

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGGULANGAN PROSTITUSI DI EKS LOKALISASI GUNUNG SAMPAN SITUBONDO

Muhammad Khoirul Rizal M

Administrasi Publik Universitas Diponegoro

khoirul1109@gmail.com

Augustin Rina Herawati

Administrasi Publik Universitas Diponegoro

augustinrina@lecturer.undip.ac.id

Kismartini

Administrasi Publik Universitas Diponegoro

kismartini@live.undip.ac.id

Abstrak

Jurnal ini membahas collaborative governance dalam penanggulangan prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan Kabupaten Situbondo. Collaborative diperlukan setelah Peraturan Daerah tentang larangan pelacuran belum optimal dalam mengatasi permasalahan prostitusi. Kebijakan yang ada tidak efektif serta kurang memberi efek jera bagi pelaku praktik prostitusi, beberapa kali dilakukan penertiban dan razia tidak membuat praktik prostitusi berkurang. Faktanya hal tersebut masih terjadi, baik dilakukan secara terang-terangan maupun sembunyi-sembunyi. Oleh karenanya diperlukan kolaboratif untuk dapat menanggulangi pelacuran. Adapun teori yang digunakan collaborative governance dari Ansell dan Gash dengan metode kualitatif dan studi literatur untuk memperoleh data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Situbondo melakukan program bersama dengan pendekatan spiritual yang mengacu pada nilai atau aktivitas publik. Tuntutan akan kolaborasi ini merupakan jawaban dari Perda larangan pelacuran yaitu dengan humanis menggandeng PCNU pada para PSK dan mucikari yang ada di lokalisasi Gunung Sampan Situbondo sebagai upaya mengatasi masalah prostitusi yang ada di daerah berjuduk Kota Santri tersebut, dengan tujuan memberikan kebermanfaatan yang dapat diterima oleh berbagai elemen yang berada di lingkungan prostitusi dengan beberapa kolaborasi stakeholder yang merupakan tokoh agama, dinas sosial dan Satpol PP.

Kata Kunci: Prostitusi, Situbondo, Collaborative Governance

Abstract

This journal discusses collaborative governance in overcoming prostitution in the former Gunung Sampan localization area of Situbondo Regency. Collaborative is needed after the Regional Regulation on the prohibition of prostitution has not been optimal in overcoming the problem of prostitution. Existing policies are ineffective and do not provide a deterrent effect for perpetrators of prostitution practices, several times of control and raids have not reduced the practice of prostitution. In fact, this still happens, both openly and secretly. Therefore, collaborative is needed to be able to overcome prostitution. The theory used is collaborative governance from Ansell and Gash with qualitative methods and literature studies to obtain data. Where the results of the discussion, it is known that the Situbondo Regency Government is carrying out a joint program with a spiritual approach that refers to public values or activities. The demand for this collaboration is a response to the Regional Regulation on the prohibition of prostitution, namely by humanely collaborating with PCNU on the PSKs and pimps in the Gunung Sampan Situbondo localization as an effort to overcome the problem of prostitution in the area nicknamed the City of Santri, with the aim of providing benefits that can be received by various elements in the prostitution environment with several stakeholder collaborations which are religious figures, social services and Civil Servants Police.

Keywords: Prostitution, Situbondo, Collaborative Governance



© Author(s) 2024

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PENDAHULUAN

Istilah kata prostitusi berasal dari bahasa latin *prostitution* yang kemudian dalam bahasa Indonesia menjadi prostitusi. Prostitusi diartikan sebagai pelacuran, persundalan atau ketunasusilaan, sedangkan Pekerja Seks Komersial (PSK) berarti pekerja yang bersifat menyerahkan diri untuk melakukan perbuatan seksual di luar nikah kepada siapapun dengan pembayaran. Kegiatan seks di luar nikah ini dijadikan sumber pendapatan ekonomi sebagai mata pencaharian bagi seorang PSK. Prostitusi atau pelacuran adalah persenggamaan antara pria dan wanita tanpa terikat oleh piagam pernikahan yang sah. Perbuatan ini dipandang rendah dari sudut pandang moral dan akhlak, dosa menurut agama, tercela dan jijik menurut penilaian masyarakat di Indonesia.¹ Akan tetapi belakangan ini, pelacuran adalah salah satu profesi dan lahan bisnis untuk tujuan ekonomi.

Bisnis praktik prostitusi telah merajalela dan mengakar di setiap daerah, persoalan mengenai prostitusi seolah tidak pernah selesai, karena prostitusi menjadi fundamen ekonomi, serta sebagai penghasil uang yang bekerja cepat.² Maraknya praktik prostitusi membuat keberadaan lokalisasi juga berkembang di berbagai daerah tanah air, prostitusi menjadi masalah sosial yang tidak pernah bisa diselesaikan, keberadaannya sulit ditangani karena didukung oleh faktor ekonomi dan dalam kehidupan masyarakat. Sampai saat ini praktik prostitusi belum bisa ditertibkan, oleh karena itu lokalisasi kian menjamur di berbagai wilayah.³ Berbagai upaya pemerintah dalam memberantas adanya lokalisasi belum mampu membuahkan hasil yang maksimal mengatasi masalah sosial tersebut.

