

## BUKTI KORESPONDENSI

### ARTIKEL JURNAL NASIONAL TERINDEKS SINTA 2

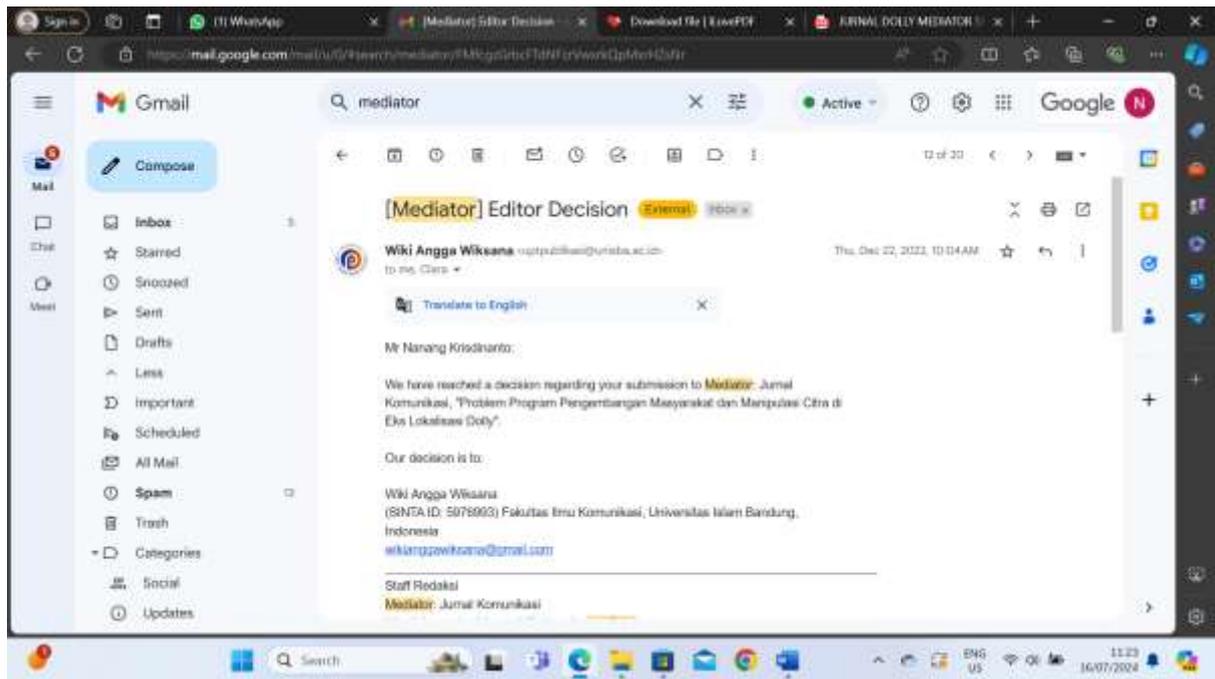
Judul artikel : Manipulating Image and Communication Issues in the Dolly ExProstitution District Community Development Program

Jurnal : Mediator: Jurnal Komunikasi, Vol 15 (2), December 2022, 219-235

Penulis : Clara Carolina Wiyanto  
Nanang Krisdinanto (penulis koresponden)

<b>Nomor</b>	<b>Perihal</b>	<b>Tanggal</b>
1.	Bukti konfirmasi submit artikel dan artikel yang disubmit	10 Agustus 2022
2.	Bukti Konfirmasi Review dan Hasil Review Pertama	22 Oktober 2022
3.	Bukti Konfirmasi Submit Revisi Pertama, Respon kepada Reviewer, dan Artikel yang Diresubmit	22 Oktober 2022
4.	Bukti konfirmasi review dan hasil review kedua	22 Desember 2022
5.	Bukti konfirmasi submit revisi kedua, respon kepada reviewer, dan artikel yang diresubmit	23 Desember 2022
6.	Bukti konfirmasi artikel accepted	24 Desember 2022
7.	Bukti konfirmasi artikel published online	9 Januari 2023

**1. Bukti Konfirmasi Submit Artikel  
dan Artikel yang Disubmit  
(10 Agustus 2022)**



**Bukti naskah yang dikirim**

## Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks Lokalisasi Dolly

Clara Carolina Wiyanto<sup>1</sup>, Nanang Krisdinanto<sup>2\*</sup>

<sup>1,2</sup> Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya, Indonesia

<sup>1</sup>carolinawiyanto@gmail.com; <sup>2</sup>nangkris@ukwms.ac.id

081-2358-4016

**Abstrak.** *This research focuses on the problematic meaning of opinion leaders on the Dolly Bangkit community development program initiated by the Surabaya City Government as a response to the conflict following the closure of Dolly's prostitution site in Surabaya. The problems are described from the opinion leader's point of view, especially on the social and economic aspects of this program. This research uses a qualitative approach, descriptive type, and phenomenological methods. The aim is to describe the experience of opinion leaders in dealing with the Dolly Bangkit program, which in turn shapes their meaning of the program. The results of this research indicate that there are problems in the experience as well as the meaning of opinion leaders on the Dolly Bangkit program. On the one hand, this program is interpreted as a useful program to change the negative image of the Dolly area. On the other hand, opinion leaders also interpret this program as an imaging event by the Surabaya City Government officials to show that they are responsible for closing Dolly's localization. The meaning is formed from the experience of opinion leaders in dealing with the Dolly Bangkit program. They saw that there was a neglect of a number of important things that should be in the community development program, such as the participation of the target community in program implementation, the involvement of the target community to formulate needs, a focus on training that facilitates the target community to work together to find solutions to common problems, as well as aspects of equality.*

**Keywords:** *Dolly Bangkit, image, community development, opinion leader.*

### PENDAHULUAN

Penutupan lokalisasi Dolly pada Juni 2014 lalu oleh Pemerintah Kota Surabaya memunculkan konflik horisontal antara warga terdampak yang setuju maupun tidak setuju. Semua dampak penutupan tempat prostitusi yang disebut-sebut terbesar di Asia Tenggara tersebut masih menjadi topik pemberitaan di media massa sampai beberapa tahun kemudian. Di sisi lain, penutupan ini juga memunculkan implikasi berupa tanggung jawab sosial dari Pemerintah Kota Surabaya dalam bentuk program pengembangan masyarakat yang kemudian diberi nama Dolly Bangkit. (Noviana, Fadhilah, & Munika, 2015)

Implikasi paling serius dari penutupan tersebut terkait masalah ekonomi warga, karena banyak di antara mereka memiliki sumber ekonomi yang terkait dengan prostitusi Dolly. Sebelum resmi ditutup, sebagian warga yang mengatasnamakan Paguyuban Pekerja Lokalisasi sudah menyuarakan penolakan. Seperti diberitakan portal berita *online* Kompas.com, penolakan tersebut bahkan didukung DPRD Surabaya dan Wakil Walikota Surabaya saat itu (Wisnu Sakti Buana). Kelompok yang menolak penutupan berargumen, PSK dan muncikari masih bisa mencari nafkah dengan berpraktik di lokasi lain, namun warga terdampak yang sudah berpuluh tahun menggantungkan hidup di sana bakal kehilangan sumber nafkah. (Faizal, 2014)

Merespon problematika tersebut, Pemerintah Kota Surabaya merancang sebuah program pengembangan masyarakat (*community development*) yang diberi nama Dolly Bangkit. Program ini didesain untuk tetap menghidupkan Dolly tanpa prostitusi. Secara konseptual, *community development* atau pengembangan masyarakat merupakan usaha sistematis untuk meningkatkan taraf hidup kelompok yang dianggap kurang beruntung. Masih merujuk Kartini, *community development* adalah bagian dari *corporate social responsibility* (CSR) dan berfokus pada peningkatan taraf hidup dari berbagai sisi, baik sosial, ekonomi bahkan politik bergantung latar belakangnya. Karena itu, *community development* memang bersifat spesifik dan menysasar kelompok tertentu, yang kemudian disebut sebagai kelompok masyarakat yang rentan (Kartini, 2013).

Phillips & Pittman (2009) juga menjelaskan, *community development* harus berfokus pada proses di mana sekelompok orang bekerja bersama dalam memecahkan permasalahan. Sebagai proses, *community*

*development* lebih mengarah kepada meningkatkan kemampuan seseorang untuk bekerja dalam kelompok. Sedangkan sebagai hasil, *community development* lebih mengarah kepada hasil kerja dalam kelompok baik dalam lingkup kultural, sosial, politik atau ekonomi. sebagai bagian dari CSR, mengacu Kartini (2013), *community development* memiliki perbedaan mendasar dari CSR. CSR memangku tanggung jawab kepada seluruh *stakeholders*, seperti pemegang saham, pesaing, lembaga pemerintah, LSM, pelanggan, bahkan masyarakat sipil lain. Sementara *community development* dalam implementasinya hanya menyorot kelompok masyarakat tertentu yang kemudian disebut sebagai kelompok masyarakat yang rentan. Ukuran keberhasilan *community development*, mengutip Anwas (2014), adalah partisipasi masyarakat yang hendak diberdayakan. Semakin banyak yang terlibat maka semakin besar keberhasilan kegiatan pengembangan masyarakat tersebut.

Pengembangan program *community development* Dolly Bangkit bisa dilihat dalam konteks tersebut. Program ini diinisiasi sebagai usaha sistematis untuk meningkatkan taraf hidup kelompok masyarakat yang secara ekonomi terkena dampak dari penutupan lokalisasi yang terletak di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, Surabaya. Sebagai program *community development*, Dolly Bangkit ini dinarasikan dalam naskah usulan Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Kovablik) pada tahun 2017. Poros utamanya berfokus pada dua aspek, yaitu: aspek sosial dan ekonomi. Pada aspek ekonomi, pemerintah merasa warga terlalu menggantungkan pendapatan pada kawasan hiburan malam tersebut, padahal pemerintah beranggapan warga bisa mendapatkan penghasilan dengan cara lain yang lebih halal. Pada masalah sosial, pemerintah merasa stigma buruk melekat pada seluruh warga Dolly dan segala aktivitas di sana bertentangan dengan nilai budaya maupun agama (Koesdarjono, 2014).

Dolly Bangkit adalah payung bagi program-program lain yang terdapat di dalamnya. Pada aspek ekonomi, fokus pengembangannya adalah pemberian pelatihan dan edukasi terkait ekonomi kreatif dengan basis pembentukan Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM). Untuk itu, Pemerintah Kota Surabaya berkolaborasi dengan elemen lain seperti Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan beberapa kementerian untuk penyaluran dana hibah dan bantuan pada warga. Selain itu juga bekerja sama dengan kalangan kampus terkait pelatihan teknis pemasaran produk. (Koesdarjono, 2014)

Sedangkan pada aspek sosial, program ini berfokus membangun citra positif Dolly dengan mengadakan event seperti Dolly Saiki Fest dan menggandeng media untuk peliputannya. Pemerintah Kota Surabaya juga mengerahkan birokrasinya, yaitu aparat Kecamatan Sawahan yang menaungi lokasi pelaksanaan program. Beberapa dinas di lingkungan Pemkot Surabaya juga dilibatkan, seperti Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, serta Dinas Koperasi dan UMKM untuk ikut memberi pelatihan. (Koesdarjono, 2014)

Dalam implementasinya, program tersebut memunculkan beragam respon warga. Riset Nugroho (2017) menghasilkan gambaran bahwa program tersebut belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Penyebabnya adalah minimnya anggaran dari Pemkot Surabaya, belum tersegmentasinya target pasar, sampai warga yang sulit keluar dari kebiasaan selama kegiatan lokalisasi berjalan. Kegiatan lokalisasi menghasilkan perputaran uang yang relatif cepat dan mudah, sementara pemberdayaan melalui program *community development* ini membutuhkan waktu dan ketekunan. Sedangkan kajian Savitri et al. (2018) memaparkan hasil sebaliknya. Hasil kajian ini menyebutkan, Pemerintah Kota Surabaya berhasil membentuk sekitar tigabelas UKM binaan, seperti: Batik Jarak Arum, Samijali, Tempe Bang Jarwo, dan beberapa lainnya. Bahkan Walikota Surabaya (saat itu) Tri Rismaharini pada tahun 2016 mengumumkan pembentukan Kampung Dolly menjadi kampung wisata dan rumah-rumah bordil dikemas menjadi *basecamp* bagi UKM.

Hasil kajian-kajian tersebut memberikan gambaran bahwa penutupan lokalisasi Dolly masih menyisakan persoalan di kalangan warga sekitar. Sebagian warga tetap bersikeras menolak penutupan, sedangkan sebagian warga lain mendukungnya. Bahkan pada September 2018 terjadi peristiwa *class action*, karena pihak yang setuju dan menolak penutupan saling berhadapan di pengadilan dengan pendapat masing-masing. Warga yang menolak penutupan (terutama yang tinggal di kawasan Jarak dan Dolly) bahkan menggugat Pemerintah Kota Surabaya senilai Rp 2,7 triliun atas kerugian yang mereka alami karena kehilangan sumber ekonomi. (Ridwan, 2018)

Berdasar observasi peneliti di lapangan pada akhir tahun 2019 (sebelum masa pandemi Covid-19), secara diam-diam praktik prostitusi sebetulnya masih berjalan. Di malam hari, jasa PSK (pekerja seks komersial) masih diajakan di beberapa titik lokasi dengan tarif antara Rp 300 sampai Rp 350 ribu (Hakim, 2021). Namun lepas dari itu, wajah kampung Dolly saat ini memang sudah tampak berbeda dan diberi tema-tema tertentu sebagai hasil program Dolly Bangkit.

Bertolak dari kondisi tersebut, peneliti melihat ada problem dalam pemaknaan *opinion leader* terhadap program *community development* Dolly Bangkit. Program ini terlihat dimaknai secara beragam oleh *opinion leader*, yang mencerminkan pengalaman yang mereka alami dengan program tersebut. Apa yang dibayangkan oleh Pemerintah Kota sebagai pemberdayaan ternyata tidak dipahami secara sama oleh

*opinion leader*. Pada titik ini, peneliti melihat adanya persoalan dalam pemaknaan *opinion leader* terhadap program Dolly Bangkit, yang kemudian berdampak partisipasi mereka dalam program tersebut.

Di sinilah peneliti melihat krusialnya peran *opinion leader* yang oleh Rogers (1983) disebut memegang peranan penting dalam memengaruhi penyebaran inovasi. *Opinion leader* menjadi menjadi sosok penting yang memiliki kuasa untuk memengaruhi bagaimana orang lain bertingkah laku. Ia juga menjadi sosok yang memiliki kepemimpinan informal atas kemampuannya menjalin relasi sosial, kemampuan teknis yang berkaitan dengan suatu hal atau kemampuannya dalam menyesuaikan diri terhadap norma yang berlaku.

Dalam konteks program Dolly Bangkit, peneliti melihat ada peran *opinion leader* di wilayah setempat yang ikut (bahkan dominan) membentuk opini atau pemahaman masyarakat terhadap program tersebut. Mengutip Nurudin (2016) *opinion leader* atau pemuka pendapat memang merupakan sosok yang sangat berpengaruh bagaimana sebuah inovasi diterima atau ditolak keberadaannya. Dialog dengan pemuka pendapat atau *opinion leader* dalam pengembangan inovasi menjadi penting untuk dilaksanakan, karena menurut Rahman (2009) mereka mewakili aspirasi dari masyarakat. Secara konseptual, terdapat beberapa kelompok *opinion leader* yang memengaruhi proses adopsi sebuah inovasi. Pertama, individu, yaitu seorang tokoh yang menjadi pembuat keputusan utama yang kemudian disebarkan kepada sesamanya. Kedua, kolektif. Pada kelompok ini keputusan terhadap suatu inovasi dibicarakan bersama dan kemudian diterapkan bersama. Karena ada suara mayor, orang-orang lain akhirnya menyesuaikan terhadap inovasi tersebut. Ketiga, otoritatif. Pada kelompok ini inovasi diterapkan oleh beberapa orang yang memiliki status atau kekuasaan dan kemudian diikuti oleh orang lain yang dalam status sosial berada di bawahnya. (Tidd, 2010)

Merujuk hal tersebut, peneliti melihat ada peran *opinion leader* dalam dalam konteks penerimaan program Dolly Bangkit oleh masyarakat setempat. Artinya, segenap problematika di seputar penutupan lokalisasi Dolly (mulai konflik horisontal antar warga hingga penerimaan terhadap program ini) terkoneksi dengan posisi *opinion leader* di wilayah setempat. Posisi *opinion leader* ini menjadi penting dalam konteks *community development*, karena sebagaimana disebut (Effendy, 2009), tujuan utama komunikasi dalam *community development* adalah pergeseran sikap, opini atau pendapat, dan bagaimana warga yang terpapar program memiliki perilaku yang akan menghasilkan perubahan sosial serta memengaruhi keberhasilan program.

Karena itu, penelitian ini berfokus pada acara *opinion leader* di wilayah setempat memahami atau memaknai program Dolly Bangkit, yang pada giliran berikutnya cara pemaknaan ini akan dibagi secara kolektif kepada masyarakat sekitar. Pada akhirnya, cara *opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit akan sangat terkait dengan bagaimana cara masyarakat setempat memaknai program yang sama.

Sebelumnya, problematika sosial atau komunikasi terkait lokalisasi Dolly sudah sering dilakukan seperti Amalia (2018), Destrianti & Harnani (2018), Moefad (2015), Noviana et al. (2015), Nugroho (2017), Oktaviari & Handoyo (2009), Savitri et al. (2018) dan Prakoso (2017). Namun kajian-kajian tersebut belum menyinggung secara mendalam posisi *opinion leader* dalam problematika di seputar implementasi program. Penelitian-penelitian tersebut terlihat lebih berfokus pada misalnya jaringan sosial muncikari pasca penutupan, pengaruh sosial dan ekonomi penutupan Dolly, dan sebagainya. Artinya, kajian-kajian tersebut belum ada yang menempatkan *opinion leader* sebagai subjek penelitian yang signifikan.

Sedangkan riset-riset lain yang terkait dengan aspek komunikasi pemerintah kota, seperti yang dilakukan Z (2017), Budhirianto et al. (2018), dan Muntadliroh (2020), menyiratkan adanya beberapa persoalan. Misalnya, terkait fungsi kehumasan dalam mendiseminasikan kebijakan pemerintah kota (terutama terkait dengan masyarakat miskin), pencitraan di media masa, atau pesan komunikasi berikut pengukuran persepsi.

Penelitian ini berfokus pada ruang yang belum disentuh secara mendalam oleh kajian-kajian sebelumnya, yaitu bagaimana *opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit, yang kemudian secara teoritik akan terkoneksi dengan cara masyarakat memaknai program yang sama. Problematika pemaknaan *opinion leader* ini juga terkait dengan model komunikasi yang sering digunakan dalam konteks komunikasi pembangunan, yaitu model komunikasi linear atau *top down*. Model komunikasi ini cenderung memaksakan kehendak pemerintah kepada masyarakat; pemerintah menganggap paling memahami apa yang diinginkan masyarakat. Pemerintah belum memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memutuskan apa yang diinginkan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri.

Padahal komunikasi pembangunan, merujuk (Harun & Erdianto, 2011), dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan manusiawi, serta mendidik dan memotivasi masyarakat. Tujuannya adalah menanamkan gagasan, sikap mental, dan mengajarkan keterampilan yang dibutuhkan masyarakat. Komunikasi pembangunan dilihat sebagai rangkaian usaha mengkomunikasikan pembangunan kepada masyarakat, agar mereka ikut serta dalam memperoleh manfaat kegiatan pembangunan. Untuk itu diperlukan pendekatan baru dalam proses komunikasi ini, yaitu pendekatan konvergensi yang didasarkan

pada model komunikasi sirkuler untuk menggantikan model linear. Selain itu, keikutsertaan atau partisipasi semua pihak dalam proses komunikasi pembangunan perlu ditingkatkan demi tercapainya fokus bersama (Fajri, Mawadati, dan Yudhana, 2018). Dengan kata lain, pendekatan ini bertolak dari dialog antar semua pihak, dan bukan hanya ditentukan salah satu pihak (Nasution & Anuar Rasyid, 2019). Pada titik inilah penelitian ini menjadi krusial, karena berfokus pada dinamika pemaknaan warga terhadap program pembangunan yang cenderung dijalankan dengan model komunikasi linear atau *top down*.

### METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam riset ini adalah kualitatif, dan metode yang digunakan adalah fenomenologi. Mengutip Satori & Komariah (2017), pendekatan kualitatif mengacu pada kualitas (*quality*) dari sebuah fenomena sebagai preferensi ketika seorang peneliti ingin mengkaji sebuah fenomena yang tidak dapat dikuantifikasi. Pendekatan kualitatif menjadi berguna dalam penelitian ini karena penggalian data merupakan proses pemaknaan yang berakar dari pengalaman personal seseorang sehingga tidak dapat digeneralisir apalagi diukur menggunakan angka. Peneliti juga menggunakan jenis penelitian deskriptif yang berusaha melihat realitas sebagai konstruksi kebenaran dengan latar belakang sosial. (Nurhadi, 2015) Kata “mendeskripsikan,” menurut Satori & Komariah (2017), dapat dijabarkan sebagai upaya peneliti untuk memberi gambaran atau ilustrasi penuh terhadap apa yang ingin disampaikan dan disajikan dan kemudian diejawantahkan dalam bentuk naratif.

