berhubungan dengan perubahan pada dimensi lain seperti konstruksi subjek, konfigurasi aktor, dan rasionalitas kebijakan.

Tabel 7.2 berikut ini menyajikan perbandingan tersebut sebagai dasar untuk membaca lintasan genealogis kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

Tabel 7.2 Periodisasi Genealogis Kebijakan Penanganan Prostitusi

Periode / Tahun	Peristiwa kritis	Problema tisasi dominan	Aktor dan produsen pengetahuan	Instrumen/Teknologi pemerintahan	Siknifikansi genealogis
1999	Pengesahan Perda Kota Kupang No. 39 Tahun 1999 tentang Penanggulangan Prostitusi	Prostitusi dikonstruksikan sebagai persoalan ketertiban, moralitas, dan pengendalian ruang	Pemerintah daerah, DPRD, aparat ketertiban, masyarakat	Regulasi, penertiban, pengaturan tempat/lokasi	Institusionalisasi prostitusi sebagai objek kebijakan daerah melalui pengaturan ruang dan ketertiban.
2018–2019	Keputusan Wali Kota No. 176/KEP/HK/2018 dan penutupan Karang Dempel pada 1 Januari 2019	Lokalisasi diposisikan sebagai ruang yang harus dihapus dari kehidupan kota	Pemerintah kota, aparat, Dinas Sosial, tokoh masyarakat/agma pendamping/ LSM, kelompok terdampak	Penutupan, pemulangan, bantuan, pembinaan	Menandai diskontinuitas spasial: dari pengaturan lokasi menuju penghapusan ruang lokalisasi.
2019–2024	Konfigurasi praktik prostitusi pascapenutupan yang semakin tersebar	Prostitusi diproblematisasikan sebagai praktik yang tersebar, tersembunyi, dan berada di luar mekanisme pengendalian berbasis lokalisasi	Pemerintah, aparat, Dinas Sosial, pendamping kesehatan (YTB) media, masyarakat	Penjangkauan, pendataan, pengawasan, pelayanan kesehatan, operasi/ razia, dan koordinasi antar lembaga.	Penutupan mengubah keterlihatan objek kebijakan dari objek yang terkonsentrasi secara spasial menjadi objek yang tersebar, sehingga menggeser teknik pemerintahan dari pengendalian lokasi menuju produksi informasi, penjangkauan, dan pengawasan terhadap ruang yang lebih beragam.
2020–2024	Munculnya praktik prostitusi yang dimediasi teknologi/daring	Prostitusi dipahami sebagai praktik tersembunyi, tersebar, dan dimediasi teknologi	praktik tersembunyi, tersebar, dan dimediasi teknologi Aparat, pemerintah, media, pendamping, masyarakat, kelompok terdampak	Pemantauan, penelusuran informasi, operasi, koordinasi antarlembaga	Objek kebijakan bergeser dari ruang teritorial menuju jaringan sosial dan digital; keterlihatan tidak lagi bergantung pada lokasi fisik.
2025	Operasi/penertiba	Prostitusi	Pemerintah, Satpol	Operasi,	Menunjukkan

Periode / Tahun	Peristiwa kritis	Problematisasi dominan	Aktor dan produsen pengetahuan	Instrumen/Teknologi pemerintahan	Signifikansi genealogis
	n terhadap tempat hiburan malam dan praktik terselubung	kembali dikonstruksikan dalam kerangka ketertiban dan pengawasan terhadap ruang usaha/hiburan	PP, kepolisian, pemerintah kecamatan/kelurahan, masyarakat	pemeriksaan, penertiban, pengawasan	adaptasi teknik pengendalian terhadap objek yang telah mengalami penyebaran dan perubahan bentuk.
2026	Berlakunya KUHP Nasional dan UU Penyesuaian Pidana	Muncul kebutuhan harmonisasi pengaturan pidana daerah dengan rezim pidana nasional	Pemerintah pusat, pemerintah daerah, pembentuk kebijakan, aparat penegak hukum	Konteks normatif baru	Membuka konfigurasi normatif baru yang berpotensi memengaruhi dasar hukum dan rasionalitas pengaturan prostitusi di tingkat daerah.

Sumber: Olahan data primer dan sekunder

Periodisasi pada Tabel 7.2 memperlihatkan kontinuitas sekaligus diskontinuitas dalam lintasan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Diskontinuitas terutama tampak pada perubahan instrumen dan konfigurasi pemerintahan, sedangkan kontinuitas terlihat pada keberlanjutan upaya menjadikan prostitusi sebagai objek yang dapat diketahui, diklasifikasikan, diawasi, dan dikendalikan. Temuan ini menunjukkan bahwa perubahan kebijakan tidak berlangsung melalui pergantian rasionalitas secara sepenuhnya, tetapi melalui transformasi cara rasionalitas pemerintahan tersebut dioperasionalkan dalam menghadapi perubahan kondisi sosial.

Hal yang lebih penting secara genealogis adalah hubungan antara intervensi kebijakan dan konsekuensi yang ditimbulkannya. Suatu intervensi tidak hanya merespons problematisasi yang telah ada, tetapi turut membentuk kondisi bagi munculnya problematisasi berikutnya. Dengan demikian, perubahan kebijakan perlu dibaca sebagai proses yang bersifat dinamis dan nonlinier: setiap perubahan instrumen menghasilkan konfigurasi baru yang kemudian memerlukan pengetahuan, cara pengenalan, dan bentuk intervensi yang berbeda.

Pola tersebut memperlihatkan bahwa objek kebijakan bukanlah entitas yang sepenuhnya tetap. Apa yang disebut sebagai "prostitusi" sebagai masalah publik mengalami perubahan makna dan bentuk keterkelolaan sesuai dengan konfigurasi pengetahuan, aktor, ruang, serta instrumen yang tersedia pada suatu periode. Karena itu, perubahan kebijakan tidak semata-mata menunjukkan perubahan tindakan pemerintah, tetapi juga perubahan mengenai apa yang dianggap perlu diketahui, siapa yang dianggap berwenang untuk mendefinisikannya, dan bentuk intervensi apa yang dipandang sah untuk dilakukan.

Pada saat yang sama, temuan empiris memperlihatkan bahwa produksi pengetahuan mengenai prostitusi tidak bersumber dari negara secara tunggal. Kehadiran aktor pendamping kesehatan, masyarakat, media, dan kelompok terdampak menunjukkan adanya artikulasi pengetahuan yang berbeda dalam mendefinisikan objek kebijakan. Perbedaan tersebut tidak selalu menghasilkan perubahan langsung pada kebijakan, tetapi memperlihatkan bahwa problematisasi prostitusi berlangsung dalam arena yang diisi oleh berbagai rasionalitas dan kepentingan. Dengan demikian, kebijakan merupakan sekaligus instrumen pengaturan dan arena tempat definisi mengenai masalah, subjek, dan bentuk intervensi diproduksi serta dipertarungkan.

Berdasarkan pola tersebut, genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak menunjukkan perjalanan linear dari lokalisasi menuju penghapusan. Yang berlangsung adalah transformasi konfigurasi kuasa-pengetahuan: perubahan pada instrumen dan kondisi sosial mengubah cara objek dibuat terlihat dan diketahui; perubahan tersebut kemudian memengaruhi bentuk intervensi yang dianggap diperlukan; dan intervensi baru kembali membentuk kondisi bagi problematisasi berikutnya. Temuan inilah yang menjadi dasar bagi analisis selanjutnya mengenai bagaimana prostitusi direpresentasikan sebagai masalah, bagaimana relasi kuasa bekerja dalam produksi kebijakan, serta bagaimana teknik pemerintahan membentuk cara negara mengatur subjek dan populasi.

a. Periode Institusionalisasi Penertiban dan Pengendalian Ruang, 1999 – 2017

Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran merupakan titik penting dalam pembentukan prostitusi sebagai objek kebijakan daerah. Penggunaan istilah "tempat pelacuran" menunjukkan bahwa objek intervensi tidak hanya didefinisikan melalui tindakan seksual yang dipersoalkan, tetapi juga melalui ruang tempat tindakan tersebut berlangsung. Dengan demikian, regulasi

membentuk hubungan antara perilaku, lokasi, dan ketertiban sebagai satu kesatuan objek pemerintahan. Prostitusi menjadi sesuatu yang dapat ditunjuk, ditempatkan, diklasifikasikan, dan dikenai intervensi administratif.

Pada tingkat praksis, logika tersebut menemukan bentuknya dalam pengendalian ruang lokalisasi. Konsentrasi aktivitas dalam ruang tertentu menghasilkan kondisi yang memungkinkan negara dan aktor pendamping melakukan identifikasi, pendataan, pengawasan, dan intervensi secara lebih terarah. Dalam perspektif Foucauldian, ruang dalam konfigurasi tersebut bukan sekadar latar tempat berlangsungnya prostitusi, melainkan bagian dari teknologi pemerintahan. Pengaturan spasial memungkinkan subjek ditempatkan dalam suatu medan yang lebih mudah diamati dan diklasifikasikan, sehingga kekuasaan dapat bekerja melalui visibilitas, pengawasan, dan normalisasi perilaku (Foucault, 1977).

Namun, karakter pengendalian tersebut tidak sepenuhnya bersifat represif. Keterpusatan ruang juga memungkinkan masuknya bentuk intervensi yang berorientasi pada pengelolaan risiko, terutama melalui pelayanan kesehatan dan pendampingan. Berdasarkan pengalaman pendampingan YTB, keterpusatan subjek di Karang Dempel pada periode tersebut memudahkan proses penjangkauan, edukasi kesehatan reproduksi, serta pemeliharaan hubungan antara pendamping dan kelompok yang dilayani. Temuan ini memperlihatkan bahwa ruang yang sama dapat menjadi sekaligus arena pengawasan dan arena pelayanan. Dalam konteks ini, rasionalitas ketertiban dan rasionalitas kesehatan tidak sepenuhnya saling menggantikan, tetapi beroperasi secara berdampingan dalam mengelola populasi yang sama.

Di sinilah muncul karakter ambivalen dari pengendalian berbasis lokalisasi. Bagi pemerintah dan aparat, konsentrasi ruang meningkatkan kemampuan untuk mengetahui dan mengawasi objek kebijakan. Bagi aktor pendamping, konsentrasi tersebut meningkatkan keterjangkauan subjek oleh pelayanan. Namun bagi perempuan yang berada di dalamnya, keterpusatan ruang sekaligus dapat menghasilkan stigma, pelabelan moral, dan pembatasan posisi sosial. Dengan demikian, satu konfigurasi spasial menghasilkan efek yang berbeda bagi aktor yang menempati posisi berbeda dalam relasi kuasa. Lokalisasi karena itu tidak dapat dipahami semata-mata sebagai instrumen represif ataupun sebagai mekanisme perlindungan, melainkan sebagai ruang ambivalen tempat pengawasan, pelayanan, stigma, dan perlindungan taktis berlangsung secara bersamaan.

Ambivalensi tersebut penting karena menunjukkan bahwa stabilitas rezim pengendalian ruang tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh kemampuan berbagai aktor untuk mempertahankan

legitimasi terhadap cara tertentu dalam mendefinisikan masalah. Selama prostitusi dapat dikelola melalui pemusatan ruang, hubungan antara ketertiban, pengawasan, dan pelayanan masih dapat dipertahankan dalam satu konfigurasi pemerintahan. Akan tetapi, konfigurasi tersebut secara perlahan menghadapi problematisasi baru ketika lokalisasi mulai dipandang bukan lagi sebagai instrumen pengendalian, melainkan sebagai ruang yang justru harus dihapus.

Dengan demikian, akhir periode 1999–2017 tidak perlu dipahami sebagai hilangnya rasionalitas penertiban, tetapi sebagai mulai berubahnya dasar legitimasi terhadap pengendalian berbasis ruang. Persoalannya kemudian bukan lagi semata-mata bagaimana prostitusi dapat ditempatkan dan diawasi dalam ruang tertentu, tetapi apakah keberadaan ruang tersebut masih dapat dibenarkan secara moral, politik, dan kebijakan. Pergeseran inilah yang membuka jalan menuju perubahan problematisasi pada periode berikutnya, ketika lokalisasi semakin diposisikan sebagai bagian dari masalah yang harus diselesaikan melalui penutupan.

b. Periode Penutupan dan Rekonfigurasi Pengendalian, 2018–2019

Keputusan Wali Kota Kupang Nomor 176/KEP/HK/2018 menandai perubahan penting dalam cara pemerintah mendefinisikan dan mengintervensi prostitusi. Jika pada periode sebelumnya pengendalian bekerja melalui keberadaan lokalisasi sebagai ruang yang dapat diidentifikasi dan diawasi, keputusan tersebut menggeser orientasi kebijakan menuju penghapusan ruang lokalisasi. Pemerintah menetapkan bahwa aktivitas prostitusi di Karang Dempel tidak lagi diperbolehkan mulai 1 Januari 2019. Penutupan tersebut disertai kebijakan pemulangan serta rencana bantuan alih pekerjaan bagi penghuni lokalisasi. Pemerintah juga menyatakan rencana melakukan penertiban terhadap tempat-tempat pijat yang diduga memfasilitasi prostitusi.(Antara News.2019)

Secara genealogis, perubahan tersebut penting karena objek intervensi tidak lagi terutama berupa “tempat” yang harus ditertibkan, tetapi mulai dibentuk sebagai ruang yang harus dihapus beserta subjek yang harus dipindahkan, dibina, dan dikembalikan ke daerah asal. Dengan demikian, penutupan bukan sekadar perubahan instrumen administratif, melainkan perubahan dalam cara pemerintah menghubungkan ruang, subjek, dan solusi kebijakan. Lokalisasi yang sebelumnya memungkinkan prostitusi dibuat terlihat dan dapat dikelola dalam ruang tertentu, kini justru direpresentasikan sebagai bagian dari masalah yang harus dihilangkan.

Legitimasi terhadap perubahan tersebut dibangun melalui pertemuan beberapa diskursus. Dokumentasi pemerintah menekankan komitmen membebaskan Kota Kupang dari aktivitas prostitusi, sementara kajian Nassa mengidentifikasi dimensi politik, moral/agama, dan kesehatan masyarakat dalam kebijakan penutupan. Kleden menunjukkan adanya perdebatan mengenai martabat perempuan, penyakit, perdagangan orang, pilihan ekonomi, serta dampak sosial-ekonomi lokalisasi. Dengan demikian, keputusan penutupan tidak lahir dari satu rasionalitas yang sepenuhnya tunggal, tetapi dari artikulasi beberapa cara memahami prostitusi yang pada titik tertentu menghasilkan legitimasi yang sama terhadap tindakan penutupan (Nassa, 2021; Kleden, 2021).

Perubahan tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam seperangkat teknik pemerintahan yang lebih kompleks daripada sekadar penutupan fisik. Pemulangan, bantuan alih pekerjaan, pendataan, verifikasi, dan koordinasi antara pemerintah daerah dan Kementerian Sosial menunjukkan bahwa penghapusan lokalisasi sekaligus membutuhkan mekanisme untuk mengidentifikasi dan mengelola populasi yang terdampak. Dalam konteks ini, subjek kebijakan tidak hanya ditertibkan, tetapi juga dikategorikan berdasarkan status administratif, daerah asal, kelayakan penerima bantuan, dan kesiapan untuk dipulangkan. Pemerintahan bekerja melalui produksi kategori dan pengetahuan administratif mengenai siapa yang harus dipindahkan, siapa yang memenuhi syarat memperoleh bantuan, dan kapan proses tersebut dianggap selesai.

Dokumentasi implementasi memperlihatkan bahwa proses tersebut tidak berlangsung seragam. Pada Januari 2019 pemerintah menyebut sekitar 145 pekerja seks yang akan dipulangkan; pada Mei Juni masih terdapat 129 orang yang tercatat menempati kawasan KD, sementara pada September 2019 Dinas Sosial menyebut 68 orang yang akan dipulangkan secara bertahap (Antara News,2019). Perbedaan angka tersebut tidak semestinya diperlakukan sebagai kesalahan data yang harus dipaksakan menjadi satu angka. Sebaliknya, secara genealogis, variasi tersebut menunjukkan bahwa populasi sasaran merupakan populasi yang terus dibentuk melalui pendataan, verifikasi, mobilitas, kepulangan mandiri, dan penentuan kelayakan administratif.

Dengan demikian, terdapat jarak antara waktu normatif keputusan, waktu administratif pelaksanaan, dan waktu sosial kehidupan subjek. Secara normatif, lokalisasi dinyatakan tutup sejak 1 Januari 2019. Namun, pada Juni 2019 masih terdapat pekerja yang tinggal di kawasan tersebut karena proses administrasi bantuan dan pemulangan belum selesai. Artinya,

penutupan secara hukum tidak serta-merta menghasilkan pengosongan secara sosial.

Jarak tersebut memperlihatkan keterbatasan problematisasi yang menempatkan keberadaan lokalisasi sebagai pusat persoalan. Ketika masalah terutama direpresentasikan sebagai keberadaan suatu tempat, persoalan yang mengikuti proses penghapusannya—penghasilan, tempat tinggal, jaringan sosial, akses layanan, dan keberlanjutan kehidupan berisiko ditempatkan sebagai persoalan sekunder. Di sinilah rekonfigurasi pengendalian menjadi penting: negara tidak lagi hanya mengatur ruang, tetapi harus mengelola konsekuensi sosial dari penghapusan ruang tersebut.

Pada saat yang sama, penutupan menghasilkan perubahan pada kondisi keterlihatan objek kebijakan. Ketika konsentrasi spasial dihapus, pemerintah tidak lagi berhadapan dengan objek yang terkonsentrasi pada satu lokasi dengan batas yang relatif jelas. Hal tersebut kemudian menciptakan kebutuhan akan bentuk pengetahuan dan teknik pengawasan yang berbeda. Dengan demikian, penutupan Karang Dempel tidak merupakan titik akhir dari pemerintahan terhadap prostitusi, melainkan titik transformasi yang menghasilkan kondisi bagi munculnya problematisasi dan teknik pengendalian pada periode berikutnya.

Secara genealogis, periode 2018–2019 karena itu dapat dipahami sebagai masa ketika rasionalitas pengendalian berbasis lokalisasi mengalami diskontinuitas, tetapi rasionalitas pemerintahan terhadap prostitusi tetap berlanjut dalam bentuk yang berbeda. Ruang tidak lagi terutama digunakan untuk mengonsentrasikan objek, melainkan justru dihapus sebagai bagian dari strategi pengendalian. Bersamaan dengan itu, pemulangan, pemberdayaan, pendataan, dan verifikasi memperluas objek pemerintahan dari “tempat prostitusi” menuju populasi dan kehidupan sosial subjek yang berada di dalamnya. Transformasi inilah yang menjadi kondisi awal bagi konfigurasi kebijakan pascapenutupan.

c. Periode Penyebaran dan Transformasi Keterlihatan Objek, 2019–2024

Setelah deklarasi penutupan dan pemulangan, pemerintah menyatakan akan mengidentifikasi tempat-tempat yang diduga menjadi lokasi prostitusi terselubung. Pergeseran istilah dari lokalisasi menuju terselubung penting karena menandakan perubahan keterlihatan objek kebijakan. Pemerintah tidak lagi berhadapan dengan satu wilayah yang relatif stabil, melainkan dengan hotel, kos, rumah, tempat pijat, dan tempat hiburan yang dapat berganti fungsi dan tidak selalu dapat dikenali secara langsung. Hal ini sejalan dengan pendapat mantan anggota DPRD Kota Kupang:

"..pemerintah memang setengah hati sih untuk itu,sangat setengah hati sehingga akhirnya mereka terpencar dan melakukan profesi yang sama di tempat yang berbeda.Mereka akhirnya ada yang pulang tapi ada juga yang kembali dan bekerja di tempat-tempat yang terselubung atau lewat aplikasi online "

Nassa (2021) dan Dewantary (2023) menemukan bahwa sebagian eks pekerja berpindah ke hotel, spot lokal, rumah, panti pijat, dan kos-kosan, sementara layanan kesehatan tidak lagi diterima secara teratur. Temuan tersebut memperlihatkan efek paradoksal penutupan. Penghapusan ruang yang mudah diawasi dapat mengurangi visibilitas administrasi, memecah jaringan layanan, dan memindahkan risiko ke ruang yang lebih privat. Hal ini tidak berarti bahwa lokalisasi harus dipertahankan sebagai satu-satunya pilihan, tetapi menunjukkan bahwa penutupan tanpa desain transisi dan layanan bergerak dapat menghasilkan masalah baru yang kemudian menjadi dasar perluasan pengawasan.

Pada periode ini, pengetahuan kebijakan semakin bergantung pada laporan etikaan, pemberitaan, operasi, dan identifikasi tempat usaha. Model pengetahuan tersebut berbeda dari pendataan populasi yang terkonsentrasi. Informasi menjadi episodik, berbasis kasus, dan bergantung pada koordinasi antarinstansi. Perubahan cara mengetahui menghasilkan perubahan teknologi: dari pengawasan rutin terhadap satu ruang menuju inspeksi, razia, pemantauan izin, dan penelusuran informasi di berbagai lokasi.

Deklarasi penutupan formal Lokalisasi Karang Dempel (KD) pada 1 Januari 2019 menandai pergeseran radikal dalam teknologi spasial kekuasaan yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Kupang. Kebijakan yang beralih dari fase penertiban teritorial menuju penghapusan ruang lokalisasi formal ini memicu efek pemindahan kebijakan (*policy displacement effect*) yang memperluas eksternalitas negatif ke ruang publik

Melalui paradoks ini, pengurangan visibilitas spasial-formal yang ditandai dengan pembongkaran lokalisasi fisik dan pemasangan papan larangan, tidak serta-merta melenyapkan aktivitas prostitusi melainkan hanya mentrasformasikan manisfestasinya ke ranah informal. Sebaliknya, praktik tersebut mengalami spesiasi-spasial, bertransformasi menjadi bentuk-bentuk yang tersebar, terselubung, dan bermigrasi ke wilayah privat yang jauh dari jangkauan pengawasan rutin negara.

Perubahan istilah dari lokalisasi menjadi prostitusi terselubung dalam diskursus kebijakan pasca 2019 merekam adaptasi cara pemerintah dalam mengidentifikasi objek intervensinya. Pemerintah tidak lagi berhadapan

dengan populasi yang terkonsentrasi disatu kawasan di Alak yang stabil dan mudah dipetakan, melainkan dengan jejaring yang menyusup ke penginapan, hotel, rumah kos, panti pijat tradisional (pitrad), karaoke, hingga ruang digital. Akademisi sekaligus aktivis perempuan Kota Kupang, mengonfirmasi realitas ini secara lugas:

> *"Saya melihat bahwa KD itu belum tutup. Walaupun secara resmi sudah ditutup oleh pemerintah, tapi dibalik itu kan sebenarnya belum ditutup. Karena praktik prostitusi masih ada di mana-mana… KD itu ditutup, itu bukan akhir dari prostitusi. Tetapi bentuk dan tempat itu lebih banyak dalam berbagai ragam dan bentuk."*

Pandangan ini sejalan dengan analisis mantan anggota DPR, , yang melihat bahwa penutupan formal tersebut lebih condong pada keberhasilan dekoratif atau politik citra (lip service) yang mengabaikan dinamika sosiologis di lapangan:

> *"Penutupan ini hanya supaya secara politis terlihat bahwa pemerintah sudah berhasil menutup lokalisasi... itu hanya untuk semacam lip service saja. Tapi sesungguhnya barang itu bisa jadi dia lebih heboh lagi dan lebih liar lagi kan? Kalau kemarin dilokalisirkan penanganan kesehatan dan lain sebagainya kan itu terpadu di satu tempat, sekarang sangat tidak terkontrol dan terkesan liar"*

Dalam perspektif governmentality, hilangnya lokalisasi fisik memutus teknologi pengawasan berbasis teritori terpusat yang selama ini mengandalkan visibilitas tubuh pekerja seks untuk tujuan pendataan dan pemeriksaan kesehatan rutin. Ketika konsentrasi ruang ini pecah, jangkauan layanan kesehatan preventif terutama pencegahan penularan HIV/IMS menjadi terfragmentasi. Informan lapangan mengindikasikan bahwa tersebarnya para eks pekerja seks ke spot-spot baru di Kota Kupang seperti kawasan Bimoku atau panti pijat membuat mereka sulit dijangkau oleh dinas kesehatan maupun LSM pendamping.

Mantan Kepala Dinas Sosial sekaligus mantan Kepala Satpol PP Kota Kupang, mengakui bahwa pascapenutupan KD, birokrasi penegakan hukum harus berhadapan dengan taktik mobilitas baru yang berbasis teknologi informasi personal:

> *"Ternyata pemerintah hanya perhatian untuk dipulangkan saja. Setelah pulang selesai. Tetapi ada gelombang berikut dia kembali... Mereka kembali ke tempat yang baru sebagai orang baru padahal mereka adalah orang lama yang gagal alih profesi karena kegagalan pendampingan dari pemerintah juga... Ini kan sekarang medianya ada*

HP, dan segala macam kan, ketemunya di tempat ini. Setelah prostitusi selesai, kembali. Itu kami tahu semua. Kami tahu semua, ada panti, ada pitrad, macam-macam."

Kondisi tidak terkontrol dan liar ini, menurut tokoh agama, melahirkan implikasi yang jauh lebih mengerikan ketika aktivitas prostitusi terselubung mulai berjejaring dengan platform digital seperti aplikasi MiChat dan menyasar kelompok anak di bawah umur di Kota Kupang:

"Seperti kasus baru-baru prostitusi anak di bawah umur yang dijual lewat online. Makanya saya bilang, lokalisasi yang fisik saja pemerintah tidak sanggup tangani, apalagi prostitusi melalui medsos. Kita lihat bagaimana negara pemerintah mau menjaga anak-anak kita. Pemerintah tidak sanggup."

Gejala prostitusi anak di bawah umur berbasis digital ini dikonfirmasi pula mamtan anggota DPRD Kota Kupang yang mengamati munculnya kecenderungan tarif transaksi murah yang sangat rentan memicu eskalasi kasus infeksi menular seksual di tingkat domestik seperti pada kelompok ibu rumah tangga:

"Ini kan sesuatu yang berbahaya karena mengerikan juga, anak SMP, SMA sudah melakukan praktik prostitusi... tarifnya Rp200.000... Ini kan sesuatu yang terselubung semacam bom waktu."

Sebagai respons terhadap penurunan visibilitas ini, negara melalui aparat penegak hukum dipaksa memodifikasi teknologi kekuasaannya. Pola pengawasan yang sebelumnya bersifat preventif lokal di dalam kawasan KD bertransformasi menjadi tindakan represif episodik melalui patroli rutin, razia kos-kosan, pengawasan izin usaha pariwisata, hingga pembentukan divisi intelijen tak berseragam oleh Satpol PP untuk menjebak pelaku.

Namun, peralihan menuju teknologi operasi koersif ini memicu kritik keras dari tokoh agama. Informan menyoroti bagaimana tindakan aparat Satpol PP di lapangan sering kali mengabaikan martabat kemanusiaan dan memperlakukan perempuan pekerja seks sebagai objek tontonan publik yang memperkuat stigma institusional:

"Ketika melihat Pol PP merazia para PSK. Mereka merazia sambil shooting, kan? Itu yang bikin saya gemas dengan perilaku seperti itu... Merazia PSK tanpa tahu, apakah orang ini hari itu ada uang untuk beli makanan atau tidak?... Ternyata pemerintah itu juga munafik sebenarnya dengan para PSK itu."

Secara genealogis, dinamika sepanjang periode 2019–2024 membuktikan bahwa kebijakan penutupan lokalisasi tidak menyelesaikan akar masalah prostitusi seperti kerentanan ekonomi dan ketimpangan relasi gender. Penutupan tersebut hanya memindahkan masalah spasial sekaligus memicu lahirnya sub problematisasi baru berupa prostitusi terselubung fisik-digital yang membutuhkan perluasan teknologi pengawasan negara ke ranah yang lebih privat, personal, dan virtual.

d. Periode Intensifikasi Pengawasan dan Pergeseran ke ruang digital, 2025

Periode 2025 memperlihatkan perubahan lebih lanjut dalam konfigurasi objek kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Jika pada periode sebelumnya persoalan utama terletak pada penyebaran praktik setelah penghapusan lokalisasi, pada periode ini ketersebaran tersebut semakin berkelindan dengan penggunaan teknologi digital. Praktik prostitusi tidak lagi harus dimulai dari suatu lokasi yang secara fisik dapat dikenali oleh aparat, tetapi dapat diawali melalui komunikasi, promosi, negosiasi, dan pemilihan calon pelanggan melalui platform digital, sementara pertemuan berlangsung di berbagai ruang privat seperti rumah kos, penginapan, atau hotel. Dengan demikian, ruang digital dan ruang fisik membentuk konfigurasi baru yang saling berhubungan.

Dokumentasi Operasi Pekat Turangga 2025 memperlihatkan bahwa respons negara masih menggunakan instrumen ketertiban konvensional. Prostitusi ditempatkan sebagai bagian dari penyakit masyarakat dan ditangani melalui operasi terhadap ruang-ruang yang dianggap rawan. Salah satu pengungkapan prostitusi daring di Kota Kupang pada 2025 melibatkan kelompok usia muda, termasuk seorang pelajar. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa objek kebijakan pada periode ini tidak lagi identik dengan populasi yang berada dalam lokalisasi, tetapi telah bergeser menuju subjek yang berinteraksi melalui jaringan digital.

Data primer penelitian memperkuat perubahan tersebut. Salah seorang informan menggambarkan munculnya praktik prostitusi yang melibatkan anak usia sekolah melalui media daring:

> *"Ini kan sesuatu yang berbahaya karena mengerikan juga, anak SMP, SMA sudah melakukan praktik prostitusi... kemarin itu suster yang ada di sekolah cerita, banyak anak SMA kelas 1, kelas 2 lagi hamil tapi ke sekolah. Karena mereka mencari pelanggan pakai online, dan tarifnya Rp200.000... Ini kan gejala-gejala awal yang trendnya bisa naik seiring maraknya perkembangan media sosial ini."*

Kutipan tersebut penting bukan terutama karena angka tarif atau cerita mengenai kehamilan, melainkan karena memperlihatkan perubahan cara objek kebijakan dikonstruksi. Prostitusi tidak lagi hadir sebagai praktik yang melekat pada lokasi tertentu dan kelompok pekerja seks dewasa, tetapi mulai dipahami melalui kategori baru berupa anak/remaja, media sosial, pelanggan daring, dan risiko reproduksi. Dengan demikian, problematisasi prostitusi mengalami perluasan: dari persoalan ketertiban ruang menuju persoalan perlindungan anak dan risiko sosial yang berlangsung melalui teknologi digital.