Pemerintah sendiri yang dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur berupaya untuk menutup aktivitas lokalisasi.⁴ Hal tersebut ditunjukkan dengan dukungan pemerintah provinsi yang berhasil menutup lokalisasi Dolly di Kota Surabaya. Di era Gubernur Soekarwo

¹ Bagus Kurniawan, "Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 di Kabupaten Situbondo," *Universitas Abdurrachman Saleh*, 2024, <https://repository.unars.ac.id/id/eprint/1526/>.

² Apriliani dan Rochaeti, "Memutus Mata Rantai Praktik Prostitusi di Indonesia Melalui Kriminalisasi Pengguna Jasa Prostitusi," *Universitas Diponegoro*, 2022, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jphi/article/view/6169>.

³ Kristiyanto Noer, "Jangkauan Hukum Nasional terhadap Prostitusi Daring (State Laws Coverage on Online Prostitution)," *Jurnal Penelitian Hukum*, 2019, <http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=998109&val=10487&title=Jangkauan%20Hukum%20Nasional%20terhadap%20Prostitusi%20Daring>.

⁴ Abdi Setyo, *Strategi Adaptasi Lokalisasi Desa Semawot, Kecamatan Sukosewu* (Kabupaten Bojonegoro: Jawa Timur. Universitas Airlangga, 2020).

pada tahun 2015 lalu sudah 113 lokalisasi yang ditutup di Jawa Timur, kecuali lokalisasi Gunung Sampan Situbondo.⁵ Gerakan tersebut membuat Pemerintah Kabupaten Situbondo berkampanye untuk mewujudkan Situbondo sebagai kota santri yang bebas dari prostitusi karena terdapat tempat pelacuran besar, yaitu Gunung Sampan. Sebagai upaya menanggulangi masalah pelacuran, DPRD Situbondo menerbitkan Perda Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Pelacuran (JDIH Situbondo). Peraturan daerah dibuat untuk mengatasi persoalan praktik prostitusi, dimana setelah implemetasi kebijakan akan dilihat realita keberhasilan atau kurang berhasil dalam mengatasi praktik pelacuran.⁶

Keberadaan pelacuran di Situbondo sangat bertentangan dengan slogan Kota Santri⁷ atau Bumi Sholawat Nariyah⁸ yang dinyatakan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo. Perda tersebut dibuat untuk mewujudkan masyarakat tertib dan agamis sebagaimana slogan kabupaten. Namun, setelah perda diimplementasikan yaitu berupa razia pada tempat-tempat lokalisasi tidak efektif untuk menekan praktik pelacuran.⁹ Persoalan pelacuran selalu menjadi masalah klasik, bahkan adanya aturan pun tidak membuat PSK jera, keberadaannya tidak pernah nihil.¹⁰ Praktik prostitusi tetap eksis bahkan semakin berkembang dengan berkedok karaoke dan warung kopi yang ada di eks lokalisasi, salah satu lokalisasi besar di Situbondo, yaitu Gunung Sampan.¹¹

Berangkat dari realita tersebut, sudah seharusnya pemerintah mengadakan pembaharuan formulasi kebijakan baru terhadap prostitusi, diperlukan pendekatan terbaru dari Perda larangan pelacuran, untuk menormalisasi perilaku praktik prostitusi.¹² Merespon dari Perda larangan pelacuran yang belum efektif maka *collaborative governance* menjawab hal tersebut untuk menyelesaikan problem yang ada di tengah masyarakat Situbondo. *Collaborative* berdasarkan dengan *humanis* yang kebermanfaatannya dan dapat diterima oleh berbagai elemen yang berada di lingkungan prostitusi melalui beberapa kolaborasi stakeholder untuk bisa menanggulangi praktik

⁵ dan Bandiyah Rizal, "Relasi Kuasa Aktor Agama dengan Pekerja Seks Komersial di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo," *Universitas Udayana*, 2021, <https://media.neliti.com/media/publications/521497-none-a3d74408.pdf>.

⁶ N. Ati, *Implementasi Kebijakan Pencegahan Prostitusi di Kota Surabaya* (Indramayu: Adab, 2020).

⁷ Kota Santri adalah istilah yang diberikan pada Kota-kota yang mempunyai banyak pondok pesantren

⁸ Bumi Sholawat Nariyah adalah kabupaten yang rutin membacakan sholawat di setiap OPD dalam setiap kegiatan dan mengawali kegiatan di pagi hari.

⁹ Y. Abdi, *Prostitusi Kisah 60 Daerah di Indonesia* (Surabaya: Airlangga University Press, 2019).

¹⁰ Imam Ismanto, "Konstruksi Pembinaan dan Pemberdayaan terhadap Perempuan (Studi Kasus Fatayat NU Situbondo)," *Jurnal Kopertais*, 2021, <https://ejournal.kopertais4.or.id/tapalkuda/index.php/alyasini/article/view/4113>.