Pendekatan dan jenis penelitian ini dirasa sesuai dengan penelitian ini karena segala hasil wawancara dengan narasumber eks lokalisasi Dolly akan dideskripsikan dalam bentuk naratif. Kebenaran dibangun berdasarkan pengalaman dan pemaknaan individu, maka sifatnya tidak dapat diukur atau dicari perbandingannya karena murni dari pengalaman personal. Untuk itu, fenomenologi digunakan sebagai metode karena data yang hendak digali adalah pemaknaan individu (*opinion leader* di Dolly) berikut pengalaman yang membentuknya. Merujuk Husserl, metode ini memungkinkan peneliti menjelaskan fenomena dan menjaga kemurniannya melalui penggalian terhadap pengalaman dan pemaknaan individu terhadap fenomena tertentu (Moran, 2013).

Subjek penelitian adalah *opinion leader* di wilayah setempat yang ditulis dengan inisial JO dan KC. JO adalah sosok *opinion leader* yang dikenal kontra terhadap penutupan lokalisasi Dolly. Dia kemudian membentuk UMKM Tempe Bang Jarwo, dan meminta bantuan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk pendanaan dan pemasaran produknya. Sedangkan KC merupakan *opinion leader* yang berposisi sebaliknya (mendukung penutupan), dan dikenali sebagai pekerja lokalisasi (ojek PSK) yang berusaha melepaskan diri dari jerat prostitusi, namun tidak mendapat tempat di masyarakat. Akhirnya dia menggerakkan masyarakat untuk memperbaiki citra Dolly agar penduduk lain tidak mengalami perkara yang sama.

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Seperti sering diberitakan media massa, Pemerintah Kota Surabaya menutup lokalisasi Dolly dengan bertitik-tolak dari segenap masalah sosial dan ekonomi yang ditimbulkannya. Mengutip pemberitaan Sindonews.com, Walikota saat itu, Tri Rismaharini, bersikeras melakukan penutupan karena merasa miris atas maraknya kasus perdagangan manusia di kawasan tersebut terutama yang melibatkan anak di bawah umur (Syafei, 2014).

KC, dalam wawancaranya dengan peneliti, menuturkan pengalamannya selama beraktivitas di Dolly semasa masih beroperasi. Dia menceritakan bagaimana anak-anak di Dolly sudah bisa mendapat penghasilannya sendiri. Baginya, Dolly tidak mengenal batasan tabu, semua menjadi sah atas nama rupiah. Pemandangan orangtua menjual anaknya atau suami mengantar istrinya untuk menjadi PSK bukanlah sesuatu yang mengherankan. Ada pula istilah “kucing garong,” sebutan untuk muncikari yang masih berusia belia, di kisaran usia 20 tahunan. Pada usia itu, anak-anak di Dolly sudah bisa menjadi muncikari yang memiliki PSK dan memperjualbelikannya sendiri.

Alasan-alasan tersebut dalam naskah Program Inovasi Dolly Bangkit kemudian dinyatakan sebagai akar kenapa penutupan harus dilakukan. Dengan gagasan mengangkat citra positif Dolly sebagai kawasan yang bersih, pemerintah kemudian membuat program pengembangan masyarakat bagi warga terdampak dan membaginya dalam dua poros program yaitu sosial dan ekonomi seperti diuraikan di atas.

*“Ada temanku yang mati gara-gara Dolly ditutup. Dulu dia cari duit kan gampang, jadi muncikari. Setelah itu stres nggak ada pendapatan, mati di kos-kosan kena narkoba. Kapan itu Risma ngamuk gara-gara Taman Bungkul dirusak massa, tahun 2014 ya kalau nggak salah? Ngamuk karena tamannya diinjak-injak, tapi dia kok nggak ngamuk ada warganya di Dolly mati diinjak-injak nasibnya?” (JO, 16/10/2019)*

Baik JO maupun KC (yang sebetulnya berposisi diametral dalam menyikapi penutupan lokalisasi Dolly) melihat Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa mengeksekusi program Dolly Bangkit dengan baik. Niat yang disampaikan di masa-masa awal tidak sepenuhnya sampai ke warga. Tuntutan dan suara warga hingga muncul istilah “Siap Mati Bila Dolly Ditutup” tidak dianggap serius oleh pemerintah. Menurut JO, warga yang kaget dan kesulitan mengubah ritme hidup yang sudah dijalani sejak dulu pada akhirnya memilih jalan singkat, yaitu bunuh diri. Merujuk Oktaviari & Handoyo (2009), Dolly bukan hanya lokasi prostitusi tetapi telah menjelma menjadi sistem ekonomi. Dolly tak hanya membawa keuntungan bagi PSK dan muncikari, tetapi juga pekerja urban di kawasan tersebut seperti buruh cuci, tukang becak, warung kopi, tukang masak wisma dan pedagang kaki lima (Amalia, 2018).

Hal inilah yang kemudian membuat para *opinion leader* merasa pemerintah belum serius untuk memberdayakan warga yang telah terikat dengan aktivitas prostitusi selama bertahun-tahun. Baik JO maupun KC juga memberikan kesaksian bahwa banyak warga terdampak lain yang memilih kembali menjalankan praktik prostitusi. Dari hal tersebut bisa dilihat bahwa ada problem dalam implementasi Dolly Bangkit. Problematika tersebut akan diuraikan dalam tiga sub bagian di bawah ini, dengan menggunakan sudut pandang para *opinion leader*. Bagaimanapun, keberhasilan sebuah program hanya dapat dinilai oleh mereka yang merasakan langsung program tersebut melalui proses pengalaman serta pemaknaan mereka terhadap program.

### Antara Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra

Saat diajak berbicara tentang pembentukan UKM yang menjadi salah satu fokus pengembangan masyarakat dalam program Dolly Bangkit, KC langsung bereaksi keras, meskipun yang bersangkutan dikenal pro penutupan lokalisasi Dolly.

*“Kadang pemerintah mengangkat UKM agar warga yang lain juga terdorong. Warga dipakai jadi wayang, supaya apa? Supaya program Pemkot kelihatan jalan.” (KC, 19/07/2019)*

Kalimat tersebut diutarakan oleh KC sebagai pihak yang sejak awal setuju dengan penutupan. Ia merasa, unsur pencitraan sangat terasa di balik pelaksanaan program ini. Karena itu, KC memilih tidak terlibat dalam program milik pemerintah seperti itu. Pencitraan yang ia maksudkan adalah terkait bagaimana pemerintah sangat giat mengakui bahwa UKM tersebut merupakan hasil binaannya, yang kemudian dimanfaatkan sebagai upaya agar program pemerintah terlihat berjalan. Kentalnya upaya pencitraan tersebut juga dirasakan JO sebagai pegiat UKM. Ia bercerita, keterlibatan Pemerintah Kota Surabaya dalam pembinaan usaha tempenny masih minim. Karena itu, dia tidak mau usaha tempenny diakui atau diklaim sebagai UKM binaan program Dolly Bangkit.

*“Saya nggak mau diaku-aku. Kalau mau bermitra iya. Kalau disebut binaan itu nggak enak, nanti dipamer-pamerkan. Kalau usaha sudah jalan baru diakui UKM binaan, tapi waktu saya merintis nggak mau ikut. Dananya cair terus menghilang.” (JO, 11/10/2019).*

JO enggan dianggap sebagai binaan karena merasa keterlibatan staf Pemkot Surabaya hanya di permukaan dan tidak memiliki tanggung jawab lebih untuk mengembangkan usahanya. Ia juga mengajak sebagian orang untuk menjalankan usaha sejenis dengan metode kemitraan, karena jika diakui sebagai binaan akan menutup ruang bagi pihak lain yang ingin memberikan bantuan. Berdasar pengalamannya tersebut, JO cenderung memaknai Dolly Bangkit sebagai program yang hanya bergerak di permukaan. Atau secara lugas, JO menyebutnya dengan kalimat “yang penting dananya cair, setelah itu tidak ada kelanjutannya.” Terkait usaha tempenny, JO mengaku lebih banyak dibantu oleh LSM (lembaga swadaya masyarakat) yang bernama GMH (Gerakan Membangun Harapan), baik dari segi pengemasan hingga teknik pemasaran. GMH juga memikirkan bagaimana JO harus membangun relasi dengan konsumen, sehingga transaksi dapat dilakukan terus menerus dan berulang.

Penjelasan JO tersebut menegaskan argumen Hadi (2011) tentang *social responsibility*, bahwa tanggung jawab sosial ini kerap kali dilakukan berlandaskan pada *motive approach* utamanya ekonomi. Substansi dari *social responsibility* ini akan menjadi problem etik ketika ada unsur promosi diri pelaksana program. Pengembangan Dolly Bangkit sebagai program pengembangan masyarakat tentu lekat dengan predikat CSR, karena baik *community development* maupun CSR sama-sama berorientasi untuk menjaga hubungan antara organisasi tersebut dengan lingkungannya (tempat organisasi tersebut beraktivitas dan memiliki dampak), sehingga keduanya dapat beroperasi secara efektif (Suparmo, 2011). Yang menjadi persoalan di mata para *opinion leader*, program Dolly Bangkit ini kemudian diajukan dalam Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik pada tahun 2017, sebuah ajang kompetisi inovasi tahunan antar kabupaten/kota se

## Mediator Vol X (x) Bulan Tahun, Halaman

Jawa Timur. Di sinilah problem anggapan pencitraan (atau memanipulasi citra melalui program pengembangan masyarakat) terbentuk di benak *opinion leader*.

Dalam soal ini, KC melihat Pemerintah Kota Surabaya telah berhasil melakukan pencitraan dengan memanfaatkan warga melalui program Dolly Bangkit. Melalui pemberitaan media massa (yang dijadikan mitra program ini), akhirnya banyak daerah lain mengikuti dan Dolly saat ini juga menjadi dikenal sebagai kampung wisata. Namun beda dengan JO, KC merasa pemanfaatan Dolly Bangkit sebagai bahan pencitraan Pemerintah Kota Surabaya sah-sah saja. Dia merasa, situasi di Dolly saat ini lebih baik daripada saat lokalisasi masih berjalan.

*“Bayangkan kalau nggak ditutup, banyak anak semakin terjerumus. Sekarang cari kerja susah, tapi anak-anak sejak SMA sudah kenal lingkungan kayak Dolly. Setelah lulus waktunya kerja, mereka nggak terpakai. Lalu kembali lagi ke Dolly. Ini terjadi beneran.” (KC, 26/10/2019)*

Meski merasa Pemerintah Kota Surabaya memanfaatkan Dolly Bangkit untuk pencitraan, namun KC merasa program ini juga membuat citra Dolly menjadi lebih baik dan menguntungkan warga. Ia menceritakan bagaimana sebelumnya anak-anak usia kerja yang tinggal di kawasan Dolly kesulitan mendapat pekerjaan hanya karena berdomisili di wilayah itu. Hal tersebut dilihatnya sudah menjadi seleksi sosial yang seolah normal dan tidak terelakkan.

Karena itu, KC memaknai Dolly Bangkit sebagai program perbaikan citra untuk membuat warga Dolly naik kelas, memberi kesempatan anak-anak muda agar tidak terjerumus ke dunia prostitusi. Namun tetap saja, perbaikan citra baginya dirasa tak menjawab akar permasalahan yang notabene adalah urusan perut. Pemerintah masih dianggap lalai membaca permasalahan di Dolly. Urusan perbaikan citra ini pula yang dialami JO dengan usaha yang dimilikinya.

*“Awalnya tempeku namanya Tempe Dolly. Terus camatnya ngomong, mana tempemu? Dolly sudah tutup kok masih dikasih nama Tempe Dolly. Saya jawab, ya biarin. Orang-orang kan tahunya Tempe Dolly. Tapi akhirnya saya ganti. Karena dikasih mesin, nama tempe saya disuruh ganti. Camat minta pakai nama Mandiri Jaya. Sebulan pakai nama itu, nggak terkenal blas. Akhirnya saya ganti lagi pakai nama Tempe Jarwo. Kalau Tempe Dolly katanya terdengar saru, kotor.” (JO, 11/10/2019)*

Setelah mendapat bantuan mesin giling kedelai, JO dikenali sebagai salah satu warga yang diaku sebagai binaan milik pemerintah kota. Sedangkan KC lebih memilih jalan lain. Dia tahu, beberapa warga sudah berjalan mandiri dengan UKM masing-masing. Namun, dirinya dan beberapa warga mengaku tidak menginginkan jalan serupa. Ia berpikiran, kalau hanya digerakkan melalui UKM hal itu hanya menyejahterakan kelompok kecil, sementara Dolly lebih luas dari itu.

*“Apakah (program) udah dirasakan orang-orang satu RT satu RW? Ya nggak. UKM itu kan hanya kelompok-kelompok kecil. Kita ngomong potensi dari warga.” (KC, 26/10/2019)*

Dari pengalaman KC bisa dilihat adanya problem *community need analysis* dalam program Dolly Bangkit. Mengacu Triyono (2014), tokoh masyarakat harus dilibatkan menjadi narasumber yang penting untuk menggali data mengenai *community need analysis*. Dengan begitu, program akan menjadi kebutuhan bersama bukan hanya sekelompok orang saja. KC lalu menguraikan pengalamannya mengikuti sosialisasi program terkait pelatihan membatik. Dia merasa, pelatihan ini sebetulnya tidak menjadi kebutuhan warga. Namun warga tetap mengikuti pelatihan tersebut karena tiap peserta mendapatkan uang transportasi Rp 50 ribu. Dengan nada berkelakar KC mengatakan, “*Sampek jereng motone lagek entuk 50 ewu,*” (Sampai mata saya juling baru dapat Rp 50 ribu). Karena itu, bagi KC, program tersebut tak ubahnya semata demi perbaikan citra pemerintah kota, sementara pemerintah kota sendiri abai terhadap potensi warga di sana.

KC berharap, jika pemerintah berani menutup sesuatu yang besar maka harus dibuka pula sesuatu yang besar secara manfaat. Urusan perbaikan citra, menurut dia, selama ini pemerintah masih berusaha menutup bukan memperbaiki. Baginya, citra bisa tertolong dengan menutup Dolly, tapi warga setempat yang langsung merasakan dampak belum merasakan manfaat yang signifikan.

*“Pemkot itu kalau menutup suatu yang besar, manfaatnya dirasakan tidak hanya satu kelurahan, seharusnya membuka sesuatu yang besar juga. Besar kecil bukan perkara tempatnya tapi manfaatnya. Dolly itu nilai manfaatnya besar, makanya harus dibuka yang manfaatnya besar juga. Citra Dolly harusnya diubah, tidak hanya tempat yang ditutup tapi citranya juga harus diperbaiki. Ini soal citra Dolly, bukan citra pemerintah.” (KC, 26/10/2019)*

Secara garis besar, menurut para *opinion leader*, program Dolly Bangkit ini alih-alih mengutamakan urusan ekonomi, pemerintah kota justru lebih fokus pada upaya perbaikan citra dirinya. Kata manipulasi kemudian dimunculkan karena menurut *opinion leader*, program yang ada seolah menjadi “selimut” belaka agar warga bungkam dan pemerintah tidak disalahkan. Secara singkat, masalah sosial bisa diatasi namun masalah ekonomi masih menjadi urusan yang harus segera diselesaikan karena *opinion leader* khawatir hal tersebut akan mendorong warga masuk kembali ke dunia prostitusi.

### Pengembangan yang Tak Melihat Potensi Warga

Ketenaran Gang Dolly dirasa para *opinion leader* tidak hanya menghidupi PSK dan muncikari tapi juga warga sekitar. Penutupan Dolly bukan semata tentang fokus pada perbaikan masalah ekonomi, tapi juga tentang budaya masyarakat sekitar. KC yang sejak kecil juga menggantungkan aktivitas prostitusi untuk bertahan hidup memberi keterangan bahwa penghasilannya selama menjadi ojek PSK membantu biaya kuliahnya. KC bercerita bahwa dirinya menjadi salah satu warga yang beruntung sempat menjejak bangku pendidikan. Umumnya, sejak usia belia anak-anak di Dolly sudah mencari penghasilan sendiri, maka tak heran bila pendidikan menjadi faktor kesekian.

*“Gini, pendidikan mereka itu masih rendah. Dulu aku enak, kerja begitu, jadi nggak mikir sekolah. Nah pemerintah belum melihat ke sana.” (KC, 26/10/2019)*

Pendidikan, menurut KC, bukan menjadi hal utama bagi warga Dolly. Banyak yang tidak bersekolah atau bahkan tidak serius mengenyam pendidikan, karena merasa uang bisa didapatkan tanpa belajar. Pengalaman JO tentang hal ini juga sama. Saat menjalani pendidikan di SMK ia mengaku hanya datang seperlunya. Jika jam istirahat ia memilih pulang dan tidur, karena waktu tidurnya kurang setelah semalaman begadang menjajakan kopi di kawasan Dolly.

Hal-hal tersebut kemudian dipertanyakan KC sebagai penerima program Dolly Bangkit. Dia heran mengapa pemerintah tidak bisa membaca hal-hal seperti itu. Jika sedari kecil sudah mengandalkan aktivitas prostitusi, menurutnya wajar bila warga tidak memiliki keterampilan. Hal tersebut yang kemudian menjadi titik perhatian KC yang berupaya disampaikan ke pemerintah agar memerhatikan latar belakang tersebut lebih dulu sebelum memunculkan program agar tepat guna.

Terkait pelatihan yang diadakan Pemerintah Kota Surabaya, JO pernah meminta istrinya untuk mengikuti pelatihan batik dan menjahit. Namun akhirnya istrinya memutuskan tidak mau lagi mengikuti karena merasa tidak perlu. Berakar dari hal tersebut, JO memberanikan diri mengajukan bantuan alat untuk usaha tempenna ke camat setempat untuk disampaikan ke pemerintah kota.

*“Istri saya suruh ikut pelatihan membatik dan menjahit. Lalu saya suruh ngomong ke Pak Camat nggak mau ikut pelatihan lagi karena mau bantu suami nggiling kedelai untuk tempe. Lalu aku minta mesin giling kedelai aja. Akhirnya disurvei, terus dikasih alat giling.” (JO, 11/10/2019)*

Akibat penutupan lokalisasi Dolly, JO kehilangan usaha warung kopi yang membuatnya mampu mengantongi Rp 40 juta dalam satu bulan. Setelah melalui jalan panjang, JO akhirnya mengikuti jalan lurus sesuai anjuran pemerintah kota. Namun ia menyayangkan kinerja pemerintah yang justru tidak serius. Dia menunjuk pengalamannya, setelah diberi alat giling JO tidak menerima pembinaan lanjutan dari pemerintah kota. Bantuan yang diberikan saat itu hanya pemberian alat dan mengajak UKM-nya hadir di pameran-pameran UKM yang diadakan pemerintah kota. Padahal, mengutip Phillips & Pittman (2009), pemberdayaan masyarakat harus berfokus pada proses melatih orang untuk bekerja sama memecahkan problem komunitas. Melihat apa yang terjadi dengan JO, apa yang dilakukan pemerintah kota melalui Dolly Bangkit terlihat sekadar program karitas bukan pemberdayaan. Hal itulah yang membuat JO dan KC mengaku enggan mengikuti pembinaan karena tidak adanya pendampingan intensif.

*“Pertama yang ikut program banyak sekali, lama-lama tambah sedikit. Ya itu soalnya, nggak ada pendampingan. Pelatihan ya gitu, selesai ya bubar. Dikasih bantuan alat-alat nggak pernah dicek, akhirnya banyak yang dijual sama orang-orang. Dulu dikasih uang, habis ya sudah. Lalu dapat barang, lalu pada dijual. Memang seharusnya harus fokus ke pendampingan, jangan bantuannya aja. Kalau aku, habis dapat bantuan mesin giling lalu ditinggal nggak masalah. Usahaku kan sudah mandiri, jadi bisa bertahan. Lha lainnya?” (JO, 16/10/2019)*

Seperti JO, KC juga menilai keberadaan program tidak tepat guna. Saat berjalannya program ia menanyakan di mana peran orang-orang ahli yang bekerja di pemerintah kota. Ia bahkan merasa pemikirannya jauh lebih baik dari orang-orang pemerintah.

*“Lha masak banyak tim ahli. Pendamping Bu Risma yang sekolahnya tinggi-tinggi itu masak nggak bisa mikir begitu? Orang nggak suka mbatik disuruh membatik, nggak suka bikin sepatu dilatih produksi sepatu. Akhirnya semua berhenti karena nggak sesuai selera. Nah kita harus melihat potensi yang ada di sana. Aku pernah ngomong ke mereka, ‘Pak pemkot ini sudah menutup suatu yang besar, manfaatnya dirasakan tidak hanya satu kelurahan. Harusnya juga membuka sesuatu yang besar. Jangan UKM terus-terusan. Itu kan hanya kelompok kelompok kecil.’” (KC, 26/10/2019)*

KC melihat, program yang dijalankan tidak berbasis kebutuhan warga. Jika banyak warga yang tidak mau terlibat dalam program Dolly Bangkit, menurut KC, itu bukan karena warga tidak ingin diberdayakan, melainkan karena program yang selama ini berjalan belum membuat mereka tergerak. Secara teoritik, hal seperti ini ditegaskan oleh Kartini (2013), bahwa sebuah pemberdayaan masyarakat memang sifatnya sangat spesifik karena disesuaikan dengan kebutuhan dari masyarakat terdampak.

Upaya diskusi pernah dilakukan KC dengan pihak Pemerintah Kota Surabaya tentang keadaan program. Namun berdasarkan pengalamannya, berdiskusi dengan pemerintah kota selalu berakhir dengan jawaban “nanti kita tinjau lagi.” Dia merasa, jawaban seperti itu diberikan untuk “membungkam” warga agar tidak banyak protes. Para *opinion leader* menyatakan, keterlibatan warga dalam pembuatan dan pelaksanaan program sangat minim. Padahal keberadaan program pembangunan akan lebih dipercayai jika masyarakat sekitar yang hendak diberdayakan turut dilibatkan baik dalam proses komunikasi pun diskusinya (Rinaldy, Nulhaqim, dan Gutama, 2017).