Dalam perspektif Bacchi, perubahan tersebut memperlihatkan bahwa "*what's the problem represented to be?"* tidak menghasilkan jawaban yang sama pada setiap periode. Pada masa lokalisasi, masalah terutama direpresentasikan melalui keberadaan tempat prostitusi yang membutuhkan pengaturan. Setelah lokalisasi ditutup, masalah bergeser pada praktik yang tersebar. Pada 2025, problem tersebut semakin direpresentasikan sebagai praktik yang dimediasi teknologi dan berpotensi melibatkan anak. Perubahan representasi masalah tersebut kemudian mengubah pula subjek yang harus diketahui, aktor yang harus dilibatkan, dan teknik intervensi yang dianggap relevan.

Perubahan konfigurasi aktor juga terlihat dalam data primer. informan akademisi sekaligus aktivis perempuan mengemukakan:

> *"sekarang yang memprihatinkan adalah ada germo mulai ada dari anak SMA sampai kuliah. Mereka jadi germo menjual teman-temannya sendiri. Kalau seperti ini mau kebijakan yang bagaimana untuk mengontrol?... yang penting tutup, itu tidak menyelesaikan akar masalah, karena itu penutupan ini kayak lokalisasi itu harus kerjasama lintas OPD..."*

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa transformasi digital tidak hanya mengubah media transaksi, tetapi juga mengubah konfigurasi relasi antaraktor. Perantara tidak lagi semata-mata dibayangkan sebagai mucikari dewasa yang secara struktural berada di luar kelompok sebaya. Munculnya dugaan perantara dari kalangan pelajar dan mahasiswa memperlihatkan konfigurasi jaringan yang lebih cair. Dalam perspektif kekuasaan Foucauldian, kondisi ini penting karena kekuasaan tidak hanya bekerja secara vertikal melalui aparat negara terhadap subjek, tetapi juga beroperasi melalui jaringan hubungan sosial antarsubjek.

Kritik informan terhadap pendekatan "yang penting tutup" juga memperlihatkan bahwa penutupan tidak lagi dianggap memadai sebagai teknologi pemerintahan. Jika penutupan lokalisasi sebelumnya menghapus

ruang sebagai pusat konsentrasi prostitusi, pada era digital penghapusan satu lokasi tidak serta-merta menghapus jaringan sosial yang memungkinkan transaksi berlangsung. Oleh karena itu, tuntutan terhadap kerja sama lintas OPD menunjukkan munculnya kebutuhan terhadap bentuk pemerintahan yang lebih terintegrasi.

Keterbatasan pendekatan represif tersebut semakin terlihat dari kritik informan lain yang menggambarkan respons pemerintah sebagai tindakan seperti "pemadam kebakaran":

> *"Pemerintah seperti pemadam kebakaran, dia di sana tidak cari sumber api, tapi hanya mematikan api... Orang sekarang kan tidak pernah tahu bahwa itu berisiko atau tidak, kan dia hanya butuh uang untuk beli pulsa atau untuk segala macam gaya hidup (lifestyle)nya, lalu kita tiba-tiba tangkap dia, dia tidak pernah tahu apa dampak negatifnya."*

Secara analitis, metafora tersebut menunjukkan adanya kontestasi mengenai definisi masalah dan solusi kebijakan. Bagi aparat penertiban, tindakan dapat diarahkan pada pelanggaran yang ditemukan. Namun, bagi informan, persoalan berada lebih jauh pada kondisi sosial yang memungkinkan praktik tersebut berlangsung. Dengan demikian, terdapat perbedaan antara rasionalitas penindakan dan rasionalitas pencegahan. Perbedaan ini penting bagi analisis genealogi karena memperlihatkan bahwa tidak terdapat satu pemahaman tunggal mengenai apa yang harus diperintah atau dikendalikan.

Keterbatasan kapasitas pengawasan terhadap ruang digital juga diakui oleh mantan Kepala Satpol PP Kota Kupang:

> *"Kalau yang melalui aplikasi itu cybercrimenya harus aktif. Di Polda kan sudah ada cybercrime-nya... Untuk mengatasi masalah sosial seperti ini tidak bisa satu siap (satu instansi). Semua komponen harus bekerja sama. Untuk menjadi zero-zero itu sangat sulit. Memang itu tantangan besar. Tapi kita bisa minimalisir."*

Pernyataan tersebut memperlihatkan perubahan penting dalam teknologi pemerintahan. Ketika objek berada dalam lokalisasi, pengawasan dapat dilakukan melalui penguasaan wilayah, pendataan, pemeriksaan, dan kehadiran aparat secara langsung. Ketika transaksi dimediasi aplikasi, teknologi pengawasan harus diperluas kepada kapasitas siber, pertukaran informasi, koordinasi antarlembaga, dan kemampuan menelusuri aktivitas yang tidak selalu memiliki manifestasi fisik pada saat transaksi berlangsung.

Di sinilah data dari aktor pendamping seperti Yayasan Tanpa Batas (YTB) menjadi penting dalam lintasan genealogis penelitian ini. Perspektif pendamping tidak perlu diposisikan sebagai kategori yang berdiri sendiri, tetapi dibaca bersama aktor lainnya sebagai bagian dari perubahan rezim pengetahuan. Jika aparat ketertiban terutama menghasilkan pengetahuan mengenai pelanggaran dan lokasi, sementara pendamping kesehatan menghasilkan pengetahuan mengenai risiko, akses layanan, dan kondisi subjek, maka perubahan menuju ruang digital memperlihatkan semakin pentingnya kemampuan menghubungkan berbagai jenis pengetahuan tersebut. Perubahan objek kebijakan dengan demikian sekaligus mengubah siapa yang memiliki pengetahuan yang dianggap relevan untuk mengelolanya.

Dari perspektif Hill, kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipahami hanya sebagai penerjemahan keputusan formal ke dalam tindakan aparat. Semakin kompleks objek yang dihadapi, semakin banyak aktor dan kapasitas kelembagaan yang diperlukan. Polisi, pemerintah daerah, Satpol PP, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, lembaga pendamping, sekolah, dan aktor masyarakat berada dalam konfigurasi yang berbeda dalam memproduksi dan menggunakan pengetahuan mengenai masalah. Karena itu, tuntan kerja sama lintas OPD yang muncul dalam wawancara dengan informan bukan sekadar persoalan koordinasi administratif, tetapi menunjukkan perubahan struktur implementasi ketika objek kebijakan tidak lagi terkonsentrasi secara spasial.

Perkembangan platform digital pada akhirnya mengubah hubungan antara keterlihatan dan pengawasan. Pada masa lokalisasi, keterlihatan diperoleh melalui konsentrasi fisik. Setelah penutupan, keterlihatan harus dicari melalui ruang-ruang yang tersebar. Pada periode digital, keterlihatan semakin bergantung pada informasi dan jaringan karena komunikasi, promosi, dan negosiasi dapat berlangsung secara virtual, sementara pertemuan fisiknya terjadi di tempat yang berbeda. Dengan demikian, semakin tinggi mobilitas objek, semakin besar pula kebutuhan negara untuk memproduksi pengetahuan baru agar objek tersebut kembali dapat dibuat terlihat.

Dalam perspektif Foucault, perubahan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan tidak hilang ketika objek berpindah dari ruang fisik ke ruang digital. Sebaliknya, bentuk kekuasaan mengalami transformasi. Disiplin berbasis teritorial yang sebelumnya bekerja melalui pemusatan ruang mengalami keterbatasan, sementara teknik pemerintahan baru dituntut untuk bekerja melalui informasi, klasifikasi, jaringan kelembagaan, dan pengawasan terhadap mobilitas subjek. Dengan kata lain, yang berubah

bukan keberadaan kekuasaan, melainkan medan dan teknologi melalui mana kekuasaan beroperasi.

Karena itu, periode 2025 tidak tepat dipahami semata-mata sebagai periode meningkatnya razia. Temuan yang lebih penting adalah munculnya ketidaksejajaran antara karakter objek yang semakin digital dan tersebar dengan sebagian teknologi pemerintahan yang masih berorientasi pada ruang fisik. Ketidaksejajaran tersebut menghasilkan tuntutan terhadap kerja sama lintas lembaga, penguatan kapasitas siber, perluasan pengetahuan mengenai kelompok rentan, serta perubahan pendekatan dari sekadar penindakan menuju pencegahan dan perlindungan.

Secara genealogis, kondisi ini memperlihatkan diskontinuitas pada bentuk objek dan teknik pengawasan, tetapi kontinuitas pada rasionalitas untuk membuat praktik prostitusi terlihat, dapat diklasifikasikan, dan dapat dikendalikan. Jika pada periode 1999–2017 keterlihatan dibangun melalui konsentrasi ruang, dan pada 2018–2019 ruang tersebut dihapus melalui penutupan, maka pada 2025 pemerintah berhadapan dengan objek yang keterlihatannya semakin bergantung pada jaringan digital. Transformasi inilah yang menjadi salah satu titik penting dalam genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang: perubahan teknologi tidak menghapus pemerintahan atas prostitusi, tetapi memaksa negara untuk terus mengubah cara mengetahui, mengklasifikasikan, dan mengintervensi objek kebijakannya.

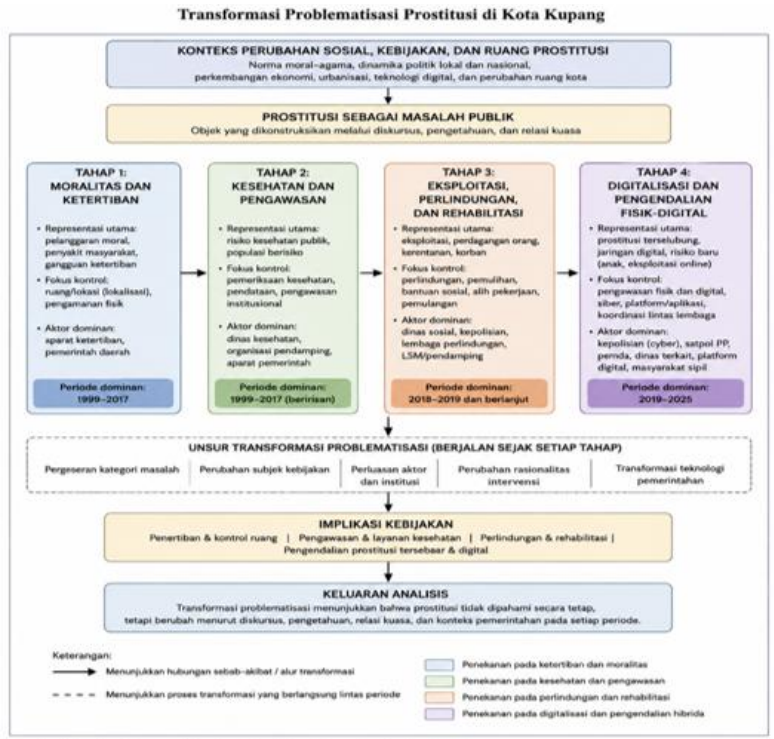
E. TRANSFORMASI PROBLEMATISASI PROSTITUSI

Problematisasi merupakan proses ketika suatu fenomena sosial dibentuk menjadi sesuatu yang dapat dipikirkan, diperdebatkan, dikategorikan, dan diintervensi melalui praktik pemerintahan. Dalam perspektif ini, prostitusi tidak diperlakukan sebagai objek yang memiliki makna tetap, melainkan sebagai objek yang maknanya dibentuk melalui hubungan antara diskursus, pengetahuan, kekuasaan, dan praktik pemerintahan. Karena itu, perubahan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak cukup dipahami hanya sebagai pergantian regulasi atau perubahan instrumen intervensi, tetapi perlu dibaca sebagai perubahan dalam cara prostitusi dikonstruksikan sebagai masalah publik.

Hasil rekonstruksi pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa prostitusi secara bertahap dikaitkan dengan sejumlah kategori masalah yang berbeda. Prostitusi pernah terutama dibingkai melalui persoalan moralitas dan ketertiban, kemudian semakin dikaitkan dengan risiko kesehatan dan kebutuhan pengawasan, selanjutnya dibentuk melalui diskursus eksploitasi, kerentanan, perlindungan, dan rehabilitasi, dan pada

perkembangan mutakhir berhadapan dengan persoalan digitalisasi serta pengendalian fisik digital. Pergeseran tersebut tidak berarti bahwa kategori sebelumnya sepenuhnya menghilang. Sebaliknya, kategori-kategori lama tetap dapat muncul kembali dan berinteraksi dengan kategori baru dalam praktik kebijakan.

Dengan demikian, transformasi problematisasi dalam penelitian ini dipahami sebagai pergeseran sekaligus penumpukan cara mengetahui dan mengatur prostitusi. Pergeseran terjadi ketika suatu cara mendefinisikan masalah kehilangan sebagian otoritasnya dan digantikan atau dikoreksi oleh cara pandang lain. Penumpukan terjadi ketika rasionalitas lama tetap bertahan dan bekerja bersama rasionalitas baru. Kondisi tersebut menjelaskan mengapa pendekatan ketertiban masih dapat ditemukan ketika wacana kesehatan, perlindungan, rehabilitasi, dan pengawasan digital telah berkembang. Problematisasi baru tidak selalu menggantikan problematisasi lama, tetapi dapat menambahkan lapisan baru terhadap cara negara memahami dan mengintervensi prostitusi.



Sumber: Dikembangkan peneliti berdasarkan olahan data sekunder dan data primer.

Gambar 7.2 Transformasi Problematisasi Prostitusi sebagai Masalah Publik

Gambar 7.2 menunjukkan transformasi tersebut melalui empat bentuk problematisasi. Tahap moralitas dan ketertiban menempatkan prostitusi terutama sebagai pelacuran, penyakit masyarakat, dan gangguan terhadap ketertiban sehingga pengendalian ruang menjadi salah satu teknik intervensi utama. Tahap kesehatan dan pengawasan memperluas objek perhatian melalui kategori risiko kesehatan publik, pemeriksaan, pendataan, dan pengawasan terhadap populasi yang dipandang memiliki risiko tertentu. Tahap eksploitasi, perlindungan, dan rehabilitasi kemudian memperkenalkan kategori korban, kerentanan, perdagangan orang, perlindungan sosial, serta pemulihan dan alih pekerjaan. Sementara itu, tahap digitalisasi dan pengendalian fisik-digital memperlihatkan bahwa objek kebijakan semakin sulit dibatasi pada suatu lokasi karena komunikasi dan transaksi dapat berlangsung melalui platform digital, sedangkan pertemuan fisiknya berpindah-pindah di antara ruang privat dan ruang komersial.

Keempat bentuk tersebut memperlihatkan bahwa perubahan problematisasi sekaligus mengubah subjek yang menjadi sasaran pengetahuan dan intervensi. Dalam problematisasi berbasis ketertiban, perhatian terutama diarahkan pada keberadaan tempat, aktivitas yang dianggap mengganggu ketertiban, dan populasi yang berada di dalam ruang tersebut. Ketika perspektif kesehatan berkembang, subjek semakin dikonstruksikan sebagai populasi yang perlu didata, diperiksa, dan dikelola risikonya. Pergeseran menuju perlindungan memperluas kategori subjek menjadi korban, kelompok rentan, dan individu yang membutuhkan rehabilitasi. Pada ruang digital, kategori tersebut menjadi semakin kompleks karena batas antara pekerja seks, korban eksploitasi, pengguna teknologi, perantara, dan kelompok usia rentan tidak selalu dapat dikenali hanya melalui lokasi fisik.

Perubahan kategori subjek tersebut mempunyai konsekuensi terhadap siapa yang memperoleh otoritas untuk berbicara dan menghasilkan pengetahuan mengenai prostitusi. Pada problematisasi ketertiban, aparat pemerintah dan institusi penegak ketertiban memiliki posisi penting dalam menentukan apa yang dianggap sebagai pelanggaran. Ketika kesehatan menjadi bagian dari problematisasi, otoritas pengetahuan bergeser dan meluas kepada Dinas Kesehatan, tenaga kesehatan, serta organisasi pendamping. Ketika eksploitasi dan perlindungan menjadi semakin menonjol, Dinas Sosial, kepolisian, lembaga perlindungan, organisasi masyarakat sipil, pendamping, dan aktor lainnya memperoleh ruang lebih besar dalam mendefinisikan masalah. Perkembangan digital selanjutnya

menuntut keterlibatan aktor dengan kapasitas yang berbeda, termasuk institusi yang memiliki kemampuan pengawasan terhadap aktivitas siber.

Dalam konteks tersebut, data primer penelitian memperlihatkan bahwa perubahan problematisasi bukan hanya berasal dari dokumen kebijakan, tetapi juga diproduksi melalui pengalaman dan pengetahuan aktor di lapangan. Informan dari lingkungan pendampingan, misalnya, memberikan pengetahuan mengenai risiko, akses layanan, kondisi kelompok terdampak, dan perubahan karakteristik populasi yang sebelumnya lebih mudah dijangkau ketika aktivitas terkonsentrasi dalam ruang lokalisasi. Pengetahuan tersebut berbeda dari pengetahuan aparat ketertiban yang terutama berorientasi pada lokasi, pelanggaran, dan tindakan penertiban. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa problematisasi prostitusi merupakan arena kontestasi pengetahuan, bukan produk dari satu sumber otoritas saja.

Hal tersebut menjadi semakin terlihat dalam problematisasi digital. Informan penelitian menggambarkan munculnya transaksi melalui aplikasi, keterlibatan kelompok usia muda, serta perubahan bentuk perantara dalam jaringan prostitusi. Data tersebut menunjukkan bahwa ketika objek kebijakan berpindah ke ruang digital, cara lama untuk membuat prostitusi terlihat menjadi semakin terbatas. Pemeriksaan lokasi dan razia masih dapat menemukan manifestasi fisik dari praktik tersebut, tetapi tidak selalu mampu menjangkau proses komunikasi, pencarian pelanggan, negosiasi, dan pembentukan jaringan yang berlangsung sebelum pertemuan fisik terjadi. Dengan demikian, digitalisasi tidak sekadar menciptakan media baru bagi prostitusi, tetapi mengubah epistemologi pengawasan: negara membutuhkan cara baru untuk mengetahui objek yang hendak dikendalikan.

Dari perspektif Bacchi, perubahan tersebut dapat dibaca sebagai perubahan terhadap pertanyaan mendasar mengenai “masalah apa yang sebenarnya direpresentasikan?” Ketika prostitusi direpresentasikan sebagai gangguan ketertiban, solusi yang dianggap rasional adalah penertiban dan pengendalian ruang. Ketika ia direpresentasikan sebagai risiko kesehatan, pemeriksaan, pendataan, edukasi, dan layanan kesehatan memperoleh legitimasi. Ketika problem bergeser kepada eksploitasi dan kerentanan, perlindungan, rehabilitasi, dan pemulangan menjadi lebih dapat dibenarkan. Ketika prostitusi dipahami sebagai aktivitas yang dimediasi teknologi, pengawasan terhadap ruang digital dan koordinasi antarlembaga memperoleh legitimasi baru. Setiap representasi dengan demikian bukan hanya mendefinisikan masalah, tetapi sekaligus membuka sebagian pilihan kebijakan dan menutup pilihan lainnya.

Dalam perspektif Foucault, transformasi tersebut menunjukkan perubahan dalam rezim pengetahuan dan teknologi kekuasaan. Negara tidak hanya menggunakan kekuasaan dalam bentuk larangan atau penindakan, tetapi juga melalui pendataan, pemeriksaan, klasifikasi risiko, rehabilitasi, pendampingan, pengawasan ruang, dan pengembangan kapasitas pengendalian. Karena itu, perubahan dari lokalisasi menuju ruang tersebar dan digital tidak dapat dibaca sebagai hilangnya kontrol negara. Yang terjadi adalah rekonfigurasi teknik pemerintahan. Penguasaan terhadap satu ruang yang sebelumnya menjadi titik konsentrasi digantikan oleh kebutuhan untuk menghubungkan berbagai teknik pengawasan terhadap populasi dan jaringan yang semakin tersebar.

Di sisi lain, perspektif Hill membantu menjelaskan mengapa transformasi problematisasi tersebut menghasilkan perubahan dalam konfigurasi implementasi kebijakan. Semakin kompleks representasi masalah, semakin banyak pula aktor dan institusi yang diperlukan untuk meresponsnya. Penanganan prostitusi tidak lagi menjadi urusan tunggal aparat ketertiban, tetapi melibatkan kesehatan, sosial, kepolisian, pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, lembaga pendidikan, serta aktor lain yang memiliki kapasitas dan kepentingan berbeda. Dengan demikian, transformasi problematisasi juga menghasilkan transformasi arena implementasi, termasuk perubahan pembagian kewenangan, kebutuhan koordinasi, dan bentuk pengetahuan yang digunakan dalam tindakan kebijakan.

Hal yang penting secara genealogis adalah bahwa transformasi tersebut tidak menunjukkan perkembangan linear dari pendekatan “lama” menuju pendekatan “baru” yang semakin baik. Tidak terdapat bukti bahwa problematisasi moralitas sepenuhnya digantikan oleh kesehatan, kemudian kesehatan sepenuhnya digantikan oleh perlindungan, dan selanjutnya seluruhnya digantikan oleh pengawasan digital. Sebaliknya, berbagai rasionalitas tersebut dapat hadir secara bersamaan. Operasi ketertiban masih menggunakan kategori penyakit masyarakat, sementara pada saat yang sama terdapat wacana kesehatan, perlindungan kelompok rentan, rehabilitasi, dan pengawasan digital. Kontinuitas tersebut merupakan temuan penting karena memperlihatkan bahwa perubahan kebijakan lebih tepat dipahami sebagai reorganisasi hubungan antarrezim pengetahuan daripada pergantian paradigma secara total.

Dengan demikian, Gambar 4.2 tidak dimaksudkan sebagai urutan tahap yang sepenuhnya linear, melainkan sebagai representasi analitis mengenai lapisan problematisasi yang terbentuk sepanjang perkembangan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Hubungan antartahap menunjukkan

bahwa setiap problematisasi baru muncul dalam kondisi yang telah dibentuk oleh problematisasi sebelumnya, sekaligus menghasilkan konsekuensi yang membuka ruang bagi bentuk problematisasi berikutnya.

Pada titik ini, transformasi problematisasi dapat dirumuskan melalui empat perubahan utama: (1) pergeseran kategori masalah; (2) perubahan dan perluasan subjek kebijakan; (3) rekonfigurasi aktor serta rezim pengetahuan yang memperoleh otoritas; dan (4) transformasi rasionalitas serta teknologi pemerintahan. Keempat perubahan tersebut menjelaskan mengapa kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak berhenti pada penertiban ruang, tetapi terus mengalami penyesuaian ketika objek, pengetahuan, aktor, dan medan intervensi berubah.

Dengan demikian, temuan utama pada bagian ini bukan sekadar bahwa prostitusi berubah bentuk dari fisik menjadi digital, melainkan bahwa perubahan bentuk objek tersebut secara simultan mengubah cara negara dan aktor sosial mengetahui, mengklasifikasikan, dan mengintervensi prostitusi. Di sinilah letak arti genealogis transformasi problematisasi perubahan kebijakan bukan hanya perubahan pada apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga perubahan pada bagaimana prostitusi dibuat menjadi objek pengetahuan dan pemerintahan.

Tabel 7.3 Perubahan Problematisasi dan Konsekuensi Kebijakan

Problematisasi	Aktor dominan	Asumsi utama	Subjek yang dibentuk	Intervensi
Moralitas	Pemerintah, tokoh agama	Prostitusi merusak kesusilaan, keluarga, agama, dan martabat.	Pelaku kemaksiatan, masyarakat yang harus dilindungi, otoritas moral.	Larangan, penutupan, pembinaan, kampanye nilai, dan normalisasi.
Ketertiban dan keamanan	Pemeribtah, satpol PP. kepolisian	Masalah terletak pada gangguan ruang, citra kota, dan ketidakaturan.	Pelanggar, aparat, pemilik tempat, warga sekitar.	Razia, penertiban, pengawasan izin, pembatasan ruang, dan operasi.
Kesehatan	Dinkes, Tenaga pendamping kesehatan	Praktik menghasil kan risiko HIV/IMS dan hambatan akses layanan.	Populasi kunci/berisiko, tenaga kesehatan, penerima layanan.	Pemeriksaan, pencegahan, rujukan, layanan bergerak, dan pendataan.
Eksploitasi/perd agangan orang	Aparat,ma syarakat	Sebagian praktik mengandung paksaan, perekrutan, dan keuntungan pihak lain.	Korban, pelaku eksploitasi, penyidik, pendamping.	Identifikasi korban, penegakan hukum, perlindungan,

Problematisasi	Aktor dominan	Asumsi utama	Subjek yang dibentuk	Intervensi
				restitusi, dan pemulihan.
Perlindungan sosial	Dinsos,Aktivis, LSM	Keterlibatan berkaitan dengan kerentanan ekonomi, tempat tinggal, dan stigma.	Penerima rehabilitasi, keluarga, pendamping sosial.	Bantuan, pelatihan, pemulangan, pemberdayaan, dan layanan berkelanjutan.
Digitalisasi	Apparat/platform digital/masyarakat	Platform mengubah promosi, pertemuan, visibilitas, dan risiko.	Pengguna platform, perantara digital, penyedia tempat, aparat siber.	Literasi digital, penyelidikan berbasis hukum, perlindungan data, dan tata kelola platform.

Sumber: Sintesis analisis penelitian berdasarkan sumber data dokumen dan literatur.

Pemetaan pada Tabel 7.3 memperlihatkan bahwa prostitusi di Kota Kupang tidak diproduksi sebagai satu kategori masalah yang bersifat tetap, melainkan mengalami perluasan dan pergeseran makna sejalan dengan perubahan konteks sosial, politik, kelembagaan, dan perkembangan teknologi. Pada fase tertentu, prostitusi terutama dikonstruksikan sebagai persoalan moralitas, sehingga respons kebijakan cenderung diarahkan pada pembinaan, penertiban, dan pengendalian perilaku. Pada perkembangan berikutnya, problem prostitusi semakin kuat dikaitkan dengan ketertiban dan keamanan, kemudian bergeser atau meluas ke dalam kerangka kesehatan masyarakat, khususnya ketika isu penyakit menular seksual menjadi bagian dari perhatian kebijakan. Selanjutnya, masuknya perspektif eksploitasi dan perdagangan orang mengubah posisi perempuan yang terlibat dalam prostitusi dari semata-mata sebagai objek penertiban menjadi subjek yang juga dapat dipahami sebagai korban yang membutuhkan perlindungan. Perkembangan berikutnya memperluas problematisasi ke ranah perlindungan sosial, sementara digitalisasi menghadirkan bentuk problematisasi baru ketika praktik prostitusi tidak lagi sepenuhnya berlangsung dalam ruang fisik yang mudah diidentifikasi dan dikendalikan oleh pemerintah. Dengan demikian, Tabel 7.2 menunjukkan adanya pergeseran rezim pemaknaan, dari prostitusi sebagai persoalan perilaku dan moral individual menuju persoalan multidimensional yang melibatkan ketertiban, kesehatan, perlindungan, eksploitasi, dan teknologi.