¹¹ Samtya Rakhmawati, "Hubungan Sikap dalam Tindakan Wanita Tunasusila terhadap Penggunaan Kondom untuk Pencegahan HIV/AIDS di Desa Kotakan Kecamatan Situbondo Kabupaten Situbondo," *Jurnal Midwifery*, 2020, <https://ejournal.uj.ac.id/index.php/JM/article/view/773>.

¹² Zaini Rakhman, "Konseling Islam melalui Teknik Ta'limah dan Muhasabah dalam Mengubah Perilaku PSK di Situbondo," *Jurnal Komunikasi*, 2021, <https://www.journal.ibrahimiy.ac.id/index.php/maddah/article/view/1338>.

prostitusi dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah seperti melakukan kerjasama lintas sektor dengan organisasi keagamaan, LSM dan elemen masyarakat lain terkait masalah mencegah prostitusi yang ada di kawasan Situbondo.

Pendekatan yang dilakukan Pemkab Situbondo memberikan soft pendekatan humanisme dengan berbagai stakeholder yang bisa terlibat untuk menanggulangi masalah pelacuran. Dilakukan pendekatan religius dengan mengadakan pengajian serta pendekatan agama lainnya di tengah-tengah eks lokalisasi Gunung Sampan Situbondo yang kini masih terus beroperasi. Tokoh agama ini memberikan bimbingan spiritual kepada PSK di musholla yang berada di tengah Gunung Sampan, hal itu sebagai bentuk upaya pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan terhadap PSK. Kehadiran tokoh agama di lokalisasi tidak hanya di waktu tertentu saja, melainkan juga ikut bermukim di lokalisasi. Tokoh agama tersebut melakukan bimbingan rutin bagi para pekerja seks komersial dan juga masyarakat sekitar dengan menerapkan sistem denda bagi mereka yang tidak ikut dalam program tersebut.¹³ Pendekatan yang dilakukan ini tentu mendapat dukungan moril oleh seluruh masyarakat Desa Kotakan Tokoh agama, Kecamatan dan instansi pemerintah lainnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif deskriptif, karena penelitian ini berupaya menjelaskan *collaborative governance* untuk menangani prostitusi di esk lokalisasi Gunung Sampan yang masih eksis di Kabupaten Situbondo. Penelitian kualitatif dipilih karena dapat menggambarkan suatu masalah sosial yang hendak diteliti. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi berbagai sumber, baik dari dokumen pemerintah Situbondo, media massa elektronik sebagai data sekunder yang kemudian diolah dan dideskripsikan dalam bentuk narasi sesuai dengan kebutuhan data untuk dianalisis berdasarkan teori.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Temuan

Menindaklanjuti keadaan tersebut, maka Pemerintah Situbondo membentuk Peraturan Daerah Situbondo Nomor 27 Tahun 2004 tentang Larangan Praktik Pelacuran dengan tujuan pemberantasan tempat-tempat prostitusi yang berada di wilayah. Peraturan Daerah tersebut meliputi ketentuan larangan, peran serta masyarakat, ketentuan pembongkaran serta ketentuan pidana kurungan bagi yang melanggar peraturan daerah tersebut. Perda tentang larangan pelacuran sudah ada sejak hampir 20 tahun yang lalu, namun pada kenyataannya sampai saat ini

¹³ S. Latifah, *Strategi Teknik Bimbingan Spiritual Ustadz Muhammad Baidhawi Haris terhadap Pekerja Seks Komersial (PSK) di Lokalisasi Gunung Sampan Dusun Cangkreng Desa Kotakan Kabupaten Situbondo* (Jember: UIN KHAS, 2023).

keberadaan praktik prostitusi, khususnya lokalisasi Gunung Sampan masih sangat tersohor, bahkan banyak warga dari luar Kabupaten Situbondo mengadu nasibnya di lokalisasi terbesar di Situbondo ini. Pihak Satpol PP sudah beberapa kali melakukan operasi terhadap para PSK namun selalu belum membuahkan hasil. Adanya perda tersebut sejatinya memang masih berlaku, akan tetapi kebijakan itu hanya sekedar simbol. Belum mampu menghapus atau setidaknya meminimalisir praktik pelacuran yang ada. Usaha-usaha penertiban lainnya bukan tidak dilakukan, sudah sering kali implementor kebijakan berusaha membersihkan agar Lokalisasi eks Gunung Sampan terbebas dari pelacuran. Namun hasilnya tetap saja, seolah tidak ada efek jera, para PSK kembali datang ke Lokalisasi Gunung Sampan pasca penertiban yang dilakukan. Kemudian mereka kembali beroperasi secara sembunyi-sembunyi meskipun telah beberapa kali mendapat pembinaan dan denda.

Upaya razia juga belum optimal, karena bekas lokalisasi Gunung Sampan saat ini berkedok tempat karaoke dan menyatu dengan rumah penduduk serta wisma. Pendekatan melalui razia sekaligus penertiban belum berhasil membersihkan eks lokalisasi dari para PSK, mereka selalu dapat ditemui keberadaannya. Masih eksisnya prostitusi di kota santri ini, pihak pemerintah mengupayakan adanya kolaborasi.