Terkait program yang tidak melihat potensi warga, KC mengaku tak heran. Pasalnya jika bicara soal kinerja pemerintah selama di lapangan, pemerintah masih terlihat kerap kali mengandalkan tenaga *outsourcing*.

*“Jadi dinas-dinas di Pemkot itu, yang kerja ya yang pekerja outsourcing. Disuruh datang ke hotel, bikin penawaran. Bikin jengkel. Yang pegawai negeri berleha-leha. Makan gaji buta, makan duit rakyat. Kerjanya main-main.” (KC, 19/10/2019)*

### **Implementasi yang Subjektif dan Diskriminatif**

Setelah memutuskan “bersedia diberdayakan,” ternyata JO merasa nasibnya tidak sepenuhnya berubah. Sejak mendirikan usaha tempe hingga tiga tahun usahanya berjalan, ia merasa tidak dilirik sama sekali oleh Walikota Tri Rismaharini. Padahal, JO sungguh mengharapkan perhatian pemerintah lebih ditingkatkan dalam menghadapi kasus Dolly.

*“Yang dapat ganti rugi itu cuma yang kenal-kenal (Pemkot) yang setuju sama penutupan. Jauh sebelum penutupan, sudah ada sosialisasi, ada PSK yang dikasih kompensasi. Nggak boleh membangun wisma, terus nggak boleh tambah PSK. Didata terus, sering operasi gabungan. Setelah penutupan ada surat-surat dari RT, ada pelatihan ini-itu. Kebanyakan ajakannya dari mulut ke mulut. Yang ngasih biasanya sih kelurahan sama kecamatan, terus dibantu mahasiswa. Kalau sosialisasi untuk PKL nggak ada. Yang dikumpulkan PSK, muncikari. Makanya mereka dapat kompensasi, kita-kita nggak dapat.” (JO, 16/10/2019)*

JO sempat menyampaikan aspirasinya sebagai salah satu PKL tergusur. Dia menyangkan sosialisasi penutupan dan pemberian ganti rugi hanya diberikan kepada mereka yang terlibat aktif di dunia tersebut seperti PSK dan muncikari, sementara warga dan PKL tidak. Padahal warga di sana mayoritas justru berkecimpung di dunia tersebut. Pengalaman JO selama menolak diberdayakan juga dipandang keliru oleh pihak pemerintah kota. Padahal JO menolak karena tidak menyukai kegiatannya, bukan menolak penutupan Dolly. Pada tahun 2014, JO bercerita, dirinya berdiri di garis depan melawan penutupan Dolly dengan membawa kerbau bertuliskan nama Risma. Hal ini menjadi peristiwa yang terus dibawa-bawa, bahkan terkadang menjadi bahan bercanda kalau ia bertandang ke kantor pemerintah kota.

*“Yang heboh itu tahun 2014. Taman Bungkul diinjak-injak, Risma ngamuk. Padahal itu Cuma taman. Lha ini kebutuhan rakyatnya diinjak-injak, kok Risma nggak ngamuk? Dolly ditutup itu kan sama dengan menginjak-injak hajat hidup rakyatnya yang tinggal di sana?” (JO, 16/10/2019)*

Bagi JO, penutupan Dolly yang tidak dibarengi dengan pemberdayaan yang memadai sama saja dengan menginjak-injak harga diri warga. Saat penutupan itu, ia menyampaikan aspirasi bersama anggota

Front Pekerja Lokalisasi yang lain. Mereka menyampaikan aspirasi menolak Dolly ditutup dengan alasan ingin mendapatkan ganti rugi yang setara. Mereka tidak ingin Dolly ditutup tanpa jalan keluar. Namun ternyata pihak pemerintah kota salah mengartikan pesan, sehingga JO merasa dirinya dan teman-temannya dituduh mendukung aktivitas prostitusi.

Pernah berdiri di garis depan penolakan penutupan Dolly membuat JO mendapat perlakuan berbeda selama berjalannya program. Namanya yang pernah tercantum dalam daftar pencarian orang (DPO) masih menjadi momok pemerintah kota hingga hari ini.

*“Image saya jelek di mata pemerintah kota, soalnya dulu menolak penutupan. Ya gara-gara membawa kerbau yang ada tulisannya Risma itu. Ketika ada acara basar di Dolly, ada Bu Megawati hadir. Saya gorengkan tempe, yang makan Cuma Bu Mega. Bu Risma nggak mau makan. Hati saya sakit beneran. Waktu ada pameran lagi, saya nggak dikasih tahu sama orang-orang pemkot. Ya saya diam saja. Padahal kapan hari itu tempe saya diminta buat display pameran. Tapi saya nggak diajak ikut pamerannya. Ya sudah saya kasih aja, nggak usah kebanyakan omong.” (JO, 16/10/2019)*

Saat peneliti menghadiri pameran UKM yang diadakan Pemerintah Kota Surabaya, JO justru terlihat menggelar dagangannya di stan milik Bank Jatim. Dia hadir di pameran itu karena diajak Bank Jatim, dan tidak pernah diberi informasi atau diajak pemerintah kota. Yang membuatnya semakin kesal, ketika Walikota Tri Rismaharini berkunjung ke Dolly, dagangannya selalu diminta untuk diletakkan di etalase. Pengalaman tersebut membuatnya merasa mendapatkan diskriminasi dan perlakuan subjektif.

Beda lagi yang dialami KC yang saat ini justru diangkat sebagai bagian dari SatPol PP (Satuan Polisi Pramong Praja) Surabaya di bidang deteksi dini.

*“Aku sendiri masuk PolPP sejenis reserse. Kenapa ditugasi itu, mungkin suatu hari ada perubahan Perda. Ya nggak ngerti, itu urusan orang-orang besar. Tahun 2017 baru bergabung, cuma aku punya prinsip kalau pemerintah Surabaya kebijakannya pro dengan rakyat oke aku dukung, kalau nggak pro dengan rakyat aku tinggal ngomong teman-teman. Ayo, ayo, waktunya jihad. Banyak temen pergerakan sampai sekarang. Ya meski saya jadi anak buahnya, kalau pemerintah salah ya tetap salah.” (KC, 26/10/2019)*

Berdasarkan pengalamannya bergabung dengan tim deteksi dini, KC mengaku menjalankan segala tanggung jawab sesuai yang diperintahkan. Ia memaknai keterlibatannya bersama Pemkot sebagai upaya membawa keadilan bagi warga dan juga dirinya sebagai sesama warga terdampak penutupan eks lokalisasi Dolly. Melalui pengalaman dan pemaknaan yang berkenaan langsung dengan berjalannya program, warga sadar bahwa ada perbedaan sikap antara pihak yang setuju atau pernah menolak kebijakan pemerintah. Padahal inti pemberdayaan adalah tentang kesetaraan di mana perbedaan individu merupakan sebuah keniscayaan, namun setiap pihak dalam proses pemberdayaan memiliki hak dan kewajibannya. Realitas mengenai perbedaan dan kesetaraan ini harus dipertahankan dalam menjalankan pemberdayaan (Anwas, 2014).

Para *opinion leader* ini mengakui adanya perbedaan argumen terkait keberadaan program yang kemudian ditunjang perbedaan cara mereka menyikapi keberadaan program. Namun hal tersebut mereka sayangkan karena berujung adanya diskriminasi. Hal tersebut kemudian bertentangan dengan apa yang disebut Anwas (2014) bahwa pada implementasi program realitas mengenai perbedaan dan kesetaraan kemudian diabaikan. Adanya dua anggapan yang saling berlawanan tersebut tentu menimbulkan gesekan dan saling tuduh. Hal tersebut masih terus bergulir hingga hari ini. Perbedaan antara satu dan lain pihak itu memang wajar, tetapi sebagai pembuat program harus tetap memegang inti kesetaraan bahwa keduanya sama-sama warga terdampak yang menjadi sasaran pemberdayaan.

Uraian tentang pengalaman *opinion leader* (KC dan JO) dalam berhubungan dengan program Dolly Bangkit di atas menunjukkan adanya persoalan. Meskipun pada beberapa hal keduanya terlihat berdiri pada posisi yang berbeda, namun mereka sama-sama melihat adanya persoalan dalam program ini. Program ini dilihat mengabaikan sejumlah hal yang bersifat substansial dalam konteks pengembangan masyarakat, yaitu partisipasi atau keterlibatan masyarakat sasaran baik dalam hal pelaksanaan program, perumusan kebutuhan, termasuk kesetaraan. Pada akhirnya, *opinion leader* cenderung memaknai program ini sebagai praktik pencitraan Pemerintah Kota Surabaya agar dianggap bertanggung jawab atas dampak keputusan penutupan lokalisasi Dolly.

Dalam konteks kajian *opinion leader*, temuan tersebut menggambarkan adanya kecenderungan pengabaian peran penting *opinion leader* dalam perumusan dan pelaksanaan program Dolly Bangkit ini. Pemerintah Kota Surabaya tidak memanfaatkan peran strategis *opinion leader* sebagai penyampai pesan yang dianggap kredibel oleh khayalak atau masyarakat sekitar. *Opinion leader* bahkan tidak dilibatkan

sejak awal penyusunan, perumusan kebutuhan, hingga pelaksanaan program. Itu sebabnya baik KC maupun JO terlihat memiliki pemaknaan yang sama terhadap program ini.

*Opinion leader* sendiri biasanya didefinisikan sebagai sosok yang pesan komunikasinya bisa memengaruhi khalayak (Valente & Pumpuang, 2007). Kajian-kajian komunikasi kontemporer juga menunjukkan bahwa peran *opinion leader* bahkan terlihat lebih penting dan efektif dalam meyakinkan khalayak dibanding penggunaan iklan di media massa (Messiaen, 2017). Dalam kajian komunikasi pemasaran, komunikasi korporat, dan media sosial misalnya, penelitian yang dilakukan Bergström & Belfrage (2018), Candra & Oktavianti (2019), Nunes et al. (2018), Turcotte et al. (2015), Yuanita (2021), atau Tobon & Madariaga (2021) menunjukkan bagaimana *opinion leader* (atau dalam bahasa saat ini sering disebut sebagai *influencer*) berperan penting dalam meyakinkan atau membentuk persepsi tertentu tentang produk, *brand*, atau program komunikasi tertentu untuk mendorong konsumsi atau perilaku tertentu. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bagaimana peran *opinion leader* di era komunikasi digital, yang kemudian disebut sebagai *digital opinion leader*. Artinya, meskipun transformasi digital saat ini telah menjadi tulang punggung komunikasi, namun peran *opinion leader* tetap masih krusial. Awalnya, *opinion leader* lebih dikaitkan dengan strategi *word of mouth*. Namun saat ini, seiring dominannya komunikasi berbasis digital, maka peran *digital opinion leader* kemudian dikaitkan dengan apa yang disebut sebagai *strategi e-WOM (electronic word of mouth)* (Dewi Setiawati et al. 2020).

Dalam konteks program Dolly Bangkit, peran *opinion leader* bisa dirujuk kepada sejumlah riset yang pernah dilakukan Bahfiarti (2016) yang membahas peran *opinion leader* dalam inovasi di kalangan petani kakao Sulawesi Selatan, Sulistyanto & Jamil (2021) yang berfokus pada pembentukan wacana Covid-19 oleh *opinion leader*, Sriwartini (2020) yang membahas manajemen komunikasi *opinion leader* di Kampung KB di Kab. Bandung Barat, atau Jaali & Cangara (2013) yang mengurai peran *opinion leader* menjaga perdamaian di wilayah konflik Ambon. Semua riset tersebut dilakukan di lokasi dan subjek berbeda, namun semuanya menunjukkan betapa strategisnya peran *opinion leader* dalam mempersuasi persepsi publik, yang pada giliran berikutnya ikut membentuk perilaku yang diinginkan.

Sedangkan dalam konteks program Dolly Bangkit, penelitian ini tidak menemukan dilibatkannya *opinion leader* oleh Pemerintah Kota Surabaya. Itu sebabnya, meskipun program ini diakui membawa keuntungan bagi warga (meski sebatas karitatif), *opinion leader* (KC dan JO) cenderung memaknai program ini sebagai alat pencitraan. Dengan pemaknaan seperti itu, keduanya terlihat menjaga jarak dengan program, dan tidak bertindak aktif dalam membangkitkan partisipasi warga masyarakat sasaran.

## SIMPULAN

Hasil kajian ini menguraikan bagaimana para *opinion leader* di kawasan terdampak memaknai Dolly Bangkit sebagai program yang dijadikan ajang pencitraan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan berkedok pengembangan masyarakat. Pemerintah Kota Surabaya dilihat tidak hanya ingin memperbaiki citra kawasan Dolly yang negatif, tetapi juga memanfaatkan program Dolly Bangkit sebagai ajang pencitraan diri. Dengan merujuk pengalaman masing-masing dalam berhubungan dengan program ini, para *opinion leader* juga melihat UKM binaan sebagai salah satu hasil dari program Dolly Bangkit diperlakukan sebagai “wayang” yang digunakan untuk menunjukkan bahwa program ini berjalan. *Opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit sebagai program yang mengabaikan keterlibatan warga masyarakat sasaran (baik dalam penyusunan, perumusan kebutuhan, maupun pelaksanaan).

Itu sebabnya, program ini bisa disimpulkan mengabaikan peran *opinion leader* sebagai pihak yang sangat berpotensi menyampaikan pesan komunikasi program terhadap warga. Dalam pemahaman *opinion leader*, pengembangan masyarakat tidak hanya terkait persoalan pembuatan program dan memobilisasi warga untuk ikut serta. Yang lebih penting adalah memfasilitasi warga untuk mampu mencari solusi dari permasalahannya sendiri. Program pengembangan masyarakat seharusnya dijalankan dengan berbasis asumsi bahwa warga terdampak lebih mengetahui kondisi, situasi serta solusi yang baik untuk lingkungannya. Dengan demikian, keterlibatan warga seharusnya bersifat *voluntary* dan bukan paksaan atau berdasar iming-iming tertentu.

Secara teoritik, kajian ini bisa menjadi cerminan bagaimana seringkali muncul problematika komunikasi dalam pemanfaatan peran *opinion leader* dalam program-program pemerintah. Kecenderungan menggunakan model komunikasi linear atau *top down* dalam penyusunan dan pelaksanaan program pemerintah membuat peran *opinion leader* cenderung diabaikan. Dengan demikian, riset ini secara umum mengukuhkan kecenderungan kajian-kajian sebelumnya yang meletakkan *opinion leader* sebagai variabel krusial dalam proses komunikasi. Secara praktis, riset ini disarankan menjadi referensi perumus kebijakan agar melibatkan *opinion leader* agar tidak terjebak dalam model komunikasi yang linear atau *top down*.

DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, Novi Risca. 2018. "Pengembangan Kapasitas Masyarakat Terdampak Penutupan Lokalisasi JarakDolly Oleh Pemerintah Kota Surabaya." *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik* 6(3):1-3.
- Anwas, Oos M. 2014. *Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global*.
- Bahfiarti, Tuti. 2016. "Role of 'Key Farmer' as 'Opinion Leader' Through Group Communication in Accepting Farmer's Innovation in South Sulawesi Cocoa Plantation (Peran 'Key Farmer' Sebagai 'Opinion Leader' Melalui Komunikasi Kelompok Dalam Penerimaan Inovasi Petani Di Sentra Per)." *Journal Pekommas* 1(2):197. doi: 10.30818/jpkm.2016.2010209.
- Bergström, Annika, and Maria Jervelycke Belfrage. 2018. "News in Social Media: Incidental Consumption and the Role of Opinion Leaders." *Digital Journalism* 6(5):583-98. doi: 10.1080/21670811.2018.1423625.
- Budhirianto, Syarif, Noneng Sumiaty, and Nfn Syaidah. 2018. "Analisis Wacana Media Terhadap Kebijakan Dan Citra Pemerintah Di Surat Kabar Daerah Pada Tahun 2017." *Jurnal Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 19(2):101. doi: 10.31346/jpkm.v19i2.1607.
- Candra, Jennifer Elvira, and Roswita Oktavianti. 2019. "Pengaruh Terpaan Pesan Digital Opinion Leader Terhadap Peningkatan Brand Image Produk (Survey Penonton Beauty Vlogger Titan Tyra Yang Mengulas Produk Kosmetik Make Over)." *Prologia* 2(2):371. doi: 10.24912/pr.v2i2.3714.
- Destrianti, Febri, and Yessi Harnani. 2018. "Studi Kualitatif Pekerja Seks Komersial Di Daerah Jondul Kota Pekanbaru Tahun 2016." *Jurnal Endurance* 3(2):302-12.
- Dewi Setiawati, Sri, Maya Retnasary, Dini Fitriawaty, and Femi Oktaviani. 2020. "Use of Key Opinion Leader Non Public Figure in Persuasive Audiences." Pp. 2554-60 in *Proceedings of the 1st International Conference on Recent Innovations*. SCITEPRESS – Science and Technology Publications.
- Effendy, Onong Uchjana. 2009. *Ilmu Komunikasi Teori Dan Praktek*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Faizal, Achmad. 2014. "DPRD Surabaya Juga Tolak Penutupan Gang Dolly." *Sains.Kompas.Com* 1. Retrieved (<https://sains.kompas.com/read/2014/05/06/1749264/DPRD.Surabaya.Juga.Tolak.Penutupan.Gang.Dolly>).
- Fajri, Choirul, Siti Mawadati, and Anton Yudhana. 2018. "Komunikasi Sosial Pemerintah Kulon Progo Dalam Memberikan Pemahaman Kepada Masyarakat Terkait Pembangunan New Yogyakarta Internasional Airport." *Komunikator* 10(2). doi: 10.18196/jkm.101012.
- Hadi, Nor. 2011. *Corporate Social Responsibility*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hakim, Lukman. 2021. "Dolly Belum Mati, Bisnis Prostitusi Di Surabaya Masih Subur." Retrieved July 23, 2021 (<https://news.okezone.com/read/2021/06/07/519/2421168/dolly-belum-mati-bisnis-prostitusi-di-surabaya-masih-subur>).
- Harun, Rochajat, and Elvinaro Erdianto. 2011. *Komunikasi Pembangunan & Perubahan Sosial*. Jakarta: Rajawali Pers.
- La Jaali, Hafied Cangara, Hasrullah. 2013. "Peran Pemuka Pendapat (Opinion Leader) Dalam Memelihara Kedamaian Di Tengah Konflik Horizontal Di Desa Wayame Ambon." *Komunikasi Kareba* 2 No. 3:252.
- Kartini, Dw. 2013. *Corporate Social Responsibility: Transformasi Konsep Sustainability Management Dan Implementasi Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Koesdarjono, Edi. 2014. *Program Inovasi Dolly Bangkit. Makalah Yang Disajikan Dalam Usulan Kovablik (Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik) 2017, Pemerintah Provinsi Jawa Timur*.
- Messiaen, Julie. 2017. "INFLUENCER MARKETING:How the Popularity Threshold of Instagram Influencers Impacts Consumer Behaviour:The Moderating Role of Purchase Involvement." Universiteit Gent.
- Moefad, Agoes Moh. 2015. "Komunikasi Masyarakat Eks Lokalisasi Pasca Penutupan Dolly." *Asosiasi Profesi Dakwah Islam Indonesia* 5(1):145-84.
- Moran, Dermot. 2013. "Edmund Husserl and Phenomenology." Pp. 37-58 in *Philosophy of Mind : The Key Thinkers*, edited by A. Bailey. London: Bloomsbury.
- Muntadliroh. 2020. "Evaluasi Program Komunikasi Pemerintah Berdasarkan The Pyramid Model Of Public Relations Research (Studi Kasus Program Kantong Plastik Berbayar Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Tahun 2016)." *Jurnal PIKOM (Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan)* 21(1):15-26.
- Nasution, Belli, and Anuar Rasyid. 2019. *KOMUNIKASI SOSIAL DAN PEMBANGUNAN*. Pekanbaru: Taman Karya.
- Noviana, Sari, Nurtika Fadhilah, and Anis Munika. 2015. "Pengaruh Penutupan Lokalisasi Dan Jarak Terhadap Aktivitas Ekonomi Warga Sekitar." *Jurnal Bisnis & Tekonologi Politeknik NSC Surabaya* 2(1):50-55.