Namun demikian, pemetaan tersebut belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana perubahan problematisasi tersebut berlangsung secara historis dan apa konsekuensinya terhadap cara pemerintah mengatur prostitusi. Pergeseran dari moralitas menuju ketertiban, kesehatan, perlindungan sosial, dan digitalisasi tidak dapat dipahami semata-mata sebagai penambahan isu dalam kebijakan. Setiap bentuk problematisasi membawa serta cara tertentu dalam mendefinisikan subjek, menentukan risiko, membangun kategori pengetahuan, mengidentifikasi pihak yang dianggap bertanggung jawab, serta memilih teknik intervensi yang dinilai tepat. Oleh karena itu, analisis selanjutnya diarahkan untuk melihat transformasi problematisasi tersebut secara lebih genealogis: bukan hanya apa yang dianggap sebagai masalah pada setiap periode, tetapi bagaimana suatu cara memandang prostitusi muncul, memperoleh legitimasi, bergeser, berkelindan, atau bahkan tetap bertahan ketika rezim problematisasi baru berkembang. Transformasi tersebut selanjutnya diringkas dalam Tabel 7.3 untuk memperlihatkan hubungan antara perubahan diskursus, bentuk pengetahuan yang melegitimasi kebijakan, konfigurasi relasi kuasa, posisi subjek, serta teknologi pemerintahan dalam setiap fase perkembangan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

Tabel 7.3 Pergeseran Terminologi dan Efek Subjektivasi

Periode/konteks	Terminologi/kategori dominan	Representasi masalah/	Aktor/ruang produksi pengetahuan	Konstruksi subyek	Konsukuensi kebijakan terhadap subyek	Makna analitis
1999-2017	Pelacuran / tempat pelacuran	Prostitusi dipahami terutama sebagai persoalan ketertiban, keamanan, moralitas, dan keberadaan tempat tertentu yang harus dikendalikan	Pemerintah daerah, aparat ketertiban, regulasi daerah, masyarakat	Pelaku pelacuran dan penghuni tempat pelacuran	Penertiban, pengawasan, pendataan, pengendalian lokasi	Prostitusi dikonstruksi sebagai objek teritorial; keterlihatan melalui lokalisasi memungkinkan negara mengidentifikasi dan mengendalikan objek kebijakan
2018–2019	Lokalisasi / PSK / WTS	Lokalisasi semakin dipahami sebagai sumber kemaksiatan,	Pemerintah kota, aparat, DPRD, tokoh agama, media, aktor kesehatan	PSK sebagai sasaran penutupan sekaligus penerima	Penutupan Karang Dempel, sosialisasi, pemulangan, bantuan	Terjadi pergeseran dari pengendalian ruang menuju

Periode/konteks	Terminologi/kategori dominan	Representasi masalah/	Aktor/ruang produksi pengetahuan	Konstruksi subyek	Konsukuensi kebijakan terhadap subyek	Makna analitis
		persoalan sosial, kesehatan, dan citra kota yang harus dihapus	dan sosial	pembinaan, bantuan, dan pemulangan	sosial, pelatihan	penghapusan ruang; subjek mulai dikonstruksi secara ganda sebagai objek penertiban sekaligus objek rehabilitasi
2019-2024	Prostitusi terselubung	Masalah tidak lagi terutama terletak pada satu lokasi, tetapi pada praktik yang berpindah ke ruang privat dan sulit terlihat	Pemerintah, Satpol PP, kepolisian, masyarakat, media, akademisi	Individu yang dicurigai, pelaku, pekerja seks, kelompok berisiko	Operasi, pemantauan, pemeriksaan tempat, penertiban lokasi baru	Efek penutupan menghasilkan reproblematisasi: ketika lokalisasi hilang, objek kebijakan tidak hilang tetapi menjadi lebih tersebar dan kurang terlihat
2019-2024	Kor ban / kelompok rentan / populasi beresikoe	Prostitusi mulai dipahami tidak hanya sebagai persoalan moral dan ketertiban, tetapi juga sebagai persoalan kerentanan, eksploitasi, kesehatan, dan perlindungan	Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, aparat, pendam Ping/YTB, akademisi	Korban, kelompok rentan, populasi berisiko	Rujukan, rehabilitasi, layanan kesehatan, pendampingan, perlindungan	Muncul rezim pengetahuan alternatif yang menggeser sebagian fokus dari penghukuman menuju perlindungan dan pengelolaan risiko
2020–2025	Prostitusi daring / open BO / prosti tusi berba sis aplika si	Prostitusi dipahami sebagai praktik yang semakin bergerak melalui jaringan komunikasi digital dan ruang privat	Aparat, media, masyarakat, platform digital, akademisi	Pengguna jaringan, pekerja seks, korban eksploitasi, pelaku	Pemantauan, penertiban, investigasi, perlindungan dan pengawasan ruang digital	Objek kebijakan mengalami perubahan spasial dan teknologi: dari lokasi yang dapat dipantau secara teritorial menuju jaringan yang lebih cair
2025-2026	Prostitusi terselubung /	Masalah menjadi	Pemerintah, kepolisian,	Subjek dapat	Operasi terpadu,	Terjadi sedimentasi

Periode/konteks	Terminologi/kategori dominan	Representasi masalah/	Aktor/ruang produksi pengetahuan	Konstruksi subyek	Konsukuensi kebijakan terhadap subyek	Makna analitis
	penyakit masyarakat / eksploitasi / perlindungan	semakin multidimensional: ketertiban, moralitas, kesehatan, eksploitasi, perlindungan, dan teknologi hadir secara bersamaan	Satpol PP, dinas sosial, tokoh agama, masyarakat, akademisi/media	dikategorikan berbeda menurut institusi: pelanggar, korban, pekerja, populasi berisiko, atau penerima layanan	pengawasan tempat, identifikasi, penindakan, layanan dan rujukan	diskursus: kategori lama tidak hilang, tetapi bertumpuk dengan kategori baru dan menghasilkan konfigurasi kebijakan yang kompleks

Sumber: Dikembangkan berdasarkan analisis terminologi kebijakan dan literatur 2021–2026.

Pergeseran terminologi yang ditunjukkan dalam Tabel 7.3 tidak berhenti pada perubahan nomenklatur kebijakan, tetapi menunjukkan perubahan dalam cara subjek didefinisikan dan diposisikan dalam praktik pemerintahan. Ketika prostitusi ditempatkan dalam kerangka moralitas, ketertiban, kesehatan, eksploitasi/perdagangan orang, perlindungan sosial, hingga digitalisasi, terjadi perubahan terhadap cara pemerintah mengidentifikasi siapa yang dianggap sebagai pelaku, korban, kelompok berisiko, maupun subjek yang perlu dilindungi dan dikendalikan. Dengan demikian, perubahan istilah dalam kebijakan memiliki konsekuensi terhadap distribusi tanggung jawab, bentuk intervensi, serta ruang tindakan yang tersedia bagi subjek-subjek yang terlibat.

Temuan ini menunjukkan bahwa transformasi kebijakan tidak dapat dibaca hanya dari perubahan istilah atau kategori administratif. Perubahan diskursus baru memiliki arti substantif ketika diikuti oleh perubahan pada mekanisme kelembagaan, pembagian kewenangan, prosedur intervensi, dan praktik aktor di lapangan. Sebaliknya, ketika terminologi mengalami pembaruan tetapi mekanisme penertiban, prosedur administratif, dan praktik kategorisasi subjek tetap mempertahankan logika lama, maka perubahan tersebut berpotensi menghasilkan kontinuitas di balik perubahan formal. Dalam konteks ini, temuan penelitian memperlihatkan bahwa transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang berlangsung melalui hubungan yang kompleks antara perubahan diskursif dan kontinuitas praktik pemerintahan.

Dengan demikian, persoalan yang menjadi penting bukan lagi sekadar apakah istilah yang digunakan dalam kebijakan telah berubah, melainkan bagaimana perubahan tersebut mengonstruksi kembali posisi subjek dan

mengubah cara pemerintah bertindak terhadapnya. Pada titik ini, bahasa kebijakan berfungsi sebagai bagian dari praktik *power/knowledge* ia tidak hanya mendeskripsikan realitas prostitusi, tetapi turut menentukan kategori yang dapat dikenali, bentuk pengetahuan yang dianggap sah, dan jenis intervensi yang dapat dibenarkan. Oleh karena itu, Tabel 7.3 memperlihatkan bahwa transformasi kebijakan di Kota Kupang mengandung sekaligus perubahan dan kontinuitas, yang menjadi dasar penting untuk membaca bekerjanya relasi kuasa dan governmentality dalam perkembangan kebijakan penanganan prostitusi.

F. DISKURSUS, PRODUKSI PENGETAHUAN, DAN REZIM KEBENARAN

Jika pada bagian sebelumnya analisis diarahkan pada bagaimana prostitusi diproblematisasikan sebagai objek kebijakan, maka bagian ini bergerak pada pertanyaan yang berbeda, yaitu bagaimana pengetahuan mengenai prostitusi diproduksi, diseleksi, dilegitimasi, dan memperoleh otoritas dalam proses kebijakan. Pergeseran tersebut penting karena suatu masalah tidak menjadi objek pemerintahan semata-mata karena keberadaannya secara empiris, tetapi karena terdapat mekanisme tertentu yang membuat fenomena tersebut dapat diketahui, diklasifikasikan, diukur, dan dinyatakan sebagai sesuatu yang membutuhkan intervensi. Dengan perspektif Foucauldian, karena itu pengetahuan tidak ditempatkan sebagai representasi yang sepenuhnya netral terhadap realitas, melainkan sebagai bagian dari praktik yang membentuk objek pengetahuan sekaligus memungkinkan tindakan pemerintahan tertentu menjadi sah.

Dalam konteks kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang, produksi pengetahuan berlangsung melalui beragam perangkat dan institusi, antara lain regulasi, keputusan pemerintah, laporan birokrasi, data penertiban, data layanan kesehatan, pendataan sosial, pemberitaan media, hasil penelitian, serta informasi yang berasal dari masyarakat dan kelompok terdampak. Masing-masing perangkat tersebut menghasilkan visibilitas yang berbeda terhadap prostitusi. Data penertiban, misalnya, terutama membuat prostitusi terlihat melalui kategori tempat, identitas, pelanggaran, dan tindakan aparat. Data kesehatan membentuk objek yang berbeda melalui kategori penyakit, risiko, pemeriksaan, pencegahan, dan akses layanan. Sementara itu, data sosial mengonstruksi prostitusi melalui kategori kerentanan, bantuan, rehabilitasi, dan reintegrasi. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa tidak terdapat satu pengetahuan tunggal

mengenai prostitusi, melainkan terdapat berbagai rezim pengetahuan yang bekerja melalui institusi dan kepentingan yang berbeda.

Dengan demikian, persoalan yang penting dalam penelitian ini bukan hanya apakah suatu data akurat atau tidak, tetapi bagaimana mekanisme produksi data menentukan apa yang dapat dilihat dan apa yang tetap berada di luar jangkauan pengetahuan kebijakan. Penertiban cenderung menghasilkan pengetahuan mengenai prostitusi yang berhasil ditemukan atau diidentifikasi oleh aparat, sementara praktik yang berlangsung secara tersembunyi, berpindah-pindah, atau berlangsung melalui jaringan privat lebih sulit. Demikian pula, data layanan kesehatan terutama merepresentasikan individu yang berinteraksi dengan sistem pelayanan, sedangkan kelompok yang tidak mengakses layanan cenderung tidak hadir dalam konstruksi pengetahuan institusional. Dengan kata lain, keterbatasan data bukan sekadar persoalan teknis, tetapi juga berkaitan dengan cara institusi membentuk batas-batas visibilitas terhadap objek yang diaturnya.

Temuan mengenai penutupan Karang Dempel memperlihatkan secara lebih jelas bagaimana produksi kebenaran bekerja dalam arena kebijakan. Penutupan secara administratif menghasilkan suatu klaim yang memiliki dasar legal bahwa lokalisasi telah ditutup dan bahwa pemerintah telah mengambil tindakan terhadap prostitusi. Klaim tersebut memiliki otoritas karena didukung oleh keputusan, kewenangan institusional, dan perangkat administratif negara. Akan tetapi, dokumentasi dan temuan pada periode setelah penutupan menunjukkan bahwa berakhirnya keberadaan lokalisasi tidak secara otomatis identik dengan berakhirnya praktik prostitusi. Di sini terdapat perbedaan antara keberhasilan administratif sebagai fakta kelembagaan dan perubahan material sebagai kondisi sosial. Perbedaan tersebut tidak perlu dipahami semata-mata sebagai pertentangan antara benar dan salah, tetapi sebagai indikasi bahwa berbagai institusi memproduksi ukuran keberhasilan dan objek pengetahuan yang berbeda.

Dalam perspektif tersebut, penelitian Nassa (2021) dan Kleden (2021) menjadi penting karena menghadirkan pengetahuan yang tidak sepenuhnya identik dengan narasi keberhasilan administratif penutupan. Kajian tersebut memperlihatkan konsekuensi dan dinamika yang muncul setelah intervensi kebijakan, termasuk persoalan kehilangan akses, perubahan sumber pendapatan, sektor informal, penyebaran praktik, serta pertentangan nilai. Posisi pengetahuan semacam ini menunjukkan bahwa produksi kebenaran kebijakan tidak berlangsung dalam ruang yang homogen. Terdapat klaim-klaim yang saling berkompetisi untuk memperoleh pengakuan sebagai pengetahuan yang relevan dalam mendefinisikan masalah dan menentukan respons kebijakan. Namun, keberadaan pengetahuan alternatif tidak

dengan sendirinya menjadikannya bagian dari rasionalitas kebijakan. Agar memiliki daya kebijakan, suatu pengetahuan harus memperoleh akses terhadap arena pengambilan keputusan, diterima oleh aktor yang memiliki kewenangan, dan dapat diterjemahkan ke dalam indikator, program, prosedur, atau mekanisme evaluasi.

Pengetahuan tandingan tersebut tidak hanya muncul dalam penelitian akademik, tetapi juga dalam praktik pendampingan yang berhadapan langsung dengan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Dalam konteks ini, YTB menempati posisi penting karena pengetahuan yang diproduksinya berasal dari pengalaman penjangkauan, pendampingan kesehatan, pemantauan, serta interaksi langsung dengan pekerja seks perempuan setelah terjadinya perubahan kebijakan. Posisi tersebut memungkinkan YTB melihat konsekuensi kebijakan yang tidak selalu segera terlihat dalam data administratif, terutama ketika penutupan lokalisasi diikuti oleh penyebaran kelompok dampingan ke berbagai tempat dan perubahan pola interaksi. Hal ini disampaikan dalam kutipan wawancara berikut ini

> "..Bahkan sekarang itu, pas penutupan lokalisasi itu, kemudian kita juga loss follow up banyak. Karena dia akhirnya berpindah. Tidak bisa deteksi lagi.."

Lebih jauh, pengetahuan YTB tidak hanya berbeda pada tingkat pembacaan terhadap dampak kebijakan, tetapi juga pada cara subjek prostitusi dikonstruksikan. Berdasarkan wawancara, YTB menempatkan perempuan pekerja seks terutama dalam kerangka kemanusiaan dan kerentanan, bukan semata-mata sebagai persoalan moral atau ketertiban.

Kerangka tersebut mengarahkan perhatian pada kondisi kesehatan, pendidikan, keterampilan, ekonomi, stigma, serta kemampuan individu untuk membangun kehidupan alternatif. Seperti yang dikatakan oleh informan YTB:

> "..Yang selama ini yang terjadi adalah, masyarakat awam menggunakan kacamata moral.Jadi mengatakan bahwa mereka itu perempuan tidak baik, tidak bermoral. Tapi bagi kami, mereka adalah korban. Korban segala hal, banyak hal yang membutuhkan pendampingan dan dukungan.."

Dengan demikian, YTB menghadirkan konstruksi subjek yang berbeda dari konstruksi yang menempatkan pekerja seks perempuan terutama sebagai objek pelanggaran moral yang harus ditertbkan malainkan sebagai subyek yang berada dalam kondisi kerentanan dan membutuhkan dukungan. Dalam perspektif analisis diskursus, perbedaan tersebut dapat

dibaca sebagai bentuk counter-discourse, karena YTB menawarkan cara mengetahui dan memahami subjek yang berbeda sekaligus membuka kemungkinan bentuk intervensi yang berbeda.

Menariknya, pendekatan kemanusiaan yang dikembangkan YTB tidak sepenuhnya meniadakan dimensi moral. Moralitas tetap diakui sebagai bagian dari kehidupan sosial, tetapi tidak ditempatkan sebagai titik awal intervensi melalui penghukuman atau penertiban. Hal ini seperti yang dikatakan informan dari YTB dalam petikan wawancara berikut :

> "..secara kelembagaan, kita melihatnya dari kacamata. Selama ini kan dua kacamata yang dipakai. Kacamata moral, kacamata kemanusiaan.Nah kami di kacamata kemanusiaannya. Apakah kemudian kita melupakan kacamata moral? Tidak. Karena bukan berarti kemudian kita tinggalkan kacamata moral"

Dalam perspektif YTB, perubahan kondisi kemanusiaan melalui pendampingan, perlindungan, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan justru dapat menciptakan kondisi yang memungkinkan terjadinya perubahan perilaku dan orientasi hidup. Dengan demikian, moralitas bergeser dari posisi sebagai dasar untuk mengategorikan dan menertibkan subjek menjadi kemungkinan konsekuensi dari proses pemulihan kapasitas dan kondisi sosial subjek.

Pengetahuan alternatif mengenai prostitusi juga diproduksi dari arena akademik dan advokasi perempuan. Informan yang berada pada posisi sebagai akademisi sekaligus aktivis perempuan, menunjukkan konstruksi persoalan yang tidak menempatkan prostitusi semata-mata sebagai persoalan moral atau ketertiban. Ia mempertanyakan klaim bahwa penutupan Karang Dempel identik dengan berakhirnya prostitusi, dengan menunjukkan bahwa setelah penutupan praktik tersebut justru dapat bertransformasi dan berpindah ke berbagai ruang, termasuk praktik berbasis daring. Ia menyatakan bahwa :"..KD itu belum tutup. Walaupun secara resmi sudah ditutup oleh pemerintah, tapi dibalik itu kan sebenarnya belum ditutup, karena praktik prostitusi masih ada di mana-mana.." . Pernyataan tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara status legal suatu kebijakan dengan perubahan empiris pada objek yang hendak diatur.

Lebih jauh, posisi akademisi/aktivis perempuan menghasilkan pembacaan yang memperluas problematisasi prostitusi dari persoalan penutupan ruang menuju persoalan relasi sosial dan gender. Informan menekankan bahwa kebijakan tidak cukup hanya menyasar keberadaan lokalisasi, tetapi harus memperhatikan relasi kuasa antara perempuan dan pelanggan, kondisi ekonomi perempuan, relasi dengan mucikari, serta relasi

antara negara dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Ia secara eksplisit menghubungkan keterlibatan perempuan dalam prostitusi dengan tekanan ekonomi dan ketimpangan relasi kuasa, sekaligus mempertanyakan mengapa intervensi kebijakan lebih banyak diarahkan kepada perempuan sementara sisi permintaan dari pelanggan kurang mendapatkan perhatian . Informanmengatakan bahwa : “Kalau laki-laki tidak mencari,ya tidak ada prsotitusi. tapi selama ini yang diurus itu adalah perempuannya” . Dengan demikian, pengetahuan yang diproduksi tidak hanya menjelaskan keberadaan prostitusi, tetapi juga mempersoalkan bagaimana subjek perempuan dikonstruksikan dan siapa yang menjadi sasaran utama intervensi kebijakan.

Perspektif tersebut semakin terlihat ketika informan mengusulkan kerangka pemberdayaan perempuan dan perubahan transformatif. Menurutnya, perubahan tidak cukup diarahkan pada individu, tetapi juga harus menyentuh komunitas dan relasi kuasa yang membentuk pilihan-pilihan perempuan. Ia menekankan pentingnya kesadaran kritis, akses terhadap sumber daya, perubahan norma sosial, serta perubahan relasi kuasa dalam ruang privat dan sosial

> “…Harus ada kesadaran kritis, dan akses terhadap sumber daya, Prostitusi perempuan rentan dan perempuan miskin. Karena itu, pemberdayaan-pemberdayaan ekonomi sebaiknya difokuskan lebih banyak ke kelompok ini…”

Dalam perspektif genealogis, konstruksi tersebut dapat dibaca sebagai bentuk pengetahuan alternatif yang menggeser fokus kebijakan dari sekadar penertiban terhadap subjek menuju kondisi sosial yang memungkinkan subjek tersebut masuk atau keluar dari prostitusi.

Konstruksi tersebut sekaligus menghasilkan kritik terhadap ukuran keberhasilan kebijakan. Ia membedakan antara penutupan lokalisasi sebagai tindakan administratif dengan penyelesaian persoalan prostitusi secara substantif. Ia menyatakan bahwa “..pemerintah hanya tutup tempat lokalisasinya, tapi aktivitas prostitusinya pemerintah tidak tutup” dan mempertanyakan apakah kebijakan tersebut benar-benar menyelesaikan persoalan atau hanya menghasilkan kebijakan simbolik . Pernyataan ini penting secara analitis karena memperlihatkan adanya kontestasi terhadap klaim kebenaran mengenai keberhasilan kebijakan: keberhasilan tidak lagi diukur dari tertutupnya suatu ruang, tetapi dari kemampuan kebijakan mengatasi kondisi yang memungkinkan prostitusi terus bertransformasi.

Pada saat yang sama, pengetahuan akademik/aktivis perempuan tersebut tidak berhenti pada kritik. Ia menawarkan rasionalitas intervensi yang berbeda, yakni pemberdayaan ekonomi, pendampingan berkelanjutan, kerja lintas organisasi perangkat daerah, serta keterlibatan organisasi nonpemerintah yang memiliki pengetahuan dekat dengan persoalan di lapangan. Ia mengkritik pola pemberian bantuan yang berhenti pada distribusi modal tanpa pendampingan lanjutan dan menekankan bahwa pengalaman organisasi pendamping perlu digali pemerintah sebagai sumber pengetahuan untuk meningkatkan kualitas kebijakan . Dengan demikian, posisi akademisi/aktivis perempuan memperlihatkan bahwa kontestasi pengetahuan tidak hanya terjadi pada level definisi masalah, tetapi juga pada pertanyaan mengenai rasionalitas dan teknik intervensi yang dianggap tepat.

Jika YTB dan akademisi/aktivis perempuan memperlihatkan munculnya pengetahuan alternatif yang menempatkan persoalan prostitusi dalam kerangka kemanusiaan, gender, kerentanan, dan relasi kuasa, maka arena keagamaan memperlihatkan bagaimana dimensi moral turut menjadi bagian penting dalam produksi pengetahuan mengenai prostitusi. Namun, wawancara dengan tokoh agama menunjukkan bahwa wacana moral tersebut tidak bersifat tunggal. Moralitas dapat menjadi dasar legitimasi bagi penutupan prostitusi, tetapi pada saat yang sama dapat dipersoalkan ketika digunakan untuk memberikan stigma, menghakimi, atau mengabaikan kondisi kemanusiaan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan.

Tokoh agama mengonstruksikan perempuan yang berada dalam prostitusi sebagai kelompok yang tersisih bukan hanya secara moral, tetapi juga dalam struktur ekonomi, sosial, politik, dan keluarga. Informan mengatakan “Kalau kita sudah berbicara dengan sudut pandang moralitas yah kita melihatnya secara hitam putih…mereka kaum yang tersisih dalam masyarakat, dalam keluarga, dalam struktur ekonomi, sosial, politik” . Pernyataan tersebut penting karena menunjukkan bahwa pengetahuan keagamaan dalam penelitian ini tidak berhenti pada kategorisasi prostitusi sebagai penyimpangan moral.

Pengalaman pendampingan sejak 1998 memungkinkan informan membaca prostitusi melalui kondisi sosial yang melingkupinya. Dengan demikian, moralitas erat hubungannya dengan pengetahuan empiris mengenai marginalisasi dan kerentanan.

Pada saat yang sama, informan secara kritis mempersoalkan cara kebijakan pemerintah memperlakukan perempuan pekerja seks. Ia menilai bahwa kebijakan yang dominan cenderung represif dan bahwa stigma

terhadap PSP membuat perempuan semakin ditempatkan sebagai objek penertiban. Kritik tersebut bahkan diarahkan pada dimensi patriarki dalam pembentukan hukum dan kebijakan. Menurutnya, konstruksi sosial dan kebijakan sering menempatkan perempuan sebagai pihak yang disalahkan, sementara laki-laki sebagai pengguna prostitusi tidak memperoleh stigma yang setara . Informan mengatakan bahwa "..semua itu berasal dari diksi purba desain patriarki, bahwa laki-laki itu, dia benar semua". Dalam perspektif genealogis, pernyataan ini memperlihatkan bahwa wacana moral tidak berdiri di luar relasi kuasa, tetapi turut dibentuk oleh sejarah dan struktur sosial yang menentukan siapa yang diberi label, siapa yang dikecualikan, dan siapa yang relatif terbebas dari stigma.

Kritik terhadap praktik penertiban semakin terlihat ketika informan menggambarkan pengalaman melihat razia terhadap PSK. Ia mempertanyakan tindakan aparat yang melakukan razia sambil merekam, sementara kondisi dasar kehidupan orang yang dirazia termasuk apakah mereka memiliki makanan atau tidak tidak menjadi perhatian utama. Menurutnya, kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah belum sepenuhnya ramah terhadap kelompok yang terpinggirkan dan bahwa keadilan sosial belum sepenuhnya hadir bagi mereka . Pengetahuan yang lahir dari pengalaman tersebut menghasilkan pembacaan alternatif terhadap praktik penertiban: keberhasilan operasi tidak hanya dinilai dari kemampuan aparat menjaring atau memindahkan subjek, tetapi dari bagaimana kebijakan memperlakukan manusia yang menjadi objek intervensinya.

Kontestasi antara moralitas dan kemanusiaan terlihat paling jelas dalam pandangan informan mengenai rencana penutupan Karang Dempel. Ia menjelaskan bahwa ketika Sinode GMIT diundang dalam pembahasan bersama pemerintah kota, posisi keagamaan pada dasarnya dapat menerima penutupan jika dilihat dari perspektif moralitas. Namun, ia menilai bahwa persoalan menjadi berbeda ketika dimensi kemanusiaan diperhitungkan. Menurutnya, keputusan kebijakan pada akhirnya lebih banyak dipengaruhi pertimbangan politis sehingga dimensi kemanusiaan cenderung terpinggirkan . Temuan ini menunjukkan bahwa moralitas tidak dengan sendirinya menghasilkan satu bentuk kebijakan. Moralitas terlebih dahulu berinteraksi dengan kepentingan politik, pertimbangan institusional, dan pertimbangan kemanusiaan dalam proses pembentukan kebijakan.

Karena itu, posisi tokoh agama dalam produksi pengetahuan kebijakan dapat dibaca sebagai arena negosiasi antara moralitas dan kemanusiaan. Informan tidak menolak pentingnya moralitas, tetapi mengkritik ketika moralitas digunakan sebagai "senjata" untuk melukai atau menyingkirkan

orang lain. Sebaliknya, ia menawarkan gagasan mengenai gereja sebagai ruang pemulihan dan solidaritas bagi kelompok yang terpinggirkan . Dengan demikian, muncul bentuk pengetahuan keagamaan yang bersifat refleksif: moralitas tetap dipertahankan, tetapi maknanya digeser dari sekadar penghukuman terhadap perilaku menuju tanggung jawab untuk memulihkan dan menerima kembali subjek yang mengalami marginalisasi.

Orientasi tersebut juga terlihat dalam pandangan informan mengenai program pemberdayaan setelah penutupan lokalisasi. Ia mempertanyakan pemberian modal yang tidak disertai kesiapan sosial masyarakat untuk menerima kembali perempuan yang dipulangkan. Menurutnya, tanpa persiapan masyarakat, gereja, pelatihan, dan pendampingan, perempuan tersebut berisiko kembali mengalami stigma, perundungan, dan kegagalan dalam memanfaatkan bantuan ekonomi yang diberikan . Dengan demikian, pengetahuan keagamaan dalam konteks ini tidak hanya memproduksi penilaian normatif terhadap prostitusi, tetapi juga menghasilkan pengetahuan mengenai reintegrasi sosial, penerimaan komunitas, dan pemulihan martabat manusia.

Pengetahuan alternatif mengenai dampak kebijakan dan posisi kelompok yang menjadi sasaran intervensi tersebut juga muncul dalam arena politik melalui DPRD. Berbeda dengan YTB yang memperoleh pengetahuannya terutama dari praktik pendampingan dan pengalaman lapangan, DPRD menghasilkan dan mengartikulasikan pengetahuan melalui fungsi representasi, pengawasan, serta penyerapan aspirasi masyarakat. Posisi ini penting karena DPRD berada pada ruang institusional yang memungkinkan berbagai persoalan kebijakan dipertanyakan dan dibawa kembali ke dalam arena pengambilan keputusan.

Wawancara dengan mantan anggota DPRD menunjukkan adanya pandangan bahwa penutupan Karang Dempel tidak dapat dengan sendirinya dipahami sebagai penyelesaian persoalan prostitusi. Informan menempatkan perhatian pada kondisi setelah penutupan, termasuk keberlanjutan pendampingan, perubahan lokasi praktik, serta persoalan sosial dan ekonomi yang dihadapi kelompok yang terdampak oleh kebijakan.Kutipan wawancara dengan informan memberikan gambaran tentang hal tersebut “..Kalau kemarin kan dilokalisirkan penanganan kesehatan dan lain sebagainya kan itu terpadu di satu tempat, Sekarang Sangat tidak terkontrol dan terkesan liar kan?”

Perspektif tersebut memperlihatkan adanya perbedaan antara keberhasilan kebijakan secara administratif dengan keberhasilan dalam mengubah kondisi sosial yang menjadi sasaran kebijakan. Dengan demikian, DPRD tidak hanya berperan sebagai institusi yang menyetujui atau

mengawasi kebijakan, tetapi juga sebagai arena artikulasi pengetahuan yang dapat mempertanyakan ukuran keberhasilan yang digunakan oleh pemerintah. Posisi DPRD memperlihatkan bahwa produksi pengetahuan kebijakan berlangsung dalam arena yang tidak sepenuhnya homogen. Pengetahuan mengenai penutupan dan penertiban dapat memperoleh legitimasi melalui kewenangan administratif pemerintah, sementara pengetahuan mengenai konsekuensi kebijakan dapat muncul dari pengalaman pendampingan YTB maupun artikulasi politik DPRD. Akan tetapi, keberadaan pengetahuan alternatif tersebut tidak serta-merta mengubah arah kebijakan. Pengetahuan harus memasuki mekanisme institusional tertentu agar dapat diterjemahkan menjadi keputusan, program, anggaran, atau prosedur. Dengan demikian, perbedaan antara pengetahuan yang tersedia dan pengetahuan yang menjadi dasar tindakan menunjukkan bahwa persoalan power/knowledge terletak bukan hanya pada produksi pengetahuan, tetapi juga pada distribusi otoritas untuk menentukan pengetahuan mana yang dianggap relevan dan sah bagi tindakan pemerintahan.

Perbandingan antara pemerintah, aparat, lembaga kesehatan dan sosial, DPRD, YTB, tokoh agama dan masyarakat, media, serta akademisi menunjukkan bahwa prostitusi di Kota Kupang tidak diproduksi sebagai objek pengetahuan melalui satu perspektif tunggal. Masing-masing aktor memiliki posisi epistemik yang berbeda dan menghasilkan bentuk pengetahuan yang berbeda pula. Perbedaan tersebut sekaligus menunjukkan adanya ketidaksetaraan dalam kapasitas untuk mengubah pengetahuan menjadi dasar kebijakan. Pemerintah dan aparat memiliki kewenangan formal, DPRD memiliki kapasitas representasi dan pengawasan, YTB memiliki kedekatan dengan pengalaman kelompok dampingan, sementara akademisi memiliki kapasitas analitis.

Pada titik inilah konsep *power/knowledge* menjadi relevan untuk membaca temuan penelitian. Kekuasaan tidak hanya bekerja dengan cara memerintah atau melarang, tetapi juga melalui kemampuan untuk menentukan bentuk pengetahuan yang dianggap sah, kategori yang digunakan untuk membaca realitas, serta indikator yang digunakan untuk menilai keberhasilan kebijakan. Sebaliknya, pengetahuan yang memperoleh otoritas tersebut memperkuat kapasitas institusi untuk melakukan intervensi. Hubungan ini memperlihatkan bahwa kekuasaan dan pengetahuan tidak berdiri sebagai dua unsur yang terpisah. Pengetahuan memberikan dasar legitimasi bagi tindakan, sementara tindakan kelembagaan menghasilkan, memelihara, dan mengulang kembali pengetahuan tertentu sebagai sesuatu yang benar.

