

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM
PENANGGULANGAN PROSTITUSI DI EKS LOKALISASI
GUNUNG SAMPAN KABUPATEN SITUBONDO

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Guna Mencapai Derajat S-2

Program Studi: Magister Administrasi Publik
Konsentrasi: Manajemen Publik



DIAJUKAN OLEH:

MUHAMMAD KHOIRUL RIZAL M.

14020122420015

PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG

2024

HALAMAN PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Karya Ilmiah Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 17 Desember 2024

Muhammad Khoirul Rizal M.

HALAMAN PENGESAHAN

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGGULANGAN PROSTITUSI DI
EKS LOKALISASI GUNUNG SAMPAN KABUPATEN SITUBONDO**

TESIS

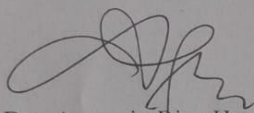
Disusun Oleh:

Muhammad Khoirul Rizal M.
14020122420015

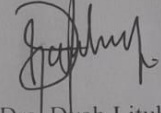
Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada Tanggal: 17 Desember 2024

Susunan Tim Penguji:

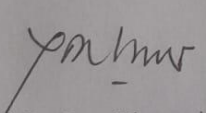
Ketua Penguji/Pembimbing I


Dr. Dra. Augustin Rina Herawati, M.Si
NIP. 196708151994012001

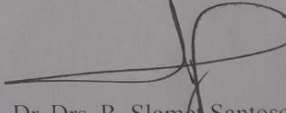
Anggota Penguji I


Dr. Dra. Dyah Lituhayu, M.Si
NIP. 196206221989022001

Sekretaris Penguji/Pembimbing II

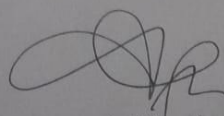

Prof. Dr. Dra. Kismartini, M.Si
NIP. 196103281986032001

Anggota Penguji II


Dr. Drs. R. Slamet Santoso, M.Si
NIP. 196707271993031005

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Administrasi Publik (M.AP)

Semarang, 17 Desember 2024
Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
Universitas Diponegoro


Dr. Dra. Augustin Rina Herawati, M.Si
NIP. 196708151994012001

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan penuh rasa bangga dan segala kerendahan hati, Tesis ini saya persembahkan untuk Ibu saya tercinta, sosok ibu yang sangat sempurna, selalu memberikan apa yang saya inginkan dan selalu memperjuangkan **pendidikan terbaik** untuk anak-anaknya. Terimakasih karena selalu sabar menunggu kabar kelulusan saya.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur saya panjatkan kehadiran Tuhan yang Maha Esa, Allah SWT atas segala nikmat, perlindungan, karunia, anugerah, ketekunan, kesehatan dan kekuatan kepada penulis sehingga bisa menyelesaikan Tesis yang berjudul “*Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Prostitusi di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Kabupaten Situbondo” yang dapat selesai tepat pada waktunya. Tesis ini disusun untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Dipengero Semarang.

Selama penulisan tesis ini, penulis telah banyak mendapat bantuan, dukungan, bimbingan dan semangat baik secara moril maupun materil dari berbagai pihak. Dalam karya yang belum sempurna ini, penulis mengucapkan terimakasih sedalam-dalamnya kepada pihak-pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung. Penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Suharnomo, S.E., M.Si. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.
3. Ibu Dr. A.P. Tri Yuniningsih, M.Si, selaku Ketua Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.
4. Ibu Dr. Dra. Augustin Rina Herawati, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik dan sekaligus dosen pembimbing 1 tesis yang telah banyak meluangkan waktu, memberi masukan, memberi ilmu-ilmu bermanfaat dan kesabarannya membimbing penulis dalam penulisan tesis.
5. Ibu Prof. Dr. Dra. Kismartini, M.Si, selaku dosen pembimbing tesis II yang juga telah banyak meluangkan waktu, memberi masukan, memberi ilmu-ilmu bermanfaat dan kesabarannya membimbing penulis dalam penyelesaian tesis ini.
6. Ibu Dr. Dra. Dyah Lituhayu, M.Si, selaku dosen penguji I yang telah memberikan banyak masukan serta saran yang bermanfaat untuk memperbaiki tesis penulis.