- Nugroho, Bagas Prasetyo. 2017. "Pemberdayaan Masyarakat Eks Lokalisasi Dolly Melalui Pengembangan Wirausaha Oleh Pemerintah Kota Surabaya." *Kebijakan Dan Manajemen Publik* 5(2):1–11.
- Nunes, Renata Huhn, Jorge Brantes Ferreira, Angilberto Sabino de Freitas, and Fernanda Leão Ramos. 2018. "The Effects of Social Media Opinion Leaders' Recommendations on Followers' Intention to Buy." *Revista Brasileira de Gestao de Negocios* 20(1):57–73. doi: 10.7819/rbgn.v20i1.3678.
- Nurhadi, Zikri F. 2015. *Teori-Teori Komunikasi: Teori Komunikasi Dalam Perspektif Penelitian Kualitatif*. Bogor: Gali Indonesia.
- Nurudin. 2016. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Oktaviari, Nanda Suliandi, and Pambudi Handoyo. 2009. "Jaringan Sosial Mucikari Pasca Penutupan Dolly Surabaya." *Paradigma* 5(2):1–12.
- Phillips, Rhonda, and Robert Pittman. 2009. *An Introduction to Community Development*. New York: Routledge.
- Prakoso. 2017. "Analisis Framing Pasca Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya Pada Terbitan Jawapos.Com Dan Kompasiana.Com." *Jurnal Representamen* 3(1):1–9.
- Rahman, Reza. 2009. *Corporate Social Responsibility: Antara Teori Dan Kenyataan*. Jakarta: PT Buku Kita.
- Ridwan, Mohammad. 2018. "Warga Jarak Dan Dolly Gugat Pemkot Surabaya Rp 2.7 Triliun." *Lensaindoesia.Com* 1. Retrieved February 27, 2019 (<https://www.lensaindoesia.com/2018/01/23/warga-jarak-dan-dolly-gugat-pemkot-surabaya-rp27-triliun.html>).
- Rinaldy, Reza, SONI AKHMAD NULHAQIM, and ARIE SURYA GUTAMA. 2017. "Proses Community Development Pada Program Kampung Iklim Di Desa Cupang Kecamatan Gempol Kabupaten Cirebon (Studi Kasus Program Bank Sampah Dalam Program Kampung Iklim)." *Prosiding Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat* 4(2). doi: 10.24198/jppm.v4i2.14344.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of Innovations*. 3rd ed. New York: The Free Press.
- Satori, Djam'an, and Aan Komariah. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Savitri, Eka Dian, Kartika Nuswantara, and Ni Gusti Made Rai. 2018. "Konsep Promosi Kampung Wisata Dolly Melalui Pelatihan Peningkatan Kapasitas Kelompok Karang Taruna Di Kelurahan Putat Jaya." *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 2(1):1–9.
- Sriwartini, Yayu. 2020. "Manajemen Komunikasi Opinion Leaders Dalam Membangun Partisipasi Warga Mengelola Kampung KB Di Desa Sukajaya Kecamatan Lembang, Kabupaten Bandung Barat." *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 5(3):166–78.
- Sulistiyanto, Ari, and Achmad Jamil. 2021. "Narasi Kritis Opinion Leader Dalam Kebijakan Vaksin Covid 19." *JRK (Jurnal Riset Komunikasi)* 12(1). doi: 10.31506/jrk.v12i1.11601.
- Suparmo, Ludwig. 2011. *Aspek Ilmu Komunikasi Dalam Public Relation*. Jakarta: PT Indeks.
- Syafei, Nur. 2014. "3 Alasan Risma Ngotot Tutup Dolly." Retrieved (<https://www.google.co.id/amp/s/daerah.sindonews.com/newsread/861540/23/3-alasan-risma-ngotot-tutup-dolly-1399524185>).
- Tidd, Joe. 2010. *Gaining Momentum: Managing The Diffusion of Innovation*. Singapore: Imperial College Press.
- Tobon, Sandra, and Jesús García-Madariaga. 2021. "The Influence of Opinion Leaders' Ewom on Online Consumer Decisions: A Study on Social Influence." *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 16(4):748–67. doi: 10.3390/jtaer16040043.
- Triyono, Agus. 2014. "Pemberdayaan Masyarakat Melalui Community Development Program Posdaya (Pos Pemberdayaan Keluarga) PT. Holcim Indonesia Tbk Pabrik Cilacap." *Jurnal KomuniTi* 6(2):111–21.
- Turcotte, Jason, Chance York, Jacob Irving, Rosanne M. Scholl, and Raymond J. Pingree. 2015. "News Recommendations from Social Media Opinion Leaders: Effects on Media Trust and Information Seeking." *Journal of Computer-Mediated Communication* 20(5):520–35. doi: 10.1111/jcc4.12127.
- Valente, Thomas, and Patchareeya Pumpuang. 2007. "Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change." *Health Education and Behavior* 36(6):881–96.
- Yuanita, Dini. 2021. "Peran Key Opinion Leader Dalam Strategi Public Relations Pada Komunikasi Krisis Perusahaan." *PRofesi Humas* 6(1):23–44.
- Z, Drs. Amiruddin. 2017. "Fungsi Humas Pemerintah Kota Binjai Dalam Penyebaran Informasi Kebijakan Publik." *Jurnal Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 17(2):101. doi: 10.31346/jpkp.v17i2.756.

---

Last Update: 16-Jul-24 11:51

**2. Bukti Konfirmasi Review  
dan Hasil Review Pertama  
(22 Oktober 2022)**



**3. Bukti Konfirmasi Submit Revisi Pertama,  
Respon kepada Reviewer,  
dan Artikel yang Diresubmit  
(22 Oktober 2022)**

Editor/Author Correspondence - Profile 1 - Microsoft Edge

<https://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator/author/viewEditorDecisionComments/10355#14095>

---

Author Subject: Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks [DELETE](#)  
2022- Lokalisasi Dolly  
10-22  
09:23  
PM

---

Kepada Yth editor,  
Kami telah memperbaiki naskah sesuai author guidelines, dan meng-upload-nye ke OJS.  
Berikut perbaikan yang kami lakukan:

1. Judul sudah terdiri 11 kata (dalam bahasa Indonesia), dan
2. Jumlah kata di bagian abstrak 197 kata (sesuai standar jurnal yang memberi batas maksimal 250 kata). Isi abstrak juga menyangkut problem penelitian, pendekatan, metode, dan temuan penelitian.
3. Kata kunci berjumlah tiga buah, sesuai standar jurnal.
4. Panjang naskah (di luar abstrak, daftar pustaka) telah kami sesuaikan menjadi 5.936 kata, tidak melebihi 6.000 kata sesuai standar jurnal.
5. Format naskah kami sesuaikan menjadi docx.
6. Lay out telah kami sesuaikan menjadi 2 kolom.
7. Jumlah referensi berjumlah 47 buah dengan menitikberatkan pada jurnal.
8. SItasi menggunakan APA 6th serta aplikasi Mendeley.
9. Margin dan paper sized juga sudah disesuaikan dengan standar jurnal.

Demikian perbaikan kami. Jika ada yang belum sesuai, kami siap memperbaikinya lagi.  
Salam  
Nanang Krisdinanto

---

Staff Redaksi  
Mediator: Jurnal Komunikasi  
<http://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator>

**Respon terhadap reviewer telah dilaporkan dalam 9 poin korespondensi di tas.**

**Bukti artikel yang diresubmit**

## Problems in Community Development Program and Image Manipulation in Ex-Dolly Prostitution

**Abstrak.** *This research focuses on the problematic meaning of opinion leaders on the Dolly Bangkit community development program initiated by the Surabaya City Government as a response to the conflict following the closure of Dolly's prostitution site in Surabaya. The problems are described from the opinion leader's point of view. This research uses a qualitative approach and phenomenological methods. The aim is to describe the experience of opinion leaders in dealing with the Dolly Bangkit program, which in turn shapes their meaning of the program. The results indicate that there are problems in the experience as well as the meaning. On the one hand, this program is interpreted as a useful program to change the negative image of the Dolly area. On the other hand, opinion leaders also interpret this program as an imaging event by the Surabaya City Government officials to show that they are responsible for the closure. They also saw that there was a neglect of a number of important things that should be in the community development program, such as the participation or involvement of the target community and trainings that facilitates the target community to find solutions, as well as aspects of equality.*

**Keywords:** *Dolly Bangkit; image; community development.*

### PENDAHULUAN

Penutupan lokalisasi Dolly pada Juni 2014 lalu oleh Pemerintah Kota Surabaya memunculkan konflik horisontal antara warga terdampak yang setuju maupun tidak setuju. Dampak penutupan tempat prostitusi yang disebut-sebut terbesar di Asia Tenggara tersebut masih menjadi topik pemberitaan di media massa sampai beberapa tahun kemudian. Di sisi lain, penutupan ini juga memunculkan implikasi berupa tanggung jawab sosial dari Pemerintah Kota Surabaya dalam bentuk program pengembangan masyarakat yang kemudian diberi nama Dolly Bangkit. (Noviana, Fadhilah, & Munika, 2015)

Implikasi paling serius dari penutupan tersebut terkait masalah ekonomi warga, karena banyak di antara mereka memiliki sumber ekonomi yang terkait dengan prostitusi Dolly. Sebelum resmi ditutup, sebagian warga yang mengatasnamakan Paguyuban Pekerja Lokalisasi sudah menyuarakan penolakan. Seperti diberitakan portal berita *online* Kompas.com, penolakan tersebut bahkan didukung DPRD Surabaya dan Wakil Walikota Surabaya saat itu (Wisnu Sakti Buana). Kelompok yang menolak

penutupan berargumen, PSK dan muncikari masih bisa mencari nafkah dengan berpraktik di lokasi lain, namun warga terdampak yang sudah berpuluh tahun menggantungkan hidup di sana bakal kehilangan sumber nafkah. (Faizal, 2014)

Merespon problematika tersebut, Pemerintah Kota Surabaya merancang sebuah program pengembangan masyarakat (*community development*) yang diberi nama Dolly Bangkit. Program ini didesain untuk tetap menghidupkan Dolly tanpa prostitusi. Secara konseptual, *community development* atau pengembangan masyarakat merupakan usaha sistematis untuk meningkatkan taraf hidup kelompok yang dianggap kurang beruntung. Masih merujuk Kartini, *community development* adalah bagian dari *corporate social responsibility* (CSR) dan berfokus pada peningkatan taraf hidup dari berbagai sisi, baik sosial, ekonomi bahkan politik bergantung latar belakangnya. Karena itu, *community development* memang bersifat spesifik dan menasar kelompok tertentu, yang kemudian disebut sebagai kelompok masyarakat yang rentan (Kartini, 2013).

Phillips & Pittman (2009) juga menjelaskan, *community development* harus berfokus pada proses di mana sekelompok orang bekerja bersama dalam memecahkan permasalahan. Sebagai proses, *community development* lebih mengarah kepada meningkatkan kemampuan seseorang untuk bekerja dalam kelompok. Sedangkan sebagai hasil, *community development* lebih mengarah kepada hasil kerja dalam kelompok baik dalam lingkup kultural, sosial, politik atau ekonomi. sebagai bagian dari CSR, mengacu Kartini (2013), *community development* memiliki perbedaan mendasar dari CSR. CSR memangku tanggung jawab kepada seluruh *stakeholders*, seperti pemegang saham, pesaing, lembaga pemerintah, LSM, pelanggan, bahkan masyarakat sipil lain. Sementara *community development* dalam implementasinya hanya menysasar kelompok masyarakat tertentu yang kemudian disebut sebagai kelompok masyarakat yang rentan. Ukuran keberhasilan *community development*, mengutip Anwas (2014), adalah partisipasi masyarakat yang hendak diberdayakan. Semakin banyak yang terlibat maka semakin besar keberhasilan kegiatan pengembangan masyarakat tersebut.

Pengembangan program *community development* Dolly Bangkit bisa dilihat dalam konteks tersebut. Program ini diinisiasi sebagai usaha sistematis untuk meningkatkan taraf hidup kelompok masyarakat yang secara ekonomi terkena dampak dari penutupan lokalisasi yang terletak di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, Surabaya. Sebagai program *community development*, Dolly Bangkit ini dinarasikan dalam naskah usulan Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Kovablik) pada tahun 2017. Poros utamanya berfokus pada dua aspek, yaitu: aspek sosial dan ekonomi. Pada aspek ekonomi, pemerintah merasa warga terlalu menggantungkan pendapatan pada kawasan hiburan malam tersebut, padahal pemerintah beranggapan warga bisa

mendapatkan penghasilan dengan cara lain yang lebih halal. Pada masalah sosial, pemerintah merasa stigma buruk melekat pada seluruh warga Dolly dan segala aktivitas di sana bertentangan dengan nilai budaya maupun agama (Koesdarjono, 2014).

Dolly Bangkit adalah payung bagi program-program lain yang terdapat di dalamnya. Pada aspek ekonomi, fokus pengembangannya adalah pemberian pelatihan dan edukasi terkait ekonomi kreatif dengan basis pembentukan Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM). Untuk itu, Pemerintah Kota Surabaya berkolaborasi dengan elemen lain seperti Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan beberapa kementerian untuk penyaluran dana hibah dan bantuan pada warga. Selain itu juga bekerja sama dengan kalangan kampus terkait pelatihan teknis pemasaran produk. (Koesdarjono, 2014)

Sedangkan pada aspek sosial, program ini berfokus membangun citra positif Dolly dengan mengadakan event seperti Dolly Saiki Fest dan menggandeng media untuk peliputannya. Pemerintah Kota Surabaya juga mengerahkan birokrasinya, yaitu aparat Kecamatan Sawahan yang menaungi lokasi pelaksanaan program. Beberapa dinas di lingkungan Pemkot Surabaya juga dilibatkan, seperti Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, serta Dinas Koperasi dan UMKM untuk ikut memberi pelatihan. (Koesdarjono, 2014)

Dalam implementasinya, program tersebut memunculkan beragam respon warga. Riset Nugroho (2017) menghasilkan gambaran bahwa program tersebut belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Penyebabnya adalah minimnya anggaran dari Pemkot Surabaya, belum tersegmentasinya target pasar, sampai warga yang sulit keluar dari kebiasaan selama kegiatan lokalisasi berjalan. Kegiatan lokalisasi menghasilkan

perputaran uang yang relatif cepat dan mudah, sementara pemberdayaan melalui program *community development* ini membutuhkan waktu dan ketekunan. Sedangkan kajian Savitri et al. (2018) memaparkan hasil sebaliknya. Hasil kajian ini menyebutkan, Pemerintah Kota Surabaya berhasil membentuk sekitar tigabelas UKM binaan, seperti: Batik Jarak Arum, Samijali, Tempe Bang Jarwo, dan beberapa lainnya. Bahkan Walikota Surabaya (saat itu) Tri Rismaharini pada tahun 2016 mengumumkan pembentukan Kampung Dolly menjadi kampung wisata dan rumah-rumah bordil dikemas menjadi *basecamp* bagi UKM.

Hasil kajian-kajian tersebut memberikan gambaran bahwa penutupan lokalisasi Dolly masih menyisakan persoalan di kalangan warga sekitar. Sebagian warga tetap bersikeras menolak penutupan, sedangkan sebagian warga lain mendukungnya. Bahkan pada September 2018 terjadi peristiwa *class action*, karena pihak yang setuju dan menolak penutupan saling berhadapan di pengadilan dengan pendapat masing-masing. Warga yang menolak penutupan (terutama yang tinggal di kawasan Jarak dan Dolly) bahkan menggugat Pemerintah Kota Surabaya senilai Rp 2,7 triliun atas kerugian yang mereka alami karena kehilangan sumber ekonomi. (Ridwan, 2018)

Berdasar observasi peneliti di lapangan pada akhir tahun 2019 (sebelum masa pandemi Covid-19), secara diam-diam praktik prostitusi sebetulnya masih berjalan. Di malam hari, jasa PSK (pekerja seks komersial) masih diajakan di beberapa titik lokasi dengan tarif antara Rp 300 sampai Rp 350 ribu (Hakim, 2021). Namun lepas dari itu, wajah kampung Dolly saat ini memang sudah tampak berbeda dan diberi tema-tema tertentu sebagai hasil program Dolly Bangkit.

Bertolak dari kondisi tersebut, peneliti melihat ada problem dalam pemaknaan *opinion leader* terhadap program *community development* Dolly Bangkit. Program ini terlihat dimaknai

secara beragam oleh *opinion leader*, yang mencerminkan pengalaman yang mereka alami dengan program tersebut. Apa yang dibayangkan oleh Pemerintah Kota sebagai pemberdayaan ternyata tidak dipahami secara sama oleh *opinion leader*. Pada titik ini, peneliti melihat adanya persoalan dalam pemaknaan *opinion leader* terhadap program Dolly Bangkit, yang kemudian berdampak partisipasi mereka dalam program tersebut.

Di sinilah peneliti melihat krusialnya peran *opinion leader* yang oleh Rogers (1983) disebut memegang peranan penting dalam memengaruhi penyebaran inovasi. *Opinion leader* menjadi menjadi sosok penting yang memiliki kuasa untuk memengaruhi bagaimana orang lain bertingkah laku. Ia juga menjadi sosok yang memiliki kepemimpinan informal atas kemampuannya menjalin relasi sosial, kemampuan teknis yang berkaitan dengan suatu hal atau kemampuannya dalam menyesuaikan diri terhadap norma yang berlaku.

Dalam konteks program Dolly Bangkit, peneliti melihat ada peran *opinion leader* di wilayah setempat yang ikut (bahkan dominan) membentuk opini atau pemahaman masyarakat terhadap program tersebut. Mengutip Nurudin (2016) *opinion leader* atau pemuka pendapat memang merupakan sosok yang sangat berpengaruh bagaimana sebuah inovasi diterima atau ditolak keberadaannya. Dialog dengan pemuka pendapat atau *opinion leader* dalam pengembangan inovasi menjadi penting untuk dilaksanakan, karena menurut Rahman (2009) mereka mewakili aspirasi dari masyarakat. Secara konseptual, terdapat beberapa kelompok *opinion leader* yang memengaruhi proses adopsi sebuah inovasi. Pertama, individu, yaitu seorang tokoh yang menjadi pembuat keputusan utama yang kemudian disebarkan kepada sesamanya. Kedua, kolektif. Pada kelompok ini keputusan terhadap suatu inovasi dibicarakan bersama dan kemudian diterapkan bersama. Karena ada suara mayor, orang-orang lain akhirnya

menyesuaikan terhadap inovasi tersebut. Ketiga, otoritatif. Pada kelompok ini inovasi diterapkan oleh beberapa orang yang memiliki status atau kekuasaan dan kemudian diikuti oleh orang lain yang dalam status sosial berada di bawahnya. (Tidd, 2010)

Merujuk hal tersebut, peneliti melihat ada peran *opinion leader* dalam dalam konteks penerimaan program Dolly Bangkit oleh masyarakat setempat. Artinya, segenap problematika di seputar penutupan lokalisasi Dolly (mulai konflik horisontal antar warga hingga penerimaan terhadap program ini) terkoneksi dengan posisi *opinion leader* di wilayah setempat. Posisi *opinion leader* ini menjadi penting dalam konteks *community development*, karena sebagaimana disebut (Effendy, 2009), tujuan utama komunikasi dalam *community development* adalah pergeseran sikap, opini atau pendapat, dan bagaimana warga yang terpapar program memiliki perilaku yang akan menghasilkan perubahan sosial serta memengaruhi keberhasilan program.

Karena itu, penelitian ini berfokus pada acara *opinion leader* di wilayah setempat memahami atau memaknai program Dolly Bangkit, yang pada giliran berikutnya cara pemaknaan ini akan dibagi secara kolektif kepada masyarakat sekitar. Pada akhirnya, cara *opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit akan sangat terkait dengan bagaimana cara masyarakat setempat memaknai program yang sama.

Sebelumnya, problematika sosial atau komunikasi terkait lokalisasi Dolly sudah sering dilakukan seperti Amalia (2018), Destrianti & Harnani (2018), Moefad (2015), Noviana et al. (2015), Nugroho (2017), Oktaviari & Handoyo (2009), Savitri et al. (2018) dan Prakoso (2017). Namun kajian-kajian tersebut belum menyinggung secara mendalam posisi *opinion leader* dalam problematika di seputar implementasi program. Penelitian-penelitian tersebut terlihat lebih berfokus pada misalnya jaringan sosial muncikari pasca penutupan, pengaruh sosial dan

ekonomi penutupan Dolly, dan sebagainya. Artinya, kajian-kajian tersebut belum ada yang menempatkan *opinion leader* sebagai subjek penelitian yang signifikan.

Sedangkan riset-riset lain yang terkait dengan aspek komunikasi pemerintah kota, seperti yang dilakukan Z (2017), Budhirianto et al. (2018), dan Muntadliroh (2020), menyiratkan adanya beberapa persoalan. Misalnya, terkait fungsi kehumasan dalam mendiseminasikan kebijakan pemerintah kota (terutama terkait dengan masyarakat miskin), pencitraan di media masa, atau pesan komunikasi berikut pengukuran persepsi.

Penelitian ini berfokus pada ruang yang belum disentuh secara mendalam oleh kajian-kajian sebelumnya, yaitu bagaimana *opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit, yang kemudian secara teoritik akan terkoneksi dengan cara masyarakat memaknai program yang sama. Problematika pemaknaan *opinion leader* ini juga terkait dengan model komunikasi yang sering digunakan dalam konteks komunikasi pembangunan, yaitu model komunikasi linear atau *top down*. Model komunikasi ini cenderung memaksakan kehendak pemerintah kepada masyarakat; pemerintah menganggap paling memahami apa yang diinginkan masyarakat. Pemerintah belum memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memutuskan apa yang diinginkan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri.

Padahal komunikasi pembangunan, merujuk (Harun & Erdianto, 2011), dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan manusiawi, serta mendidik dan memotivasi masyarakat. Tujuannya adalah menanamkan gagasan, sikap mental, dan mengajarkan keterampilan yang dibutuhkan masyarakat. Komunikasi pembangunan dilihat sebagai rangkaian usaha mengkomunikasikan pembangunan kepada masyarakat, agar mereka ikut serta dalam memperoleh manfaat kegiatan pembangunan. Untuk itu diperlukan pendekatan baru dalam proses komunikasi ini, yaitu pendekatan konvergensi yang

didasarkan pada model komunikasi sirkuler untuk menggantikan model linear. Selain itu, keikutsertaan atau partisipasi semua pihak dalam proses komunikasi pembangunan perlu ditingkatkan demi tercapainya fokus bersama (Fajri, Mawadati, dan Yudhana, 2018). Dengan kata lain, pendekatan ini bertolak dari dialog antar semua pihak, dan bukan hanya ditentukan salah satu pihak (Nasution & Anuar Rasyid, 2019). Pada titik inilah penelitian ini menjadi krusial, karena berfokus pada dinamika pemaknaan warga terhadap program pembangunan yang cenderung dijalankan dengan model komunikasi linear atau *top down*.