Kolaborasi antara PCNU, Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Situbondo

Collaborative Governance, sebagai satu cara untuk mengatasi masalah publik yang kompleks.¹⁴ Dalam hal ini adalah penanggulangan prostitusi, kolaborasi ini dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independen. Model *collaborative governance* merupakan bentuk pengendalian dimana satu atau lebih publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan *stakeholder* non negara dalam pengambilan keputusan yang bersifat formal, berorientasi konsensus, deliberative dan bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik dan mengelola program publik.

Collaborative Governance menurut Ansell dan Gash melibatkan enam kriteria untuk memecahkan masalah publik: (1) Forum yang diprakarsasi oleh lembaga-lembaga publik (2) Peserta dalam forum termasuk non state (3) Peserta juga terlibat dalam pengambilan keputusan (4) Penyelenggaraan forum secara resmi (5) Mempunyai tujuan membuat keputusan dengan konsensus (6) fokus kerjasama adalah kebijakan publik atau manajemen publik. Penekanan dalam *collaborative governance* tersebut terdiri dari lembaga publik, swasta, non negara dan

¹⁴ Hardi Warsono, "Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik," *Universitas Diponegoro*, 2020, [https://doc-pak.undip.ac.id/id/eprint/1143/1/collaborative%20gov%20\(revisi\)_5%20%20converted-.pdf](https://doc-pak.undip.ac.id/id/eprint/1143/1/collaborative%20gov%20(revisi)_5%20%20converted-.pdf).

masyarakat yang terlibat untuk bersama-sama memecahkan masalah publik.¹⁵ Adapun yang dimaksud *stakeholder* dalam *collaborative governance* untuk menanggulangi masalah prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan Situbondo, yakni Dinsos, Satpol PP, PCNU dan LSM, setempat untuk berkolaborasi menangani praktik pelacuran di lokalisasi Gunung Sampan, kolaborasi diperlukan mengingat kompleksnya masalah pelacuran di eks lokalisasi Gunung Sampan. Collaborative governance sebagai proses membentuk serta mengatur organisasi lintas sektoral terhadap jalannya pemecahan persoalan kebijakan yang tidak bisa dipecahkan dengan satu organisasi saja.¹⁶

Kompleksnya masalah pelacuran di eks lokalisasi yang masih beroperasi, tidak bisa diatangani oleh segelintir pihak saja, sehingga perlu adanya *collaborative governance* yang dilakukan Pemkab Situbondo untuk menjawab penanggulangan PSK yang membutuhkan kerjasama antar aktor untuk mewujudkan Situbondo yang bebas dari pelacuran. *Collaborative Governance* ini merupakan respon dari kurang optimalnya implementasi Perda Nomor 27 Tahun 2004. *Collaborative Governance* dengan melibatkan stakeholder di luar pemerintah ini menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut tentang bagaimana penerapannya di lapangan, karena *collaborative governance* ini merupakan program baru dari implementasi kebijakan tentang larangan pelacura yang tidak efektif selama 20 tahun yang pada akhirnya, menuntut adanya 3793ohani3793ma atau pendekatan kolaboratif dalam mengimplementasikan perda larangan pelacuran. Collaborative governance digunakan sebagai strategi atau penanggulangan untuk mencegah bertambahnya jumlah PSK untuk mewujudkan Situbondo sebagai kota santri yang bebas dari praktik prostitusi, regulasi yang tidak efektif yang menyebabkan mengapa prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan di Situbondo keberadaannya masih eksis sampai saat ini.

Kolaborasi yang dilakukan Berangkat dari kondisi di atas maka, starting condition di lokalisasi Gunung Sampan masih menjadi persoalan. Sementara pemerintah memberikan tindakan-tindakan berupa penindakan dan razia yang merupakan implementasi dari Perda Nomor 27 Tahun 2004. Ketidak berhasilan ini juga pengalaman pahit bagi Pemkab Situbondo, sebab praktik prostitusi masih berjalan. Kolaborasi pun dilakukan untuk memecahkan masalah tersebut dengan melibatkan aktor atau sumberdaya dari pesantren dan Satpol PP.

“Memang PCNU dan IKSASS melakukan pembinaan rohani disana (lokalisasi Gunung Sampan), karena saya memang mengetahui. Pernah juga sekali ikut. Untuk insetif tidak ada, mereka bergerak kemanusiaan,” wawancara dengan Sekda Situbondo, 8 Juli 2024.

¹⁵ Qomariyah Erni, *Collaborative Governance* (Malang: Selaras Media Kreasindo, 2023).

¹⁶ Sonia, “Collaborative Governance dalam Penanganan Prostitusi Online di Kota Banda Aceh” (Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2022).