7. Bapak Dr. Drs. R. Slamet Santoso, M.Si, selaku dosen penguji II yang juga telah banyak memberikan saran dan masukan dalam penyusunan tesis ini.
8. Seluruh dosen dan civitas akademika Magister Administrasi Publik atas segala ilmu dan dukungan yang diberikan selama proses perkuliahan
9. Teman-teman MAP Angkatan 58, Pak Taufik, Bu Tri, Mas Andri, Mas Faiq, Nadiya, Esti, Nani, Mia, Rattu, Dila dan Putri yang selalu bertukar pikiran, memberikan dukungan selama masa perkuliahan berlangsung
10. Terimakasih kepada keluarga besar penulis, Bapak Abd Hamid, Ibu Satini dan adik satu-satunya Siti Sofwa Sabila yang selalu mendukung memberikan kasih sayang, membantu moril dan materil.
11. Terimakasih khusus kepada Ibu saya, karena telah berjuang keras mencari cara agar penulis bisa melanjutkan study hingga jenjang S2. Support dan doanya mengantarkan saya sampai di tahap ini
12. Terimakasih kepada Risky Kholiyatin, perempuan yang selama beberapa tahun terakhir dan insya Allah untuk seterusnya menjadi pendamping penulis. Terimakasih atas segala dukungan, penantian dan kesabaran hatinya menemani penulis berproses selama ini.
13. Terimakasih kepada kedua nenek penulis, Mbah Sus dan Mbah Sumati yang telah memberikan dukungan moril dan meteril yang luar biasa untuk penulis bisa menempuh dan menyelesaikan pendidikan hingga meraih gelar Master.
14. Terimakasih kepada Bupati Situbondo 2021-2024, Karna Suswandi yang telah memberikan bantuan materil kepada penulis untuk biaya pendidikan.
15. Terimakasih kepada Mas Riski & Mas Ulil beserta segenap Tim Sawah Maya yang telah membantu memberikan bantuan materil yang penulis butuhkan saat menempuh perkuliahan
16. Terimakasih kepada Handika dan keluarga, yang telah banyak membantu penulis selama berada di Semarang.
17. Terimakasih kepada alm Bapak Bambang Haryono dan almh Mbak Arvita Dian Sapoetri yang bersedia menampung penulis selama berkuliah di Semarang.

18. Kepada sanak keluarga besar penulis, Lek Sub, Mbak Ida, Fara dan semua *family* yang telah memberikan kehangatan kepada penulis.
19. Kepada keluarga besar dari Risky Kholiyatin, terimakasih atas segala dukungan & doa serta kesabarannya selama penulis menempuh studi.
20. Kepada semua orang-orang baik yang penulis jumpai dan tidak sempat penulis sebutkan, yang terlibat langsung dan tidak langsung dalam penyelesaian tesis ini. Terimakasih karena sudah menolong dan memberikan bantuan pada penulis.

Semarang, 17 Desember 2024

Penulis

Muhammad Khoirul Rizal M.

NIM.14020122420015

ABSTRAK

Judul : *Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Prostitusi di Eks Lokalisasi Gunung Sampan Kabupaten Situbondo

Nama : Muhammad Khoirul Rizal M.