## **METODE PENELITIAN**

Pendekatan riset ini adalah kualitatif dengan metode fenomenologi. Mengutip Satori & Komariah (2017), pendekatan kualitatif mengacu pada kualitas (*quality*) dari fenomena sebagai preferensi ketika peneliti mengkaji fenomena yang tidak dapat dikuantifikasi. Pendekatan kualitatif digunakan karena data yang digali merupakan proses pemaknaan yang berakar dari pengalaman personal seseorang sehingga tidak dapat digeneralisir apalagi diukur menggunakan angka. Peneliti juga menggunakan jenis penelitian deskriptif yang berusaha melihat realitas sebagai konstruksi kebenaran dengan latar belakang sosial. (Nurhadi, 2015) Kata “mendeskripsikan,” menurut Satori & Komariah (2017), dapat dijabarkan sebagai upaya memberi gambaran atau ilustrasi terhadap apa yang ingin disampaikan dan kemudian diejawantahkan dalam bentuk naratif.

Pendekatan dan jenis penelitian ini dirasa sesuai dengan penelitian ini karena segala hasil wawancara dengan narasumber eks lokalisasi Dolly akan dideskripsikan dalam bentuk naratif. Kebenaran dibangun berdasarkan pengalaman dan pemaknaan individu, maka sifatnya tidak dapat diukur atau dicari perbandingannya karena murni dari pengalaman personal. Untuk itu,

fenomenologi digunakan sebagai metode karena data yang hendak digali adalah pemaknaan individu (*opinion leader* di Dolly) berikut pengalaman yang membentuknya. Merujuk Husserl, metode ini memungkinkan peneliti menjelaskan fenomena dan menjaga kemurniannya melalui penggalian terhadap pengalaman dan pemaknaan individu terhadap fenomena tertentu (Moran, 2013).

Subjek penelitian adalah *opinion leader* di wilayah setempat yang ditulis dengan inisial JO dan KC. JO adalah sosok *opinion leader* yang dikenal kontra terhadap penutupan lokalisasi Dolly. Dia kemudian membentuk UMKM Tempe Bang Jarwo, dan meminta bantuan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk pendanaan dan pemasaran produknya. Sedangkan KC merupakan *opinion leader* yang berposisi sebaliknya (mendukung penutupan), dan dikenali sebagai pekerja lokalisasi (ojek PSK) yang berusaha melepaskan diri dari jerat prostitusi, namun tidak mendapat tempat di masyarakat. Akhirnya dia menggerakkan masyarakat untuk memperbaiki citra Dolly agar penduduk lain tidak mengalami perkara yang sama.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Seperti sering diberitakan media massa, Pemerintah Kota Surabaya menutup lokalisasi Dolly dengan bertitik-tolak dari segenap masalah sosial dan ekonomi yang ditimbulkannya. Mengutip pemberitaan *Sindonews.com*, Walikota saat itu, Tri Rismaharini, bersikeras melakukan penutupan karena merasa miris atas maraknya kasus perdagangan manusia di kawasan tersebut terutama yang melibatkan anak di bawah umur (Syafei, 2014).

KC menuturkan pengalamannya selama beraktivitas di Dolly semasa masih beroperasi. Dia menceritakan bagaimana anak-anak di Dolly sudah bisa mendapat penghasilannya sendiri. Baginya, Dolly tidak mengenal batasan tabu, semua menjadi sah atas nama rupiah. Pemandangan orangtua menjual anaknya

atau suami mengantar istrinya untuk menjadi PSK bukanlah sesuatu yang mengherankan. Ada pula istilah “kucing garong,” sebutan untuk muncikari yang masih berusia belia, di kisaran 20 tahunan. Alasan-alasan tersebut dalam naskah Program Inovasi Dolly Bangkit kemudian dinyatakan sebagai akar kenapa penutupan harus dilakukan. Dengan gagasan mengangkat citra positif Dolly sebagai kawasan bersih, pemerintah membuat program pengembangan masyarakat bagi warga terdampak dan membaginya dalam dua poros program yaitu sosial dan ekonomi seperti diuraikan di atas.

Baik JO maupun KC (yang sebetulnya berposisi diametral dalam menyikapi penutupan lokalisasi Dolly) melihat Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa mengeksekusi program Dolly Bangkit dengan baik. Niat yang disampaikan di masa-masa awal tidak sepenuhnya sampai ke warga. Tuntutan dan suara warga hingga muncul istilah “Siap Mati Bila Dolly Ditutup” tidak dianggap serius oleh pemerintah. Menurut JO, warga yang kaget dan kesulitan mengubah ritme hidup memilih jalan singkat, yaitu bunuh diri. Merujuk Oktaviari & Handoyo (2009), Dolly bukan hanya lokasi prostitusi tetapi telah menjelma menjadi sistem ekonomi. Dolly tak hanya membawa keuntungan bagi PSK dan muncikari, tetapi juga pekerja urban di kawasan tersebut seperti buruh cuci, tukang becak, warung kopi, tukang masak wisma dan pedagang kaki lima (Amalia, 2018).

Hal inilah yang membuat *opinion leader* merasa pemerintah belum serius memberdayakan warga yang terikat aktivitas prostitusi bertahun-tahun. Baik JO maupun KC juga memberikan kesaksian bahwa banyak warga terdampak memilih kembali menjalankan prostitusi. Dari hal tersebut bisa dilihat bahwa ada problem dalam implementasi Dolly Bangkit. Problematika tersebut diuraikan dalam tiga sub bagian di bawah ini, dengan menggunakan sudut pandang para *opinion leader*. Bagaimanapun, keberhasilan

sebuah program hanya dapat dinilai oleh mereka yang merasakan langsung program tersebut melalui proses pengalaman serta pemaknaan mereka terhadap program.

### **Antara Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra**

Saat diajak berbicara tentang pembentukan UKM yang menjadi salah satu fokus pengembangan masyarakat dalam program Dolly Bangkit, KC bereaksi keras, meskipun yang bersangkutan dikenal pro penutupan Dolly.

*“Kadang pemerintah mengangkat UKM agar warga yang lain juga terdorong. Warga dipakai jadi wayang, supaya apa? Supaya program Pemkot kelihatan jalan.” (KC, 19/07/2019)*

Kalimat tersebut diutarakan oleh KC sebagai pihak yang sejak awal setuju dengan penutupan. Ia merasa, unsur pencitraan sangat terasa di balik program ini. Karena itu, KC memilih tidak terlibat dalam program itu. Pencitraan yang ia maksudkan terkait bagaimana pemerintah sangat giat mengakui bahwa UKM tersebut merupakan hasil binaannya, yang kemudian dimanfaatkan sebagai upaya agar program pemerintah terlihat berjalan. Kentalnya pencitraan tersebut juga dirasakan JO sebagai pegiat UKM. Ia bercerita, keterlibatan Pemerintah Kota Surabaya dalam pembinaan usaha tempennyanya masih minim. Karena itu, dia tidak mau usaha tempennyanya diklaim sebagai UKM binaan program Dolly Bangkit.

*“Saya nggak mau diaku-aku. Kalau mau bermitra iya. Kalau disebut binaan itu nggak enak, nanti dipamer-pamerkan. Kalau usaha sudah jalan baru diakui UKM binaan, tapi waktu saya merintis nggak mau ikut. Dananya cair terus menghilang.” (JO, 11/10/2019).*

JO enggan dianggap sebagai binaan karena merasa keterlibatan staf Pemkot Surabaya hanya di permukaan dan tidak memiliki tanggung jawab mengembangkan usahanya. Ia juga mengajak sebagian orang menjalankan usaha sejenis dengan metode kemitraan, karena jika diakui sebagai binaan akan menutup ruang bagi pihak lain yang ingin memberi bantuan. Berdasar pengalamannya, JO cenderung memaknai Dolly Bangkit sebagai program yang hanya bergerak di permukaan. Atau secara lugas, JO menyebutnya dengan kalimat “yang penting dananya cair, setelah itu tidak ada kelanjutannya.” Terkait usaha tempunya, JO mengaku lebih banyak dibantu oleh LSM (lembaga swadaya masyarakat) yang bernama GMH (Gerakan Membangun Harapan), baik dari segi pengemasan hingga teknik pemasaran. GMH juga memikirkan bagaimana JO harus membangun relasi dengan konsumen, sehingga transaksi dapat dilakukan terus menerus dan berulang.

Penjelasan JO tersebut menegaskan argumen Hadi (2011) tentang *social responsibility*, bahwa tanggung jawab sosial ini kerap dilakukan berlandaskan pada *motive approach* utamanya ekonomi. Substansi *social responsibility* ini akan menjadi problem etika ketika ada unsur promosi diri pelaksana program. Pengembangan Dolly Bangkit sebagai program pengembangan masyarakat lekat dengan predikat CSR, karena baik *community development* maupun CSR sama-sama berorientasi menjaga hubungan antara organisasi tersebut dengan lingkungannya (tempat organisasi tersebut beraktivitas dan memiliki dampak), sehingga keduanya dapat beroperasi efektif (Suparmo, 2011). Yang menjadi persoalan di mata *opinion leader*, program ini kemudian diajukan dalam Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik pada tahun 2017, sebuah ajang kompetisi inovasi tahunan antar kabupaten/kota se Jawa Timur. Di sinilah problem anggapan pencitraan (atau memanipulasi citra melalui program

pengembangan masyarakat) terbentuk di benak *opinion leader*.

KC melihat Pemerintah Kota Surabaya berhasil melakukan pencitraan dengan memanfaatkan warga melalui program Dolly Bangkit. Melalui pemberitaan media massa (yang dijadikan mitra program ini), akhirnya banyak daerah lain mengikuti dan Dolly saat ini menjadi dikenal sebagai kampung wisata. Namun beda dengan JO, KC merasa pemanfaatan Dolly Bangkit sebagai bahan pencitraan Pemerintah Kota Surabaya sah-sah saja. Dia merasa, situasi di Dolly saat ini lebih baik daripada saat lokalisasi masih berjalan.

*“Bayangkan kalau nggak dituduh, banyak anak semakin terjerumus. Sekarang cari kerja susah, tapi anak-anak sejak SMA sudah kenal lingkungan kayak Dolly. Setelah lulus waktunya kerja, mereka nggak terpakai. Lalu kembali lagi ke Dolly. Ini terjadi beneran.” (KC, 26/10 2019)*

Meski merasa Pemerintah Kota Surabaya memanfaatkan Dolly Bangkit untuk pencitraan, namun KC merasa program ini juga membuat citra Dolly lebih baik dan menguntungkan warga. Ia menceritakan bagaimana sebelumnya anak-anak usia kerja di kawasan Dolly kesulitan mendapat pekerjaan hanya karena berdomisili di wilayah itu. Hal tersebut dilihatnya sudah menjadi seleksi sosial yang seolah normal dan tidak terelakkan.

Karena itu, KC memaknai Dolly Bangkit sebagai program perbaikan citra untuk membuat warga Dolly naik kelas, memberi kesempatan anak-anak muda agar tidak terjerumus ke dunia prostitusi. Namun tetap saja, perbaikan citra dirasa tak menjawab akar permasalahan yang notabene urusan perut. Pemerintah masih dianggap lalai membaca permasalahan di Dolly. Urusan perbaikan citra ini pula yang dialami JO dengan usaha yang dimilikinya.

*“Awalnya tempeku namanya Tempe Dolly. Terus camatnya ngomong, mana tempemu? Dolly sudah tutup kok masih dikasih nama Tempe Dolly. Saya jawab, ya biarin. Orang-orang kan tahunya Tempe Dolly. Tapi akhirnya saya ganti. Karena dikasih mesin, nama tempe saya disuruh ganti. Camat minta pakai nama Mandiri Jaya. Sebulan pakai nama itu, nggak terkenal blas. Akhirnya saya ganti lagi pakai nama Tempe Jarwo. Kalau Tempe Dolly katanya terdengar saru, kotor.” (JO, 11/10/2019)*

Setelah mendapat bantuan mesin giling kedelai, JO dikenali sebagai warga yang diaku sebagai binaan pemerintah kota. Sedangkan KC memilih jalan lain. Dia tahu, beberapa warga sudah berjalan mandiri dengan UKM masing-masing. Namun, dirinya dan beberapa warga mengaku tidak menginginkan jalan serupa. Ia berpikiran, kalau hanya digerakkan melalui UKM hanya menyejahterakan kelompok kecil, sementara Dolly lebih luas dari itu.

*“Apakah (program) udah dirasakan orang-orang satu RT satu RW? Ya nggak. UKM itu kan hanya kelompok-kelompok kecil. Kita ngomong potensi dari warga.” (KC, 26/10/2019)*

Dari pengalaman KC bisa dilihat adanya problem *community need analysis* dalam program Dolly Bangkit. Mengacu Triyono (2014), tokoh masyarakat harus dilibatkan menjadi narasumber untuk menggali data *community need analysis*. Dengan begitu, program akan menjadi kebutuhan bersama bukan hanya sekelompok orang. KC lalu menguraikan pengalamannya mengikuti sosialisasi program pelatihan membuat. Dia merasa, pelatihan ini tidak menjadi kebutuhan warga. Namun warga tetap mengikuti pelatihan karena mendapatkan uang

transportasi Rp 50 ribu. Dengan nada berkelakar KC mengatakan, *“Sampek jereng motone lagek entuk 50 ewu,”* (Sampai mata saya juling baru dapat Rp 50 ribu). Karena itu, bagi KC, program tersebut tak ubahnya semata demi perbaikan citra pemerintah kota, sementara pemerintah kota sendiri abai terhadap potensi warga di sana.

KC berharap, jika pemerintah berani menutup sesuatu yang besar maka harus dibuka pula sesuatu yang besar secara manfaat. Baginya, citra bisa tertolong dengan menutup Dolly, tapi warga setempat yang langsung merasakan dampak belum merasakan manfaat signifikan.

*“Pemkot itu kalau menutup suatu yang besar, manfaatnya dirasakan tidak hanya satu kelurahan, seharusnya membuka sesuatu yang besar juga. Besar kecil bukan perkara tempatnya tapi manfaatnya. Dolly itu nilai manfaatnya besar, makanya harus dibuka yang manfaatnya besar juga. Citra Dolly harusnya diubah, tidak hanya tempat yang ditutup tapi citranya juga harus diperbaiki. Ini soal citra Dolly, bukan citra pemerintah.” (KC, 26/10/2019)*

Secara garis besar, menurut para *opinion leader*, alih-alih mengutamakan urusan ekonomi, pemerintah kota justru lebih fokus pada upaya perbaikan citra dirinya. Kata manipulasi kemudian dimunculkan karena menurut *opinion leader*, program yang ada seolah menjadi “selimut” agar warga bungkam dan pemerintah tidak disalahkan. Secara singkat, masalah sosial bisa diatasi namun masalah ekonomi masih menjadi urusan yang harus segera diselesaikan karena *opinion leader* khawatir hal tersebut akan mendorong warga masuk kembali ke dunia prostitusi.

### **Pengembangan yang Tak Melihat Potensi Warga**

Ketenaran Gang Dolly dirasa para *opinion leader* tidak hanya menghidupi PSK dan muncikari tapi juga warga sekitar. Penutupan Dolly bukan semata tentang fokus pada perbaikan masalah ekonomi, tapi juga tentang budaya masyarakat sekitar. KC yang sejak kecil juga menggantungkan aktivitas prostitusi untuk bertahan hidup memberi keterangan bahwa penghasilannya selama menjadi ojek PSK membantu biaya kuliahnya. KC bercerita bahwa dirinya menjadi salah satu warga yang beruntung sempat menjejaki bangku pendidikan. Umumnya, sejak usia belia anak-anak di Dolly sudah mencari penghasilan sendiri, maka tak heran bila pendidikan menjadi faktor kesekian.

*“Gini, pendidikan mereka itu masih rendah. Dulu aku enak, kerja begitu, jadi nggak mikir sekolah. Nah pemerintah belum melihat ke sana.”* (KC, 26/10/2019)

Pendidikan, menurut KC, bukan menjadi hal utama bagi warga Dolly. Banyak yang tidak bersekolah atau bahkan tidak serius mengenyam pendidikan, karena merasa uang bisa didapatkan tanpa belajar. Pengalaman JO juga sama. Saat menjalani pendidikan di SMK ia mengaku hanya datang seperlunya. Jika jam istirahat, ia memilih pulang dan tidur, karena waktu tidurnya kurang setelah semalaman begadang menjajakan kopi.

Hal-hal tersebut dipertanyakan KC sebagai penerima program Dolly Bangkit. Dia heran mengapa pemerintah tidak membaca hal-hal seperti itu. Jika sedari kecil sudah mengandalkan aktivitas prostitusi, menurutnya wajar bila warga tidak memiliki keterampilan. Hal tersebut yang menjadi perhatian KC yang berupaya disampaikan ke pemerintah sebelum memunculkan program.

Terkait pelatihan, JO pernah meminta istrinya mengikuti pelatihan batik dan menjahit. Namun istrinya memutuskan

tidak mau lagi mengikuti karena merasa tidak perlu. Berakar dari hal tersebut, JO memberanikan diri mengajukan bantuan alat untuk usaha tempenna ke camat setempat untuk disampaikan ke pemerintah kota.

*“Istri saya suruh ikut pelatihan membuat dan menjahit. Lalu saya suruh ngomong ke Pak Camat nggak mau ikut pelatihan lagi karena mau bantu suami nggiling kedelai untuk tempe. Lalu aku minta mesin giling kedelai aja. Akhirnya disurvei, terus dikasih alat giling.”* (JO, 11/10/2019)

Akibat penutupan lokalisasi Dolly, JO kehilangan usaha warung kopi yang membuatnya mengantongi Rp 40 juta dalam satu bulan. Setelah melalui jalan panjang, JO akhirnya mengikuti jalan sesuai anjuran pemerintah kota. Namun ia menyayangkan kinerja pemerintah yang justru tidak serius. Dia menunjuk pengalamannya, setelah diberi alat giling JO tidak menerima pembinaan lanjutan. Bantuan yang diberikan saat itu hanya pemberian alat dan mengajak UKM-nya hadir di pameran-pameran UKM. Padahal, mengutip Phillips & Pittman (2009), pemberdayaan masyarakat harus berfokus pada proses melatih orang untuk bekerja sama memecahkan problem komunitas. Melihat apa yang terjadi dengan JO, apa yang dilakukan pemerintah kota melalui Dolly Bangkit terlihat sekadar program karitas bukan pemberdayaan. Hal itulah yang membuat JO dan KC mengaku enggan mengikuti pembinaan karena tidak adanya pendampingan intensif.

*“Pertama yang ikut program banyak sekali, lama-lama tambah sedikit. Ya itu soalnya, nggak ada pendampingan. Pelatihan ya gitu, selesai ya bubar. Dikasih bantuan alat-alat nggak pernah dicek, akhirnya banyak yang dijual sama orang-orang. Dulu dikasih uang,*

*habis ya sudah. Lalu dapat barang, lalu pada dijual. Memang seharusnya harus fokus ke pendampingan, jangan bantuannya aja. Kalau aku, habis dapat bantuan mesin giling lalu ditinggal nggak masalah. Usahaku kan sudah mandiri, jadi bisa bertahan. Lha lainnya?” (JO, 16/10/2019)*

Seperti JO, KC juga menilai keberadaan program tidak tepat guna. Saat berjalannya program ia menanyakan di mana peran orang-orang ahli yang bekerja di pemerintah kota. Ia bahkan merasa pemikirannya jauh lebih baik dari orang-orang pemerintah.

*“Lha masak banyak tim ahli. Pendamping Bu Risma yang sekolahnya tinggi-tinggi itu masak nggak bisa mikir begitu? Orang nggak suka mbatik disuruh membatik, nggak suka bikin sepatu dilatih produksi sepatu. Akhirnya semua berhenti karena nggak sesuai selera. Nah kita harus melihat potensi yang ada di sana. Aku pernah ngomong ke mereka, ‘Pak pemkot ini sudah menutup suatu yang besar, manfaatnya dirasakan tidak hanya satu kelurahan. Harusnya juga membuka sesuatu yang besar. Jangan UKM terus-terusan. Itu kan hanya kelompok kelompok kecil.” (KC, 26/10/2019)*

KC melihat, program yang dijalankan tidak berbasis kebutuhan warga. Jika banyak warga yang tidak mau terlibat dalam program Dolly Bangkit, menurut KC, itu bukan karena warga tidak ingin diberdayakan, melainkan karena program yang selama ini berjalan belum membuat mereka bergerak. Secara teoritik, hal seperti ini ditegaskan oleh Kartini (2013), bahwa sebuah pemberdayaan masyarakat memang sifatnya sangat spesifik karena disesuaikan dengan kebutuhan dari masyarakat terdampak.

Upaya diskusi pernah dilakukan KC dengan pihak Pemerintah Kota Surabaya tentang keadaan program. Namun berdasarkan pengalamannya, berdiskusi dengan pemerintah kota selalu berakhir dengan jawaban “nanti kita tinjau lagi.” Dia merasa, jawaban seperti itu diberikan untuk “membungkam” warga agar tidak banyak protes. Para *opinion leader* menyatakan, keterlibatan warga dalam pembuatan dan pelaksanaan program sangat minim. Padahal keberadaan program pembangunan akan lebih dipercayai jika masyarakat sekitar yang hendak diberdayakan turut dilibatkan baik dalam proses komunikasi pun diskusinya (Rinaldy, Nulhaqim, dan Gutama, 2017).

Terkait program yang tidak melihat potensi warga, KC mengaku tak heran. Pasalnya jika bicara soal kinerja pemerintah selama di lapangan, pemerintah masih terlihat kerap kali mengandalkan tenaga *outsourcing*.