Sumberdaya dan kekuatan melakukan kolaborasi cukup maksimal dalam melakukan penanggulangan prostitusi. Para stakeholder juga mengetahui tentang tugas atau tupoksi yang harus dijalankan saat melakukan kolaborasi dalam artian ini adalah peran dari Satpol PP dan aktor agama yang berjalan.

Gambar PSK GS terjaring razia



Gambar PSK mengikuti pengajian



Sumber: Dokumentasi penelitian, 2024 Sumber: Satpol PP Situbondo, 2024

“Sesuai koridor masing-masing, PCNU rohani, tapi kita Satpol PP juga rutin juga loh. Komitmen untuk sama-sama memerangi prostitusi,” wawancara dengan Sekda Situbondo, 8 Juli 2024.

Pengajian rutin yang dilakukan yakni setiap malam Selasa yang dihadiri oleh PSK yang ada di Lokalisasi Gunung Sampan. Sementara kendati ada pengajian Satpol PP juga rutin melakukan razia untuk menjaring keberadaan PSK yang ada di Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo.

Desain Kelembagaan dalam Kolaborasi

Konsensus yang dilakukan baik itu oleh Satpol PP, PCNU dan tokoh agama yakni bergerak sesuai dengan bidangnya masing-masing. Aturan tersebut telah disepakati oleh stakeholder, dimana PCNU fokus untuk kerohanian sementara Satpol PP dan Dinas Sosial merupakan pembinaan dan penertiban.

“Kalau PCNU mau ikut giat kami silahkan, kita sering bersama-sama ke GS dulu tapi sekarang hampir tidak pernah. Jadi ya jalan sesuai tugas masing-masing,” wawancara dengan Kabid Penegakan Peraturan Perundang-undangan Daerah, Busa Diyanto, Juni 2024.

Terdapat beberapa aturan yang juga sebenarnya dilanggar baik itu oleh antara Satpol PP Situbondo dan Dinas Sosial saat penindakan yang dilakukan pada PSK yakni terkait pembinaan, Dinsos terkadang tidak menerima PSK kendati sudah dilakukan razia oleh Satpol PP Situbondo.

“Kita kadang tidak tau soalnya kalau sudah dilakukan razia kadang tidak sampai ke kami. Padahal pembinaannya di kami,” kata Wulandari Bidang Rehabilitasi sosial saat wawancara, Juni 2024

Menurut keterangan dari Dinas Sosial seharusnya Satpol PP transparan saat melakukan tindakan atau razia. Sementara untuk peran yang dilakukan PCNU, Dinsos menyebut pihaknya melakukan pembinaan tidak hanya mental akan tetapi juga keterampilan juga.

“Padahal saat terjaring saat itu juga kita lakukan pembinaan, kita sampai kadang mendatangkan untuk pelatihan keterampilan. Kedua jika masih ada kuota maka kita kirim,” wawancara dengan Bidang Rehabilitasi Dinsos Situbondo, 2024.

Selain dilakukan pembinaan di kantor Dinsos sendiri, PSK yang terjaring juga dikirim ke rehabilitasi yang ada di Kota Kediri untuk mendapatkan pembinaan selama empat bulan lama. Setelah dilakukan pembinaan, PSK diminta menulis surat pernyataan serta dipanggil keluarganya untuk dijemput bagi PSK yang berasal dari luar Kota Situbondo. Kemudian tidak ada tenggat waktu yang jelas sampai kapan proses kolaborasi dilakukan dan bagaimana hasilnya untuk dievaluasi.

Sebelum dilakukan razia ada salah satu LSM bernama GP Sakera untuk terlebih dahulu melakukan penyelidikan masuk area lokalisasi memastikan bahwa tempat tersebut masih terdapat PSK serta memastikan informasi tidak bocor, mengingat praktik prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan ialah berkedok kafe. Kepercayaan masing-masing stakeholder juga menjadi kunci. Kepercayaan antar lembaga yang terlibat. Sebagaimana yang disampaikan oleh GP Sakera untuk membantu melakukan penyelidikan di eks lokalisasi Gunung Sampan dengan berpura-pura menjadi pengunjung.

“Ya kita bantu misalnya jika ada aktivitas kita laporkan. Ya semua tau kalau kita masuk ya pasti tidak akan ditangkap karena saling percaya pastinya,”

Kepemimpinan Fasilitatif dalam Kolaborasi

Peran kepemimpinan fasilitatif tidak terlalu dirasakan pada *collaborative governance* penanggulangan prostitusi. Menurut keterangan dari Dinsos, Satpol PP dan PCNU, inisiator untuk melakukan gerakan rutin bukan atas perintah, akan tetapi merupakan inisiatif dari masing-masing anggota.

“Tidak ada, ya kami mengarahkan ke anggota kami sendiri. Perintah dari atas tidak ada paling ya Cuma kalau ada koordinasi,” kata Busa Diyanto, Satpol PP Situbondo

Tidak adanya arahan ini menurut Dinsos tidak masalah karena pihaknya akan terus bergerak sesuai dengan tupoksi masing-masing pihak. Dimana setelah mendapat kiriman dari Satpol PP maka akan dilakukan pembinaan serta jika memungkinkan ada pelatihan.