NIM : 14020122420015

Praktik prostitusi di Situbondo masih beroperasi di eks lokalisasi Gunung Sampan, kendati sudah ditutup, prostitusi di Gunung Sampan masih ditemukan dengan berkedok tempat karaoke. Sebelumnya sudah ada regulasi yang mengatur larangan prostitusi, namun belum bisa maksimal untuk mengatasi masalah prostitusi yang ada di eks lokalisasi Gunung Sampan Situbondo. Masih adanya praktik prostitusi menjadi anomali karena Situbondo berjuduk sebagai Kota Santri dan Bumi Sholawat Nariyah. Penanganan masalah prostitusi yang belum optimal dengan tindakan represif dari Satpol PP sebagai ujung tombak penertiban ini kemudian bersama PCNU melakukan pendekatan *collaborative* dengan melibatkan tokoh agama, swasta dan akademisi yang dalam hal ini memberikan pemberdayaan, pembinaan rohani rutin atau pendekatan humanis di lokalisasi setiap minggunya dan melibatkan masyarakat melalui LSM GP Sakera. Dalam menganalisis lebih jauh tentang kolaborasi yang dilakukan, tesis ini menggunakan teori *collaborative governance* oleh Ansel dan Gash mengenai proses dan faktor penentu keberhasilan kolaborasi yang dilakukan. Hasil temuan penelitian ini diketahui proses kolaborasi masih belum berjalan optimal dengan tidak optimalnya komunikasi, masih ada pihak yang belum sejalan dalam negosiasi dan adanya pihak dominan, kemudian belum tersusunnya rencana strategis dalam tujuan yang hendak dicapai, serta faktor-faktor masih ditemukannya minim partisipasi yang terlibat hingga minimnya peran kepemimpinan fasilitatif. Adapun penutup dalam tesis ini ialah *collaborative governance* yang sebenarnya sudah berjalan namun masih terjadi kendala dan beberapa faktor penghambat yang membuat kolaborasi menjadi tidak optimal.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Prostitusi, Gunung Sampan, Situbondo

ABSTRACT

Title : Collaborative Governance in Combating Prostitution in the Former Gunung Sampan Localization Area, Situbondo Regency

Name : Muhammad Khoirul Rizal

NIM : 140202122420015

The practice of prostitution in Situbondo is still operating in the former localization of Mount Sampan, even though it has been closed, prostitution in Mount Sampan is still found under the guise of a karaoke place. Previously, there were regulations that regulated the prohibition of prostitution, but it has not been maximized to overcome the problem of prostitution in the former localization of Mount Sampan Situbondo. The practice of prostitution is still an anomaly because Situbondo is nicknamed as the City of Santri and the Earth of Sholawat Nariyah. The handling of the problem of prostitution that is not optimal with repressive actions from Satpol PP as the spearhead of this control then together with PCNU carried out a collaborative approach by involving religious leaders, the private sector and academics who in this case provide empowerment, routine spiritual guidance or humanist approach in localization every week and involve the community through the NGO GP Sakera. In further analyzing the collaboration, this thesis uses the theory of collaborative governance by Ansel and Gash regarding the process and determinants of the success of the collaboration. The findings of this study show that the collaboration process is still not running optimally with suboptimal communication, there are still parties who are not in line with the negotiations, then the strategic plan has not been finalized in the goals to be achieved, and factors are still found to be minimal participation involved to the lack of facilitative leadership roles. The conclusion of this thesis is that collaborative governance is actually running but there are still obstacles and several inhibiting factors that make collaboration not optimal.

Keywords: Collaborative Governance, Prostitution, Gunung Sampan, Situbondo

DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	11
1.3 Perumusan Masalah.....	12
1.4 Tujuan Penelitian.....	12
1.5 Manfaat Penelitian.....	12
1.6 Review Literatur	13
1.6.1 Penelitian Terdahulu	14
1.6.2 Administrasi Publik	21
1.6.3 Manajemen Publik	24
1.6.4 Teori <i>Collaborative Governance</i>	29
1.6.5 Prostitusi	37
1.7 Kerangka Berpikir	39
1.8 Operasionalisasi Konsep	40
1.9 Metode Penelitian.....	42
1.9.b Ruang Lingkup/Fokus.....	43
1.9.c Fenomena Penelitian	44
1.9.d Jenis dan Sumber Data	46
1.9.e Penentuan Informan	47
1.9.f Instrumen Penelitian	48
1.9.g Teknik Pengumpulan Data	48
1.9.h Teknik Analisis Data	50
BAB II.....	52
GAMBARAN UMUM PENELITIAN	52
2.1 Gambaran Kabupaten Situbondo.....	52
2.2 Lokalisasi Gunung Sampan.....	53
BAB III	57