*“Jadi dinas-dinas di Pemkot itu, yang kerja ya yang pekerja outsourcing. Disuruh datang ke hotel, bikin penawaran. Bikin jengkel. Yang pegawai negeri berleha-leha. Makan gaji buta, makan duit rakyat. Kerjanya main-main.” (KC, 19/10/2019)*

### **Implementasi yang Subjektif dan Diskriminatif**

Setelah memutuskan “bersedia diberdayakan,” ternyata JO merasa nasibnya tidak sepenuhnya berubah. Sejak mendirikan usaha tempe hingga tiga tahun usahanya berjalan, ia merasa tidak dilirik sama sekali oleh Walikota Tri Rismaharini. Padahal, JO sungguh mengharapkan perhatian pemerintah lebih ditingkatkan dalam menghadapi kasus Dolly.

*“Yang dapat ganti rugi itu cuma yang kenal-kenal (Pemkot) yang setuju sama penutupan. Jauh sebelum penutupan, sudah ada sosialisasi,*

*ada PSK yang dikasih kompensasi. Nggak boleh membangun wisma, terus nggak boleh tambah PSK. Didata terus, sering operasi gabungan. Setelah penutupan ada surat-surat dari RT, ada pelatihan ini-itu. Kebanyakan ajakannya dari mulut ke mulut. Yang ngasih biasanya sih kelurahan sama kecamatan, terus dibantu mahasiswa. Kalau sosialisasi untuk PKL nggak ada. Yang dikumpulkan PSK, muncikari. Makanya mereka dapat kompensasi, kita-kita nggak dapat.”* (JO, 16/10/2019)

JO sempat menyampaikan aspirasinya sebagai salah satu PKL tergusur. Dia menyayangkan sosialisasi penutupan dan pemberian ganti rugi hanya diberikan kepada mereka yang terlibat aktif di dunia tersebut seperti PSK dan muncikari, sementara warga dan PKL tidak. Padahal warga di sana mayoritas justru berkecimpung di dunia tersebut. Pengalaman JO selama menolak diberdayakan juga dipandang keliru oleh pihak pemerintah kota. Padahal JO menolak karena tidak menyukai kegiatannya, bukan menolak penutupan Dolly. Pada tahun 2014, JO bercerita, dirinya berdiri di garis depan melawan penutupan Dolly dengan membawa kerbau bertuliskan nama Risma. Hal ini menjadi peristiwa yang terus dibawa-bawa, bahkan terkadang menjadi bahan bercandaan kalau ia bertandang ke kantor pemerintah kota.

*“Yang heboh itu tahun 2014. Taman Bungkul diinjak-injak, Risma ngamuk. Padahal itu Cuma taman. Lha ini kebutuhan rakyatnya diinjak-injak, kok Risma nggak ngamuk? Dolly ditutup itu kan sama dengan menginjak-injak hajat hidup rakyatnya yang tinggal di sana?”* (JO, 16/10/2019)

Bagi JO, penutupan Dolly yang tidak dibarengi dengan pemberdayaan yang

memadai sama saja dengan menginjak-injak harga diri warga. Saat penutupan itu, ia menyampaikan aspirasi bersama anggota Front Pekerja Lokalisasi yang lain. Mereka menyampaikan aspirasi menolak Dolly ditutup dengan alasan ingin mendapatkan ganti rugi yang setara. Mereka tidak ingin Dolly ditutup tanpa jalan keluar. Namun ternyata pihak pemerintah kota salah mengartikan pesan, sehingga JO merasa dirinya dan teman-temannya dituduh mendukung aktivitas prostitusi.

Pernah berdiri di garis depan penolakan penutupan Dolly membuat JO mendapat perlakuan berbeda selama berjalannya program. Namanya yang pernah tercantum dalam daftar pencarian orang (DPO) masih menjadi momok pemerintah kota hingga hari ini.

*“Image saya jelek di mata pemerintah kota, soalnya dulu menolak penutupan. Ya gara-gara membawa kerbau yang ada tulisannya Risma itu. Ketika ada acara basar di Dolly, ada Bu Megawati hadir. Saya gorengkan tempe, yang makan Cuma Bu Mega. Bu Risma nggak mau makan. Hati saya sakit beneran. Waktu ada pameran lagi, saya nggak dikasih tahu sama orang-orang pemkot. Ya saya diam saja. Padahal kapan hari itu tempe saya diminta buat display pameran. Tapi saya nggak diajak ikut pamerannya. Ya sudah saya kasih aja, nggak usah kebanyakan omong.”* (JO, 16/10/2019)

Saat peneliti menghadiri pameran UKM yang diadakan Pemerintah Kota Surabaya, JO justru terlihat menggelar dagangannya di stan milik Bank Jatim. Dia hadir di pameran itu karena diajak Bank Jatim, dan tidak pernah diberi informasi atau diajak pemerintah kota. Yang membuatnya semakin kesal, ketika Walikota Tri Rismaharini berkunjung ke Dolly, dagangannya selalu diminta untuk diletakkan di etalase. Pengalaman tersebut

membuatnya merasa mendapatkan diskriminasi dan perlakuan subjektif.

Beda lagi yang dialami KC yang saat ini justru diangkat sebagai bagian dari SatPol PP (Satuan Polisi Pramong Praja) Surabaya di bidang deteksi dini.

*“Aku sendiri masuk PolPP sejenis reserse. Kenapa ditugasi itu, mungkin suatu hari ada perubahan Perda. Ya nggak ngerti, itu urusan orang-orang besar. Tahun 2017 baru bergabung, cuma aku punya prinsip kalau pemerintah Surabaya kebijakannya pro dengan rakyat oke aku dukung, kalau nggak pro dengan rakyat aku tinggal ngomong teman-teman. Ayo, ayo, waktunya jihad. Banyak temen pergerakan sampai sekarang. Ya meski saya jadi anak buahnya, kalau pemerintah salah ya tetap salah.”(KC, 26/10/ 2019)*

Berdasarkan pengalamannya bergabung dengan tim deteksi dini, KC mengaku menjalankan segala tanggung jawab sesuai yang diperintahkan. Ia memaknai keterlibatannya bersama Pemkot sebagai upaya membawa keadilan bagi warga dan juga dirinya sebagai sesama warga terdampak penutupan eks lokalisasi Dolly. Melalui pengalaman dan pemaknaan yang berkenaan langsung dengan berjalannya program, warga sadar bahwa ada perbedaan sikap antara pihak yang setuju atau pernah menolak kebijakan pemerintah. Padahal inti pemberdayaan adalah tentang kesetaraan di mana perbedaan individu merupakan sebuah keniscayaan, namun setiap pihak dalam proses pemberdayaan memiliki hak dan kewajibannya. Realitas mengenai perbedaan dan kesetaraan ini harus dipertahankan dalam menjalankan pemberdayaan (Anwas, 2014).

Para *opinion leader* ini mengakui adanya perbedaan argumen terkait keberadaan program yang kemudian ditunjang perbedaan cara mereka menyikapi keberadaan program. Namun

hal tersebut mereka sayangkan karena berujung adanya diskriminasi. Hal tersebut kemudian bertentangan dengan apa yang disebut Anwas (2014) bahwa pada implementasi program realitas mengenai perbedaan dan kesetaraan kemudian diabaikan. Adanya dua anggapan yang saling berlawanan tersebut tentu menimbulkan gesekan dan saling tuduh. Hal tersebut masih terus bergulir hingga hari ini. Perbedaan antara satu dan lain pihak itu memang wajar, tetapi sebagai pembuat program harus tetap memegang inti kesetaraan bahwa keduanya sama-sama warga terdampak yang menjadi sasaran pemberdayaan.

Uraian tentang pengalaman *opinion leader* (KC dan JO) dalam berhubungan dengan program Dolly Bangkit di atas menunjukkan adanya persoalan. Meskipun pada beberapa hal keduanya terlihat berdiri pada posisi yang berbeda, namun mereka sama-sama melihat adanya persoalan dalam program ini. Program ini dilihat mengabaikan sejumlah hal yang bersifat substansial dalam konteks pengembangan masyarakat, yaitu partisipasi atau keterlibatan masyarakat sasaran baik dalam hal pelaksanaan program, perumusan kebutuhan, termasuk kesetaraan. Pada akhirnya, *opinion leader* cenderung memaknai program ini sebagai praktik pencitraan Pemerintah Kota Surabaya agar dianggap bertanggung jawab atas dampak keputusan penutupan lokalisasi Dolly.

Dalam konteks kajian *opinion leader*, temuan tersebut menggambarkan adanya kecenderungan pengabaian peran penting *opinion leader* dalam perumusan dan pelaksanaan program Dolly Bangkit ini. Pemerintah Kota Surabaya tidak memanfaatkan peran strategis *opinion leader* sebagai penyampai pesan yang dianggap kredibel oleh khayalak atau masyarakat sekitar. *Opinion leader* bahkan tidak dilibatkan sejak awal penyusunan, perumusan kebutuhan, hingga pelaksanaan program. Itu sebabnya baik KC maupun JO terlihat memiliki pemaknaan yang sama terhadap program ini.

*Opinion leader* sendiri biasanya didefinisikan sebagai sosok yang pesan komunikasinya bisa memengaruhi khalayak (Valente & Pumpuang, 2007). Kajian-kajian komunikasi kontemporer juga menunjukkan bahwa peran *opinion leader* bahkan terlihat lebih penting dan efektif dalam meyakinkan khalayak dibanding penggunaan iklan di media massa (Messiaen, 2017). Dalam kajian komunikasi pemasaran, komunikasi korporat, dan media sosial misalnya, penelitian yang dilakukan Bergström & Belfrage (2018), Candra & Oktavianti (2019), Nunes et al. (2018), Turcotte et al. (2015), Yuanita (2021), atau Tobon & Madariaga (2021) menunjukkan bagaimana *opinion leader* (atau dalam bahasa saat ini sering disebut sebagai *influencer*) berperan penting dalam meyakinkan atau membentuk persepsi tertentu tentang produk, *brand*, atau program komunikasi tertentu untuk mendorong konsumsi atau perilaku tertentu. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bagaimana peran *opinion leader* di era komunikasi digital, yang kemudian disebut sebagai *digital opinion leader*. Artinya, meskipun transformasi digital saat ini telah menjadi tulang punggung komunikasi, namun peran *opinion leader* tetap masih krusial. Awalnya, *opinion leader* lebih dikaitkan dengan strategi *word of mouth*. Namun saat ini, seiring dominannya komunikasi berbasis digital, maka peran *digital opinion leader* kemudian dikaitkan dengan apa yang disebut sebagai *strategi e-WOM (electronic word of mouth)* (Dewi Setiawati et al. 2020).

Dalam konteks program Dolly Bangkit, peran *opinion leader* bisa dirujuk kepada sejumlah riset yang pernah dilakukan Bahfiarti (2016) yang membahas peran *opinion leader* dalam inovasi di kalangan petani kakao Sulawesi Selatan, Sulistyanto & Jamil (2021) yang berfokus pada pembentukan wacana Covid-19 oleh *opinion leader*, Sriwartini (2020) yang membahas manajemen komunikasi *opinion leader* di Kampung KB di Kab.

Bandung Barat, atau Jaali & Cangara (2013) yang mengurai peran *opinion leader* menjaga perdamaian di wilayah konflik Ambon. Semua riset tersebut dilakukan di lokasi dan subjek berbeda, namun semuanya menunjukkan betapa strategisnya peran *opinion leader* dalam mempersuasi persepsi publik, yang pada giliran berikutnya ikut membentuk perilaku yang diinginkan.

Sedangkan dalam konteks program Dolly Bangkit, penelitian ini tidak menemukan dilibatkannya *opinion leader* oleh Pemerintah Kota Surabaya. Itu sebabnya, meskipun program ini diakui membawa keuntungan bagi warga (meski sebatas karitatif), *opinion leader* (KC dan JO) cenderung memaknai program ini sebagai alat pencitraan. Dengan pemaknaan seperti itu, keduanya terlihat menjaga jarak dengan program, dan tidak bertindak aktif dalam membangkitkan partisipasi warga masyarakat sasaran.

## **SIMPULAN**

Hasil kajian ini menguraikan bagaimana para *opinion leader* di kawasan terdampak memaknai Dolly Bangkit sebagai program yang dijadikan ajang pencitraan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan berkedok pengembangan masyarakat. Pemerintah Kota Surabaya dilihat tidak hanya ingin memperbaiki citra kawasan Dolly yang negatif, tetapi juga memanfaatkan program Dolly Bangkit sebagai ajang pencitraan diri. Dengan merujuk pengalaman masing-masing dalam berhubungan dengan program ini, para *opinion leader* juga melihat UKM binaan sebagai salah satu hasil dari program Dolly Bangkit diperlakukan sebagai “wayang” yang digunakan untuk menunjukkan bahwa program ini berjalan. *Opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit sebagai program yang mengabaikan keterlibatan warga masyarakat sasaran (baik dalam penyusunan, perumusan kebutuhan, maupun pelaksanaan).

Itu sebabnya, program ini bisa disimpulkan mengabaikan peran *opinion leader* sebagai pihak yang sangat berpotensi menyampaikan pesan komunikasi program terhadap warga. Dalam pemahaman *opinion leader*, pengembangan masyarakat tidak hanya terkait persoalan pembuatan program dan memobilisasi warga untuk ikut serta. Yang lebih penting adalah memfasilitasi warga untuk mampu mencari solusi dari permasalahannya sendiri. Program pengembangan masyarakat seharusnya dijalankan dengan berbasis asumsi bahwa warga terdampak lebih mengetahui kondisi, situasi serta solusi yang baik untuk lingkungannya. Dengan demikian, keterlibatan warga seharusnya bersifat *voluntary* dan bukan paksaan atau berdasar iming-iming tertentu.

Secara teoritik, kajian ini bisa menjadi cerminan bagaimana seringkali muncul problematika komunikasi dalam pemanfaatan peran *opinion leader* dalam program-program pemerintah. Kecenderungan menggunakan model komunikasi linear atau *top down* dalam penyusunan dan pelaksanaan program pemerintah membuat peran *opinion leader* cenderung diabaikan. Dengan demikian, riset ini secara umum mengukuhkan kecenderungan kajian-kajian sebelumnya yang meletakkan *opinion leader* sebagai variabel krusial dalam proses komunikasi. Secara praktis, riset ini disarankan menjadi referensi perumus kebijakan agar melibatkan *opinion leader* agar tidak terjebak dalam model komunikasi yang linear atau *top down*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, Novi Risca. 2018. "Pengembangan Kapasitas Masyarakat Terdampak Penutupan Lokalisasi JarakDolly Oleh Pemerintah Kota Surabaya." *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik* 6(3):1-3.
- Anwas, Oos M. 2014. *Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global*.

- Bahfiarti, Tuti. 2016. "Role of 'Key Farmer' as 'Opinion Leader' Through Group Communication in Accepting Farmer's Innovation in South Sulawesi Cocoa Plantation (Peran 'Key Farmer' Sebagai 'Opinion Leader' Melalui Komunikasi Kelompok Dalam Penerimaan Inovasi Petani Di Sentra Per)." *Journal Pekommas* 1(2):197. doi: 10.30818/jpkm.2016.2010209.
- Bergström, Annika, and Maria Jervelycke Belfrage. 2018. "News in Social Media: Incidental Consumption and the Role of Opinion Leaders." *Digital Journalism* 6(5):583-98. doi: 10.1080/21670811.2018.1423625.
- Budhirianto, Syarif, Noneng Sumiaty, and Nfn Syaidah. 2018. "Analisis Wacana Media Terhadap Kebijakan Dan Citra Pemerintah Di Surat Kabar Daerah Pada Tahun 2017." *Jurnal Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 19(2):101. doi: 10.31346/jpkp.v19i2.1607.
- Candra, Jennifer Elvira, and Roswita Oktavianti. 2019. "Pengaruh Terpaan Pesan Digital Opinion Leader Terhadap Peningkatan Brand Image Produk (Survey Penonton Beauty Vlogger Titan Tyra Yang Mengulas Produk Kosmetik Make Over)." *Prologia* 2(2):371. doi: 10.24912/pr.v2i2.3714.
- Destrianti, Febri, and Yessi Harnani. 2018. "Studi Kualitatif Pekerja Seks Komersial Di Daerah Jondul Kota Pekanbaru Tahun 2016." *Jurnal Endurance* 3(2):302-12.
- Dewi Setiawati, Sri, Maya Retnasary, Dini Fitriawaty, and Femi Oktaviani. 2020. "Use of Key Opinion Leader Non Public Figure in Persuasive Audiences." Pp. 2554-60 in *Proceedings of the 1st International Conference on Recent Innovations*. SCITEPRESS - Science and Technology Publications.
- Effendy, Onong Uchjana. 2009. *Ilmu Komunikasi Teori Dan Praktek*.

- Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Faizal, Achmad. 2014. "DPRD Surabaya Juga Tolak Penutupan Gang Dolly." *Sains.Kompas.Com* 1. Retrieved (<https://sains.kompas.com/read/2014/05/06/1749264/DPRD.Surabaya.Juga.Tolak.Penutupan.Gang.Dolly>).
- Fajri, Choirul, Siti Mawadati, and Anton Yudhana. 2018. "Komunikasi Sosial Pemerintah Kulon Progo Dalam Memberikan Pemahaman Kepada Masyarakat Terkait Pembangunan New Yogyakarta Internasional Airport." *Komunikator* 10(2). doi: 10.18196/jkm.101012.
- Hadi, Nor. 2011. *Corporate Social Responsibility*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hakim, Lukman. 2021. "Dolly Belum Mati, Bisnis Prostitusi Di Surabaya Masih Subur." Retrieved July 23, 2021 (<https://news.okezone.com/read/2021/06/07/519/2421168/dolly-belum-mati-bisnis-prostitusi-di-surabaya-masih-subur>).
- Harun, Rochajat, and Elvinaro Erdianto. 2011. *Komunikasi Pembangunan & Perubahan Sosial*. Jakarta: Rajawali Pers.
- La Jaali, Hafied Cangara, Hasrullah. 2013. "Peran Pemuka Pendapat (Opinion Leader) Dalam Memelihara Kedamaian Di Tengah Konflik Horizontal Di Desa Wayame Ambon." *Komunikasi Kareba* 2 No. 3:252.
- Kartini, Dw. 2013. *Corporate Social Responsibility: Transformasi Konsep Sustainability Management Dan Implementasi Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Koesdarjono, Edi. 2014. *Program Inovasi Dolly Bangkit. Makalah Yang Disajikan Dalam Usulan Kovablik (Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik) 2017, Pemerintah Provinsi Jawa Timur*.
- Messiaen, Julie. 2017. "INFLUENCER MARKETING:How the Popularity Threshold of Instagram Influencers Impacts Consumer Behaviour:The Moderating Role of Purchase Involvement." Universiteit Gent.
- Moefad, Agoes Moh. 2015. "Komunikasi Masyarakat Eks Lokalisasi Pasca Penutupan Dolly." *Asosiasi Profesi Dakwah Islam Indonesia* 5(1):145–84.
- Moran, Dermot. 2013. "Edmund Husserl and Phenomenology." Pp. 37–58 in *Philosophy of Mind: The Key Thinkers*, edited by A. Bailey. London: Bloomsbury.
- Muntadliroh. 2020. "Evaluasi Program Komunikasi Pemerintah Berdasarkan The Pyramid Model Of Public Relations Research (Studi Kasus Program Kantong Plastik Berbayar Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Tahun 2016)." *Jurnal PIKOM (Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan)* 21(1):15–26.
- Nasution, Belli, and Anuar Rasyid. 2019. *KOMUNIKASI SOSIAL DAN PEMBANGUNAN*. Pekanbaru: Taman Karya.
- Noviana, Sari, Nurtika Fadhilah, and Anis Munika. 2015. "Pengaruh Penutupan Lokalisasi Dan Jarak Terhadap Aktivitas Ekonomi Warga Sekitar." *Jurnal Bisnis & Teknologi Politeknik NSC Surabaya* 2(1):50–55.
- Nugroho, Bagas Prasetyo. 2017. "Pemberdayaan Masyarakat Eks Lokalisasi Dolly Melalui Pengembangan Wirausaha Oleh Pemerintah Kota Surabaya." *Kebijakan Dan Manajemen Publik* 5(2):1–11.
- Nunes, Renata Huhn, Jorge Brantes Ferreira, Angilberto Sabino de Freitas, and Fernanda Leão Ramos. 2018. "The Effects of Social Media Opinion Leaders' Recommendations on Followers' Intention to Buy." *Revista Brasileira de Gestao de Negocios* 20(1):57–73. doi: 10.7819/rbgn.v20i1.3678.
- Nurhadi, Zikri F. 2015. *Teori-Teori Komunikasi: Teori Komunikasi Dalam Perspektif Penelitian Kualitatif*. Bogor: Galia Indonesia.