Transformasi ruang prostitusi ke dalam lingkungan digital semakin memperlihatkan persoalan tersebut. Ketika praktik tidak lagi terpusat pada ruang fisik yang dapat diamati secara langsung, mekanisme produksi pengetahuan pemerintah menghadapi perubahan pada objek dan sumber informasi. Negara tidak lagi berhadapan dengan objek yang sepenuhnya dapat diidentifikasi melalui tempat, melainkan dengan praktik yang dapat berpindah antarakun, jaringan komunikasi, dan ruang privat. Kondisi ini bukan hanya menciptakan persoalan keterbatasan data, tetapi juga mengubah hubungan antara visibilitas dan pengawasan. Apa yang dapat diketahui pemerintah semakin bergantung pada sumber informasi, akses terhadap data, kapasitas institusional, serta kerja sama antaraktor. Dengan demikian, digitalisasi tidak hanya mengubah bentuk prostitusi, tetapi juga mengubah kondisi epistemik yang memungkinkan prostitusi dijadikan objek kebijakan.

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, produksi pengetahuan dalam kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang dapat dipahami sebagai arena seleksi dan legitimasi pengetahuan. Pemerintah, aparat penegak ketertiban, tenaga kesehatan, pekerja sosial, media, akademisi, organisasi masyarakat, serta kelompok terdampak memiliki kapasitas yang berbeda dalam menghasilkan dan menyebarkan pengetahuan. Akan tetapi, kapasitas untuk berbicara tidak selalu berbanding lurus dengan kapasitas untuk menentukan kebenaran kebijakan. Pengetahuan yang paling dekat dengan pengalaman sosial belum tentu menjadi pengetahuan yang paling berpengaruh dalam pengambilan keputusan. Sebaliknya, pengetahuan yang diproduksi oleh institusi dengan kewenangan administratif dan legal cenderung memiliki kapasitas lebih besar untuk diterjemahkan menjadi tindakan pemerintahan.

Dengan demikian, rezim kebenaran dalam kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak menunjuk pada satu kebenaran tunggal mengenai prostitusi, melainkan pada konfigurasi mekanisme yang menentukan siapa yang dapat berbicara, pengetahuan apa yang diakui, kategori apa yang digunakan, bukti apa yang dianggap sah, dan klaim apa yang dapat diterjemahkan menjadi tindakan kebijakan. Temuan ini menjadi dasar untuk menganalisis tahap berikutnya, yaitu bagaimana perbedaan kapasitas tersebut membentuk dan dibentuk oleh relasi kuasa antaraktor dalam proses kebijakan.

Untuk memperjelas konfigurasi produksi pengetahuan tersebut, penelitian ini memetakan aktor-aktor yang terlibat berdasarkan jenis pengetahuan yang diproduksi, klaim kebenaran yang berpotensi

memperoleh legitimasi, serta kapasitas dan keterbatasan masing-masing aktor sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 7.4 berikut ini.

Tabel 7.4 Konfigurasi Produsen Pengetahuan, Klaim Kebenaran, dan Otoritas Kebijakan

Produsen Pengetahuan	**Bentuk pengetahuan**	**Klaim kebenaran yang diproduksi**	**Kapasitas dan batas otoritas**
Pemerintah kota	Regulasi, keputusan, program, data penerima.	Penutupan dan penertiban sebagai solusi serta indikator komitmen.	Memiliki kewenangan, tetapi data dapat terfragmentasi dan berorientasi administratif.
Satpol PP dan kepolisian	Operasi, laporan tempat, identitas, pelanggaran.	Prostitusi sebagai gangguan ketertiban dan aktivitas terselubung.	Daya paksa tinggi; risiko reduksi korban menjadi objek penertiban.
Dinas sosial	Pendataan, rehabilitasi, bantuan, pemulangan.	Kerentanan dapat diatasi melalui transisi ekonomi dan reintegrasi.	Program dapat seragam dan tidak selalu sesuai kebutuhan individual.
DPRD Kota Kupang	Aspirasi dan informasi dari masyarakat/kelompok terdampak; hasil diskusi dengan pemerintah dan pemangku kepentingan; informasi mengenai kondisi pascapenutupan; pengamatan terhadap alih profesi, pemulangan, perpindahan praktik, kesehatan, dan prostitusi berbasis digital; serta argumentasi dalam fungsi representasi dan pengawasan	Penutupan lokalisasi tidak identik dengan penyelesaian prostitusi. Kebijakan perlu disertai kategorisasi, pendampingan berkelanjutan, pemberdayaan, pemantauan, dan keterlibatan lintas aktor. Penanganan yang hanya berorientasi pada penutupan berpotensi	Memiliki kapasitas politik, representatif, legislasi, dan pengawasan untuk mengartikulasikan persoalan serta mengkritisi kebijakan pemerintah. Namun, pengaruhnya terbatas ketika rekomendasi DPRD tidak diterjemahkan ke dalam program, anggaran, pendampingan, dan mekanisme

Produsen Pengetahuan	Bentuk pengetahuan	Klaim kebenaran yang diproduksi	Kapasitas dan batas otoritas
		memindahkan masalah dari ruang yang terlihat ke ruang yang lebih tersembunyi.	tindak lanjut pemerintah.
Tokoh agama	Pengetahuan moral-keagamaan, pengalaman pendampingan, pengetahuan mengenai marginalisasi, solidaritas, pemulihan, dan reintegrasi sosial	Prostitusi merupakan persoalan moral, tetapi penanganannya tidak cukup melalui penghukuman dan penertiban; diperlukan pendekatan kemanusiaan, pemulihan, penerimaan sosial, dan pendampingan	Memiliki legitimasi moral dan kedekatan dengan komunitas; dapat membentuk norma dan penerimaan sosial. Namun, wacana moral berpotensi menjadi hitam-putih dan stigmatis apabila dilepaskan dari konteks kemanusiaan dan relasi kuasa.
Media	Pemberitaan peristiwa, pernyataan, visualisasi.	Peristiwa tertentu menjadi terlihat dan mendesak.	Meningkatkan akuntabilitas, tetapi berisiko sensasional dan memperkuat stigma.
Akademisi/peneliti	Pengetahuan akademik-kritis, perspektif gender, relasi kuasa, kerentanan ekonomi, pemberdayaan perempuan, serta pengalaman advokasi	Penutupan lokalisasi tidak identik dengan penyelesaian prostitusi; prostitusi perlu dipahami melalui kemiskinan, ketimpangan gender, relasi kuasa, dan kondisi yang	Memiliki otoritas epistemik melalui keahlian akademik dan pengalaman advokasi serta mampu menghasilkan kritik terhadap kebijakan; namun pengaruhnya terhadap keputusan formal

Produsen Pengetahuan	Bentuk pengetahuan	Klaim kebenaran yang diproduksi	Kapasitas dan batas otoritas
		memungkinkan praktik terus bertransformasi	bergantung pada akses terhadap arena kebijakan dan kemampuan pengetahuan tersebut diterjemahkan menjadi program dan kebijakan
YTB/organisasi pendamping	Pengetahuan berbasis pengalaman pendampingan kesehatan, HIV/IMS, penjangkauan, *follow-up*, alih profesi, reintegrasi, stigma, serta perubahan praktik setelah penutupan lokalisasi	PSP dipahami melalui kerangka kemanusiaan, kerentanan, dan perlindungan, bukan semata-mata sebagai persoalan moralitas atau ketertiban. Perbaikan kondisi kemanusiaan, kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan pemberdayaan dipandang sebagai pintu masuk yang dapat mendorong perubahan perilaku dan moral secara lebih substantif	Memiliki pengetahuan lapangan yang dekat dengan kelompok dampingan dan kapasitas menghasilkan *counter-knowledge*. Namun, otoritas kebijakannya lebih terbatas dibandingkan institusi negara karena bergantung pada penerimaan pemerintah dan kemampuan rekomendasi diterjemahkan ke dalam kebijakan dan program

Sumber: Sintesis hasil analisis penelitian (2026).

Tabel 7.4 memperlihatkan bahwa produksi pengetahuan mengenai prostitusi di Kota Kupang berlangsung melalui berbagai arena dengan sumber otoritas, kepentingan, dan posisi institusional yang berbeda. Perbedaan tersebut tidak hanya menghasilkan variasi dalam cara

memahami prostitusi, tetapi juga menghasilkan perbedaan dalam menentukan siapa yang diposisikan sebagai subjek masalah, aspek apa yang dianggap penting, dan bentuk intervensi apa yang dinilai sah. Dengan demikian, prostitusi tidak hadir sebagai objek kebijakan yang memiliki makna tunggal, melainkan sebagai objek yang terus dikonstruksikan melalui persilangan berbagai pengetahuan.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa perbedaan pengetahuan tersebut tidak berlangsung dalam posisi yang setara. Pengetahuan yang berasal dari kewenangan formal negara lebih mudah diterjemahkan menjadi keputusan, program, penertiban, dan tindakan administratif. Sementara itu, pengetahuan yang lahir dari pengalaman pendampingan YTB, perspektif akademik dan aktivisme perempuan, maupun pengalaman keagamaan dalam mendampingi kelompok terpinggirkan memiliki kedekatan yang kuat dengan pengalaman sosial subjek, tetapi tidak secara otomatis memiliki kapasitas yang sama untuk menentukan arah kebijakan. Pengetahuan yang muncul dari arena politik melalui DPRD juga memiliki akses terhadap mekanisme representasi dan pengawasan, tetapi daya pengaruhnya terhadap kebijakan bergantung pada proses institusional dan konfigurasi politik yang melingkupinya.

Konfigurasi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan dalam produksi pengetahuan kebijakan bukan terletak pada ada atau tidak adanya pengetahuan alternatif, melainkan pada bagaimana pengetahuan tertentu memperoleh otoritas untuk menjadi dasar tindakan pemerintahan. Dalam konteks penelitian ini, klaim mengenai penutupan lokalisasi sebagai bentuk penanganan prostitusi memperoleh kekuatan karena didukung oleh kewenangan administratif dan politik. Sebaliknya, pengetahuan yang memperlihatkan bahwa prostitusi mengalami transformasi setelah penutupan, bahwa perempuan menghadapi kerentanan ekonomi dan sosial, atau bahwa pendekatan kemanusiaan dan pemberdayaan diperlukan, harus melalui arena dan mekanisme tertentu agar dapat memperoleh daya kebijakan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa regime of truth dalam penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak terbentuk melalui satu sumber kebenaran yang tunggal. Ia terbentuk melalui proses seleksi dan legitimasi terhadap berbagai klaim yang diproduksi oleh pemerintah, aparat, lembaga kesehatan dan sosial, DPRD, tokoh agama, YTB, akademisi/aktivis perempuan, serta media. Dalam proses tersebut, sebagian pengetahuan memperoleh posisi yang lebih kuat untuk mendefinisikan masalah dan menentukan tindakan, sedangkan pengetahuan lainnya tetap berada sebagai kritik, pengalaman, atau pengetahuan alternatif. Dalam pengertian

Foucauldian, kondisi ini menunjukkan bahwa kekuasaan bekerja bukan hanya melalui larangan atau tindakan represif, tetapi juga melalui kemampuan untuk menentukan apa yang dapat dikatakan sebagai pengetahuan yang sah mengenai prostitusi dan bagaimana pengetahuan tersebut digunakan dalam praktik pemerintahan (Foucault, 1980).

Dengan demikian, temuan pada bagian ini memperlihatkan bahwa transformasi kebijakan prostitusi di Kota Kupang tidak dapat dipahami hanya sebagai perubahan instrumen dari lokalisasi menuju penutupan atau dari penertiban menuju bentuk pengawasan yang lebih tersebar. Di balik perubahan tersebut terdapat transformasi dalam cara prostitusi diketahui dan dibicarakan. Pada satu sisi, prostitusi dikonstruksikan melalui bahasa moralitas, ketertiban, dan keamanan; pada sisi lain, muncul konstruksi yang menekankan kesehatan, perlindungan sosial, kemanusiaan, gender, relasi kuasa, dan pemberdayaan. Pertemuan dan kontestasi berbagai cara mengetahui tersebut menjadi bagian penting dari proses genealogis karena menunjukkan bahwa perubahan kebijakan berlangsung bersamaan dengan perubahan rezim pengetahuan yang memberikan legitimasi terhadap bentuk-bentuk intervensi tertentu.

Dengan demikian, Tabel 7.4 tidak hanya memetakan siapa yang memproduksi pengetahuan tentang prostitusi, tetapi memperlihatkan bagaimana pengetahuan, kewenangan, dan praktik pemerintahan saling berkelindan dalam membentuk objek kebijakan. Pertanyaan berikutnya bukan lagi sekadar mengenai pengetahuan apa yang diproduksi oleh masing-masing aktor, tetapi mengenai bagaimana perbedaan kapasitas, kepentingan, dan posisi kekuasaan antaraktor memungkinkan sebagian pengetahuan menjadi lebih berpengaruh daripada pengetahuan lainnya. Pertanyaan tersebut menjadi dasar untuk melihat lebih lanjut relasi kuasa dan kontestasi antaraktor dalam proses kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

G. AKTOR, INSTITUSI, DAN KONFIGURASI RELASI KUASA

Relasi kuasa dalam kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak berbentuk kepemilikan kekuasaan oleh satu aktor secara tetap, melainkan berlangsung secara relasional melalui perbedaan kewenangan, sumber daya, akses terhadap informasi, legitimasi, kapasitas organisasi, dan kemampuan memengaruhi keputusan. Karena itu, posisi seorang aktor dalam arena kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kedudukannya secara formal, tetapi juga oleh kemampuannya mengaktifkan sumber daya yang dimiliki dalam situasi tertentu.

Dalam konfigurasi tersebut, pemerintah kota menempati posisi strategis karena memiliki kewenangan formal untuk menetapkan agenda, mengoordinasikan perangkat daerah, mengalokasikan sumber daya, dan mengambil keputusan administratif. Namun, kewenangan formal tersebut tidak berarti bahwa pemerintah bekerja secara otonom. Keputusan pemerintah berinteraksi dengan tuntutan politik, tekanan opini publik, otoritas moral, pengetahuan profesional, kapasitas aparat, serta berbagai bentuk pengetahuan yang diproduksi oleh organisasi masyarakat dan aktor lainnya. Dengan demikian, kekuasaan pemerintah perlu dipahami sebagai bagian dari jaringan relasi yang terus dinegosiasikan, bukan sebagai kekuasaan yang bekerja secara linear dari negara kepada objek kebijakan.

Relasi tersebut menjadi lebih terlihat dalam proses penanganan Karang Dempel. Penutupan lokalisasi memperlihatkan kemampuan pemerintah untuk menggunakan kewenangan formal dalam mengubah status suatu ruang dan mengarahkan tindakan berbagai perangkat negara. Namun, perubahan administratif tersebut tidak secara otomatis menghapus praktik yang hendak diatur. Aktivitas prostitusi dapat berpindah, berubah bentuk, dan beradaptasi terhadap teknik pengawasan yang diterapkan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kekuasaan tidak hanya bekerja melalui kemampuan negara untuk menutup dan melarang, tetapi juga menghasilkan respons adaptif dari objek yang diatur. Dalam pengertian Foucauldian, keberadaan respons, penghindaran, negosiasi, dan adaptasi tersebut menunjukkan bahwa relasi kuasa selalu membuka kemungkinan bagi bentuk-bentuk resistensi.

Resistensi dalam konteks penelitian ini tidak harus dipahami sebagai perlawanan terbuka terhadap pemerintah. Ia dapat muncul melalui perubahan lokasi, perpindahan jaringan, penggunaan ruang privat, pemanfaatan teknologi digital, penghindaran pengawasan, maupun strategi lain untuk mempertahankan keberlangsungan aktivitas setelah perubahan kebijakan. Karena itu, perubahan dari lokalisasi menuju praktik yang lebih tersebar tidak semata-mata menunjukkan kegagalan pengawasan, tetapi juga memperlihatkan hubungan timbal balik antara teknik pemerintahan dan strategi adaptasi subjek yang diatur. Kebijakan menghasilkan bentuk pengawasan tertentu, sementara perubahan perilaku dan bentuk aktivitas mendorong pemerintah untuk menyesuaikan kembali teknik intervensinya.

Untuk melihat bagaimana relasi kuasa tersebut berlangsung secara konkret, analisis perlu ditempatkan dalam konfigurasi aktor dan institusi yang terlibat dalam arena kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Masing-masing aktor membawa sumber daya, kewenangan, kepentingan, dan bentuk legitimasi yang berbeda, sehingga posisi mereka dalam proses

kebijakan tidak bersifat setara. Pemerintah daerah dan DPRD memiliki otoritas formal dan politik, aparat memiliki kapasitas penegakan dan pengawasan, Dinas Sosial memiliki kewenangan pelayanan dan reintegrasi, sementara tokoh agama dan masyarakat, media, YTB, serta akademisi/aktivis perempuan berkontribusi melalui legitimasi normatif, produksi wacana, pengetahuan lapangan, kritik, dan advokasi. Interaksi di antara aktor-aktor tersebut membentuk arena tempat dominasi, negosiasi, kontestasi, legitimasi, pengawasan, dan resistensi berlangsung. Konfigurasi hubungan tersebut dapat dilihat pada Gambar 7.3.



Gambar 7.3. Konteks Kebijakan dan Kontestasi Masalah Publik

Gambar 7.3 memperlihatkan konfigurasi tersebut sebagai sebuah arena relasional. Pemerintah kota dan aparat memiliki sumber daya formal berupa kewenangan keputusan, koordinasi, akses terhadap ruang, dan kapasitas penegakan. DPRD memiliki sumber daya politik melalui fungsi legislasi, representasi, dan pengawasan. Dinas Sosial memiliki otoritas profesional serta sumber daya administratif yang berkaitan dengan perlindungan, rehabilitasi, dan reintegrasi. Tokoh agama memiliki otoritas normatif dan jaringan sosial, sedangkan YTB memiliki pengetahuan dan pengalaman pendampingan yang dekat dengan kelompok sasaran.

Akademisi/aktivis perempuan membawa sumber daya epistemik dan advokasi yang memungkinkan kritik terhadap konstruksi kebijakan dari perspektif gender dan relasi kuasa. Media memiliki kemampuan menghasilkan visibilitas dan membentuk sirkulasi informasi publik. Masing-masing sumber daya tersebut memiliki bentuk daya yang berbeda dan tidak dapat dipertukarkan secara langsung.

Dengan demikian, relasi antaraktor tidak dapat direduksi menjadi oposisi sederhana antara pemerintah sebagai pihak yang berkuasa dan masyarakat sebagai pihak yang dikuasai. Seorang aktor dapat memiliki posisi dominan dalam satu arena tetapi memiliki keterbatasan dalam arena lainnya. Pemerintah, misalnya, memiliki kewenangan formal yang tinggi, tetapi membutuhkan perangkat birokrasi untuk menerjemahkan keputusan ke dalam tindakan. Aparat memiliki kapasitas koersif, tetapi tidak memiliki otoritas yang sama dalam menentukan kebijakan kesehatan atau pemberdayaan. YTB dan akademisi/aktivis perempuan memiliki pengetahuan yang dekat dengan persoalan lapangan, tetapi kapasitas mereka untuk menentukan keputusan formal lebih terbatas. Tokoh agama dapat memiliki legitimasi sosial yang kuat, tetapi tidak memiliki kewenangan administratif untuk menetapkan kebijakan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kuasa bersifat tersebar dan bekerja melalui hubungan antarsumber daya.

Dalam konteks ini, DPRD menempati posisi penting sebagai arena pertemuan antara pengetahuan, kepentingan, dan representasi politik. Fungsi legislasi dan pengawasan memungkinkan DPRD mempersoalkan keputusan eksekutif, menyerap aspirasi, serta mempertanyakan konsekuensi kebijakan. Namun, posisi tersebut tidak dengan sendirinya menjadikan DPRD sebagai aktor yang menentukan seluruh arah kebijakan. Daya pengaruhnya bergantung pada bagaimana isu tersebut masuk ke dalam agenda politik, bagaimana informasi tersedia, serta bagaimana relasi antara eksekutif dan legislatif berlangsung. Dengan demikian, DPRD perlu dipahami sebagai bagian dari konfigurasi relasional, bukan sebagai aktor yang berada di luar jaringan kekuasaan pemerintah.

Hal yang sama berlaku bagi aktor nonnegara. YTB, akademisi/aktivis perempuan, dan tokoh agama tidak hanya berada pada posisi sebagai penerima atau pengkritik kebijakan. Melalui pengetahuan, pengalaman, legitimasi sosial, dan jaringan yang mereka miliki, aktor-aktor tersebut dapat memengaruhi cara persoalan didefinisikan dan alternatif penanganan dibicarakan. Akan tetapi, kemampuan memproduksi pengetahuan tidak identik dengan kemampuan mengubah keputusan. Di sinilah terlihat perbedaan antara kekuasaan epistemik, kekuasaan normatif, kekuasaan

politik, dan kekuasaan administratif. Keempatnya dapat saling memperkuat, tetapi juga dapat saling berkompetisi dalam menentukan arah kebijakan.

Perbedaan kapasitas tersebut menunjukkan bahwa posisi aktor dalam arena kebijakan tidak hanya ditentukan oleh siapa yang memiliki kewenangan formal, tetapi juga oleh sumber daya yang dapat mereka mobilisasi, kepentingan yang diperjuangkan, serta akses mereka terhadap proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, untuk melihat bagaimana ketimpangan dan pertukaran sumber daya tersebut membentuk relasi kuasa, diperlukan pemetaan yang lebih sistematis mengenai sumber daya atau otoritas, kepentingan dominan, serta posisi masing-masing aktor dalam arena kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Pemetaan tersebut disajikan dalam Tabel 7.5

Tabel 7.5 Matriks Aktor, Sumber Daya, Kepentingan, dan Posisi Kuasa

Aktor	Sumber daya/otoritas	Kepentingan dominan	Posisi dan kemungkinan relasi
Wali Kota/Pemerintah Kota	Keputusan, koordinasi, anggaran, agenda publik.	Ketertiban, legitimasi politik, citra kota, koordinasi layanan.	Dominan dalam agenda dan keputusan; bergantung pada implementasi perangkat daerah.
DPRD	Legislasi, pengawasan, representasi politik.	Akuntabilitas, aspirasi, evaluasi regulasi.	Dapat memperkuat atau mengoreksi eksekutif; data pengawasan perlu ditelusuri.
Dinas Sosial	Data penerima, rehabilitasi, bantuan, pemulangan.	Transisi sosial-ekonomi dan reintegrasi.	Otoritas administratif terhadap kategori penerima dan desain program.
Satpol PP/Kepolisian	Kewenangan operasi, akses ruang, penegakan.	Ketertiban, penindakan, pengumpulan informasi.	Daya koersif tinggi; memerlukan SOP perlindungan dan diferensiasi subjek.
Tokoh agama	Legitimasi nilai, jaringan komunitas, mobilisasi opini.	Kesusilaan, keluarga, citra sosial.	Pengaruh diskursif kuat; dapat membentuk agenda dan legitimasi penutupan.
Media	Produksi visibilitas, framing, sirkulasi informasi.	Nilai berita, akuntabilitas, perhatian publik.	Membesarkan isu tertentu; dapat memperkuat stigma atau kritik.

Aktor	Sumber daya/otoritas	Kepentingan dominan	Posisi dan kemungkinan relasi
YTB	Pengetahuan berbasis pengalaman pendampingan, jaringan penjangkauan dan layanan, serta kapasitas advokasi.	Perlindungan dan pemulihan PSP melalui pendekatan kemanusiaan, akses layanan, dan pengurangan kerentanan; pendekatan kemanusiaan tidak meniadakan dimensi moral.	Aktor nonnegara dengan kekuasaan epistemik dan sosial berbasis pengalaman lapangan. Dapat menghasilkan pengetahuan alternatif dan memengaruhi wacana/praktik penanganan melalui pendampingan dan advokasi, tetapi tidak memiliki kewenangan formal dalam penetapan kebijakan
Akademisi/aktivis permpuan	Penelitian, kritik, pengetahuan pengalaman, advokasi.	Bukti, perlindungan, evaluasi, akses layanan.	Menghasilkan pengetahuan tandingan; daya formal terbatas.

Sumber: Dikembangkan berdasarkan analisis kebijakan dan teori relasi kuasa

Tabel 7.5 memperlihatkan perbedaan sumber daya, kepentingan, dan posisi masing-masing aktor dalam arena kebijakan. Matriks tersebut juga menunjukkan bahwa kekuasaan tidak hanya terletak pada kewenangan untuk membuat keputusan, tetapi pada kemampuan menguasai sumber daya tertentu dan menggunakannya dalam relasi dengan aktor lain. Karena itu, posisi aktor perlu dibaca secara dinamis: pemerintah dapat mengandalkan kewenangan administratif, DPRD pada representasi politik, aparat pada daya koersif, lembaga kesehatan pada keahlian profesional, tokoh agama pada legitimasi normatif, YTB pada pengetahuan pendampingan, dan akademisi/aktivis perempuan pada pengetahuan kritis serta kapasitas advokasi.

Dalam perspektif tersebut, partisipasi juga perlu dipahami secara lebih kritis. Kehadiran aktor dalam sosialisasi atau forum konsultasi tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa mereka memiliki kemampuan memengaruhi kebijakan. Partisipasi substantif berkaitan dengan akses terhadap informasi, kesempatan menyampaikan alternatif, kemampuan memengaruhi keputusan, dan adanya mekanisme tindak lanjut terhadap masukan yang diberikan. Karena itu, temuan Nassa mengenai terbatasnya

keterlibatan masyarakat dan dominasi proses implementasi menjadi penting untuk menelusuri bukan hanya siapa yang hadir dalam proses kebijakan, tetapi siapa yang memiliki kapasitas untuk menentukan agenda, pilihan kebijakan, dan bentuk implementasi (Nassa, 2021).

Dengan demikian, konfigurasi relasi kuasa dalam penanganan prostitusi di Kota Kupang menunjukkan bahwa kebijakan terbentuk melalui jaringan hubungan yang tidak setara, tetapi juga tidak sepenuhnya statis. Kewenangan formal negara menjadi sumber daya penting, tetapi efektivitasnya selalu berhadapan dengan sumber daya pengetahuan, legitimasi sosial, representasi politik, kapasitas profesional, serta strategi adaptasi dan resistensi. Relasi tersebut menjelaskan mengapa perubahan kebijakan tidak hanya menghasilkan perubahan pada aturan dan institusi, tetapi juga mendorong perubahan strategi para aktor yang menjadi sasaran maupun bagian dari proses kebijakan.

H. RASIONALITAS DAN TEKNOLOGI PEMERINTAHAN

Pada titik ini, konsep governmentality digunakan untuk membaca rasionalitas yang mendasari tindakan pemerintahan serta teknologi yang digunakan untuk membuat prostitusi dapat diketahui, diklasifikasikan, diawasi, dan diintervensi. Dengan demikian, perhatian analisis bergeser dari siapa yang memiliki posisi kuasa menuju bagaimana kekuasaan dijalankan melalui seperangkat teknik pemerintahan tertentu (Foucault, 1991; Dean, 2010). *Governmentality* mengarahkan perhatian pada rasionalitas, kalkulasi, dan teknik yang digunakan untuk mengatur perilaku individu maupun populasi. Dalam konteks penelitian ini, penertiban, pendataan, pengawasan, pemulangan, bantuan, rehabilitasi, inspeksi tempat usaha, serta pemantauan melalui informasi masyarakat tidak dipahami sebagai tindakan administratif yang berdiri sendiri. Masing-masing mengandung cara tertentu dalam mendefinisikan masalah, mengidentifikasi subjek, menentukan ruang intervensi, dan membayangkan kondisi yang dianggap sebagai keadaan yang tertib atau terkendali. Dengan demikian, teknologi pemerintahan sekaligus memperlihatkan bagaimana pemerintah mengubah suatu konstruksi masalah menjadi objek yang dapat diatur.

Pada periode 1999–2017, rasionalitas pemerintahan terutama bertumpu pada prinsip keterlihatan dan keteraturan ruang. Konsentrasi aktivitas prostitusi dalam ruang tertentu memungkinkan pemerintah melakukan pendataan, pengawasan, penertiban, dan pengendalian melalui lokasi yang dapat dikenali. Dalam konfigurasi ini, keterlihatan menjadi kondisi penting bagi bekerjanya pemerintahan: semakin mudah suatu aktivitas ditempatkan, dikenali, dan diawasi, semakin mudah pula intervensi

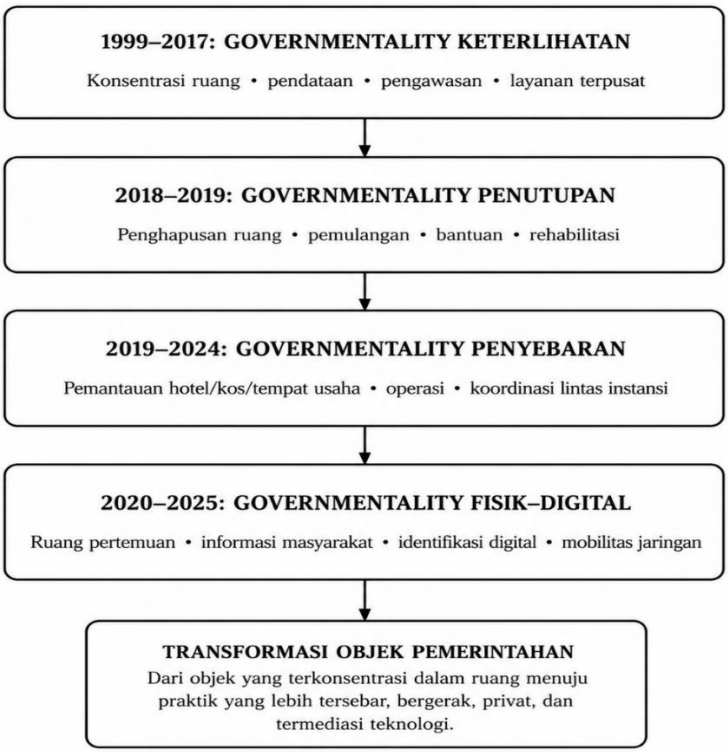
administratif dilakukan. Governmentality pada fase ini karena itu bekerja melalui pengaturan ruang, kategorisasi subjek, pendataan, dan pengawasan yang terpusat. Perubahan terjadi ketika penutupan Karang Dempel pada 2018–2019 mengubah objek dan medan intervensi pemerintah. Jika sebelumnya ruang lokalisasi menjadi titik utama pengendalian, setelah penutupan ruang tersebut tidak lagi menjadi pusat pengaturan. Pemerintah kemudian menggunakan teknologi yang berbeda, seperti pemulangan, bantuan, dan rehabilitasi, untuk mengelola konsekuensi sosial dari perubahan kebijakan. Pada saat yang sama, penghapusan ruang lokalisasi mengubah keterlihatan objek pemerintahan. Prostitusi tidak serta-merta hilang, tetapi menjadi lebih tersebar dan lebih sulit ditempatkan dalam satu ruang administratif. Dengan demikian, penutupan tidak hanya merupakan perubahan kebijakan, tetapi juga menghasilkan perubahan dalam cara pemerintah harus mengetahui dan mengintervensi objek yang diatur.