“Meskipun tiak ada arahan atau bagaimana yang pasti kita tetap. Inovasi pendekatannya ya jelas dari inisiatif kita,” kata Wulandari, Dinas Sosial Kabupaten Situbondo.

Sama halnya dengan Satpol PP dan Dinsos, menurut PCNU juga adanya koordinasi dengan Sekretaris Daerah hanya dilakukan di awal, setelahnya tidak pernah dilakukan lagi, bahkan saat hendak melakukan pengajian pun tidak perlu melakukan koordinasi lagi.

“Yang pasti kita terbuka jika seandainya ada misal musyawarah atau yang mengarahkan itu, tapi walaupun tidak ada ya paling saya sendiri yang menggerakkan anak-anak,” kata KH Zakariya PCNU Situbondo dalam wawancara pada Juli 2024.

Masing-masing stakeholder sama-sama menjadi inisiator dalam menentukan gerakan, jelas sesuai dengan tupoksi masing-masing tanpa harus menunggu arahan dari pimpinan fasilitatif, mereka menyebut sudah tau apa yang harus dilakukan untuk menanggulangi prostitusi di esk lokalisasi Gunung Sampan, Situbondo.

Analisis Hasil Temuan

1. Proses Kolaborasi

Ansell and Gash berpendapat bahwa dialog tatap muka adalah kondisi yang diperlukan tetapi tidak cukup untuk kolaborasi. Misalnya, dialog tatap muka dimungkinkan untuk memperkuat stereotip atau perbedaan status atau untuk meningkatkan sikap saling tidak menghormati. Namun sulit untuk membayangkan kolaborasi yang efektif tanpa dialog tatap muka. Sementara kolaborasi yang dilakukan oleh stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi apabila pertemuan rutin jarang dilakukan.

Proses dialog tatap muka dalam kolaborasi yang dilakukan untuk menanggulangi prsotitusi di Situbondo hanya dilakukan di awal saja dan tidak rutin dilakukan karena menurut mereka bisa dilakukan komunikasi melalui media sosial. Padahal inti dari proses menghilangkan stereotip dan hambatan lain dalam komunikasi. Hal ini Face-to-face dialogue adalah inti dari proses membangun kepercayaan, saling menghormati, pemahaman bersama, dan komitmen terhadap proses tersebut.

Sementara itu, proses kolaboratif bukan hanya tentang negosiasi tetapi juga tentang membangun kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Adapun, dalam kepercayaan masing-masing stakeholder di Situbondo yakni sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing pihak yang terlibat. Kepercayaan menjadi sangat menonjol untuk proses awal kolaborasi untuk indikator ini sudah dilakukan oleh Pemkab Situbondo karena apabila tidak ada kepercayaan antar satu sama lain maka kolaborasi sulit dikembangkan.

Para pemimpin di masing-masing individu sudah menyadari bahwa mereka harus membangun kepercayaan di antara mereka yang bertentangan dengan mereka sebelum mereka mengambil resiko untuk melakukan gerakan. Akan tetapi jelas untuk membangun kepercayaan ini adalah proses yang memakan waktu yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil kolaboratif. Pimpinan masing-masing organisasi meluangkan waktu untuk membangun kepercayaan perbaikan yang efektif. Sebab, apabila mereka tidak dapat menyediakan waktu, maka strategi kolaboratif tidak akan berjalan.

Komitmen terhadap proses kolaboratif berangkat dari mematuhi Perda larangan prostitusi, mereka paham harus pergi ke arah mana. Tentu saja, dasar yang berorientasi pada konsensus dari collaborative governance. Komitmen yang dijalani menyesuaikan dengan posisi atau peran stakeholder. Bagian inilah yang sangat penting dalam proses berkolaborasi menurut Ansel dan Gash. Hal ini karena komitmen bergantung pada kepercayaan dan menghormati perspektif dan kepentingan masing-masing stakeholder. Berangkat dari komitmen bersama mengimplementasikan Perda ini juga kemudian menjadi strategi tata kelola kolaboratif sangat cocok untuk situasi yang ada di eks lokalisasi Gunung Sampan yang membutuhkan kerja sama berkelanjutan.

Apa yang dilakukan setiap stakeholder sudah jelas, yakni sudah bisa mengidentifikasi masalah yang sulit dipecahkan sendiri dan harus berkolaborasi. Selama ini tindakan yang dilakukan Satpol PP yang belum melibatkan PCNU tidak maksimal. Artinya salah satu pihak menyadari bahwa dalam memecahkan masalah tidak dilakukan sendiri melainkan membutuhkan keterlibatan aktor lainnya. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Ansell dan Gash (2007) yang menjelaskan istilah mengenai pemahaman bersama yaitu misi bersama, tujuan bersama, tujuan yang jelas atau arah yang jelas, artinya pemahaman bersama menyiratkan kesepakatan definisi masalah atau kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan diperlukan untuk mengatasi masalah. Baik PCNU, Dinsos, Satpol PP dan LSM sudah dapat sudah bisa mengidentifikasi masalah bersama untuk mencari solusi.