- Nurudin. 2016. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Oktaviari, Nanda Suliandi, and Pambudi Handoyo. 2009. "Jaringan Sosial Mucikari Pasca Penutupan Dolly Surabaya." *Paradigma* 5(2):1–12.
- Phillips, Rhonda, and Robert Pittman. 2009. *An Introduction to Community Development*. New York: Routledge.
- Prakoso. 2017. "Analisis Framing Pasca Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya Pada Terbitan Jawapos.Com Dan Kompasiana.Com." *Jurnal Representamen* 3(1):1–9.
- Rahman, Reza. 2009. *Corporate Social Responsibility: Antara Teori Dan Kenyataan*. Jakarta: PT Buku Kita.
- Ridwan, Mohammad. 2018. "Warga Jarak Dan Dolly Gugat Pemkot Surabaya Rp 2.7 Triliun." *Lensaindoesia.Com* 1. Retrieved February 27, 2019 (<https://www.lensaindoesia.com/2018/01/23/warga-jarak-dan-dolly-gugat-pemkot-surabaya-rp27-triliun.html>).
- Rinaldy, Reza, SONI AKHMAD NULHAQIM, and ARIE SURYA GUTAMA. 2017. "Proses Community Development Pada Program Kampung Iklim Di Desa Cupang Kecamatan Gempol Kabupaten Cirebon (Studi Kasus Program Bank Sampah Dalam Program Kampung Iklim)." *Prosiding Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat* 4(2). doi: 10.24198/jppm.v4i2.14344.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of Innovations*. 3rd ed. New York: The Free Press.
- Satori, Djam'an, and Aan Komariah. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Savitri, Eka Dian, Kartika Nuswantara, and Ni Gusti Made Rai. 2018. "Konsep Promosi Kampung Wisata Dolly Melalui Pelatihan Peningkatan Kapasitas Kelompok Karang Taruna Di Kelurahan Putat Jaya." *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 2(1):1–9.
- Sriwartini, Yayu. 2020. "Manajemen Komunikasi Opinion Leaders Dalam Membangun Partisipasi Warga Mengelola Kampung KB Di Desa Sukajaya Kecamatan Lembang, Kabupaten Bandung Barat." *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 5(3):166–78.
- Sulistiyanto, Ari, and Achmad Jamil. 2021. "Narasi Kritis Opinion Leader Dalam Kebijakan Vaksin Covid 19." *JRK (Jurnal Riset Komunikasi)* 12(1). doi: 10.31506/jrk.v12i1.11601.
- Suparmo, Ludwig. 2011. *Aspek Ilmu Komunikasi Dalam Public Relation*. Jakarta: PT Indeks.
- Syafei, Nur. 2014. "3 Alasan Risma Ngotot Tutup Dolly." Retrieved (<https://www.google.co.id/amp/s/daerah.sindonews.com/newsread/861540/23/3-alasan-risma-ngotot-tutup-dolly-1399524185>).
- Tidd, Joe. 2010. *Gaining Momentum: Managing The Diffusion of Innovation*. Singapore: Imperial College Press.
- Tobon, Sandra, and Jesús García-Madariaga. 2021. "The Influence of Opinion Leaders' Ewom on Online Consumer Decisions: A Study on Social Influence." *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 16(4):748–67. doi: 10.3390/jtaer16040043.
- Triyono, Agus. 2014. "Pemberdayaan Masyarakat Melalui Community Development Program Posdaya (Pos Pemberdayaan Keluarga) PT. Holcim Indonesia Tbk Pabrik Cilacap." *Jurnal KomuniTi* 6(2):111–21.
- Turcotte, Jason, Chance York, Jacob Irving, Rosanne M. Scholl, and Raymond J. Pingree. 2015. "News Recommendations from Social Media Opinion Leaders: Effects on Media Trust and Information Seeking." *Journal of Computer-Mediated Communication* 20(5):520–35. doi: 10.1111/jcc4.12127.
- Valente, Thomas, and Patchareeya

- Pumpuang. 2007. "Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change." *Health Education and Behavior* 36(6):881–96.
- Yuanita, Dini. 2021. "Peran Key Opinion Leader Dalam Strategi Public Relations Pada Komunikasi Krisis Perusahaan." *PRofesi Humas* 6(1):23–44.
- Z, Drs. Amiruddin. 2017. "Fungsi Humas Pemerintah Kota Binjai Dalam Penyebaran Informasi Kebijakan Publik." *Jurnal Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 17(2):101. doi: 10.31346/jpkp.v17i2.756.

---

Last Update: 16-Jul-24 11:50

**4. Bukti konfirmasi review  
dan hasil review kedua  
(22 Desember 2022)**

Editor Subject: Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks  
2022- Lokalisasi Dolly

12-22  
11:04  
AM

Judul "terkesan" kurang komunikasi, perlu dipikirkan lagi oleh penulis

Lebih di munculkan lagi aspek komunikasi dalam penelitian ini

Hasil dan pembahasan sebaiknya lebih banyak dan ditambah untuk mendiskusikan hasil penelitian dengan kajian-kajian komunikasi (tambah referensi terkait ilmu komunikasi)

Editor Subject: [Mediator] Editor Decision

[DELETE](#)

2022-  
12-22  
11:05  
AM

Mr Nanang Krisdinanto:

We have reached a decision regarding your submission to Mediator: Jurnal Komunikasi, "Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks Lokalisasi Dolly".

Our decision is to: revision required

Wiki Angga Wiksana  
(SINTA ID: 5976993) Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Bandung, Indonesia  
wikianggawiksana@gmail.com

Staff Redaksi  
Mediator: Jurnal Komunikasi  
<http://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator>

Editor Subject: [Mediator] Editor Decision

[DELETE](#)

2022-

**5. Bukti konfirmasi submit revisi kedua,  
respon kepada reviewer,  
dan artikel yang diresubmit  
(23 Desember 2022)**

Staff Redaksi  
Mediator: Jurnal Komunikasi  
<http://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator>

Author Subject: Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks [DELETE](#)  
2022-12-23 Lokalisasi Dolly

05:42  
PM

Dear editor.

Terima kasih atas catatan dari reviewer/editor.  
Kami telah melakukan perbaikan terhadap naskah sesuai catatan yang diberikan, dan memberi tanda blok kuning pada bagian yang diperbaiki.

1. Judul telah kami perbaiki dengan menonjolkan aspek komunikasinya.
2. Pada bagian Pendahuluan, kami menambahkan rujukan dan menonjolkan aspek komunikasi (komunikasi pembangunan) yang terkait dengan tema penelitian ini.
3. Di bagian analisis, kami juga menambahkan analisis komunikasi dan menambahkan rujukan.
4. Kami telah mengubah naskah ini menjadi berbahasa Inggris sesuai standar Mediator.

Demikian perbaikan kami. Semoga berkenan.

Salam hormat.

Nanang Krisdinanto

Staff Redaksi  
Mediator: Jurnal Komunikasi  
<http://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator>

Editor Subject: [Mediator] Editor Decision  
2022-

[DELETE](#)

## Respon terhadap reviewer

No.	Bagian	Catatan Reviewer	Perbaikan Penulis
1.	Judul	Judul “terkesan” kurang komunikasi, perlu dipikirkan lagi oleh penulis	Judul telah kami perbaiki dengan menonjolkan aspek komunikasinya.
2.	Abstrak	Abstrak harus memaparkan problem KOMUNIKASI apa yang diteliti. Jika para peneliti melihat bahwa ada permasalahan dalam pembentukan makna terhadap implementasi program Dolly Bangkit, maka tekankan pada persoalan pemaknaan tersebut bukan pada masalah implementasi programnya.  Fokus permasalahan dari implementasi program CSR	Abstrak sudah diperbaiki sesuai saran dengan lebih menekankan problem komunikasi dan pembentukan makna terhadap program Dolly Bangkit.

		Pemkot Surabaya pada Dolly Bangkit ini apa?? Belum dicantumkan dalam abstrak.	Sudah diperbaiki dengan lebih menekankan pada problem pemaknaan, bukan implementasi.
3.	Pendahuluan	<p>Kaitkan dengan kajian dan rujukan tentang komunikasi pembangunan, karena tema ini terkait dengan hal itu.</p> <p>Masalah implementasi program bukan kajian Komunikasi Pembangunan. Tekankan permasalahan penelitian pada kajian Komunikasi. Pada penelitian ini, persoalan Komunikasi-nya adalah adanya perbedaan/konflik pemaknaan terhadap program Dolly Bangkit sehingga aktivitas prostitusi di Dolly masih berlangsung hingga saat ini.</p> <p>Saya fikir rumusan masalah yang diangkat harus sesuai dengan judul, bila informan yang akan diangkat adalah opinion leader maka tidak ada kaitannya dnegan respon masyarakat. Nantinya akan ada 2 hasil dengan rumusan masalah yang berbeda ternyata, sehingga tidak menjadi fokus kembali bahasanya.</p> <p>Lengkapi dengan teori dan pembahasan terkait makna atau komunikasi pembangunan top-down.</p>	<p>Pada bagian Pendahuluan, kami menambahkan rujukan dan menonjolkan aspek komunikasi (komunikasi pembangunan) yang terkait dengan tema penelitian ini.</p> <p>Kami sudah perbaiki dengan menekankan fokus pada pemaknaan, bukan implementasi program.</p> <p>Sudah dilakukan perbaikan dengan menekankan argument bahwa informan yang dipilih dalam riset ini adalah informan leader.</p> <p>Sudah ditambahkan.</p>
4.	Metode		
5.	Hasil dan Diskusi	Hasil dan pembahasan sebaiknya lebih banyak dan ditambah untuk mendiskusikan hasil	Di bagian analisis, kami juga menambahkan analisis komunikasi dan menambahkan rujukan dengan jurnal terkait

		<p>penelitian dengan kajian-kajian komunikasi (tambah referensi terkait ilmu komunikasi)</p> <p>Belum ada aspek pembahasan karena anda terlalu banyak memasukan kutipan wawancara informan dalam hasil penelitian. Justru prosentase sub Pembahasan haruslah lebih banyak. Silakan tambahkan lagi.</p>	<p>(baik nasional maupun internasional).</p> <p>Penulis sudah menambahkan porsi pembahasan diantaranya melalui uraian argument dan rujukan dari jurnal riset terdahulu yang senada.</p>
6.	Lain-lain	Sesuaikan keseluruhan naskah dengan template dan gaya selingkung Jurnal Mediator.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kami telah mengubah jenis font untuk body text menjadi Book Antiqua, 11 pts, dan 1 spasi.</li> <li>2. Kami telah mengubah font judul menjadi Times New Roman, bold, 14 pts, dengan jumlah kata 11 buah.</li> <li>3. Kami telah memadatkan abstrak menjadi 198 kata dalam bahasa Inggris.</li> <li>4. Kami telah mengubah font judul Pendahuluan, Metode, Hasil dan Temuan, Simpulan, dan Daftar Pustaka menjadi Times New Roman, 12 pts, bold.</li> <li>5. Kami telah memastikan jumlah rujukan yang digunakan sesuai ketentuan (jumlah rujukan kami sebabanyak 47 buah, dan sebagian besar berasal dari jurnal terindeks dengan waktu terbit 5-10 tahun terakhir).</li> </ol>

## **Bukti naskah yang diresubmit**

## Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks Lokalisasi Dolly

**Abstrak.** *This research focuses on the problematic meaning of opinion leaders on the Dolly Bangkit community development program initiated by the Surabaya City Government as a response to the conflict following the closure of Dolly's prostitution site in Surabaya. The problems are described from the opinion leader's point of view. This research uses a qualitative approach and phenomenological methods. The aim is to describe the experience of opinion leaders in dealing with the Dolly Bangkit program, which in turn shapes their meaning of the program. The results indicate that there are problems in the experience as well as the meaning. On the one hand, this program is interpreted as a useful program to change the negative image of the Dolly area. On the other hand, opinion leaders also interpret this program as an imaging event by the Surabaya City Government officials to show that they are responsible for the closure. They also saw that there was a neglect of a number of important things that should be in the community development program, such as the participation or involvement of the target community and trainings that facilitates the target community to find solutions, as well as aspects of equality.*

**Keywords:** *Dolly Bangkit, image, community development, opinion leader.*

### PENDAHULUAN

Penutupan lokalisasi Dolly pada Juni 2014 lalu oleh Pemerintah Kota Surabaya memunculkan konflik horisontal antara warga terdampak yang setuju maupun tidak setuju. Semua dampak penutupan tempat prostitusi yang disebut-sebut terbesar di Asia Tenggara tersebut masih menjadi topik pemberitaan di media massa sampai beberapa tahun kemudian. Di sisi lain, penutupan ini juga memunculkan implikasi berupa tanggung jawab sosial dari Pemerintah Kota Surabaya dalam bentuk program pengembangan masyarakat yang kemudian diberi nama Dolly Bangkit. (Noviana, Fadhilah, & Munika, 2015)

Implikasi paling serius dari penutupan tersebut terkait masalah ekonomi warga, karena banyak di antara mereka memiliki sumber ekonomi yang terkait dengan prostitusi Dolly. Sebelum resmi ditutup, sebagian warga yang mengatasnamakan Paguyuban Pekerja Lokalisasi sudah menyuarakan penolakan. Seperti diberitakan portal berita *online* Kompas.com, penolakan tersebut bahkan didukung DPRD Surabaya dan Wakil Walikota Surabaya saat itu (Wisnu Sakti Buana). Kelompok yang menolak penutupan berargumen, PSK dan muncikari masih bisa mencari nafkah dengan berpraktik di lokasi lain, namun warga terdampak yang sudah berpuluh tahun menggantungkan hidup di sana bakal kehilangan sumber nafkah. (Faizal, 2014)

Merespon problematika tersebut, Pemerintah Kota Surabaya merancang sebuah program pengembangan masyarakat (*community development*) yang diberi nama Dolly Bangkit. Program ini didesain untuk tetap menghidupkan Dolly tanpa prostitusi. Secara konseptual, *community development* atau pengembangan masyarakat merupakan usaha sistematis untuk meningkatkan taraf hidup kelompok yang dianggap kurang beruntung. Masih merujuk Kartini, *community development* adalah bagian dari *corporate social responsibility* (CSR) dan berfokus pada peningkatan taraf hidup dari berbagai sisi, baik sosial, ekonomi bahkan politik bergantung latar belakangnya. Karena itu, *community development* memang bersifat spesifik dan menysasar kelompok tertentu, yang kemudian disebut sebagai kelompok masyarakat yang rentan (Kartini, 2013).

Phillips & Pittman (2009) juga menjelaskan, *community development* harus berfokus pada proses di mana sekelompok orang bekerja bersama dalam memecahkan permasalahan. Sebagai proses, *community development* lebih mengarah kepada meningkatkan kemampuan seseorang untuk bekerja dalam kelompok. Sedangkan sebagai hasil, *community development* lebih mengarah kepada hasil kerja dalam kelompok baik dalam lingkup kultural, sosial, politik atau ekonomi. sebagai bagian dari CSR, mengacu Kartini (2013), *community development* memiliki perbedaan mendasar dari CSR. CSR memangku tanggung jawab kepada seluruh *stakeholders*, seperti pemegang saham, pesaing, lembaga pemerintah, LSM, pelanggan, bahkan masyarakat sipil lain. Sementara *community development* dalam implementasinya hanya menyasar kelompok masyarakat tertentu yang kemudian disebut sebagai kelompok masyarakat yang rentan. Ukuran keberhasilan *community development*, mengutip Anwas (2014), adalah partisipasi masyarakat yang hendak diberdayakan. Semakin banyak yang terlibat maka semakin besar keberhasilan kegiatan pengembangan masyarakat tersebut.

Pengembangan program *community development* Dolly Bangkit bisa dilihat dalam konteks tersebut. Program ini diinisiasi sebagai usaha sistematis untuk meningkatkan taraf hidup kelompok masyarakat yang secara ekonomi terkena dampak dari penutupan lokalisasi yang terletak di Kelurahan Putat Jaya, Kecamatan Sawahan, Surabaya. Sebagai program *community development*, Dolly Bangkit ini dinarasikan dalam naskah usulan Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Kovablik) pada tahun 2017. Poros utamanya berfokus pada dua aspek, yaitu: aspek sosial dan ekonomi. Pada aspek ekonomi, pemerintah merasa warga terlalu menggantungkan pendapatan pada kawasan hiburan malam tersebut, padahal pemerintah beranggapan warga bisa mendapatkan penghasilan dengan cara lain yang lebih halal. Pada masalah sosial, pemerintah merasa stigma buruk melekat pada seluruh warga Dolly dan segala aktivitas di sana bertentangan dengan nilai budaya maupun agama (Koesdarjono, 2014).

Dolly Bangkit adalah payung bagi program-program lain yang terdapat di dalamnya. Pada aspek ekonomi, fokus pengembangannya adalah pemberian pelatihan dan edukasi terkait ekonomi kreatif dengan basis pembentukan Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM). Untuk itu, Pemerintah Kota Surabaya berkolaborasi dengan elemen lain seperti Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan beberapa kementerian untuk penyaluran dana hibah dan bantuan pada warga. Selain itu juga bekerja sama dengan kalangan kampus terkait pelatihan teknis pemasaran produk. (Koesdarjono, 2014)

Sedangkan pada aspek sosial, program ini berfokus membangun citra positif Dolly dengan mengadakan event seperti Dolly Saiki Fest dan menggandeng media untuk peliputannya. Pemerintah Kota Surabaya juga mengerahkan birokrasinya, yaitu aparat Kecamatan Sawahan yang menaungi lokasi pelaksanaan program. Beberapa dinas di lingkungan Pemkot Surabaya juga dilibatkan, seperti Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, serta Dinas Koperasi dan UMKM untuk ikut memberi pelatihan. (Koesdarjono, 2014)

Dalam implementasinya, program tersebut memunculkan beragam respon warga. Riset Nugroho (2017) menghasilkan gambaran bahwa program tersebut belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Penyebabnya adalah minimnya anggaran dari Pemkot Surabaya, belum tersegmentasinya target pasar, sampai warga yang sulit keluar dari kebiasaan selama kegiatan lokalisasi berjalan. Kegiatan lokalisasi menghasilkan perputaran uang yang relatif cepat dan mudah, sementara pemberdayaan melalui program *community development* ini membutuhkan waktu dan ketekunan. Sedangkan kajian Savitri et al. (2018) memaparkan hasil sebaliknya. Hasil kajian ini menyebutkan, Pemerintah Kota Surabaya berhasil membentuk sekitar tigabelas UKM binaan, seperti: Batik Jarak Arum, Samijali, Tempe Bang Jarwo, dan beberapa lainnya. Bahkan Walikota

Surabaya (saat itu) Tri Rismaharini pada tahun 2016 mengumumkan pembentukan Kampung Dolly menjadi kampung wisata dan rumah-rumah bordil dikemas menjadi *basecamp* bagi UKM.

Hasil kajian-kajian tersebut memberikan gambaran bahwa penutupan lokalisasi Dolly masih menyisakan persoalan di kalangan warga sekitar. Sebagian warga tetap bersikeras menolak penutupan, sedangkan sebagian warga lain mendukungnya. Bahkan pada September 2018 terjadi peristiwa *class action*, karena pihak yang setuju dan menolak penutupan saling berhadapan di pengadilan dengan pendapat masing-masing. Warga yang menolak penutupan (terutama yang tinggal di kawasan Jarak dan Dolly) bahkan menggugat Pemerintah Kota Surabaya senilai Rp 2,7 triliun atas kerugian yang mereka alami karena kehilangan sumber ekonomi. (Ridwan, 2018)

Berdasar observasi peneliti di lapangan pada akhir tahun 2019 (sebelum masa pandemi Covid-19), secara diam-diam praktik prostitusi sebetulnya masih berjalan. Di malam hari, jasa PSK (pekerja seks komersial) masih diajakan di beberapa titik lokasi dengan tarif antara Rp 300 sampai Rp 350 ribu (Hakim, 2021). Namun lepas dari itu, wajah kampung Dolly saat ini memang sudah tampak berbeda dan diberi tema-tema tertentu sebagai hasil program Dolly Bangkit.

Bertolak dari kondisi tersebut, peneliti melihat ada problem dalam pemaknaan *opinion leader* terhadap program *community development* Dolly Bangkit. Program ini terlihat dimaknai secara beragam oleh *opinion leader*, yang mencerminkan pengalaman yang mereka alami dengan program tersebut. Apa yang dibayangkan oleh Pemerintah Kota sebagai pemberdayaan ternyata tidak dipahami secara sama oleh *opinion leader*. Pada titik ini, peneliti melihat adanya persoalan dalam pemaknaan *opinion leader* terhadap program Dolly Bangkit, yang kemudian berdampak partisipasi mereka dalam program tersebut.

Di sinilah peneliti melihat krusialnya peran *opinion leader* yang oleh Rogers (1983) disebut memegang peranan penting dalam memengaruhi penyebaran inovasi. *Opinion leader* menjadi menjadi sosok penting yang memiliki kuasa untuk memengaruhi bagaimana orang lain bertindak laku. Ia juga menjadi sosok yang memiliki kepemimpinan informal atas kemampuannya menjalin relasi sosial, kemampuan teknis yang berkaitan dengan suatu hal atau kemampuannya dalam menyesuaikan diri terhadap norma yang berlaku.

Dalam konteks program Dolly Bangkit, peneliti melihat ada peran *opinion leader* di wilayah setempat yang ikut (bahkan dominan) membentuk opini atau pemahaman masyarakat terhadap program tersebut. Mengutip Nurudin (2016) *opinion leader* atau pemuka pendapat memang merupakan sosok yang sangat berpengaruh bagaimana sebuah inovasi diterima atau ditolak keberadaannya. Dialog dengan pemuka pendapat atau *opinion leader* dalam pengembangan inovasi menjadi penting untuk dilaksanakan, karena menurut Rahman (2009) mereka mewakili aspirasi dari masyarakat. Secara konseptual, terdapat beberapa kelompok *opinion leader* yang memengaruhi proses adopsi sebuah inovasi. Pertama, individu, yaitu seorang tokoh yang menjadi pembuat keputusan utama yang kemudian disebarkan kepada sesamanya. Kedua, kolektif. Pada kelompok ini keputusan terhadap suatu inovasi dibicarakan bersama dan kemudian diterapkan bersama. Karena ada suara mayor, orang-orang lain akhirnya menyesuaikan terhadap inovasi tersebut. Ketiga, otoritatif. Pada kelompok ini inovasi diterapkan oleh beberapa orang yang memiliki status atau kekuasaan dan kemudian diikuti oleh orang lain yang dalam status sosial berada di bawahnya. (Tidd, 2010)

Merujuk hal tersebut, peneliti melihat ada peran *opinion leader* dalam dalam konteks penerimaan program Dolly Bangkit oleh masyarakat setempat. Artinya, segenap problematika di seputar penutupan lokalisasi Dolly (mulai konflik horisontal antar warga hingga penerimaan terhadap program ini) terkoneksi dengan posisi *opinion leader*

di wilayah setempat. Posisi *opinion leader* ini menjadi penting dalam konteks *community development*, karena sebagaimana disebut (Effendy, 2009), tujuan utama komunikasi dalam *community development* adalah pergeseran sikap, opini atau pendapat, dan bagaimana warga yang terpapar program memiliki perilaku yang akan menghasilkan perubahan sosial serta memengaruhi keberhasilan program.