Pada periode 2019–2024, perubahan tersebut mendorong pergeseran dari pengendalian berbasis satu lokasi menuju pengawasan terhadap ruang-ruang yang lebih tersebar. Hotel, kos, tempat usaha, dan ruang sosial lainnya menjadi bagian dari medan pemantauan, sementara operasi dan koordinasi lintas institusi digunakan untuk merespons bentuk prostitusi yang tidak lagi terkonsentrasi. Governmentality pada fase ini menunjukkan perluasan medan pemerintahan: objek tidak lagi cukup dikendalikan melalui satu ruang yang ditetapkan, tetapi harus dilacak melalui jaringan ruang, informasi, dan koordinasi antarlembaga.

Memasuki periode 2020–2025, perkembangan teknologi komunikasi semakin mengubah karakter objek pemerintahan. Praktik prostitusi dapat berlangsung melalui ruang fisik sekaligus ruang digital, sementara komunikasi dan jaringan dapat bergerak melampaui batas lokasi tertentu. Karena itu, teknik pemerintahan juga mengalami perluasan menuju identifikasi digital, informasi masyarakat, pemantauan ruang-ruang pertemuan, serta penelusuran mobilitas jaringan. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa objek pemerintahan tidak lagi sepenuhnya berupa individu atau kelompok yang dapat dikenali melalui keberadaannya dalam suatu lokasi, tetapi juga berupa jaringan, informasi, dan mobilitas yang bergerak antara ruang fisik dan digital. Transformasi tersebut tidak berarti bahwa teknologi pemerintahan lama menghilang. Penertiban dan operasi tetap dapat berjalan bersamaan dengan rehabilitasi, bantuan sosial, pemantauan ruang, dan teknik pengawasan baru. Dengan demikian, governmentality dalam penanganan prostitusi di Kota Kupang bersifat berlapis: teknologi pemerintahan baru tidak sepenuhnya menggantikan teknologi sebelumnya, tetapi berkelindan dan disusun kembali sesuai

dengan perubahan bentuk objek yang hendak diatur. Perubahan teknologi komunikasi, misalnya, tidak menghapus pengawasan berbasis ruang, tetapi memperluas medan pengawasan dari lokasi fisik menuju jaringan dan informasi. Konfigurasi tersebut juga menghasilkan konsekuensi yang tidak selalu sepenuhnya sesuai dengan tujuan awal kebijakan. Penutupan ruang dapat mengurangi keterlihatan prostitusi pada lokasi tertentu, tetapi pada saat yang sama mendorong perubahan pola mobilitas dan bentuk aktivitas. Pemulangan dan bantuan dapat diarahkan pada reintegrasi sosial, tetapi keberlanjutannya bergantung pada kondisi ekonomi dan sosial setelah intervensi. Demikian pula, perluasan pengawasan dapat meningkatkan kemampuan pemerintah mengenali aktivitas yang tersebar, tetapi sekaligus berpotensi memperbesar persoalan kerahasiaan, stigma, dan kepercayaan terhadap institusi apabila tidak disertai diferensiasi subjek dan perlindungan yang memadai.

Dengan demikian, temuan penelitian menunjukkan adanya transformasi rasionalitas pemerintahan: dari upaya mengendalikan prostitusi melalui keterlihatan dan konsentrasi ruang, menuju penghapusan ruang lokalisasi, kemudian pengawasan terhadap praktik yang semakin tersebar, dan selanjutnya menuju konfigurasi pengaturan yang menggabungkan ruang fisik, informasi, mobilitas, dan teknologi digital. Transformasi ini menunjukkan bahwa perubahan kebijakan tidak hanya mengubah instrumen intervensi, tetapi juga mengubah cara pemerintah membentuk objek yang dapat diketahui, diawasi, dan diatur. Pola transformasi tersebut diringkas dalam Gambar 7.4.



Gambar 7.4 Transformasi Governmentality dan Teknologi Pemerintahan
Sumber: Dikembangkan berdasarkan Foucault (1991), Dean (2010), serta hasil analisis dokumen (2026).

Gambar tersebut memperlihatkan transformasi *governmentality* dari keterlihatan melalui konsentrasi ruang, menuju governmentality penutupan, governmentality penyebaran, dan selanjutnya governmentality fisik–digital. Rangkaian tersebut tidak dimaknai sebagai tahapan kemajuan yang linear atau sebagai penggantian total antara teknologi pemerintahan lama dan baru. Sebaliknya, setiap konfigurasi muncul sebagai respons terhadap perubahan objek dan kondisi yang hendak diatur, sekaligus menghasilkan medan persoalan baru bagi pemerintahan. Penutupan lokalisasi, misalnya, menghapus ruang yang sebelumnya menjadi pusat keterlihatan dan pengawasan, tetapi pada saat yang sama membuat praktik prostitusi lebih tersebar dan lebih sulit dipantau melalui satu titik. Perkembangan teknologi digital kemudian memperluas jangkauan komunikasi dan mobilitas jaringan, tetapi sekaligus menghadirkan persoalan baru berkaitan dengan identifikasi, privasi, pembuktian, serta koordinasi antaraktor.

Dengan demikian, transformasi governmentality menunjukkan perubahan cara pemerintah membuat objek prostitusi dapat diketahui, dipantau, dan diintervensi, sementara teknologi pemerintahan sebelumnya tetap dapat beroperasi dalam konfigurasi yang baru. Untuk memperjelas transformasi tersebut, setiap periode perlu dibaca berdasarkan hubungan antara rasionalitas yang mendasari kebijakan, teknologi pemerintahan yang digunakan, objek yang menjadi sasaran intervensi, serta perubahan medan pengaturan yang dihasilkannya. Pemetaan ini memungkinkan analisis tidak berhenti pada identifikasi instrumen kebijakan, tetapi menelusuri bagaimana cara pemerintah memahami dan mengatur prostitusi berubah dari waktu ke waktu. Berdasarkan hasil analisis dokumen dan data penelitian, hubungan antara rasionalitas dan teknologi pemerintahan pada masing-masing periode disajikan dalam Tabel berikut :

Tabel 7.5 Rasionalitas dan Teknologi Pemerintahan Menurut Periode

Periode	Rasionalitas	Teknologi utama	Efek/kontradiksi
1999–2017	Mengendalikan prostitusi melalui keterlihatan, konsentrasi, dan pengaturan ruang.	Penertiban lokasi, pendataan, pengawasan, dan pengendalian melalui ruang yang terpusat.	Aktivitas lebih mudah dipantau karena terkonsentrasi, tetapi lokalisasi sekaligus mempertahankan prostitusi sebagai objek yang terlembaga dan terlihat.
2018–2019	Menghapus ruang lokalisasi sebagai cara memutus legitimasi dan keberadaan prostitusi yang terkonsentrasi.	Penutupan, larangan, sosialisasi, pemulangan, bantuan, dan rehabilitasi	Penutupan menghasilkan keberhasilan administratif dan simbolik, tetapi menimbulkan persoalan transisi, keberlanjutan ekonomi, serta perubahan lokasi dan pola aktivitas.
2020-2025	Mengendalikan praktik yang semakin tersebar dan bergerak melalui kombinasi pengawasan ruang fisik dan informasi.	Identifikasi lokasi, inspeksi, operasi, informasi masyarakat, koordinasi lintas institusi, serta pemantauan yang berkaitan dengan	Objek semakin tersebar dan tidak mudah dipetakan melalui satu lokasi; jangkauan pengawasan meluas, tetapi data menjadi lebih fragmentaris

Periode	Rasionalitas	Teknologi utama	Efek/kontradiksi
		ruang dan jaringan digital.	dan muncul persoalan stigma, privasi, identifikasi, serta koordinasi.
Arah integratif	Menggeser rasionalitas dari pengendalian objek yang terkonsentrasi menuju pengelolaan objek yang tersebar, bergerak, dan sebagian termediasi teknologi.	Kombinasi penertiban, pengawasan ruang, pendataan, rehabilitasi, koordinasi, dan teknologi informasi.	Teknologi pemerintahan tidak sepenuhnya menggantikan teknik sebelumnya, tetapi berlapis dan dikonfigurasi ulang mengikuti perubahan bentuk objek yang diatur.

Sumber: Sintesis hasil analisis penelitian (2026).

Tabel tersebut menunjukkan bahwa rasionalitas pemerintahan tidak hanya menentukan teknik yang digunakan untuk mengatur prostitusi, tetapi juga membentuk ukuran mengenai kondisi yang dianggap sebagai keberhasilan penanganan. Dalam konfigurasi yang berorientasi pada keterlihatan ruang, ketiadaan lokalisasi atau berkurangnya keberadaan prostitusi pada ruang tertentu dapat menjadi tanda bahwa tujuan kebijakan telah tercapai. Namun, ukuran yang bertumpu pada keberadaan atau ketiadaan suatu lokasi tidak dengan sendirinya menangkap perubahan bentuk dan medan aktivitas setelah penutupan. Perpindahan ruang, perubahan pola mobilitas, keberlanjutan ekonomi, akses terhadap layanan, risiko eksploitasi dan kekerasan, serta keberlanjutan tindak lanjut sosial menunjukkan bahwa objek pemerintahan dapat bergeser tanpa sepenuhnya menghilang. Dengan demikian, transformasi governmentality menuntut perubahan pula pada cara pemerintah mengenali dan mengukur persoalan: dari sekadar mengendalikan keberadaan prostitusi pada ruang tertentu menuju kemampuan memahami risiko, kerentanan, dan perubahan bentuk praktik yang berlangsung di ruang yang semakin tersebar dan bergerak.

I. KONFIGURASI *POWER/KNOWLEDGE*, DISIPLIN, NORMALISASI, DAN BIOPOWER

Power/knowledge bekerja melalui proses kategorisasi yang memungkinkan pemerintah dan institusi lain mengenali objek intervensi. Pemerintah memerlukan kategori agar suatu persoalan dapat didata, ditangani, dan dihubungkan dengan kewenangan tertentu. Namun, kategori

tersebut sekaligus menghasilkan konsekuensi terhadap cara subjek dipahami dan diperlakukan. Kategori seperti “PSK eks Karang Dempel”, “prostitusi terselubung”, atau “korban perdagangan orang” tidak hanya mendeskripsikan keadaan, tetapi menghubungkan subjek dengan jalur intervensi yang berbeda. Kategori pertama dapat mengarahkan pada pemulangan atau bantuan, kategori kedua pada operasi dan pengawasan, sedangkan kategori ketiga membuka kemungkinan perlindungan dan penanganan sebagai korban. Dengan demikian, kategori administratif dan hukum bekerja secara produktif: ia membuat objek tertentu menjadi terlihat, dapat dihitung, dan dapat diintervensi, tetapi sekaligus dapat membatasi cara lain dalam memahami pengalaman subjek.

Mekanisme disiplin tampak melalui pengaturan ruang, pemeriksaan identitas, inspeksi, larangan, dan pengawasan terhadap perilaku. Teknik tersebut bekerja dengan membuat perilaku tertentu dapat diamati dan dibandingkan dengan aturan yang ditetapkan. Disiplin karena itu tidak hanya menghasilkan kepatuhan terhadap larangan, tetapi juga membentuk batas mengenai ruang, waktu, dan perilaku yang dianggap dapat diterima. Dalam konteks penanganan prostitusi, perubahan dari lokalisasi menuju ruang yang lebih tersebar menunjukkan bahwa perubahan teknologi pengawasan juga mengubah medan tempat disiplin bekerja.

Sementara itu, normalisasi bekerja melalui pembentukan standar mengenai perilaku, kesusilaan, ketertiban, dan citra kota yang dianggap sesuai. Bahasa mengenai kemaksiatan, penyakit masyarakat, pembinaan, atau kota yang tertib tidak sekadar memberikan penilaian moral, tetapi menciptakan pembeda antara perilaku yang dianggap normal dan perilaku yang diposisikan sebagai penyimpangan. Dalam proses tersebut, stigma dapat menjadi efek yang melampaui tindakan administratif karena kategori dan penilaian sosial dapat tetap melekat pada subjek setelah ia tidak lagi berada dalam ruang lokalisasi. Dengan demikian, normalisasi memperluas jangkauan kekuasaan dari tindakan pemerintah menuju pembentukan standar sosial mengenai siapa dan perilaku apa yang dianggap sesuai dengan tatanan yang diinginkan.

Biopower memperluas analisis dari pengaturan perilaku individu menuju pengelolaan kehidupan, risiko, mobilitas, dan kesejahteraan populasi. Dalam konteks penelitian ini, dimensi tersebut dapat dilihat ketika kebijakan tidak hanya diarahkan pada penertiban, tetapi juga pada pemulangan, bantuan, rehabilitasi, dan pengelolaan kondisi sosial kelompok yang menjadi sasaran intervensi. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan tidak hanya berusaha menghentikan perilaku yang dianggap menyimpang, tetapi juga mengatur kondisi

kehidupan subjek setelah intervensi dilakukan. Namun, pendekatan berbasis risiko dapat memiliki konsekuensi ambivalen ketika individu terutama dipahami melalui kategori populasi atau kerentanan tertentu. Temuan mengenai perubahan akses layanan setelah penutupan, sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian Nassa (2021), memperlihatkan bahwa perubahan konfigurasi ruang kebijakan juga dapat mengubah kemampuan institusi dalam menjangkau subjek yang menjadi sasaran intervensi.

Resistensi merupakan bagian internal dari relasi kuasa, bukan sesuatu yang berada di luar kekuasaan. Dalam konteks penelitian ini, permintaan penundaan penutupan, negosiasi bantuan, tetap tinggal sambil menunggu proses administratif, perpindahan lokasi, penggunaan ruang yang lebih privat, serta pemanfaatan platform digital dapat dibaca sebagai bentuk respons terhadap perubahan teknik pemerintahan. Respons tersebut tidak selalu merupakan perlawanan ideologis terhadap pemerintah. Sebagian merupakan strategi adaptasi untuk mempertahankan penghidupan, mengurangi risiko, atau menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan pengaturan. Karena itu, resistensi perlu dibaca secara kontekstual sebagai bagian dari dinamika timbal balik antara teknik pemerintahan dan respons subjek yang diatur.

Keempat mekanisme tersebut tidak bekerja secara terpisah. Kategorisasi menghasilkan objek pengetahuan; pengetahuan memungkinkan intervensi diarahkan; disiplin mengatur perilaku dan ruang; normalisasi memberikan standar mengenai perilaku yang dianggap sesuai; sementara biopower menghubungkan intervensi terhadap individu dengan pengelolaan risiko dan kondisi populasi. Pada saat yang sama, proses tersebut menghasilkan bentuk-bentuk subjektivasi tertentu dan memunculkan respons adaptif maupun resistensi. Untuk memperlihatkan hubungan antarmekanisme tersebut secara lebih sistematis. Tabel berikut memetakan konsep-konsep *Foucauldian* yang digunakan dalam penelitian ini, manifestasinya dalam praktik kebijakan, efek produktif yang dihasilkannya, serta risiko atau kontradiksi yang menyertainya.

Tabel 7.6 Konfigurasi Kekuasaan Foucauldian dan Manifestasi Empiris

Konsep	Manifestasi dalam kebijakan	Efek produktif	Risiko
Power/knowledge	Data penerima, laporan operasi, kategori administratif, terminologi hukum,	Membuat objek dapat diketahui, diklasifikasikan, dan dihubungkan dengan jalur	Kategori dapat menyederhanakan pengalaman dan meminggirkan pengetahuan

Konsep	Manifestasi dalam kebijakan	Efek produktif	Risiko
	dan pengetahuan hasil pendampingan	intervensi tertentu	tertentu
Disiplin	Pengawasan ruang, inspeksi, pemeriksaan identitas, larangan, dan penertiban	Membentuk keteraturan, kepatuhan, dan batas perilaku/ruang	Stigmatisasi, tekanan kepatuhan, dan perpindahan aktivitas ke ruang yang lebih tersembun
Normalisasi	Bahasa kemaksiatan, penyakit masyarakat, pembinaan, kesusilaan, dan citra kota	Membentuk standar perilaku dan menghasilkan legitimasi sosial bagi intervensi	Stigma, pelabelan, rasa malu, dan penguatan batas antara perilaku "normal" dan "menyimpang"
Biopower	Pendataan sosial, pemulangan, bantuan, rehabilitasi, serta pengelolaan kondisi dan risiko populasi	Mengarahkan intervensi pada kesejahteraan, risiko, dan keberlanjutan kehidupan subjek	Subjek dapat direduksi menjadi kategori risiko; kesinambungan layanan dapat terputus setelah perubahan kebijakan
Subjektivasi	Kategori seperti pelanggar, korban, penerima bantuan, pekerja, dan kelompok rentan	Membentuk identitas administratif dan membuka jalur intervensi tertentu	Satu subjek dapat ditempatkan dalam kategori berbeda antarlembaga dengan konsekuensi hak dan perlakuan yang berbeda
Resistensi	Penundaan, negosiasi, mobilitas, penggunaan ruang privat/digital, dan produksi narasi tandingan	Membuka ruang negosiasi, menghasilkan pengetahuan baru, dan mendorong penyesuaian kebijakan	Dapat direduksi menjadi ketidakpatuhan sehingga memicu pengawasan atau penertiban lebih lanjut

Sumber: Dikembangkan berdasarkan konsep Foucauldian dan hasil analisis dokumenter.

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa kekuasaan dalam penanganan prostitusi bersifat produktif sekaligus ambivalen. Pendataan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga menghasilkan identitas dan visibilitas tertentu; pengawasan tidak hanya membatasi perilaku, tetapi juga dapat mengubah lokasi dan strategi aktivitas; sementara bantuan dan rehabilitasi tidak hanya merupakan bentuk intervensi sosial, tetapi juga membentuk kategori subjek yang dianggap

memerlukan pembinaan atau reintegrasi. Demikian pula, kategorisasi dapat membuka akses terhadap perlindungan tertentu sekaligus menghasilkan pembatasan ketika satu kategori menutup kemungkinan pembacaan lain atas pengalaman subjek. Dengan demikian, efek kekuasaan tidak dapat dipahami hanya melalui tujuan formal kebijakan, tetapi perlu dilihat dari bagaimana teknik tersebut menghasilkan subjek, perilaku, pengetahuan, dan respons baru dalam praktik.

Konfigurasi tersebut memperlihatkan bahwa kekuasaan tidak bekerja melalui satu mekanisme tunggal. Power/knowledge, disiplin, normalisasi, dan biopower saling berkelindan dalam membentuk objek pemerintahan, sementara subjektivasi dan resistensi menunjukkan bahwa subjek tidak sepenuhnya pasif terhadap proses tersebut. Di sinilah perspektif genealogis menjadi penting: transformasi kebijakan tidak hanya menunjukkan perubahan aturan atau instrumen, tetapi perubahan dalam cara subjek didefinisikan, pengetahuan diproduksi, perilaku dinilai, kehidupan diatur, dan respons terhadap pengaturan dinegosiasikan.

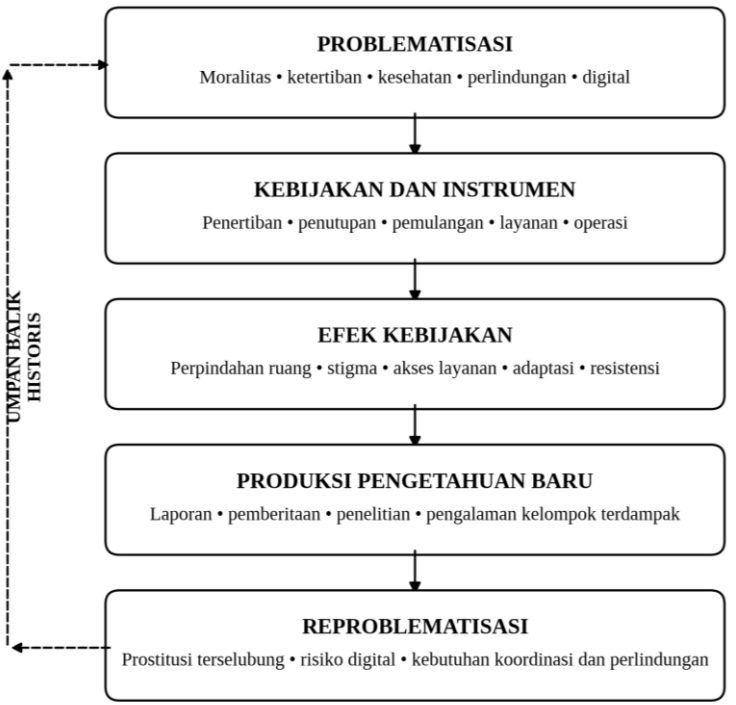
J. EFEK KEBIJAKAN DAN UMPAN BALIK HISTORIS

Kajian sebelumnya menunjukkan bahwa kebijakan tidak hanya bekerja melalui keputusan, instrumen, dan teknik pemerintahan, tetapi juga menghasilkan konsekuensi yang mengubah kondisi tempat kebijakan tersebut diterapkan. Konsekuensi tersebut tidak seluruhnya dapat dipahami sebagai keberhasilan atau kegagalan kebijakan karena sebagian merupakan hasil interaksi antara intervensi pemerintah, kondisi sosial-ekonomi, mobilitas subjek, jaringan sosial, dan respons berbagai aktor. Dalam perspektif genealogis, yang penting bukan hanya menentukan apakah suatu kebijakan mencapai tujuan formalnya, melainkan menelusuri apa yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut, bagaimana konsekuensi itu menjadi terlihat dan diketahui, serta bagaimana pengetahuan baru tersebut memengaruhi pembentukan persoalan kebijakan berikutnya.

Dalam konteks penanganan prostitusi di Kota Kupang, penutupan Karang Dempel dapat dipahami sebagai titik penting yang mengubah konfigurasi ruang, sasaran intervensi, pola layanan, dan cara pemerintah mengenali aktivitas yang sebelumnya terkonsentrasi dalam satu lokasi. Konsekuensi setelah penutupan—termasuk perubahan lokasi, perubahan kondisi ekonomi, perubahan akses terhadap layanan dan pendampingan, serta berkembangnya praktik yang semakin tersebar kemudian menghasilkan kebutuhan untuk mengetahui dan mengawasi bentuk-bentuk aktivitas yang tidak lagi mudah dikenali melalui satu ruang. Dengan

demikian, konsekuensi kebijakan menjadi bagian dari proses produksi pengetahuan baru, bukan sekadar hasil akhir dari suatu keputusan.

Pengetahuan yang dihasilkan dari laporan administratif, pemberitaan, penelitian, dan pengalaman pendampingan kemudian dapat mengubah cara masalah didefinisikan kembali. Apa yang sebelumnya dipahami sebagai persoalan lokalisasi dapat bergeser menjadi persoalan prostitusi terselubung, mobilitas, penggunaan ruang privat, risiko digital, atau kebutuhan koordinasi dan perlindungan. Pergeseran tersebut menunjukkan adanya umpan balik historis: kebijakan mengubah kondisi objek yang diatur, perubahan tersebut menghasilkan pengetahuan baru, dan pengetahuan baru membuka kemungkinan bagi reproblematisasi.



Gambar 7.5 Efek Kebijakan dan Umpan Balik Historis
Sumber: Dikembangkan berdasarkan Bacchi (2009), Foucault (1980), dan temuan dokumenter (2026).

Gambar tersebut menggambarkan bahwa hubungan antara problematisasi dan kebijakan bersifat sirkular, bukan linear. Problematisasi tertentu menghasilkan kebijakan dan instrumen pemerintahan; intervensi tersebut kemudian menghasilkan konsekuensi material, institusional, dan

diskursif; konsekuensi tersebut menjadi objek dokumentasi, pemberitaan, penelitian, dan pengalaman pendampingan yang menghasilkan pengetahuan baru. Pengetahuan tersebut selanjutnya dapat mengubah cara masalah dipahami dan memunculkan bentuk reproblematisasi. Dengan demikian, umpan balik historis tidak berarti bahwa setiap konsekuensi secara otomatis menghasilkan kebijakan baru, tetapi menunjukkan bahwa perubahan kondisi dan pengetahuan menyediakan medan baru bagi kontestasi mengenai apa yang dianggap sebagai masalah dan bagaimana masalah tersebut seharusnya ditangani.

Untuk menelusuri bagaimana konsekuensi kebijakan bekerja sebagai bagian dari proses genealogis, efek tersebut perlu dipetakan tidak hanya berdasarkan jenis dampaknya, tetapi juga berdasarkan bukti empiris dan perubahan yang ditimbulkannya terhadap cara objek pemerintahan dipahami. Pemetaan ini memungkinkan terlihat bahwa perubahan ruang, kondisi ekonomi, jangkauan layanan dan pendampingan, administrasi, ketertiban, serta penggunaan teknologi digital bukanlah konsekuensi yang berdiri sendiri. Masing-masing dapat mengubah keterlihatan objek, menghasilkan kebutuhan pengetahuan baru, dan memengaruhi bentuk intervensi berikutnya. Tabel berikut menyajikan hubungan tersebut dengan menghubungkan indikasi empiris, makna genealogis, dan implikasinya terhadap konfigurasi tata kelola.

Tabel 7.6 Efek Kebijakan Penutupan dan Arah Umpan Balik

Dimensi efek	Bukti/indikasi	Makna genealogis	Implikasi terhadap tata kelola
Ruang	Perpindahan ke hotel, kos, rumah, panti pijat, dan tempat hiburan.	Objek pemerintahan menjadi lebih tersebar dan tidak lagi mudah dikenali melalui satu lokasi.	Pengawasan perlu memahami pola ruang dan mobilitas tanpa menjadikan wilayah tertentu sebagai objek stigma
Kesehatan	Perubahan jangkauan layanan dan kesulitan mempertahankan kontak/tindak lanjut setelah penutupan	Penghapusan ruang terpusat mengubah kondisi yang sebelumnya memungkinkan layanan dan pendampingan dilakukan secara lebih terkonsentrasi	Penguatan rujukan, kerahasiaan, kesinambungan pendampingan, dan pendekatan berbasis komunitas
Ekonomi	Penurunan pendapatan serta	Penutupan mengubah kondisi	Asesmen kebutuhan individual dan

Dimensi efek	Bukti/indikasi	Makna genealogis	Implikasi terhadap tata kelola
	keterbatasan jangkauan bantuan/pelatihan pada masa transisi	sosial-ekonomi subjek dan menunjukkan bahwa perubahan ruang tidak identik dengan penyelesaian persoalan penghidupan	pendampingan keberlanjutan.
Administrasi	Perbedaan jumlah subjek yang tercatat dalam dokumentasi berbeda, termasuk angka 145 dan 129	Populasi sasaran tidak hanya ditemukan, tetapi dibentuk melalui proses pendataan, kategorisasi, dan perubahan mobilitas	Konsistensi definisi, dokumentasi perubahan basis data, dan penelusuran sumber angka
Ketertiban	Pemantauan lokasi terselubung dan operasi tempat hiburan.	Perubahan pola aktivitas menghasilkan perluasan medan pengawasan	SOP proporsional, diferensiasi subjek, dan mekanisme pengawasan yang dapat dipertanggungjawabkan
Digital	Komunikasi, jaringan, dan pertemuan berpindah ke platform serta ruang privat	Medan pemerintahan bergeser dari pengaturan teritorial menuju informasi, komunikasi, dan jaringan	Perlindungan data, investigasi terarah, literasi digital, dan koordinasi antarlembaga
Diskursus	Klaim mengenai "bebas prostitusi" berhadapan dengan temuan mengenai praktik yang berpindah dan berubah bentuk	Keberhasilan simbolik pada satu konfigurasi ruang tidak otomatis mengakhiri problematisasi; objek dapat muncul kembali dalam bentuk baru	Pengembangan pemahaman masalah yang mampu mengikuti perubahan bentuk praktik tanpa memperluas stigma

Sumber: Dikembangkan berdasarkan hasil analisis dokumen, wawancara, dan literatur penelitian.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa konsekuensi kebijakan tidak berhenti pada perubahan keberadaan suatu lokasi, tetapi meluas ke perubahan cara objek pemerintahan dapat diketahui, dijangkau, dan

diintervensi. Perpindahan aktivitas dari ruang yang terkonsentrasi menuju ruang yang lebih tersebar mengurangi keterlihatan melalui mekanisme lama sekaligus menciptakan kebutuhan akan bentuk pengetahuan dan pengawasan yang berbeda. Perubahan tersebut juga berpengaruh terhadap hubungan antara intervensi sosial, pendampingan, administrasi, dan pengawasan karena subjek tidak lagi berada dalam satu ruang yang memungkinkan berbagai fungsi pemerintahan berlangsung secara bersamaan.

Dimensi administrasi memperlihatkan bahwa perubahan objek juga merupakan perubahan terhadap cara populasi sasaran dibentuk secara institusional. Perbedaan pencatatan jumlah subjek, misalnya, tidak semata-mata merupakan persoalan ketidaktepatan angka, tetapi menunjukkan bahwa populasi kebijakan bergantung pada definisi, prosedur pendataan, waktu pencatatan, dan mobilitas subjek. Dengan demikian, data administratif bukan hanya cermin dari populasi yang telah ada, tetapi turut membentuk apa yang dapat dilihat dan dihitung oleh pemerintah.