Terbukti dalam proses kolaborasi yang sudah berjalan dapat mengurangi jumlah PSK yang ada. Dari data yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya sebelumnya hanya terjaring 148 PSK dan 27 pemilik usaha dalam kurun waktu enam bulan. Setelah sebelumnya sebelum

dilakukan kolaborasi jumlah PSK yang ada di eks lokalisasi Gunung Sampan mencapai 349 PSK dengan 104 pemilik usaha.

2. Faktor Penentu Keberhasilan Kolaborasi

Starting Condition berupa *power, resource, knowledge asymmetric* termasuk juga apakah terdapat sejarah masa lalu, baik dalam konteks yang mendukung atau menghambat untuk melakukan kolaborasi. Menjadi faktor penting atau penentu dalam kolaborasi. Dalam kolaborasi yang dilakukan *starting condition* dalam menanggulangi prostitusi berjalan dengan baik karena dalam *power* maupun *resource* atau SDM cukup. Tidak hanya itu masing-masing stakeholder juga paham akan tugasnya hal ini karena mengetahui yaitu prostitusi menjadi masalah yang belum terselesaikan. Ansell and Gash mempersempit kondisi awal yang kritis menjadi tiga besar: ketidakseimbangan antara sumber daya atau kekuatan pemangku kepentingan yang berbeda, insentif yang dimiliki pemangku kepentingan untuk berkolaborasi, dan sejarah konflik atau kerja sama di antara pemangku kepentingan di masa lalu.

Adapun hanya bermasalah di bagian insentif saja, mereka yang terlibat kolaborasi tidak diberikan insentif. Sekda menyebut bahwa PCNU dan LSM bergerak murni karena kemanusiaan dan bukan karena materi. Padahal Ansell dan Gash mengemukakan, insentif berpartisipasi tergantung pada harapan stakeholder apakah proses kolaborasi menghasilkan hasil yang berarti. Insentif untuk berpartisipasi rendah Ketika stakeholder dapat mencapai tujuan mereka secara sepihak atau melalui cara alternatif. Sebaliknya, insentif untuk berpartisipasi cenderung meningkat Ketika forum eksklusif untuk mengambil keputusan.

Kemudian kurang maksimalnya kepemimpinan fasilitatif. Padahal kepemimpinan yang fasilitatif dibutuhkan dalam proses kolaboratif. Mereka berinisiasi oleh anggota organisasinya sendiri untuk bergerak. Hal ini berarti masih belum optimal dalam mengarahkan semua pihak untuk menyelesaikan masalah secara perundingan dan untuk mengarahkan mereka melakukan kompromi dan negosiasi guna mencegah masalah konflik yang mungkin akan timbul dalam proses kolaboratif.

Ansell dan Gash menyebut konsensus dan partisipasi menjadi syarat mutlak *governance*, namun tanpa adanya kepemimpinan yang memfasilitasi unsur-unsur lain untuk bersedia berpartisipasi dan bermusyawarah akan sulit bergerak. Peran kepemimpinan penting untuk membawa stakeholder bersama-sama ke dalam forum dan membuat mereka untuk terlibat satu sama lain dalam semangat kolaboratif dengan para pemimpin untuk menghasilkan konsensus. Dengan demikian tidak hal yang tidak dapat dipenuhi oleh kolaborasi Satpol PP, PCNU, Dinsos dan LSM yaitu, tidak adanya fasilitator yang berperan untuk memastikan integritas dalam membangun konsensus. Tidak adanya mediasi meningkatkan peran dari pihak ketiga dalam

merinci substansi dari negosiasi tersebut Ketika terjadi ketidak efektifan pemangku kepentingan dalam menjalankan kolaborasi. Akan tetapi Ansel dan Gash juga menambahkan kesuksesan kolaborasi dapat menggunakan para pemimpin yang tidak berfungsi secara formal atau informal, karena tidak hanya mengandalkan kapasitas satu pemimpin. Dalam artian hal ini yang dilakukan oleh para pimpinan di masing-masing stakeholder.

Sudah ada aturan dasar dalam berkolaborasi atau yang disebut Institutional design yang mendukung proses kolaboratif. Aturan ini dibutuhkan untuk mendorong partisipasi dan transparansi dalam proses kolaboratif. Desain kelembagaan berkaitan erat dengan aturan dasar untuk berkolaborasi. Mereka akan melakukan tugas sesuai dengan tupoksi masing-masing yang telah disepakati sebagai aturan bersama atau konsensus antar stakeholder. Akan tetapi hal yang tidak diperhatikan oleh PCNU, Dinsos, Satpol PP dan LSM ialah masalah tenggat waktu untuk berkolaborasi. Tidak hanya itu, belum diketahui juga kapan hasil dari adanya kolaborasi ini akan diukur.