HASIL PENELITIAN.....	57
3.1 Proses <i>Collaborative Governance</i>	57
3.1.2 Membangun Kepercayaan dan Komitmen Terhadap Proses	64
3.1.3 Pemahaman Bersama	70
3.1.5 Hasil Sementara	73
3.2 Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat <i>Collaborative Governance</i>	76
3.2.1 Kondisi Awal <i>Collaborative Governnace</i>	76
3.2.2 Desain Kelembagaan dalam Kolaborasi.....	85
3.2.3 Kepemimpinan Fasilitatif	89
3.2.4 <i>Outcome</i>	92
BAB IV	96
PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	96
4.1 Analisis Berjalannya Proses <i>Collaborative Governance</i>	96
4.2 Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Proses Kolaborasi	102
BAB V.....	109
PENUTUP	109
5.1 Kesimpulan.....	109
5.2 Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA	114
LAMPIRAN.....	119

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Asal WTS di Lokalisasi Dolly	02
Tabel 1.2 Review Penelitian Terdahulu	14
Tabel 1.3 Fenomena Penelitian	14
Tabel 1.4 Penentuan Informan	44
Tabel 2.1 Agama di Kabupaten Situbondo	53
Tabel 3.1 Identifikasi Aktor	58
Tabel 3.2 Identifikasi negosiasi	64
Tabel 3.3 Kualifikasi Pendidikan Satpol PP	78
Tabel 3.4 Kualifikasi Pendidikan Dinsos	80
Tabel 3.5 WTS yang Diterima Dinsos	87
Tabel 3.6 WTS yang Terjaring Razia	93
Tabel 4.1 Rangkuman Hasil Penelitian.....	106

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Gambaran Migrasi Pekerja Dolly	4
Gambar 1.2 Tujuh PSK yang berhasil terjaring di eks lokalisasi	6
Gambar 1.3 Kerangka Kolaborasi Lintas Sektor	35
Gambar 1.4 Model Collaborative Ansel dan Gash	35
Gambar 1.5 Komponen Analisis Data	50
Gambar 2.1 Peta Administratif Kabupaten Situbondo.....	52
Gambar 2.2 Pintu Masuk eks Lokalisasi.....	55
Gambar 2.3 Rumah Penduduk	56
Gambar 2.4 Tempat Prostitusi.....	56
Gambar 3.1 Dialog Tatap Muka antar Stakeholder	61
Gambar 3.2 Dialog Satpol PP dan PCNU	63
Gambar 3.3 Pemantauan di lokalisasi	66
Gambar 3.4 Pendataan yang Dilakukan Satpol PP dan Dinsos	68
Gambar 3.5 Sosialisasi larangan prostitusi	69
Gambar 3.6 PSK dari Luar Daerah	75
Gambar 3.7 Bagan Organisasi Satpol PP	77
Gambar 3.8 Struktur Organisasi Dinsos.....	79
Gambar 3.9 Pemberitaan Media lokal.....	81
Gambar 3.10 Kontrol CCTV	82
Gambar 3.11 Satpol PP Dapat Perlawanan	83
Gambar 3.12 Rencana PCNU	84
Gambar 3.13 Penertiban Oleh Satpol PP	86
Gambar 3.14 Program PCNU	86
Gambar 3.15 Pemberitaan <i>Statement</i> Satpol PP	91