Pada saat yang sama, perubahan ruang dan pola komunikasi menghasilkan medan pemerintahan yang semakin kompleks. Ketika aktivitas tidak lagi terpusat pada satu lokasi, pengawasan bergeser menuju hotel, kos, tempat usaha, ruang privat, jaringan sosial, dan sebagian ruang digital. Perubahan tersebut tidak menunjukkan pergantian total dari teknologi pemerintahan lama, melainkan konfigurasi ulang dan pelapisan teknik yang sudah ada. Penertiban tetap digunakan, tetapi berhadapan dengan kebutuhan identifikasi, koordinasi, pendampingan, dan pengelolaan informasi yang semakin kompleks.

Dalam perspektif genealogis, rangkaian tersebut menunjukkan bahwa efek kebijakan sekaligus menjadi kondisi bagi pembentukan pengetahuan dan problematisasi berikutnya. Ketika objek yang sebelumnya dipahami melalui kategori lokalisasi menjadi lebih tersebar, kategori dan teknik pemerintahan lama kehilangan sebagian daya jangkaunya. Kondisi tersebut membuka ruang bagi munculnya pengetahuan baru mengenai prostitusi terselubung, mobilitas, jaringan digital, risiko, dan kebutuhan perlindungan. Dengan demikian, kebijakan tidak menghasilkan titik akhir, tetapi menghasilkan konfigurasi sosial dan pengetahuan baru yang memungkinkan persoalan dipikirkan kembali.

K. KONTINUITAS, DISKONTINUITAS, DAN SEDIMENTASI KEBIJAKAN

Kajian sebelumnya memperlihatkan bahwa transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak berlangsung melalui penggantian total antara konfigurasi kebijakan lama dan konfigurasi

kebijakan baru. Perubahan berlangsung melalui kombinasi antara kontinuitas, diskontinuitas, dan sedimentasi. Kontinuitas menunjukkan unsur-unsur kebijakan yang tetap bertahan meskipun bentuk instrumennya berubah. Diskontinuitas menunjuk pada perubahan yang menggeser cara masalah, objek, atau ruang pemerintahan dikonstruksikan. Sementara itu, sedimentasi menunjukkan bahwa unsur-unsur yang berasal dari periode berbeda dapat tetap mengendap dan beroperasi secara bersamaan dalam konfigurasi kebijakan berikutnya.

Kontinuitas terutama terlihat pada tetap pentingnya ketertiban, pengawasan, kewenangan aparat, serta penggunaan intervensi berbasis ruang. Perubahan status Karang Dempel dan pergeseran lokasi aktivitas tidak menghilangkan orientasi pemerintah untuk membuat aktivitas yang dianggap bermasalah menjadi terlihat, dapat diidentifikasi, dan dapat diintervensi. Dengan demikian, perubahan bentuk kebijakan tidak sepenuhnya memutus rasionalitas pemerintahan sebelumnya, tetapi membawa sebagian unsur tersebut ke dalam konfigurasi yang baru.

Diskontinuitas terlihat ketika lokalisasi tidak lagi dipertahankan sebagai ruang resmi penanganan dan objek kebijakan bergeser dari lokasi yang terkonsentrasi menuju aktivitas yang lebih tersebar. Perubahan tersebut turut mengubah kategori subjek, sasaran pengawasan, kebutuhan informasi, serta cara pemerintah mengidentifikasi persoalan. Pada tahap berikutnya, muncul pula penekanan yang lebih kuat pada perlindungan, rehabilitasi, hak, risiko, dan penggunaan teknologi sebagai bagian dari cara baru memahami dan menangani persoalan.

Namun, perubahan tersebut tidak menghasilkan penghapusan terhadap diskursus dan teknologi pemerintahan sebelumnya. Unsur moralitas, ketertiban, kesehatan, perlindungan sosial, dan pengawasan tetap hadir dengan bobot yang berbeda-beda. Inilah yang dalam pembacaan genealogis dapat dipahami sebagai sedimentasi kebijakan: lapisan-lapisan rasionalitas dan praktik dari periode berbeda tidak sepenuhnya saling menggantikan, melainkan mengendap dan kemudian digunakan kembali sesuai dengan kebutuhan serta konfigurasi masalah pada periode berikutnya.

Dengan demikian, transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang lebih tepat dipahami sebagai re-konfigurasi daripada pergantian rezim kebijakan secara bersih. Perubahan ruang, kategori subjek, teknologi pengawasan, serta bahasa perlindungan menghasilkan bentuk kebijakan baru, tetapi tetap membawa sebagian logika lama ke dalam praktik pemerintahan. Ketegangan antara unsur-unsur tersebut menjelaskan mengapa satu subjek dapat ditempatkan secara berbeda sebagai pelanggar,

pekerja, korban, atau penerima bantuan bergantung pada institusi, tujuan intervensi, dan konteks kebijakan.

Untuk memperjelas pola perubahan tersebut, kontinuitas, diskontinuitas, dan sedimentasi perlu dibaca secara bersamaan pada beberapa dimensi kebijakan. Pemetaan berikut tidak dimaksudkan untuk mengulang uraian mengenai aktor, teknologi pemerintahan, atau efek kebijakan yang telah dibahas sebelumnya, tetapi untuk memperlihatkan hasil sintesis dari seluruh temuan tersebut dalam lintasan historis. Dengan cara ini, dapat dilihat bukan hanya apa yang berubah setelah penutupan lokalisasi, tetapi juga unsur-unsur apa yang tetap bertahan dan bagaimana unsur lama tersebut beroperasi bersama rasionalitas baru. Tabel berikut merangkum konfigurasi tersebut pada dimensi problematisasi, ruang, aktor, pengetahuan, teknologi pemerintahan, subjek, dan indikator keberhasilan.

Tabel 7.7 Kontinuitas, Diskontinuitas, dan Sedimentasi

Dimensi	Kontinuitas	Diskontinuitas	Sedimentasi
Problematisasi	Moralitas dan ketertiban tetap menjadi orientasi penting dalam mendefinisikan persoalan.	Muncul penekanan pada perlindungan, hak, risiko, dan dimensi digital.	Satu persoalan dapat dibaca secara bersamaan sebagai gangguan ketertiban, persoalan moral, risiko sosial, atau persoalan eksploitasi.
Ruang	Pengawasan terhadap lokasi tetap menjadi bagian penting dari intervensi	Lokalisasi formal dihapus dan aktivitas menjadi lebih tersebar.	Logika pengawasan ruang tetap dipertahankan, tetapi diterapkan pada ruang yang lebih beragam dan bergerak
Aktor	Pemerintah dan aparat tetap memiliki kewenangan formal yang kuat..	Peran YTB, akademisi/aktivis perempuan, dan tokoh agama semakin terlihat dalam produksi pengetahuan, kritik, legitimasi, dan pendefinisian masalah.	Kekuasaan kebijakan terbentuk melalui pertemuan kewenangan administratif, kekuasaan politik, legitimasi moral, dan pengetahuan nonnegara.
Pengetahuan	Laporan administratif, data	Pengetahuan mengenai dampak	Berbagai rezim pengetahuan—

Dimensi	Kontinuitas	Diskontinuitas	Sedimentasi
	penertiban, dan dokumentasi pemerintah tetap menjadi sumber penting.	kebijakan, perlindungan, hak, pengalaman pendampingan, dan perubahan bentuk praktik semakin diperhitungkan.	ketertiban, sosial, kesehatan, perlindungan, dan pengalaman—beroperasi secara bersamaan dan tidak selalu menghasilkan kategori yang sama.
Teknologi Pemerintahan	Penertiban, pengawasan, dan kontrol terhadap ruang tetap digunakan.	Penutupan, pemulangan, rehabilitasi, dan pengawasan terhadap praktik yang tersebar berkembang sebagai respons terhadap perubahan konfigurasi masalah.	Penertiban, bantuan sosial, rehabilitasi, pengawasan, dan teknik identifikasi dapat berjalan bersamaan dalam satu konfigurasi kebijakan.
Subjek	Kategori penyimpangan dan pelanggaran tetap digunakan dalam praktik penertiban.	Muncul dan menguatnya kategori korban, penerima bantuan, populasi berisiko, serta pekerja.	Satu subjek dapat memperoleh posisi berbeda sebagai pelanggar, korban, pekerja, atau penerima bantuan bergantung pada institusi dan tujuan intervensi.
Indikator keberhasilan	Ketiadaan lokasi atau keberhasilan penertiban tetap memiliki nilai simbolik dan administratif.	Dampak sosial, ekonomi, akses layanan, dan perubahan risiko mulai menjadi persoalan yang perlu diperhatikan.	Ukuran keberhasilan menjadi berlapis: pengendalian ruang, ketertiban, perlindungan, akses layanan, dan perubahan risiko dapat berjalan dengan ukuran yang berbeda.

Sumber: Sintesis hasil analisis genealogis (2026).

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak berlangsung sebagai penggantian menyeluruh antara rezim kebijakan lama dan rezim kebijakan baru. Kontinuitas terlihat dari tetap bertahannya orientasi ketertiban, pengawasan, kewenangan aparat, dan pengendalian terhadap ruang. Sementara itu, diskontinuitas muncul melalui penghapusan lokalisasi formal, perubahan sasaran intervensi, munculnya kategori perlindungan, serta

meluasnya perhatian terhadap praktik yang tersebar dan dimediasi teknologi. Dengan demikian, perubahan kebijakan berlangsung melalui pergeseran konfigurasi, bukan melalui pemutusan total terhadap praktik pemerintahan sebelumnya.

Temuan yang lebih penting secara genealogis terletak pada sedimentasi. Diskursus moral dan ketertiban tidak hilang ketika bahasa perlindungan, hak, rehabilitasi, atau risiko diperkenalkan. Demikian pula, teknologi penertiban tidak sepenuhnya digantikan oleh teknologi sosial dan perlindungan. Berbagai logika tersebut dapat hadir secara bersamaan, bahkan dalam satu rangkaian intervensi. Akibatnya, satu persoalan yang sama dapat memperoleh pembacaan berbeda tergantung pada institusi yang menanganinya, pengetahuan yang digunakan, dan tujuan intervensinya.

Sedimentasi tersebut juga menjelaskan mengapa perubahan terminologi kebijakan tidak selalu menghasilkan perubahan substantif dalam praktik pemerintahan. Pergeseran diskursus dari dominasi penertiban menuju orientasi perlindungan, misalnya, baru memiliki makna transformasional apabila diikuti perubahan dalam cara subjek dikategorikan, prosedur intervensi dijalankan, kewenangan didistribusikan, mekanisme perlindungan dibentuk, dan keberhasilan kebijakan didefinisikan. Sebaliknya, apabila perubahan terminologi hanya berlangsung pada tingkat bahasa kebijakan sementara kategorisasi, prosedur, distribusi kewenangan, dan indikator keberhasilan tetap mempertahankan logika lama, maka perubahan tersebut lebih tepat dipahami sebagai sedimentasi daripada transformasi substantif.

Dari perspektif genealogis, kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan merupakan hasil dari proses historis yang bersifat kumulatif sekaligus konfliktual. Setiap perubahan kebijakan membawa warisan dari konfigurasi sebelumnya, tetapi juga membuka ruang bagi kategori, pengetahuan, aktor, dan teknik pemerintahan baru. Karena itu, sejarah kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak dapat dijelaskan hanya sebagai rangkaian pergantian regulasi atau program, melainkan sebagai proses sedimentasi berbagai rasionalitas pemerintahan yang terus dinegosiasikan, dipertahankan, dan dikonfigurasi ulang.

L. REKONSTRUKSI GENEALOGI KEBIJAKAN DAN TEMUAN UTAMA

Rekonstruksi genealogi menunjukkan bahwa kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak berkembang melalui proses linear dari satu bentuk kebijakan menuju bentuk kebijakan berikutnya. Perubahan tersebut berlangsung melalui transformasi problematisasi, perubahan rezim

pengetahuan, konfigurasi relasi kuasa, pergeseran rasionalitas pemerintahan, serta efek kebijakan yang kemudian menghasilkan kebutuhan untuk merumuskan kembali persoalan. Dengan demikian, objek pemerintahan tidak bersifat tetap, melainkan berubah mengikuti cara prostitusi didefinisikan, diketahui, dikategorikan, dan diintervensi pada setiap periode.

Pada fase awal, prostitusi terutama dikonstruksikan sebagai persoalan yang dapat dikendalikan melalui pengaturan ruang dan keterlihatan. Perda Kota Kupang Nomor 39 Tahun 1999 menjadi salah satu titik institusionalisasi penting karena lokalisasi ditempatkan sebagai ruang yang dapat dikenali, didata, diawasi, dan ditertibkan. Dalam konfigurasi tersebut, keteraturan ruang menjadi salah satu dasar rasionalitas pemerintahan dalam menangani prostitusi.

Perubahan penting terjadi ketika lokalisasi Karang Dempel ditutup. Penutupan tidak sekadar mengubah status sebuah tempat, tetapi juga mengubah cara objek kebijakan dikonstruksikan. Ruang lokalisasi yang sebelumnya menjadi titik konsentrasi pengawasan kemudian diposisikan sebagai ruang yang harus dihapus. Pada saat yang sama, muncul perangkat pemulangan, bantuan, dan rehabilitasi yang memperkenalkan rasionalitas perlindungan dan reintegrasi ke dalam konfigurasi kebijakan. Dengan demikian, penutupan memperlihatkan pertemuan antara logika ketertiban, moralitas, perlindungan sosial, dan legitimasi politik.

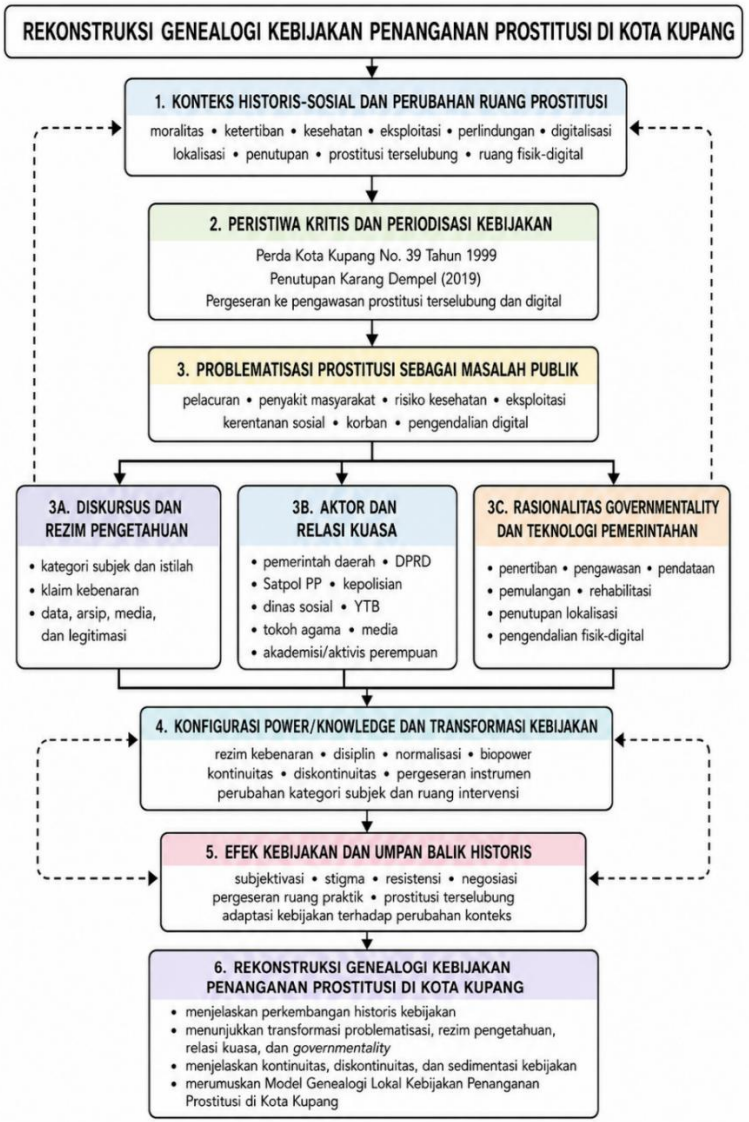
Namun, penghapusan lokalisasi tidak menghapus persoalan yang sebelumnya dilekatkan pada ruang tersebut. Perpindahan aktivitas ke tempat yang lebih tersebar menghasilkan objek pemerintahan baru yang lebih sulit dikenali melalui pendekatan teritorial. Kondisi tersebut mendorong perubahan teknologi pemerintahan dari pengendalian ruang yang terkonsentrasi menuju pemantauan lokasi yang tersebar, operasi, pertukaran informasi, dan koordinasi antarlembaga. Pada tahap berikutnya, penggunaan ruang privat dan teknologi digital semakin menggeser karakter objek dari ruang yang relatif terlokalisasi menuju jaringan aktivitas yang lebih bergerak dan tidak sepenuhnya dapat dijangkau melalui instrumen pengawasan teritorial.

Dalam proses tersebut, perubahan kebijakan tidak hanya merupakan respons terhadap perubahan objek, tetapi sekaligus turut menghasilkan bentuk objek baru melalui kategori, data, prosedur, dan teknik intervensinya. Subjek dapat ditempatkan secara berbeda sebagai pelanggar, pekerja, korban, penerima bantuan, atau populasi berisiko bergantung pada rezim pengetahuan dan institusi yang melakukan intervensi. Karena itu, transformasi kebijakan tidak dapat dipahami hanya sebagai perubahan

instrumen, melainkan sebagai perubahan dalam hubungan antara pengetahuan, kekuasaan, kategorisasi subjek, dan teknik pemerintahan.

Keseluruhan proses tersebut memperlihatkan bahwa genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang ditandai oleh kontinuitas sekaligus diskontinuitas. Logika ketertiban dan pengawasan tetap bertahan, sementara diskursus perlindungan, rehabilitasi, hak, risiko, dan digitalisasi masuk sebagai lapisan baru. Lapisan-lapisan tersebut tidak sepenuhnya menggantikan konfigurasi sebelumnya, tetapi berinteraksi dan berkompetisi dalam menentukan cara prostitusi dipahami dan ditangani. Genealogi kebijakan dengan demikian menunjukkan proses transformasi yang bersifat sedimentatif: kebijakan baru membawa jejak rasionalitas lama sekaligus menghasilkan kondisi yang mendorong munculnya problematisasi baru.

Temuan-temuan tersebut selanjutnya direkonstruksi ke dalam satu konfigurasi genealogis untuk memperlihatkan hubungan antardimensi yang telah dianalisis. Gambar 4.6 tidak dimaksudkan sebagai alur kebijakan yang linear, melainkan sebagai representasi hubungan historis yang bersifat dinamis dan berulang. Konteks dan peristiwa kritis membentuk problematisasi; problematisasi kemudian berhubungan dengan produksi pengetahuan, konfigurasi aktor dan relasi kuasa, serta rasionalitas dan teknologi pemerintahan. Interaksi ketiganya menghasilkan konfigurasi kebijakan dan efek tertentu yang selanjutnya memproduksi pengetahuan baru dan membuka ruang bagi reproblematisasi. Dengan demikian, gambar ini merangkum mekanisme genealogis yang menjelaskan bagaimana kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang terbentuk, berubah, dan dikonfigurasi ulang dari waktu ke waktu.



Gambar 7.6 Rekonstruksi Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang

Gambar tersebut memperlihatkan bahwa genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak dapat direduksi menjadi urutan perubahan regulasi. Perubahan kebijakan berlangsung melalui hubungan timbal balik antara cara masalah diproblematisasikan, pengetahuan yang memperoleh otoritas, aktor yang memiliki kemampuan memengaruhi arena

kebijakan, serta teknologi pemerintahan yang digunakan untuk mengatur subjek dan ruang. Setiap konfigurasi menghasilkan efek yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh pemerintah. Efek tersebut kemudian menjadi dasar bagi munculnya pengetahuan baru, perubahan sasaran intervensi, dan reproblematisasi berikutnya.

Dengan demikian, temuan utama penelitian ini adalah bahwa transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang berlangsung melalui perubahan konfigurasi, bukan penggantian total. Lokalisasi sebagai teknologi pengaturan ruang dapat dihapus, tetapi logika pengawasan dan ketertiban tetap berlanjut dalam bentuk yang berbeda. Pada saat yang sama, diskursus perlindungan, rehabilitasi, hak, dan kemanusiaan berkembang melalui aktor-aktor nonnegara seperti YTB, akademisi/aktivis perempuan, dan tokoh agama, tetapi tidak selalu memiliki kekuatan yang sama untuk mengubah keputusan administratif dan politik. Genealogi dengan demikian memperlihatkan bagaimana berbagai rasionalitas tersebut bertemu, bernegosiasi, berkompetisi, dan mengendap dalam konfigurasi kebijakan lokal.

Pada titik ini, kebijakan penanganan prostitusi tidak lagi dipahami semata-mata sebagai instrumen pemerintah untuk mengatasi suatu masalah yang telah ada sebelumnya. Kebijakan justru turut memproduksi cara baru dalam melihat masalah, mengidentifikasi subjek, menentukan ruang intervensi, membentuk kategori, dan menetapkan ukuran keberhasilan. Inilah yang menjadi dasar bagi perumusan Model Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang sebagai hasil sintesis penelitian.

Rekonstruksi pada Gambar 7.6 selanjutnya perlu ditempatkan dalam hubungan langsung dengan rumusan masalah penelitian agar temuan genealogis yang telah dibahas tidak berhenti pada pemetaan proses historis dan konfigurasi analitis. Sintesis diperlukan untuk menunjukkan bagaimana perubahan problematisasi, produksi pengetahuan, konfigurasi relasi kuasa, serta transformasi governmentality secara bersama-sama menjelaskan perkembangan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Oleh karena itu, Tabel berikut menyajikan keterkaitan antara setiap rumusan masalah, temuan empiris utama, konsep analitis yang digunakan untuk membaca temuan tersebut, serta bentuk triangulasi dan penguatan bukti.

Tabel 7.8 Matriks Sintesis Temuan Berdasarkan Rumusan Masalah

Rumusan masalah	Temuan empiris utama	Konsep analitis	Sintesis Temuan
1. Bagaimana perkembangan historis kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang?	Kebijakan berkembang dari pengaturan dan penertiban ruang, menuju penutupan lokalisasi, pemantauan ruang tersebar, dan perluasan pengawasan ke ruang fisik-digital.	Genealogi, *emergence*, *critical events*, kontinuitas, diskontinuitas, sedimentasi.	Perubahan kebijakan tidak berlangsung linear, tetapi melalui transformasi dan sedimentasi rasionalitas pemerintahan.
2. Bagaimana diskursus dan rezim pengetahuan mengenai prostitusi diproduksi, dipertahankan, dikontestasikan, dan ditransformasikan?	Diskursus moralitas, ketertiban, kesehatan, perlindungan, dan digitalisasi saling berkompetisi sekaligus bersedimentasi. Pengetahuan pemerintah dan aparat berinteraksi dengan pengetahuan DPRD, YTB, akademisi/aktivis perempuan, tokoh agama, media, dan penelitian terdahulu.	Problematisasi, *discourse*, *regime of truth*, *power/knowledge*.	Perubahan kebijakan berlangsung melalui perubahan dan kontestasi mengenai cara prostitusi didefinisikan, dikategorikan, dan diketahui.
3. Bagaimana konfigurasi relasi kuasa antaraktor dan praktik governmentality membentuk rasionalitas, strategi, serta teknologi pemerintahan?	Pemerintah dan aparat memiliki kewenangan formal dan koersif, sementara DPRD, YTB, akademisi/aktivis perempuan, tokoh agama, dan media memengaruhi legitimasi, pengetahuan, serta arah pembicaraan kebijakan. Teknologi pemerintahan	*Power relations*, *governmentality*, disiplin, normalisasi, *biopower*, subjektivasi, resistensi.	Governmentality terbentuk melalui hubungan timbal balik antara kewenangan, pengetahuan, teknik pemerintahan, dan adaptasi subjek.

Rumusan masalah	Temuan empiris utama	Konsep analitis	Sintesis Temuan
	berubah mengikuti perubahan keterlihatan objek.		
4. Bagaimana genealogi kebijakan dapat direkonstruksi berdasarkan perkembangan historis, transformasi diskursus dan rezim pengetahuan, konfigurasi relasi kuasa, serta governmentality?	erubahan kebijakan menunjukkan hubungan rekursif: problematisasi → kebijakan → efek → produksi pengetahuan baru → reproblematisasi → penyesuaian teknologi pemerintahan.	Genealogi, konfigurasi, umpan balik historis, kontinuitas, diskontinuitas, sedimentasi.	Genealogi kebijakan Kota Kupang merupakan transformasi konfigurasi antara sejarah, diskursus, pengetahuan, kuasa, dan governmentality, bukan sekadar pergantian regulasi atau instrumen.

Sumber: Dikembangkan berdasarkan hasil analisis

Tabel tersebut memperlihatkan keterhubungan antara empat rumusan masalah dan keseluruhan temuan penelitian. Perkembangan historis memberikan konteks bagi perubahan problematisasi; transformasi diskursus dan rezim pengetahuan menjelaskan bagaimana objek kebijakan dikonstruksikan dan diperdebatkan; sedangkan konfigurasi relasi kuasa dan governmentality menjelaskan bagaimana definisi masalah tersebut diterjemahkan ke dalam rasionalitas, strategi, dan teknologi pemerintahan. Keempat dimensi tersebut tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling membentuk dalam proses yang berlangsung secara historis.

Dengan demikian, temuan penelitian tidak menunjukkan adanya satu rezim kebijakan yang sepenuhnya menggantikan rezim sebelumnya. Sebaliknya, unsur moralitas, ketertiban, kesehatan, perlindungan, dan digitalisasi mengalami kontinuitas, diskontinuitas, dan sedimentasi dalam konfigurasi kebijakan yang berubah. Efek dari kebijakan sebelumnya kemudian menjadi bagian dari kondisi yang memunculkan pengetahuan dan problematisasi baru. Dalam perspektif genealogis, hubungan tersebut menjelaskan bahwa transformasi kebijakan di Kota Kupang berlangsung melalui proses yang bersifat kontingen, konfliktual, dan berulang, bukan melalui perkembangan kebijakan yang linear.

Sintesis tersebut menjadi dasar bagi argumentasi utama penelitian bahwa kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang dapat dipahami sebagai hasil perubahan hubungan antara problematisasi, rezim pengetahuan, relasi kuasa, dan governmentality. Dengan kerangka tersebut,

perubahan dari lokalisasi menuju pengaturan ruang tersebar dan fisik-digital tidak hanya merupakan perubahan instrumen kebijakan, tetapi menunjukkan transformasi terhadap objek pemerintahan, cara subjek dikategorikan, sumber pengetahuan yang memperoleh otoritas, serta teknik yang digunakan untuk mengatur perilaku dan risiko.

Atas dasar hubungan tersebut, genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang dapat dipahami sebagai proses rekursif, di mana problematisasi menghasilkan bentuk intervensi tertentu, intervensi menghasilkan efek dan pengetahuan baru, kemudian efek tersebut membuka ruang bagi reproblematisasi dan penyesuaian teknologi pemerintahan. Dengan demikian, temuan penelitian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan tidak semata-mata merupakan pergantian regulasi atau instrumen, tetapi merupakan transformasi konfigurasi hubungan antara sejarah, diskursus, pengetahuan, kuasa, subjek, dan praktik pemerintahan.

M. ANALISIS GENEALOGIS DAN TRANSFORMASI KEBIJAKAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

Kajian ini membahas temuan penelitian dengan menempatkannya dalam dialog antara perspektif genealogi Foucauldian, pendekatan problematisasi, studi proses kebijakan, serta penelitian terdahulu. Pembahasan tidak dimaksudkan untuk mengulang rangkaian empiris yang telah disajikan pada subbab sebelumnya, melainkan untuk menjelaskan makna teoretis dari transformasi problematisasi, produksi pengetahuan, konfigurasi relasi kuasa, governmentality, dan efek kebijakan dalam penanganan prostitusi di Kota Kupang. Dengan demikian, temuan empiris diperlakukan bukan hanya sebagai rangkaian peristiwa kebijakan, tetapi sebagai bukti mengenai bagaimana suatu objek sosial dibentuk, dikategorikan, diatur, dan terus dipersoalkan kembali dalam praktik pemerintahan.

1. Perkembangan Historis sebagai Genealogi, Bukan Kronologi Linear

Perkembangan kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak dapat dipahami sebagai perpindahan linear dari kebijakan yang dianggap lama menuju kebijakan yang lebih modern. Perubahan tersebut lebih tepat dibaca sebagai transformasi konfigurasi pemerintahan yang berlangsung melalui pertemuan antara persoalan yang muncul, pengetahuan yang tersedia, kepentingan aktor, dan teknik intervensi yang berkembang pada setiap periode. Dalam perspektif genealogis, perubahan kebijakan tidak

terutama dicari dalam suatu titik awal yang tunggal, tetapi dalam kondisi yang memungkinkan suatu bentuk problematisasi dan intervensi menjadi masuk akal pada suatu masa tertentu.

Dalam konteks tersebut, penutupan lokalisasi merupakan titik penting bukan semata-mata karena mengubah status sebuah ruang, tetapi karena mengubah cara pemerintah mendefinisikan objek yang harus diatur. Ketika lokalisasi tidak lagi dipandang sebagai mekanisme pengendalian yang dapat dipertahankan, ruang tersebut dikonstruksikan sebagai bagian dari masalah yang harus dihapus. Dengan demikian, perubahan kebijakan sekaligus merupakan perubahan terhadap kriteria mengenai apa yang dianggap sebagai solusi. Temuan ini memperluas penelitian Nassa dan Kleden dengan menunjukkan bahwa dampak penutupan tidak hanya berada pada tingkat sosial dan administratif, tetapi juga berhubungan dengan perubahan rezim pengetahuan dan rasionalitas pemerintahan (Nassa, 2021; Kleden, 2021).