KESIMPULAN

Pemerintah Kabupaten Situbondo melakukan *collaborative governance* untuk menanggulangi prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan. Kurang efektifnya penegakan implementasi Perda Nomor 27 Tahun 2004 tentang larangan pelacuran dengan razia dari Satpol PP dan pembinaan dari Dinas Sosial setempat belum efektif sehingga prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan masih eksis hingga saat ini.

Kolaborasi melibatkan PCNU, LSM, Satpol PP dan Dinas Sosial untuk menanggulangi prostitusi di eks lokalisasi Gunung Sampan yang masih ditemui. Setiap stakeholder yang terlibat bekerja sesuai dengan tupoksi atau koridornya masing-masing. Satpol PP bertugas untuk razia lapangan begitu juga dengan LSM yang membantu melakukan penyelidikan sebelum razia dilakukan. Sementara, untuk Dinas Sosial melakukan pembinaan usai PSK terjaring razia Satpol PP, mereka akan dibina hingga diberi pelatihan keterampilan. Kemudian, PCNU bergerak melalui pendekatan humanis agama dengan memberikan pengajian rutin di lokalisasi setiap minggu.

Kendala dalam proses kolaborasi ini ada 4 yakni pertemuan tatap muka antar stakeholder yang tidak rutin, komunikasi yang tidak berjalan antar stakeholder yang terlibat, tidak ada aturan yang jelas mengenai evaluasi atau durasi waktu kolaborasi hingga tidak berjalannya kepemimpinan fasilitatif sehingga pihak yang terlibat menjadi kurang terarah. Terlebih, kolaborasi berjalan baik dengan mampu mengurangi jumlah PSK yang berada di eks lokalisasi Gunung Sampan yang turun signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdi, Y. *Prostitusi Kisah 60 Daerah di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, 2019.
- Apriliani, dan Rochaeti. “Memutus Mata Rantai Praktik Prostitusi di Indonesia Melalui Kriminalisasi Pengguna Jasa Prostitusi.” *Universitas Diponegoro*, 2022. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jphi/article/view/6169>.
- Ati, N. *Implementasi Kebijakan Pencegahan Prostitusi di Kota Surabaya*. Indramayu: Adab, 2020.
- Erni, Qomariyah. *Collaborative Governance*. Malang: Selaras Media Kreasindo, 2023.
- Ismanto, Imam. “Konstruksi Pembinaan dan Pemberdayaan terhadap Perempuan (Studi Kasus Fatayat NU Situbondo.” *Jurnal Kopertais*, 2021. <https://ejournal.kopertais4.or.id/tapalkuda/index.php/alyasini/article/view/4113>.
- Kurniawan, Bagus. “Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 di Kabupaten Situbondo.” *Universitas Abdurrachman Saleh*, 2024. <https://repository.unars.ac.id/id/eprint/1526/>.
- Latifah, S. *Strategi Teknik Bimbingan Spiritual Ustadz Muhammad Baidhawi Haris terhadap Pekerja Seks Komersial (PSK) di Lokalisasi Gunung Sampan Dusun Cangkreng Desa Kotakan Kabupaten Situbondo*. Jember: UIN KHAS, 2023.
- Noer, Kristiyanto. “Jangkauan Hukum Nasional terhadap Prostitusi Daring (State Laws Coverage on Online Prostitution.” *Jurnal Penelitian Hukum*, 2019. <http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=998109&val=10487&title=Jangkauan%20Hukum%20Nasional%20terhadap%20Prostitusi%20Daring>.
- Rakhman, Zaini. “Konseling Islam melalui Teknik Ta’limah dan Muhasabah dalam Mengubah Perilaku PSK di Situbondo.” *Jurnal Komunikasi*, 2021. <https://www.journal.ibrahimy.ac.id/index.php/maddah/article/view/1338>.
- Rakhmawati, Samtya. “Hubungan Sikap dalam Tindakan Wanita Tunasusila terhadap Penggunaan Kondom untuk Pencegahan HIV/AIDS di Desa Kotakan Kecamatan Situbondo Kabupaten Situbondo.” *Jurnal Midwifery*, 2020. <https://ejournal.uj.ac.id/index.php/JM/article/view/773>.
- Rizal, dan Bandiyah. “Relasi Kuasa Aktor Agama dengan Pekerja Seks Komersial di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Situbondo.” *Universitas Udayana*, 2021. <https://media.neliti.com/media/publications/521497-none-a3d74408.pdf>.
- Setyo, Abdi. *Strategi Adaptasi Lokalisasi Desa Semawot, Kecamatan Sukosewu*. Kabupaten Bojonegoro: Jawa Timur. Universitas Airlangga, 2020.
- Sonia. “Collaborative Governance dalam Penanganan Prostitusi Online di Kota Banda Aceh.” *Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh*, 2022.
- Warsono, Hardi. “Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik.” *Universitas Diponegoro*, 2020. [https://doc-pak.undip.ac.id/id/eprint/1143/1/collaborative%20gov%20\(revisi\)_5%207%2020-converted-.pdf](https://doc-pak.undip.ac.id/id/eprint/1143/1/collaborative%20gov%20(revisi)_5%207%2020-converted-.pdf).