Temuan tersebut juga memperlihatkan pentingnya konsep sedimentasi. Munculnya diskursus perlindungan, kesehatan, dan digitalisasi tidak menghapus sepenuhnya rasionalitas moralitas dan ketertiban. Sebaliknya, berbagai rasionalitas tersebut berlapis dan dapat diaktifkan secara berbeda oleh aktor dan institusi. Karena itu, perubahan kebijakan lebih tepat dipahami sebagai konfigurasi yang mengalami penyesuaian daripada pergantian rezim secara menyeluruh.

Secara teoretis, temuan ini memperkuat pemahaman bahwa kebijakan merupakan proses yang bersifat kontingen dan rekursif. Efek kebijakan sebelumnya dapat menghasilkan persoalan baru, pengetahuan baru, dan kebutuhan intervensi baru. Dengan demikian, genealogi kebijakan di Kota Kupang tidak berhenti pada pertanyaan mengenai kapan kebijakan berubah, tetapi menjelaskan mengapa suatu bentuk pemerintahan menjadi mungkin, bagaimana ia memperoleh legitimasi, dan bagaimana efeknya kemudian menyediakan kondisi bagi bentuk intervensi berikutnya.

2. Problematisasi, Diskursus, dan Rezim Pengetahuan

Problematisasi prostitusi di Kota Kupang mengalami perubahan bukan karena terdapat satu definisi masalah yang kemudian digantikan oleh definisi lain secara utuh, melainkan karena beberapa representasi masalah terus berkompetisi dan berlapis. Perspektif WPR membantu menjelaskan bahwa kebijakan tidak sekadar merespons masalah yang telah tersedia, tetapi turut membentuk cara masalah tersebut dipahami. Dalam konteks penelitian ini, perubahan dari lokalisasi sebagai objek penertiban menuju prostitusi terselubung dan kemudian praktik fisik-digital menunjukkan

bahwa perubahan kebijakan sekaligus menghasilkan perubahan terhadap objek yang hendak diperintah (Bacchi, 2009; Bacchi & Goodwin, 2016).

Hal penting yang ditemukan adalah bahwa setiap problematisasi sekaligus menghasilkan silences. Ketika prostitusi dipahami terutama sebagai persoalan moral dan ketertiban, dimensi ekonomi, kesehatan, dan pengalaman subjek cenderung berada di luar pusat perhatian. Sebaliknya, ketika perlindungan atau kesehatan memperoleh legitimasi, persoalan agensi, stigma, dan kemungkinan eksploitasi tidak selalu otomatis terselesaikan. Karena itu, tidak terdapat satu kategori yang dapat menjelaskan seluruh pengalaman. Temuan ini mendukung pandangan bahwa kategori kebijakan selalu memiliki konsekuensi terhadap siapa yang menjadi terlihat, siapa yang memperoleh perlindungan, dan siapa yang berpotensi tetap berada di luar jangkauan kebijakan.

Dalam konteks tersebut, kontribusi penelitian ini terletak pada penunjukan bahwa perubahan diskursus perlu dibedakan dari perubahan terminologi. Pergeseran bahasa menuju perlindungan belum dapat disebut transformasional apabila kategorisasi subjek, prosedur intervensi, distribusi kewenangan, dan indikator keberhasilan masih mempertahankan logika pengendalian sebelumnya. Dengan demikian, perubahan diskursus baru memperoleh makna substantif ketika ia mengubah praktik pemerintahan yang mengikutinya

3. Power/Knowledge dan Politik Data Kebijakan

Perbedaan data mengenai jumlah subjek kebijakan menunjukkan bahwa politik data merupakan bagian dari praktik power/knowledge. Perbedaan angka tidak semata-mata menunjukkan persoalan teknis pencatatan, tetapi memperlihatkan bahwa suatu populasi menjadi "terhitung" melalui kriteria, waktu, tujuan, dan mekanisme administratif tertentu. Temuan mengenai perbedaan angka 145 dan 129 orang yang bersumber dari data sekunder mengenai jumlah PSK yang didata di Karang Dempel menunjukkan adanya perubahan angka populasi sasaran pada tahapan dokumentasi yang berbeda (ANTARA, 2018; JPNN.com, 2018). Perbedaan tersebut tidak dengan sendirinya dapat dijelaskan sebagai kesalahan pencatatan, karena sumber yang tersedia tidak memberikan dasar yang cukup untuk memastikan penyebab perubahan jumlah tersebut. Namun, perbedaan itu memperlihatkan bahwa jumlah subjek kebijakan diproduksi dan diperbarui melalui proses pendataan, verifikasi, serta kepentingan administratif tertentu. Dengan demikian, data tidak hanya menggambarkan objek kebijakan, tetapi ikut membentuk objek tersebut.

Temuan ini penting karena menunjukkan adanya ketimpangan epistemik dalam proses kebijakan. Pengetahuan yang mudah diterjemahkan menjadi angka jumlah orang, tempat, operasi, penerima bantuan, atau kasus lebih mudah memperoleh status administratif dibandingkan pengetahuan mengenai rasa aman, pengalaman stigma, strategi bertahan, atau hambatan memperoleh layanan. Karena itu, persoalan power/knowledge dalam penelitian ini tidak berhenti pada pertanyaan mengenai siapa yang memiliki informasi, tetapi juga menyangkut jenis pengetahuan apa yang dapat masuk ke dalam sistem pemerintahan dan diterjemahkan menjadi keputusan.

Dalam perspektif tersebut, keberadaan pengetahuan tandingan dari YTB, akademisi/aktivis perempuan, dan penelitian terdahulu menjadi penting. Pengetahuan tersebut memperluas objek kebijakan dengan menghadirkan dimensi kemanusiaan, pengalaman, hak, dan dampak yang tidak selalu terlihat dalam data administratif. Namun, produksi pengetahuan tandingan tidak otomatis menghasilkan perubahan kebijakan. Daya pengaruhnya tetap ditentukan oleh kemampuan memasuki arena keputusan dan menerjemahkan pengetahuan tersebut ke dalam kategori, prosedur, indikator, dan mekanisme kebijakan.

4. Relasi Kuasa, Governmentality, dan Transformasi Teknologi Pemerintahan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa perubahan governmentality di Kota Kupang berkaitan erat dengan perubahan cara objek pemerintahan menjadi terlihat. Ketika prostitusi terkonsentrasi dalam ruang tertentu, pengaturan ruang, pendataan, dan penertiban memungkinkan pemerintah membangun keterlihatan administratif. Ketika objek menjadi tersebar, teknologi pemerintahan tidak hilang, tetapi mengalami perluasan melalui inspeksi, operasi, informasi masyarakat, dan koordinasi antarlembaga. Perkembangan ruang digital kemudian semakin mengubah kondisi tersebut karena objek pemerintahan tidak lagi sepenuhnya melekat pada wilayah teritorial tertentu.

Temuan ini memperlihatkan bahwa governmentality bekerja bukan hanya melalui larangan atau tindakan koersif, tetapi melalui produksi pengetahuan, pengaturan keterlihatan, klasifikasi subjek, distribusi layanan, dan pembentukan perilaku. Dengan demikian, razia, pendataan, rehabilitasi, bantuan, layanan, dan pengawasan digital dapat dipahami sebagai teknologi pemerintahan yang berbeda tetapi saling berhubungan dalam mengelola populasi dan risiko (Foucault, 1991; Dean, 2010).

Pada saat yang sama, transformasi teknologi pemerintahan menghasilkan kontradiksi. Upaya meningkatkan keterlihatan untuk kepentingan pengawasan dapat meningkatkan risiko paparan identitas. Perlindungan yang diberikan melalui kategorisasi korban dapat membuka akses terhadap layanan, tetapi kategorisasi yang tidak tepat dapat menghasilkan eksklusi. Demikian pula, penutupan ruang yang dimaksudkan untuk mengurangi prostitusi dapat menghasilkan penyebaran objek sehingga pemerintah membutuhkan teknik pengawasan yang lebih luas. Karena itu, temuan penelitian menunjukkan bahwa teknologi pemerintahan memiliki sifat produktif sekaligus ambivalen.

Temuan tersebut memperluas pemahaman governmentality dengan menunjukkan bahwa perubahan teknologi pemerintahan di tingkat lokal tidak semata-mata mengikuti desain formal kebijakan. Ia juga terbentuk sebagai respons terhadap efek kebijakan sebelumnya dan adaptasi subjek yang diatur. Dengan demikian, terdapat hubungan rekursif antara teknologi pemerintahan → perubahan perilaku dan ruang → produksi pengetahuan baru → penyesuaian teknologi pemerintahan. Hubungan inilah yang menjadi salah satu dasar penting dalam rekonstruksi genealogis kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang.

N. SINTESIS TEORITIK: GENEALOGI KEBIJAKAN, DISKURSUS, RELASI KUASA DAN GOVERNMENTALITY

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang tidak dapat dijelaskan secara memadai hanya sebagai rangkaian keputusan administratif atau perubahan regulasi. Perubahan tersebut terbentuk melalui hubungan dinamis antara perkembangan historis, problematisasi, produksi pengetahuan, konfigurasi relasi kuasa, proses kebijakan, dan praktik governmentality. Oleh karena itu, temuan penelitian didialogkan dengan tiga perspektif teoretik yang digunakan dalam penelitian, yaitu *perspektif Foucauldian, perspektif What's the Problem Represented to be? (WPR)* dari Bacchi, dan perspektif kebijakan publik dari Michael Hill. Ketiganya digunakan secara komplementer dengan fungsi analitis yang berbeda. Foucault digunakan untuk menjelaskan bagaimana diskursus, pengetahuan, relasi kuasa, governmentality, dan teknologi pemerintahan membentuk objek serta subjek kebijakan; Bacchi digunakan untuk mengidentifikasi bagaimana prostitusi direpresentasikan sebagai masalah melalui kebijakan dan konsekuensi dari representasi tersebut; sedangkan Hill digunakan untuk membaca proses kebijakan,

konfigurasi aktor, arena keputusan, serta hubungan antara formulasi dan implementasi kebijakan.

Dengan dialog ketiga perspektif tersebut, perubahan kebijakan dapat dianalisis bukan hanya sebagai perubahan isi kebijakan, tetapi sebagai proses ketika suatu masalah didefinisikan, diproduksi sebagai pengetahuan, dipertarungkan oleh aktor, diterjemahkan ke dalam keputusan, dan diwujudkan melalui praktik pemerintahan.

Tabel 7.9 Dialog Temuan dengan Perspektif Teoritik

Dimensi Temuan	Temuan Penelitian	Dialog Teoritik	Kontribusi terhadap Rekonstruksi Genalogi
PErkembangan Historis	Kebijakan bergerak dari pengaturan ruang, penutupan lokalisasi, pengawasan ruang tersebar hingga pengawasan fisik-digital.	Foucault: genealogi, *emergence*, kontinuitas dan diskontinuitas. Hill: proses kebijakan berlangsung dalam konteks institusional dan historis yang berubah.	Perubahan kebijakan dipahami sebagai proses historis yang tidak linear dan tidak sekadar pergantian regulasi.
Problematisasi	Prostitusi dikonstruksikan sebagai persoalan moralitas, ketertiban, kesehatan, perlindungan, dan kemudian persoalan yang berkaitan dengan ruang digital.	Bacchi: kebijakan tidak hanya merespons masalah, tetapi merepresentasikan apa yang dianggap sebagai masalah. Foucault: diskursus membentuk objek yang dapat diketahui dan diatur.	Transformasi kebijakan menunjukkan perubahan cara prostitusi dipahami sebagai objek pemerintahan.
Produksi pengetahuan	Pemerintah, aparat, DPRD, YTB, akademisi/aktivis perempuan, tokoh agama, media, dan penelitian menghasilkan klaim serta pengetahuan yang berbeda.	Foucault: *power/knowledge* dan *regime of truth*. Hill: pengetahuan dan kepentingan aktor masuk ke dalam proses kebijakan.	Rezim pengetahuan terbentuk melalui hubungan antara otoritas pengetahuan, kepentingan, dan arena kebijakan.
Aktor dan proses kebijakan	Pemerintah dan aparat memiliki kewenangan formal, sementara DPRD	Hill: aktor, arena, proses formulasi dan implementasi kebijakan. Foucault:	Kebijakan merupakan hasil konfigurasi aktor dan relasi kuasa,

Dimensi Temuan	Temuan Penelitian	Dialog Teoritik	Kontribusi terhadap Rekonstruksi Genalogi
	dan aktor nonnegara memengaruhi agenda, legitimasi, pengetahuan, dan kontestasi.	kuasa bersifat relasional dan tersebar.	bukan keputusan satu aktor secara tunggal.
Governmentality	Teknologi pemerintahan berubah dari pengaturan ruang menuju penutupan, pemantauan ruang tersebar, rehabilitasi, layanan sosial, dan pengawasan fisik-digital.	Foucault: governmentality sebagai rasionalitas dan teknik pemerintahan. Hill: penerjemahan kebijakan ke dalam praktik implementasi.	Perubahan instrumen menunjukkan perubahan rasionalitas pemerintahan sekaligus proses penerjemahan kebijakan dalam institusi.
Subjektivasi dan resistensi	Subjek dikategorikan sebagai pelanggar, korban, penerima bantuan, atau populasi berisiko; muncul negosiasi, mobilitas, dan strategi adaptasi.	Foucault: subjektivasi, disiplin, normalisasi, dan resistensi. Bacchi: kategorisasi menghasilkan efek tertentu terhadap subjek.	Subjek bukan penerima pasif kebijakan, tetapi dibentuk sekaligus merespons praktik pemerintahan.
Efek dan umpan balik	Penutupan menghasilkan efek pada ruang, ekonomi, kesehatan, administrasi, dan ketertiban yang kemudian mendorong penyesuaian kebijakan.	Bacchi: efek problematisasi. Hill: implementasi menghasilkan konsekuensi yang memengaruhi proses kebijakan selanjutnya. Foucault: reproblematisasi dan transformasi governmentality.	Efek kebijakan menjadi bagian dari proses genealogis yang memunculkan pengetahuan dan intervensi berikutnya.

Sumber: Sintesis hasil penelitian dan dialog teoritik (2026)

Tabel tersebut menunjukkan bahwa ketiga perspektif teoretik tidak bekerja sebagai kerangka yang saling menggantikan, melainkan sebagai perangkat analitis yang saling melengkapi. Bacchi membantu mengungkap bahwa prostitusi tidak hadir sebagai masalah yang sepenuhnya objektif sebelum kebijakan, tetapi menjadi policy problem melalui cara tertentu

dalam merepresentasikan persoalan. Hill melengkapi pembacaan tersebut dengan menunjukkan bahwa representasi masalah kemudian bergerak dalam arena kebijakan melalui interaksi aktor, kepentingan, kewenangan, proses formulasi, dan implementasi. Sementara itu, perspektif Foucauldian memungkinkan penelitian melampaui pertanyaan mengenai siapa yang membuat kebijakan dengan menelusuri bagaimana diskursus, pengetahuan, relasi kuasa, dan governmentality membentuk kondisi yang memungkinkan suatu representasi masalah memperoleh legitimasi dan diterjemahkan menjadi teknik pemerintahan tertentu.

Hubungan ketiga perspektif tersebut memperlihatkan bahwa transformasi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang berlangsung pada lebih dari satu tingkat. Pada tingkat problematisasi, terjadi perubahan dalam cara prostitusi dikonstruksikan sebagai persoalan; pada tingkat proses kebijakan, terjadi perubahan dalam konfigurasi aktor, arena, dan instrumen; sedangkan pada tingkat governmentality, perubahan tersebut diterjemahkan ke dalam teknik pengaturan ruang, penutupan, pendataan, pemulangan, bantuan, pengawasan, dan bentuk pengendalian yang semakin tersebar. Dengan demikian, perubahan kebijakan tidak dapat direduksi menjadi perubahan norma hukum, karena perubahan tersebut sekaligus mengubah objek yang diatur, aktor yang terlibat, pengetahuan yang dianggap relevan, serta cara pemerintah memperoleh dan menggunakan informasi untuk melakukan intervensi.

Temuan ini juga menunjukkan adanya hubungan rekursif antara problematisasi, proses kebijakan, dan governmentality. Representasi tertentu mengenai prostitusi membuka ruang bagi pilihan kebijakan tertentu; pilihan tersebut kemudian menghasilkan konsekuensi material, administratif, dan diskursif; konsekuensi tersebut menghasilkan pengetahuan baru dan memunculkan persoalan yang sebelumnya tidak sepenuhnya terlihat; selanjutnya, persoalan baru tersebut menjadi dasar bagi problematisasi dan intervensi berikutnya. Dalam kerangka ini, implementasi bukan sekadar tahap akhir dari proses kebijakan sebagaimana dapat dibaca secara linear, tetapi menjadi arena tempat kebijakan menghasilkan efek, negosiasi, adaptasi, dan pengetahuan baru. Di titik inilah perspektif Hill mengenai proses kebijakan bertemu dengan pembacaan Foucauldian mengenai governmentality dan dengan analisis Bacchi mengenai efek problematisasi.

Dengan demikian, kontribusi utama dialog teoretik dalam penelitian ini terletak pada kemampuan menjelaskan transformasi kebijakan sebagai proses yang sekaligus bersifat diskursif, institusional, relasional, dan genealogis. Bacchi menjelaskan bagaimana “masalah” dibentuk melalui

representasi kebijakan; Hill menjelaskan bagaimana representasi tersebut beroperasi dalam proses dan konfigurasi aktor kebijakan; sedangkan Foucault menjelaskan bagaimana pengetahuan, kuasa, dan rasionalitas pemerintahan memungkinkan representasi tersebut menjadi praktik pengaturan. Ketiganya menghasilkan pembacaan yang lebih utuh bahwa kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang bukan sekadar respons terhadap prostitusi sebagai fenomena sosial, melainkan merupakan proses historis pembentukan objek, subjek, pengetahuan, kewenangan, dan teknologi pemerintahan.

Atas dasar sintesis tersebut, genealogi kebijakan dalam penelitian ini dapat dipahami sebagai proses transformasi yang tidak linear. Perubahan dari pengaturan lokalisasi menuju penutupan, kemudian menuju pengawasan terhadap praktik yang lebih tersebar dan fisik-digital, tidak menunjukkan bahwa rezim kebijakan lama sepenuhnya hilang dan digantikan oleh rezim baru. Sebaliknya, unsur-unsur lama tetap beroperasi dan berkelindan dengan rasionalitas baru. Karena itu, transformasi kebijakan lebih tepat dipahami sebagai rekonfigurasi hubungan antara problematisasi, aktor, pengetahuan, relasi kuasa, dan teknologi pemerintahan. Sintesis inilah yang menjadi dasar bagi penarikan kesimpulan genealogis penelitian mengenai bagaimana kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang terbentuk, berubah, dan memperoleh bentuknya pada periode yang berbeda.

O. MODEL GENEALOGI KEBIJAKAN PENANGANAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

Berdasarkan keseluruhan temuan penelitian, Model Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang dirumuskan sebagai sintesis dari hubungan antara konteks historis, peristiwa kritis, problematisasi, produksi pengetahuan, konfigurasi aktor dan relasi kuasa, rasionalitas governmentality, teknologi pemerintahan, serta efek kebijakan dan umpan balik historis. Model ini tidak menggambarkan hubungan sebab-akibat yang linear, melainkan menunjukkan proses genealogis yang memungkinkan suatu bentuk kebijakan muncul, memperoleh legitimasi, menghasilkan efek, kemudian menghadirkan pengetahuan dan persoalan baru yang dapat mengubah arah intervensi berikutnya.

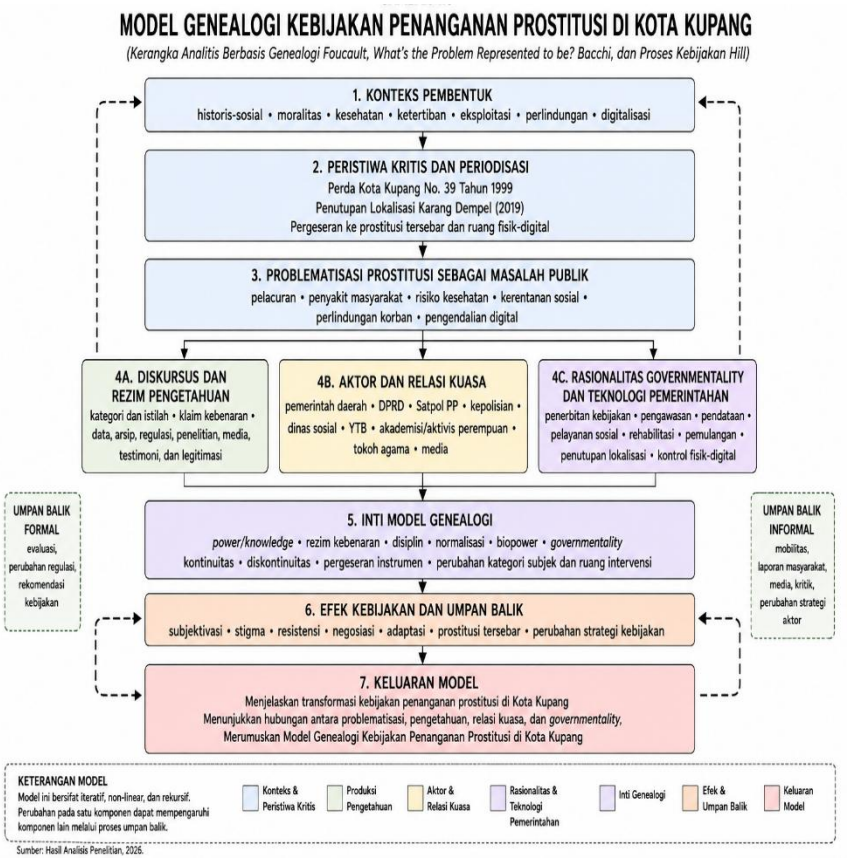
Konteks historis dan peristiwa kritis menjadi kondisi pembentuk yang memengaruhi bagaimana prostitusi diproblematisasikan pada periode tertentu. Problematisasi tersebut kemudian berhubungan dengan produksi diskursus dan rezim pengetahuan, konfigurasi aktor serta relasi kuasa, dan

rasionalitas governmentality yang menentukan bagaimana masalah diterjemahkan ke dalam teknologi pemerintahan. Dalam konteks Kota Kupang, konfigurasi tersebut memperlihatkan perubahan dari pengaturan prostitusi melalui ruang yang terkonsentrasi menuju penutupan lokalisasi, pengawasan terhadap ruang yang semakin tersebar, dan perluasan perhatian terhadap dimensi fisik-digital.

Inti model terletak pada hubungan antara power/knowledge, rezim kebenaran, disiplin, normalisasi, biopower, dan governmentality. Hubungan tersebut menjelaskan bahwa kebijakan tidak hanya mengatur aktivitas prostitusi, tetapi juga membentuk kategori subjek, menentukan bentuk pengetahuan yang dianggap sah, mengatur keterlihatan, serta menetapkan teknik intervensi yang dapat digunakan pemerintah. Pada saat yang sama, aktor nonnegara seperti YTB, akademisi/aktivis perempuan, tokoh agama, dan media turut memproduksi pengetahuan, legitimasi, kritik, maupun konstruksi alternatif yang dapat memengaruhi arena kebijakan, meskipun kemampuan mereka tidak selalu setara dengan kewenangan formal pemerintah.

Efek kebijakan kemudian menjadi bagian dari proses genealogis, bukan sekadar hasil akhir intervensi. Penutupan lokalisasi, misalnya, menghasilkan perubahan pada ruang, ekonomi, layanan, administrasi, dan pola aktivitas. Perubahan tersebut memunculkan pengetahuan baru mengenai praktik yang lebih tersebar dan kemudian mendorong penyesuaian teknologi pemerintahan. Dengan demikian, model menunjukkan adanya hubungan umpan balik antara kebijakan, efek, pengetahuan, dan reproblematisasi.

Sifat khusus model terletak pada konfigurasi empiris Kota Kupang, khususnya pada hubungan antara perubahan ruang prostitusi, peristiwa penutupan Karang Dempel, perubahan kategori kebijakan, konfigurasi aktor, dan transformasi teknologi pemerintahan. Model ini tidak dimaksudkan sebagai formula universal, tetapi sebagai konstruksi analitis yang lahir dari rekonstruksi genealogis dalam konteks lokal. Penerapannya pada daerah lain memerlukan pengujian kembali terhadap sejarah, aktor, rezim pengetahuan, relasi kuasa, dan teknologi pemerintahan yang bekerja pada konteks masing-masing.



Gambar 7.7 Model Genealogi Lokal Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang

Gambar tersebut memperlihatkan bahwa genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang bukan merupakan proses linear dari satu kebijakan menuju kebijakan berikutnya. Model menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara konteks historis, problematisasi, diskursus dan pengetahuan, aktor serta relasi kuasa, governmentality, teknologi pemerintahan, dan efek kebijakan. Perubahan pada satu konfigurasi dapat mengubah konfigurasi lainnya melalui proses umpan balik. Dengan demikian, model ini menegaskan temuan utama penelitian bahwa transformasi kebijakan terjadi melalui rekonfigurasi hubungan antara apa yang dianggap sebagai masalah, pengetahuan yang memperoleh legitimasi, aktor yang memiliki kemampuan memengaruhi kebijakan, serta teknologi yang digunakan untuk mengatur subjek dan ruang prostitusi

Rangkaian temuan tersebut selanjutnya disintesiskan untuk merumuskan komponen dan proposisi analitis yang membentuk Model Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang. Sintesis ini tidak dimaksudkan untuk mengubah temuan empiris menjadi generalisasi universal, melainkan untuk mengabstraksikan pola hubungan yang ditemukan antara konteks historis, problematisasi, produksi pengetahuan, relasi kuasa, governmentality, transformasi kebijakan, serta efek dan umpan baliknya. Dengan demikian, proposisi yang dirumuskan berfungsi sebagai perangkat analitis untuk menjelaskan bagaimana perubahan kebijakan berlangsung dalam konfigurasi lokal Kota Kupang. Tabel berikut memperlihatkan komponen model beserta proposisi analitis dan indikator empiris yang menjadi dasar pembentukannya.

Tabel 7.10 Komponen dan Proposisi Analitis Model Genealogi Kebijakan Penanggulangan Prostitusi Di Kota Kupang

Komponen	Proposisi analitis	Indikator empiris
Konteks/peristiwa kritis	Perubahan hukum, politik, sosial, kesehatan, dan teknologi membuka kondisi kemungkinan munculnya kebijakan baru.	Regulasi, keputusan, perubahan institusi, krisis, operasi, inovasi platform.
Problematisasi	Cara prostitusi direpresentasikan menentukan apa yang terlihat sebagai masalah.	Istilah, asumsi, tujuan, keheningan, dan klaim urgensi.
Power/knowledge	Pengetahuan memperoleh daya pemerintahan ketika diakui sebagai sah dan diterjemahkan ke dalam kategori, data, prosedur, serta tindakan.	Produsen data, laporan, statistik, keahlian, otoritas, dan akses forum kebijakan
Relasi kuasa	Arah kebijakan terbentuk melalui konfigurasi dominasi, koalisi, negosiasi, marginalisasi, dan resistensi antaraktor.	Aktor, sumber daya, agenda, partisipasi, konflik, negosiasi, jaringan, dan bentuk resistensi.
Governmentality	Rasionalitas pemerintahan diterjemahkan melalui	Penertiban, pendataan, layanan sosial, pemulangan, bantuan,

Komponen	Proposisi analitis	Indikator empiris
	teknologi yang membentuk perilaku dan populasi.	rehabilitasi, operasi, inspeksi, dan pengawasan fisik-digital.
Transformasi kebijakan	Perubahan kebijakan berlangsung melalui kontinuitas, diskontinuitas, dan sedimentasi, bukan melalui penggantian rezim secara sepenuhnya bersih.	Perubahan instrumen, sasaran, kategori subjek, ruang intervensi, SOP, dan indikator keberhasilan.
Efek/umpan balik	Efek kebijakan menghasilkan pengalaman, pengetahuan, respons, dan perubahan kondisi yang dapat membuka reproblematisasi serta penyesuaian kebijakan berikutnya.	Perpindahan ruang, perubahan akses layanan, stigma, risiko, keluhan, resistensi, penelitian, laporan, dan respons institusi.

Sumber: Dikembangkan dari hasil penelitian (2026).

Tabel menunjukkan bahwa Model Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang tidak dibangun dari satu variabel penyebab, melainkan dari konfigurasi proses yang saling berhubungan. Konteks dan peristiwa kritis membentuk kondisi kemungkinan bagi problematisasi; problematisasi berhubungan dengan produksi pengetahuan dan pembentukan kategori; pengetahuan beroperasi dalam relasi kuasa antaraktor; relasi tersebut diterjemahkan melalui rasionalitas dan teknologi pemerintahan; sedangkan penerapan kebijakan menghasilkan efek yang dapat mengubah kondisi, pengetahuan, dan problematisasi berikutnya.

Proposisi tersebut sekaligus menunjukkan karakter non-linear dari model. Perubahan kebijakan tidak selalu dimulai dari perubahan regulasi, tetapi dapat dipicu oleh perubahan konteks, konflik antaktor, munculnya pengetahuan baru, perubahan teknologi, maupun efek kebijakan sebelumnya. Oleh karena itu, model ini digunakan bukan sebagai skema prediktif, melainkan sebagai kerangka untuk menelusuri hubungan historis dan relasional yang memungkinkan suatu bentuk kebijakan muncul, bertahan, berubah, atau menghasilkan konsekuensi yang kemudian membuka ruang bagi kebijakan berikutnya.

Kekuatan model terletak pada kemampuannya menghubungkan temuan empiris yang sebelumnya dianalisis secara terpisah ke dalam satu konfigurasi genealogis. Dengan demikian, model tidak hanya menjelaskan perubahan instrumen penanganan prostitusi, tetapi juga memperlihatkan transformasi cara prostitusi dipahami sebagai masalah, cara subjek dikategorikan, pengetahuan yang memperoleh legitimasi, aktor yang memiliki kemampuan memengaruhi kebijakan, serta teknologi pemerintahan yang digunakan untuk mengatur ruang, perilaku, dan populasi.

BAB 8

SINTESIS GENEALOGIS KEBIJAKAN PROSTITUSI DI KOTA KUPANG

A. PERKEMBANGAN HISTORIS KEBIJAKAN

Perkembangan historis kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang menunjukkan adanya perubahan konfigurasi kebijakan dari pengendalian melalui ruang terlokalisasi menuju penutupan lokalisasi, penyebaran praktik ke ruang yang lebih tersebar, dan perluasan pengawasan ke ruang fisik serta digital. Periode 1999–2017 ditandai oleh pengaturan dan pengendalian melalui ruang lokalisasi yang secara administratif memungkinkan pemerintah mengenali, mendata, dan mengawasi objek kebijakan. Periode 2018–2019 menjadi titik perubahan penting melalui penutupan Lokalisasi Karang Dempel, yang menggeser orientasi kebijakan dari pengaturan ruang menuju penghapusan ruang lokalisasi.

Setelah penutupan, periode 2019–2024 memperlihatkan perubahan konfigurasi objek kebijakan melalui perpindahan aktivitas ke ruang yang lebih privat, tersebar, dan kurang mudah terlihat. Perubahan tersebut kemudian mendorong penyesuaian teknik pengawasan dan perluasan sasaran intervensi. Pada periode 2025–2026, perhatian pemerintah semakin diarahkan pada lokasi dan jaringan yang tidak lagi terpusat pada satu kawasan, termasuk tempat hiburan dan ruang komunikasi digital. Dengan demikian, perkembangan historis tersebut tidak menunjukkan pergantian rezim kebijakan secara bersih, melainkan kombinasi antara kontinuitas orientasi ketertiban dan pengawasan dengan diskontinuitas dalam ruang, sasaran, instrumen, dan teknologi pemerintahan.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa penutupan lokalisasi merupakan peristiwa kritis dalam genealogis kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang. Peristiwa tersebut tidak mengakhiri persoalan yang menjadi sasaran kebijakan, tetapi mengubah bentuk dan keterlihatan objek

pemerintahan sekaligus menciptakan kondisi bagi munculnya problematisasi dan instrumen kebijakan berikutnya.

B. TRANSFORMASI DISKURSUS DAN REZIM PENGETAHUAN

Diskursus dan rezim pengetahuan mengenai prostitusi di Kota Kupang diproduksi, dipertahankan, dikontestasikan, dan ditransformasikan melalui persilangan wacana moralitas, ketertiban umum, kesehatan, eksploitasi seksual, perdagangan orang, perlindungan sosial, hak, dan perkembangan teknologi digital. Pada fase awal, prostitusi terutama dipahami melalui kerangka ketertiban dan moralitas yang memungkinkan lokalisasi diposisikan sebagai ruang yang dapat diatur dan diawasi. Dalam perkembangan berikutnya, diskursus tersebut berhadapan dengan konstruksi mengenai perlindungan, kesehatan, korban eksploitasi, hak, dan kebutuhan sosial-ekonomi, sehingga objek kebijakan tidak lagi memiliki satu makna yang stabil.

Kontestasi tersebut tampak dalam perbedaan cara aktor pemerintah, aparat, DPRD, YTB, akademisi/aktivis perempuan, tokoh agama, media, dan sumber pengetahuan lainnya mendefinisikan persoalan serta menawarkan bentuk penanganan. Pengetahuan yang dihasilkan tidak memiliki daya yang sama karena kemampuannya memengaruhi kebijakan bergantung pada otoritas institusional, legitimasi sosial, akses terhadap arena keputusan, dan kemampuan menerjemahkan pengetahuan menjadi tindakan kebijakan. Dengan demikian, rezim pengetahuan mengenai prostitusi terbentuk melalui relasi antara pengetahuan, institusi, dan kekuasaan.

Temuan juga menunjukkan bahwa satu subjek dapat dikategorikan secara berbeda sebagai pelanggar, korban, pekerja, penerima bantuan, atau populasi berisiko, bergantung pada institusi dan tujuan intervensi. Karena itu, terminologi dan kategori kebijakan tidak sekadar berfungsi sebagai bahasa administratif, tetapi ikut membentuk objek pemerintahan, menentukan jalur intervensi, serta memengaruhi akses terhadap perlindungan dan layanan. Kebaruan penting dari temuan ini adalah bahwa transformasi diskursus tidak dapat dipahami hanya dari perubahan istilah, tetapi harus dilihat dari perubahan kategori subjek, prosedur intervensi, distribusi kewenangan, dan konsekuensi material yang menyertainya.

C. RELASI KUASA DAN GOVERNMENTALITY

Konfigurasi relasi kuasa dalam kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang menunjukkan bahwa pemerintah bukan satu-satunya produsen arah kebijakan, meskipun pemerintah daerah dan aparat memiliki

kewenangan formal yang paling kuat dalam pengambilan keputusan dan penegakan. DPRD berperan melalui fungsi legislasi, pengawasan, dan representasi politik; YTB, akademisi/aktivis perempuan, dan tokoh agama berkontribusi melalui pengetahuan, kritik, legitimasi sosial, serta produksi wacana alternatif; media memengaruhi visibilitas persoalan; sementara kelompok terdampak, meskipun berada pada posisi struktural yang lebih rentan, memiliki pengalaman dan strategi adaptasi yang dapat memengaruhi dinamika kebijakan. Relasi tersebut berlangsung melalui dominasi, negosiasi, koalisi, kontestasi, marginalisasi, dan resistensi.

Dalam perspektif governmentality, perubahan kebijakan menunjukkan transformasi cara pemerintah membuat prostitusi menjadi objek yang dapat diketahui dan diintervensi. Pemerintahan berbasis keterlihatan pada masa lokalisasi memungkinkan objek dipusatkan, didata, diawasi, dan dijangkau melalui ruang tertentu. Penutupan lokalisasi kemudian mengubah konfigurasi tersebut. Ketika aktivitas berpindah ke ruang yang lebih tersebar dan privat, teknologi pemerintahan bergeser menuju identifikasi lokasi, inspeksi, operasi, pengumpulan informasi, dan perluasan pengawasan ke ruang fisik-digital. Perubahan tersebut tidak menghapus teknik pemerintahan sebelumnya, tetapi menempatkan penertiban, pengawasan, pelayanan, rehabilitasi, dan teknologi digital dalam konfigurasi yang berlapis.

Temuan tersebut memperlihatkan adanya paradoks keterlihatan. Penutupan lokalisasi meningkatkan keberhasilan simbolik dalam menghapus ruang prostitusi yang terlihat secara formal, tetapi sekaligus dapat mengurangi keterlihatan administratif dan akses institusi terhadap subjek yang berpindah. Dengan demikian, semakin tersebar objek kebijakan, semakin besar kebutuhan pemerintah untuk mengembangkan teknik baru dalam mengetahui, menjangkau, dan mengintervensinya. Governmentality dalam penelitian ini karena itu tidak dipahami sebagai satu teknik pemerintahan, tetapi sebagai konfigurasi rasionalitas dan teknologi yang terus disesuaikan dengan perubahan objek, pengetahuan, dan respons subjek.

D. REKONSTRUKSI GENEALOGI KEBIJAKAN

Rekonstruksi keseluruhan temuan menghasilkan Model Genealogi Kebijakan Penanganan Prostitusi di Kota Kupang yang memperlihatkan hubungan konfiguratif antara konteks dan peristiwa kritis, problematisasi, produksi pengetahuan dan rezim kebenaran, aktor dan relasi kuasa, rasionalitas dan teknologi pemerintahan, transformasi kebijakan, serta efek dan umpan balik historis. Model tersebut tidak menggambarkan hubungan

sebab-akibat yang linear, melainkan proses iteratif ketika perubahan pada satu konfigurasi dapat mengubah konfigurasi lainnya. Peristiwa kritis, perubahan pengetahuan, kontestasi aktor, perubahan teknologi, maupun efek kebijakan dapat menjadi titik yang memicu reproblematisasi dan penyesuaian kebijakan.

Secara genealogis, lintasan kebijakan menunjukkan bahwa pengaturan ruang pada periode lokalisasi menghasilkan keterlihatan dan keterjangkauan administratif tertentu; penutupan mengubah bentuk keterlihatan tersebut; penyebaran aktivitas menghasilkan persoalan baru mengenai pengawasan dan akses layanan; sedangkan perkembangan teknologi digital memperluas arena pemerintahan dari ruang teritorial menuju ruang jaringan dan data. Efek dari setiap konfigurasi tidak berhenti sebagai konsekuensi kebijakan, tetapi menghasilkan pengetahuan, kategori, kritik, dan respons yang dapat menjadi kondisi bagi intervensi berikutnya.

Dengan demikian, genealogi kebijakan penanganan prostitusi di Kota Kupang menunjukkan bahwa perubahan kebijakan bukan sekadar pergantian regulasi atau instrumen. Perubahan tersebut merupakan transformasi hubungan antara cara masalah diproblematisasikan, pengetahuan memperoleh legitimasi, aktor menggunakan sumber daya kekuasaan, pemerintah mengembangkan teknologi intervensi, dan subjek merespons kebijakan. Temuan ini sekaligus menunjukkan adanya kontinuitas, diskontinuitas, dan sedimentasi: orientasi ketertiban dan pengawasan tetap bertahan, sementara diskursus perlindungan, hak, kesehatan, dan teknologi digital berlapis di atas konfigurasi kebijakan sebelumnya.

Atas dasar rekonstruksi tersebut, keberhasilan kebijakan tidak memadai apabila hanya diukur melalui keberadaan atau ketiadaan lokalisasi dan jumlah operasi penertiban. Penilaian kebijakan perlu memperhatikan pula perubahan risiko, perlindungan dari eksploitasi dan kekerasan, akses terhadap layanan, keberlanjutan pemulihan sosial-ekonomi, keamanan subjek, kualitas rujukan, akuntabilitas tindakan pemerintah, serta kemampuan kebijakan merespons perubahan ruang dan teknologi. Dengan demikian, rekonstruksi genealogis tidak hanya menjelaskan bagaimana kebijakan berubah, tetapi juga menunjukkan mengapa ukuran keberhasilan kebijakan perlu berubah mengikuti transformasi objek dan teknologi pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Aantjes, C. J., Munguambe, K., Muchanga, V., Capurchande, R., & Poku, N. K. (2022). *Why doesn't the decriminalisation of same-sex sexuality and sex work ensure rights*? *The legality and social acceptance of transgressive sexualities in urban Mozambique*. Sexuality Research and Social Policy, 19, 416–431. https://doi.org/10.1007/s13178-021-00554-1

Abel, G., & Healy, C. (2021). Sex worker-led provision of services in New Zealand. In S. M. Goldenberg, R. Morgan Thomas, A. Forbes, & S. Baral (Eds.), Sex work, health, and human rights (pp. 175–187). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-64171-9_10

Aguayo-Westwood, P. (2026). Towards multidimensional justice for sex workers: Redistribution, recognition, and participation. Humanities and Social Sciences Communications, 13, 937. https://doi.org/10.1057/s41599-026-07952-z

Ahmad, D. N. F., & Smith, N. N. (2024). Digital safety for women and children: Legal and policy challenges Indonesia, Philippines, and Thailand. Journal of Law and Legal Reform, 5(4), 1673–1696. https://doi.org/10.15294/jllr.v5i4.16539

ANTARA. (2018, 11 Desember). Pemerintah tetap tutup lokalisasi Karang Dempel.

ANTARA. (2019, 2 Januari). Lokalisasi Karang Dempel Kota Kupang resmi ditutup.

ANTARA. (2019a, 1 Januari). Lokalisasi Karang Dempel Kota Kupang resmi ditutup.

ANTARA. (2019b, 9 Maret). PSK eks Karang Dempel segera dipulangkan.

ANTARA. (2019c, 7 Juni). Lokalisasi Karang Dempel masih beroperasi.

ANTARA. (2019d, 5 Oktober). Karang Dempel ditutup, Pemkot Kupang mulai pantau lokalisasi terselubung.

ANTARA. (2019e, 4 Maret). Pemerintah tutup 156 lokalisasi prostitusi di seluruh Indonesia.

Bacchi, C. L. (2009). Analysing policy: What's the problem represented to be? Pearson.

Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). Poststructural policy analysis: A guide to practice. Palgrave Macmillan.

Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). Poststructural policy analysis: A guide to practice. Palgrave Macmillan.

Badan Pusat Statistik Kota Kupang. (2025a). Kota Kupang dalam angka 2025. BPS Kota Kupang.

Badan Pusat Statistik Kota Kupang. (2025b). Kecamatan Alak dalam angka 2025. BPS Kota Kupang.

Bateman, V. (2021). How decriminalisation reduces harm within and beyond sex work: Sex work exceptionalism and the moral economy. Sexuality Research and Social Policy, 18, 819–836. https://doi.org/10.1007/s13178-021-00612-8

Bevir, M. (2008). What is genealogy? Journal of the Philosophy of History, 2(3), 263–275.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. Qualitative Research Journal, 9(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Brooks-Gordon, B., Morris, M., & Sanders, T. (2021). Harm reduction and decriminalization of sex work: Introduction to the special section. Sexuality Research and Social Policy, 18, 809–818. https://doi.org/10.1007/s13178-021-00636-0

Brunswig, F., Desbuleux-Rettel, J., Kratzer, L., Holmström, C., Lotzin, A., Schweizer, K., Fuss, J., & Schröder, J. (2026). Sex work stigma and psychological distress—A mixed-methods analysis of an international sample of sex workers. Sexuality Research and Social Policy, 23, 182–190. https://doi.org/10.1007/s13178-025-01133-4

Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (Eds.). (1991). The Foucault effect: Studies in governmentality. University of Chicago Press.

Chernick, K., & Sweeting, K. D. (2026). Beyond ingrained stigma: A critical intersectional analysis of sex work, social equity, and Canada's PCEPA legislation. Sexuality Research and Social Policy, 23, 488–508. https://doi.org/10.1007/s13178-025-01158-9

Claggett (2023) sangat penting untuk buku Anda karena secara langsung menerapkan perspektif Foucauldian pada regulasi sex work. Studi ini menganalisis diskursus parlemen Kanada dalam pembentukan Bill C-36 dan menunjukkan hubungan antara regulasi sex work, biopolitik, dan strategi diskursif.

Claggett, M. (2023). Sex work and biopolitics: A Foucauldian analysis of Bill C-36 discourse in the Parliament of Canada. Politics, Groups, and Identities, 11(1), 187–205. https://doi.org/10.1080/21565503.2021.1942085.

Cole, K. (2024). The role of moral foundations in support for sex work decriminalization by venue. The Journal of Sex Research, 61(7), 1085–1098. https://doi.org/10.1080/00224499.2023.2291091

Cowen, N., & Colosi, R. (2021). Sex work and online platforms: What should regulation do? Journal of Entrepreneurship and Public Policy, 10(2), 284–303. https://doi.org/10.1108/JEPP-03-2019-0009

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4th ed.). SAGE.

Cunningham, S., & Kendall, T. D. (2011). Prostitution 2.0: The changing face of sex work. Journal of Urban Economics, 69(3), 273–287. https://doi.org/10.1016/j.jue.2010.12.001

Dangga, A. I. G., & Swardhana, G. M. (2022). Kebijakan hukum dalam penjatuhan sanksi pidana bagi pengguna jasa praktik prostitusi online. Kertha Wicara, 11(4). https://doi.org/10.24843/KW.2022.v11.i04.p15

Davisson, A., & Alati, K. (2024). "Difficult to just exist": Social media platform community guidelines and the free speech rights of sex workers. Social Media + Society, 10(1). https://doi.org/10.1177/20563051231224270

Dean (2010) untuk menjelaskan governmentality sebagai cara memahami pemerintahan dan arts of government. Artikel ini diterbitkan dalam The British Journal of Sociology.

Dean, M. (2010). Governmentality: Power and rule in modern society (2nd ed.). SAGE.

Dewantary, Z. R., Citra, A., & Prameshwary, N. L. L. P. (2023). Disbanding prostitution localization is violating female sex worker's rights: A case of Indonesia. Indonesian Journal of Criminal Law Studies, 8(1), 107–134. https://doi.org/10.15294/ijcls.v8i1.36756

Foucault, M. (1972). The archaeology of knowledge (A. M. Sheridan Smith, Trans.). Pantheon Books.

Foucault, M. (1972). The archaeology of knowledge. Pantheon Books.

Foucault, M. (1977). Discipline and punish: The birth of the prison. Pantheon Books.

Foucault, M. (1977a). Discipline and punish: The birth of the prison (A. Sheridan, Trans.). Pantheon Books.

Foucault, M. (1977b). Nietzsche, genealogy, history. In D. F. Bouchard (Ed.), Language, counter-memory, practice: Selected essays and interviews (pp. 139–164). Cornell University Press.

Foucault, M. (1978). The history of sexuality, Volume 1: An introduction. Pantheon Books.

Foucault, M. (1978). The history of sexuality: Volume 1: An introduction (R. Hurley, Trans.). Pantheon Books.

Foucault, M. (1980). Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972–1977 (C. Gordon, Ed.). Pantheon Books.

Foucault, M. (1980). Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972–1977. Pantheon Books.

Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), The Foucault effect: Studies in governmentality (pp. 87–104). University of Chicago Press.

Gane (2012) untuk menjelaskan perkembangan governmentality, khususnya hubungan antara pengawasan, liberalisme, neoliberalisme, pasar, dan negara. Artikel ini diterbitkan dalam The Sociological Review, 60(4), 611–634.

Giami, A. (2012). Transformations in the medicalization of sex: HIV prevention between discipline and biopolitics. The Journal of Sex Research. https://doi.org/10.1080/00224499.2012.665510.

Hamann (2009) untuk menjelaskan conduct of conduct, pembentukan subjek, dan governmentality neoliberal. Artikel ini diterbitkan dalam Foucault Studies.

Hansen, M. P., & Triantafillou, P. (2022). Methodological reflections on Foucauldian analyses: Adopting the pointers of curiosity, nominalism, conceptual grounding and exemplarity. European Journal of Social Theory, 25(4), 559–577. https://doi.org/10.1177/13684310221078926

Harzing, A.-W. (2007). Publish or Perish. https://harzing.com/resources/publish-or-perish

Hill, M., & Hupe, P. (2022). Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance (4th ed.). SAGE.

Hill, M., & Varone, F. (2021). The public policy process (8th ed.). Routledge.

Holmes, D. (2006). The art of public health nursing: Using confession technè in the sexual health domain. Journal of Advanced Nursing. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2006.04010.x.

Johansson, I., & Hansen, M. A. (2026). “Acceptable” versus “understandable”: The impact of adjective choice in survey research on public attitudes towards sex work. Sexuality & Culture. https://doi.org/10.1007/s12119-026-10585-8

Johnson, G. F., & Porth, K. (2021). Sex work governance models: Variations in a criminalized context. Sexuality Research and Social Policy, 18, 233–245. https://doi.org/10.1007/s13178-020-00452-y

Jonsson, S. (2023). Does criminalizing the purchase of sex reduce sex-buying? Evidence from a European survey on prostitution. European Journal of Law and Economics, 56, 91–115. https://doi.org/10.1007/s10657-023-09778-5

Juditha, C. (2021). Online prostitution: Trends of the commercial sex service industry in social media. Jurnal Pekommas, 6(1). https://doi.org/10.56873/jpkm.v6i1.3576

Karlsson, H. (2022). Sex work policy worldwide: A scoping review. Sexuality & Culture, 26, 2288–2310. https://doi.org/10.1007/s12119-022-09983-5

Kendall, G., & Wickham, G. (1999). Using Foucault's methods. Sage.

Khan, T. H., & MacEachen, E. (2021). Foucauldian discourse analysis: Moving beyond a social constructionist analytic. International Journal of Qualitative Methods, 20, 1–9. https://doi.org/10.1177/16094069211018009

Kinzer, Q. M. (2025). Policy and platforms: Sex workers' labor experiences under changing online regulation. Gender, Work & Organization. Advance online publication. https://doi.org/10.1111/gwao.70014

Kleden, M. (2021). Penutupan lokalisasi Karang Dempel dan implikasi sosialnya. Warta Governare: Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2(1).

Koopman, C. (2013). Genealogy as critique: Foucault and the problems of modernity. Indiana University Press.

Lakkimsetti, C. (2015). "HIV is our friend": Prostitution, biopower, and the state in postcolonial India. Signs: Journal of Women in Culture and Society, 40(1). https://doi.org/10.1086/676898.

Legg, S. (2005). Foucault's population geographies: Classifications, biopolitics and governmental spaces. Population, Space and Place, 11(3), 137–156. https://doi.org/10.1002/psp.357.

Liang, W., Chen, J., Pang, Y., Zhang, R., Li, X., Tan, L., Liao, J., & Liang, X. (2026). The effect of mandatory regulatory policies on unsafe sexual behaviours among female sex workers: An evaluation study. BMC Public Health. https://doi.org/10.1186/s12889-026-28083-9

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). Naturalistic inquiry. SAGE.

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.

Logie, C. H., Goldenberg, S., Brisson, J., MacKenzie, F., Nguyen, M., Vahedi, L., Pearson, J., Isaieva, N., Dziuban, A., Aydinalp, Y., Baral, S., & Perez-Brumer, A. (2026). Intersecting stigma as a fundamental barrier to the health and wellbeing of sex workers. The Lancet Public Health. Advance online publication. https://doi.org/10.1016/S2468-2667(25)00220-8

MacKinnon (2000) untuk menghubungkan governmentality dengan praktik pemerintahan konkret seperti audit, target, manajemen, dan pengelolaan institusi lokal. Artikel ini diterbitkan dalam Political Geography.

Marttila, T. (2015). Post-foundational discourse analysis: From political difference to empirical research. Palgrave Communications.

Maryonza, R., Hermana, M. A., & Pase, A. T. (2023). Legal study of users of prostitution services online according to Indonesian legislation. Jurnal Hukum Sehasen, 9(1). https://doi.org/10.37676/jhs.v9i1.3892

Matolcsi, A. (2022). Police implementation of the partial sex purchase ban in England and Wales. European Journal on Criminal Policy and Research, 28, 135–153. https://doi.org/10.1007/s10610-020-09471-2

Morris, M. (2021). The limits of labelling: Incidental sex work among gay, bisexual, and queer young men on social media. Sexuality Research and Social Policy, 18, 855–868. https://doi.org/10.1007/s13178-021-00603-9

Muhtadi, A. F. (2021). Prostitusi online sebagai tindak pidana perdagangan orang. Jurist-Diction, 4(6). https://doi.org/10.20473/jd.v4i6.31838

Nassa, M. (2021). Analisis kebijakan penutupan Lokalisasi Karang Dempel di Kota Kupang [Tesis magister, Universitas Gadjah Mada]. Repositori Universitas Gadjah Mada.

Natalis, A. (2026). Privacy, stigma, and bio-power: The potential of digital applications in HIV prevention services in the Indonesian context. Digital Health, 12. https://doi.org/10.1177/20552076261450413.

Oliveira, A., Lemos, A., Mota, M., & Pinto, R. (2023). Understanding the impact of EU prostitution policies on sex workers: A mixed study systematic review. Sexuality Research and Social Policy, 20, 1448–1468. https://doi.org/10.1007/s13178-023-00814-2

Pemerintah Kota Kupang. (1999). Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang.

Pemerintah Kota Kupang. (2018). Keputusan Wali Kota Kupang Nomor 176/KEP/HK/2018 tentang Penutupan Lokalisasi Karang Dempel.

Permata, V. H. (2021). Online prostitution amidst the rapid technological advances: Legal and social aspects. Semarang State University Undergraduate Law and Society Review, 1(1), 19–34. https://doi.org/10.15294/lsr.v1i1.49837

Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S. G., Sanders, T., Mwangi, P., & Crago, A.-L. (2018). Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. PLOS Medicine, 15(12), e1002680. https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002680

Polda Nusa Tenggara Timur. (2025, 19 Mei). Gunakan MiChat untuk praktik prostitusi, remaja di Kupang diamankan Tim Operasi Pekat.

Polda Nusa Tenggara Timur. (2025, 29 Mei). Operasi Pekat Turangga 2025 memasuki hari ke-14: Polresta Kupang Kota sasar tempat hiburan malam.

Prior, L. (2008). Repositioning documents in social research. Sociology, 42(5), 821–836. https://doi.org/10.1177/0038038508094564

Radačić, I., & Antić, M. (2022). Criminalisation of sex workers: Rethinking the public order. The International Journal of Human Rights, 26(8), 1374–1393. https://doi.org/10.1080/13642987.2021.2023132

Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Republik Indonesia. (2008a). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024.

Republik Indonesia. (2008b). Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.

Republik Indonesia. (2023). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Republik Indonesia. (2026). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana.

Rosdiana, A. C. (2022). Online prostitution in media social: How is the victim protection? Indonesia Media Law Review, 1(2), 145–164. https://doi.org/10.15294/imrev.v1i2.60584

Samusamu, R., Pasalbessy, J. D., & Adam, S. (2023). Kebijakan penanggulangan prostitusi online melalui media sosial. PATTIMURA Legal Journal, 2(2), 108–147. https://doi.org/10.47268/pela.v2i2.8603

Sanders, T., Scoular, J., Campbell, R., Pitcher, J., & Cunningham, S. (2018). Internet sex work: Beyond the gaze. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65630-4

Scoular, J. (2015). The subject of prostitution: Sex work, law and social theory. Routledge.

Sinha, S. (2026). Navigating digital risks: Lived experiences and choices of trans women sex workers in Kolkata, India. Sexuality Research and Social Policy. https://doi.org/10.1007/s13178-025-01272-8

Skilbrei, M.-L., & Holmström, C. (2013). Prostitution policy in the Nordic region: Ambiguous sympathies. Ashgate.

Snow, N. M., Radatz, D., & Rhodes, T. (2022). The marketing of female escorts: A gendered perspective of online companionship advertisements. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 66(10–11). https://doi.org/10.1177/0306624X211010284

Sriram, V., Topp, S. M., Schaaf, M., Mishra, A., Flores, W., Rajasulochana, S. R., & Scott, K. (2018). 10 best resources on power in health policy and systems in low- and middle-income countries. Health Policy and Planning, 33(4), 611–621. https://doi.org/10.1093/heapol/czy008

Stegeman, H. M. (2024). Regulating and representing camming: Strict limits on acceptable content on webcam sex platforms. New Media & Society, 26(1), 329–345. https://doi.org/10.1177/14614448211059117

Stewart, T. J., & Scanlon, D. J. (2025). College student sex work: A qualitative content analysis of U.S. higher education sex work policies. The Journal of Higher Education, 96(3), 333–358. https://doi.org/10.1080/00221546.2024.2345575

Suzuki, Y., Sakatsume, S., Hasegawa, Y., & Tanimoto, T. (2024). Lessons from Japan's sex work decriminalisation in the digital age. The Lancet, 403(10424), 352–353. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01800-7

Swords, J., Laing, M., & Cook, I. R. (2023). Platforms, sex work and their interconnectedness. Sexualities, 26(3), 277–297. https://doi.org/10.1177/13634607211023013

Tawell, A., & McCluskey, G. (2022). Utilising Bacchi's What's the Problem Represented to Be? approach to analyse national school exclusion policy in England and Scotland. International Journal of Research & Method in Education, 45(2), 137–149. https://doi.org/10.1080/1743727X.2021.1976750

van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010). Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. Scientometrics, 84(2), 523–538. https://doi.org/10.1007/s11192-009-0146-3

Vickers, E., & Brooks-Gordon, B. (2023). Growth and diversity of the online solopreneur and sexpreneur. Current Opinion in Psychology, 49, 101474. https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2022.101474

Vucetic, S. (2011). Genealogy as a research tool in international relations. Review of International Studies, 37(3), 1295–1312.

Wagenaar, H., Amesberger, H., & Altink, S. (2017). Designing prostitution policy: Intention and reality in regulating the sex trade. Policy Press.

Wagenaar, H., Amesberger, H., & Altink, S. (2017). Designing prostitution policy: Intention and reality in regulating the sex trade. Policy Press. https://doi.org/10.1332/policypress/9781447324249.001.0001

Weinhold, C. (2023). Sex as work: Decriminalisation and the management of brothels in New Zealand. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-19260-9

Weitzer, R. (2012). Legalizing prostitution: From illicit vice to lawful business. New York University Press.

Willig, C. (2013). Introducing qualitative research in psychology (3rd ed.). Open University Press.

Yudha, T., Rahmatunnisa, M., & Sumadinata, W. S. (2025). Unearthing stigma about prostitution among Indonesian state actors: A critical narrative analysis. Deviant Behavior, 46(11), 1431–1452. https://doi.org/10.1080/01639625.2024.2385927

Zuckerwise (2012) sangat relevan untuk menghubungkan governmentality dengan kebijakan prostitusi, ruang kota, dan Red Light District di Amsterdam.



PROFIL PENULIS

Susana C. L. Pellu, S.Sos., M.Si

Susana C. L. Pellu, S.Sos., M.Si, menempuh pendidikan di SD Inpres Oetete 2 Kupang dan lulus pada tahun 1985, melanjutkan pendidikan di SMP Negeri 2 Kupang dan lulus pada tahun 1988. Selanjutnya penulis melanjutkan pendidikan di SMA Negeri 1 Kupang dan lulus pada tahun 1991.

Penulis menamatkan S1 dari Jurusan Sosiologi FISIP Undana dan S2 Sosiologi dari Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya Malang. Saat ini penulis tengah menempuh studi doktoral Ilmu Administrasi Publik pada Fisip Undana.

Pada tahun 2005 hingga saat ini penulis bergabung kembali dengan almamater tercinta sebagai dosen tetap pada prodi Sosiologi FISIP Undana. Penulis aktif sebagai peneliti dan dalam kegiatan Pengabdian Masyarakat di bidangnya. Beberapa penelitian dan Pengabdian Masyarakat telah dilakukan dan diterbitkan di berbagai jurnal nasional maupun internasional.

"Ilmu adalah jembatan untuk membangun perubahan yang lebih baik."

Penulis juga tergabung dalam organisasi Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI) Wilayah NTT. Penulis berharap dengan menulis buku dapat memberi kontribusi kepada Negara Republik Indonesia dan dapat ikut serta mencerdaskan kehidupan bangsa.

www.penerbitwidina.com
@penerbitwidina
penerbit widina
penerbitwidina@gmail.com
widina store
widina bookstore

Layanan Pembaca & Penerbitan Buku
0815-7000-699

SCANME

Sosial & Humaniora

ISBN 978-634-317-438-7

9 786343 174387