Karena itu, penelitian ini berfokus pada acara *opinion leader* di wilayah setempat memahami atau memaknai program Dolly Bangkit, yang pada giliran berikutnya cara pemaknaan ini akan dibagi secara kolektif kepada masyarakat sekitar. Pada akhirnya, cara *opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit akan sangat terkait dengan bagaimana cara masyarakat setempat memaknai program yang sama.

Sebelumnya, problematika sosial atau komunikasi terkait lokalisasi Dolly sudah sering dilakukan seperti Amalia (2018), Destrianti & Harnani (2018), Moefad (2015), Noviana et al. (2015), Nugroho (2017), Oktaviari & Handoyo (2009), Savitri et al. (2018) dan Prakoso (2017). Namun kajian-kajian tersebut belum menyinggung secara mendalam posisi *opinion leader* dalam problematika di seputar implementasi program. Penelitian-penelitian tersebut terlihat lebih berfokus pada misalnya jaringan sosial muncikari pasca penutupan, pengaruh sosial dan ekonomi penutupan Dolly, dan sebagainya. Artinya, kajian-kajian tersebut belum ada yang menempatkan *opinion leader* sebagai subjek penelitian yang signifikan.

Sedangkan riset-riset lain yang terkait dengan aspek komunikasi pemerintah kota, seperti yang dilakukan Z (2017), Budhirianto et al. (2018), dan Muntadliroh (2020), menyiratkan adanya beberapa persoalan. Misalnya, terkait fungsi kehumasan dalam mendiseminasikan kebijakan pemerintah kota (terutama terkait dengan masyarakat miskin), pencitraan di media masa, atau pesan komunikasi berikut pengukuran persepsi.

Penelitian ini berfokus pada ruang yang belum disentuh secara mendalam oleh kajian-kajian sebelumnya, yaitu bagaimana *opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit, yang kemudian secara teoritik akan terkoneksi dengan cara masyarakat memaknai program yang sama. Problematika pemaknaan *opinion leader* ini juga terkait dengan model komunikasi yang sering digunakan dalam konteks komunikasi pembangunan, yaitu model komunikasi linear atau *top down*. Model komunikasi ini cenderung memaksakan kehendak pemerintah kepada masyarakat; pemerintah menganggap paling memahami apa yang diinginkan masyarakat. Pemerintah belum memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memutuskan apa yang diinginkan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri.

Padahal komunikasi pembangunan, merujuk (Harun & Erdianto, 2011), dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan manusiawi, serta mendidik dan memotivasi masyarakat. Tujuannya adalah menanamkan gagasan, sikap mental, dan mengajarkan keterampilan yang dibutuhkan masyarakat. Komunikasi pembangunan dilihat sebagai rangkaian usaha mengkomunikasikan pembangunan kepada masyarakat, agar mereka ikut serta dalam memperoleh manfaat kegiatan pembangunan. Untuk itu diperlukan pendekatan baru dalam proses komunikasi ini, yaitu pendekatan konvergensi yang didasarkan pada model komunikasi sirkuler untuk menggantikan model linear. Selain itu, keikutsertaan atau partisipasi semua pihak dalam proses komunikasi pembangunan perlu ditingkatkan demi tercapainya fokus bersama (Fajri, Mawadati, dan Yudhana, 2018). Dengan kata lain, pendekatan ini bertolak dari dialog antar semua pihak, dan bukan hanya ditentukan salah satu pihak (Nasution & Anuar Rasyid, 2019). Pada titik inilah penelitian ini menjadi krusial, karena berfokus pada dinamika pemaknaan warga terhadap program pembangunan yang cenderung dijalankan dengan model komunikasi linear atau *top down*.

## METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam riset ini adalah kualitatif, dan metode yang digunakan adalah fenomenologi. Mengutip Satori & Komariah (2017), pendekatan kualitatif mengacu pada kualitas (*quality*) dari sebuah fenomena sebagai preferensi ketika seorang peneliti ingin mengkaji sebuah fenomena yang tidak dapat dikuantifikasi. Pendekatan kualitatif menjadi berguna dalam penelitian ini karena penggalian data merupakan proses pemaknaan yang berakar dari pengalaman personal seseorang sehingga tidak dapat digeneralisir apalagi diukur menggunakan angka. Peneliti juga menggunakan jenis penelitian deskriptif yang berusaha melihat realitas sebagai konstruksi kebenaran dengan latar belakang sosial. (Nurhadi, 2015) Kata “mendeskripsikan,” menurut Satori & Komariah (2017), dapat dijabarkan sebagai upaya peneliti untuk memberi gambaran atau ilustrasi penuh terhadap apa yang ingin disampaikan dan disajikan dan kemudian diejawantahkan dalam bentuk naratif.

Pendekatan dan jenis penelitian ini dirasa sesuai dengan penelitian ini karena segala hasil wawancara dengan narasumber eks lokalisasi Dolly akan dideskripsikan dalam bentuk naratif. Kebenaran dibangun berdasarkan pengalaman dan pemaknaan individu, maka sifatnya tidak dapat diukur atau dicari perbandingannya karena murni dari pengalaman personal. Untuk itu, fenomenologi digunakan sebagai metode karena data yang hendak digali adalah pemaknaan individu (*opinion leader* di Dolly) berikut pengalaman yang membentuknya. Merujuk Husserl, metode ini memungkinkan peneliti menjelaskan fenomena dan menjaga kemurniannya melalui penggalian terhadap pengalaman dan pemaknaan individu terhadap fenomena tertentu (Moran, 2013).

Subjek penelitian adalah *opinion leader* di wilayah setempat yang ditulis dengan inisial JO dan KC. JO adalah sosok *opinion leader* yang dikenal kontra terhadap penutupan lokalisasi Dolly. Dia kemudian membentuk UMKM Tempe Bang Jarwo, dan meminta bantuan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk pendanaan dan pemasaran produknya. Sedangkan KC merupakan *opinion leader* yang berposisi sebaliknya (mendukung penutupan), dan dikenali sebagai pekerja lokalisasi (ojek PSK) yang berusaha melepaskan diri dari jerat prostitusi, namun tidak mendapat tempat di masyarakat. Akhirnya dia menggerakkan masyarakat untuk memperbaiki citra Dolly agar penduduk lain tidak mengalami perkara yang sama.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Seperti sering diberitakan media massa, Pemerintah Kota Surabaya menutup lokalisasi Dolly dengan bertitik-tolak dari segenap masalah sosial dan ekonomi yang ditimbulkannya. Mengutip pemberitaan Sindonews.com, Walikota saat itu, Tri Rismaharini, bersikeras melakukan penutupan karena merasa miris atas maraknya kasus perdagangan manusia di kawasan tersebut terutama yang melibatkan anak di bawah umur (Syafei, 2014).

KC, dalam wawancaranya dengan peneliti, menuturkan pengalamannya selama beraktivitas di Dolly semasa masih beroperasi. Dia menceritakan bagaimana anak-anak di Dolly sudah bisa mendapat penghasilannya sendiri. Baginya, Dolly tidak mengenal batasan tabu, semua menjadi sah atas nama rupiah. Pemandangan orangtua menjual anaknya atau suami mengantar istrinya untuk menjadi PSK bukanlah sesuatu yang mengherankan. Ada pula istilah “kucing garong,” sebutan untuk muncikari yang masih berusia belia, di kisaran usia 20 tahunan. Pada usia itu, anak-anak di Dolly sudah bisa menjadi muncikari yang memiliki PSK dan memperjualbelikannya sendiri.

Alasan-alasan tersebut dalam naskah Program Inovasi Dolly Bangkit kemudian dinyatakan sebagai akar kenapa penutupan harus dilakukan. Dengan gagasan mengangkat citra positif Dolly sebagai kawasan yang bersih, pemerintah kemudian

membuat program pengembangan masyarakat bagi warga terdampak dan membaginya dalam dua poros program yaitu sosial dan ekonomi seperti diuraikan di atas.

*“Ada temanku yang mati gara-gara Dolly ditutup. Dulu dia cari duit kan gampang, jadi muncikari. Setelah itu stres nggak ada pendapatan, mati di kos-kosan kena narkoba. Kapan itu Risma ngamuk gara-gara Taman Bungkul dirusak massa, tahun 2014 ya kalau nggak salah? Ngamuk karena tamannya diinjak-injak, tapi dia kok nggak ngamuk ada warganya di Dolly mati diinjak-injak nasibnya?” (JO, 16/10/2019)*

Baik JO maupun KC (yang sebetulnya berposisi diametral dalam menyikapi penutupan lokalisasi Dolly) melihat Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa mengeksekusi program Dolly Bangkit dengan baik. Niat yang disampaikan di masa-masa awal tidak sepenuhnya sampai ke warga. Tuntutan dan suara warga hingga muncul istilah “Siap Mati Bila Dolly Ditutup” tidak dianggap serius oleh pemerintah. Menurut JO, warga yang kaget dan kesulitan mengubah ritme hidup yang sudah dijalani sejak dulu pada akhirnya memilih jalan singkat, yaitu bunuh diri. Merujuk Oktaviari & Handoyo (2009), Dolly bukan hanya lokasi prostitusi tetapi telah menjelma menjadi sistem ekonomi. Dolly tak hanya membawa keuntungan bagi PSK dan muncikari, tetapi juga pekerja urban di kawasan tersebut seperti buruh cuci, tukang becak, warung kopi, tukang masak wisma dan pedagang kaki lima (Amalia, 2018).

Hal inilah yang kemudian membuat para *opinion leader* merasa pemerintah belum serius untuk memberdayakan warga yang telah terikat dengan aktivitas prostitusi selama bertahun-tahun. Baik JO maupun KC juga memberikan kesaksian bahwa banyak warga terdampak lain yang memilih kembali menjalankan praktik prostitusi. Dari hal tersebut bisa dilihat bahwa ada problem dalam implementasi Dolly Bangkit. Problematika tersebut akan diuraikan dalam tiga sub bagian di bawah ini, dengan menggunakan sudut pandang para *opinion leader*. Bagaimanapun, keberhasilan sebuah program hanya dapat dinilai oleh mereka yang merasakan langsung program tersebut melalui proses pengalaman serta pemaknaan mereka terhadap program.

### **Antara Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra**

Saat diajak berbicara tentang pembentukan UKM yang menjadi salah satu fokus pengembangan masyarakat dalam program Dolly Bangkit, KC langsung bereaksi keras, meskipun yang bersangkutan dikenal pro penutupan lokalisasi Dolly.

*“Kadang pemerintah mengangkat UKM agar warga yang lain juga terdorong. Warga dipakai jadi wayang, supaya apa? Supaya program Pemkot kelihatan jalan.” (KC, 19/07/2019)*

Kalimat tersebut diutarakan oleh KC sebagai pihak yang sejak awal setuju dengan penutupan. Ia merasa, unsur pencitraan sangat terasa di balik pelaksanaan program ini. Karena itu, KC memilih tidak terlibat dalam program milik pemerintah seperti itu. Pencitraan yang ia maksudkan adalah terkait bagaimana pemerintah sangat giat mengakui bahwa UKM tersebut merupakan hasil binaannya, yang kemudian dimanfaatkan sebagai upaya agar program pemerintah terlihat berjalan. Kentalnya upaya pencitraan tersebut juga dirasakan JO sebagai pegiat UKM. Ia bercerita, keterlibatan Pemerintah Kota Surabaya dalam pembinaan usaha tempunya masih minim. Karena itu, dia tidak mau usaha tempunya diakui atau diklaim sebagai UKM binaan program Dolly Bangkit.

*“Saya nggak mau diaku-aku. Kalau mau bermitra iya. Kalau disebut binaan itu nggak enak, nanti dipamer-pamerkan. Kalau usaha sudah jalan baru diakui UKM binaan, tapi waktu saya merintis nggak mau ikut. Dananya cair terus menghilang.” (JO, 11/10/2019).*

JO enggan dianggap sebagai binaan karena merasa keterlibatan staf Pemkot Surabaya hanya di permukaan dan tidak memiliki tanggung jawab lebih untuk mengembangkan usahanya. Ia juga mengajak sebagian orang untuk menjalankan usaha sejenis dengan metode kemitraan, karena jika diakui sebagai binaan akan menutup ruang bagi pihak lain yang ingin memberikan bantuan. Berdasar pengalamannya tersebut, JO cenderung memaknai Dolly Bangkit sebagai program yang hanya bergerak di permukaan. Atau secara lugas, JO menyebutnya dengan kalimat “yang penting dananya cair, setelah itu tidak ada kelanjutannya.” Terkait usaha tempenya, JO mengaku lebih banyak dibantu oleh LSM (lembaga swadaya masyarakat) yang bernama GMH (Gerakan Membangun Harapan), baik dari segi pengemasan hingga teknik pemasaran. GMH juga memikirkan bagaimana JO harus membangun relasi dengan konsumen, sehingga transaksi dapat dilakukan terus menerus dan berulang.

Penjelasan JO tersebut menegaskan argumen Hadi (2011) tentang *social responsibility*, bahwa tanggung jawab sosial ini kerap kali dilakukan berlandaskan pada *motive approach* utamanya ekonomi. Substansi dari *social responsibility* ini akan menjadi problem etik ketika ada unsur promosi diri pelaksana program. Pengembangan Dolly Bangkit sebagai program pengembangan masyarakat tentu lekat dengan predikat CSR, karena baik *community development* maupun CSR sama-sama berorientasi untuk menjaga hubungan antara organisasi tersebut dengan lingkungannya (tempat organisasi tersebut beraktivitas dan memiliki dampak), sehingga keduanya dapat beroperasi secara efektif (Suparmo, 2011). Yang menjadi persoalan di mata para *opinion leader*, program Dolly Bangkit ini kemudian diajukan dalam Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik pada tahun 2017, sebuah ajang kompetisi inovasi tahunan antar kabupaten/kota se Jawa Timur. Di sinilah problem anggapan pencitraan (atau memanipulasi citra melalui program pengembangan masyarakat) terbentuk di benak *opinion leader*.

Dalam soal ini, KC melihat Pemerintah Kota Surabaya telah berhasil melakukan pencitraan dengan memanfaatkan warga melalui program Dolly Bangkit. Melalui pemberitaan media massa (yang dijadikan mitra program ini), akhirnya banyak daerah lain mengikuti dan Dolly saat ini juga menjadi dikenal sebagai kampung wisata. Namun beda dengan JO, KC merasa pemanfaatan Dolly Bangkit sebagai bahan pencitraan Pemerintah Kota Surabaya sah-sah saja. Dia merasa, situasi di Dolly saat ini lebih baik daripada saat lokalisasi masih berjalan.

*“Bayangkan kalau nggak ditutup, banyak anak semakin terjerumus. Sekarang cari kerja susah, tapi anak-anak sejak SMA sudah kenal lingkungan kayak Dolly. Setelah lulus waktunya kerja, mereka nggak terpakai. Lalu kembali lagi ke Dolly. Ini terjadi beneran.” (KC, 26/10 2019)*

Meski merasa Pemerintah Kota Surabaya memanfaatkan Dolly Bangkit untuk pencitraan, namun KC merasa program ini juga membuat citra Dolly menjadi lebih baik dan menguntungkan warga. Ia menceritakan bagaimana sebelumnya anak-anak usia kerja yang tinggal di kawasan Dolly kesulitan mendapat pekerjaan hanya karena berdomisili di wilayah itu. Hal tersebut dilihatnya sudah menjadi seleksi sosial yang seolah normal dan tidak terelakkan.

Karena itu, KC memaknai Dolly Bangkit sebagai program perbaikan citra untuk membuat warga Dolly naik kelas, memberi kesempatan anak-anak muda agar tidak terjerumus ke dunia prostitusi. Namun tetap saja, perbaikan citra baginya dirasa tak

menjawab akar permasalahan yang notabene adalah urusan perut. Pemerintah masih dianggap lalai membaca permasalahan di Dolly. Urusan perbaikan citra ini pula yang dialami JO dengan usaha yang dimilikinya.

*“Awalnya tempeku namanya Tempe Dolly. Terus camatnya ngomong, mana tempemu? Dolly sudah tutup kok masih dikasih nama Tempe Dolly. Saya jawab, ya biarin. Orang-orang kan tahunya Tempe Dolly. Tapi akhirnya saya ganti. Karena dikasih mesin, nama tempe saya disuruh ganti. Camat minta pakai nama Mandiri Jaya. Sebulan pakai nama itu, nggak terkenal blas. Akhirnya saya ganti lagi pakai nama Tempe Jarwo. Kalau Tempe Dolly katanya terdengar saru, kotor.” (JO, 11/10/2019)*

Setelah mendapat bantuan mesin giling kedelai, JO dikenali sebagai salah satu warga yang diaku sebagai binaan milik pemerintah kota. Sedangkan KC lebih memilih jalan lain. Dia tahu, beberapa warga sudah berjalan mandiri dengan UKM masing-masing. Namun, dirinya dan beberapa warga mengaku tidak menginginkan jalan serupa. Ia berpikiran, kalau hanya digerakkan melalui UKM hal itu hanya menyejahterakan kelompok kecil, sementara Dolly lebih luas dari itu.

*“Apakah (program) udah dirasakan orang-orang satu RT satu RW? Ya nggak. UKM itu kan hanya kelompok-kelompok kecil. Kita ngomong potensi dari warga.” (KC, 26/10/2019)*

Dari pengalaman KC bisa dilihat adanya *problem community need analysis* dalam program Dolly Bangkit. Mengacu Triyono (2014), tokoh masyarakat harus dilibatkan menjadi narasumber yang penting untuk menggali data mengenai *community need analysis*. Dengan begitu, program akan menjadi kebutuhan bersama bukan hanya sekelompok orang saja. KC lalu menguraikan pengalamannya mengikuti sosialisasi program terkait pelatihan membuat. Dia merasa, pelatihan ini sebetulnya tidak menjadi kebutuhan warga. Namun warga tetap mengikuti pelatihan tersebut karena tiap peserta mendapatkan uang transportasi Rp 50 ribu. Dengan nada berkelakar KC mengatakan, *“Sampek jereng motone lagek entuk 50 ewu,”* (Sampai mata saya juling baru dapat Rp 50 ribu). Karena itu, bagi KC, program tersebut tak ubahnya semata demi perbaikan citra pemerintah kota, sementara pemerintah kota sendiri abai terhadap potensi warga di sana.

KC berharap, jika pemerintah berani menutup sesuatu yang besar maka harus dibuka pula sesuatu yang besar secara manfaat. Urusan perbaikan citra, menurut dia, selama ini pemerintah masih berusaha menutup bukan memperbaiki. Baginya, citra bisa tertolong dengan menutup Dolly, tapi warga setempat yang langsung merasakan dampak belum merasakan manfaat yang signifikan.

*“Pemkot itu kalau menutup suatu yang besar, manfaatnya dirasakan tidak hanya satu kelurahan, seharusnya membuka sesuatu yang besar juga. Besar kecil bukan perkara tempatnya tapi manfaatnya. Dolly itu nilai manfaatnya besar, makanya harus dibuka yang manfaatnya besar juga. Citra Dolly harusnya diubah, tidak hanya tempat yang ditutup tapi citranya juga harus diperbaiki. Ini soal citra Dolly, bukan citra pemerintah.” (KC, 26/10/2019)*

Secara garis besar, menurut para *opinion leader*, program Dolly Bangkit ini alih-alih mengutamakan urusan ekonomi, pemerintah kota justru lebih fokus pada upaya perbaikan citra dirinya. Kata manipulasi kemudian dimunculkan karena menurut *opinion leader*, program yang ada seolah menjadi “selimut” belaka agar warga bungkam dan pemerintah tidak disalahkan. Secara singkat, masalah sosial bisa diatasi namun

masalah ekonomi masih menjadi urusan yang harus segera diselesaikan karena *opinion leader* khawatir hal tersebut akan mendorong warga masuk kembali ke dunia prostitusi.

### **Pengembangan yang Tak Melihat Potensi Warga**

Ketenaran Gang Dolly dirasa para *opinion leader* tidak hanya menghidupi PSK dan muncikari tapi juga warga sekitar. Penutupan Dolly bukan semata tentang fokus pada perbaikan masalah ekonomi, tapi juga tentang budaya masyarakat sekitar. KC yang sejak kecil juga menggantungkan aktivitas prostitusi untuk bertahan hidup memberi keterangan bahwa penghasilannya selama menjadi ojek PSK membantu biaya kuliahnya. KC bercerita bahwa dirinya menjadi salah satu warga yang beruntung sempat menjejak bangku pendidikan. Umumnya, sejak usia belia anak-anak di Dolly sudah mencari penghasilan sendiri, maka tak heran bila pendidikan menjadi faktor kesekian.

*"Gini, pendidikan mereka itu masih rendah. Dulu aku enak, kerja begitu, jadi nggak mikir sekolah. Nah pemerintah belum melihat ke sana." (KC, 26/10/2019)*

Pendidikan, menurut KC, bukan menjadi hal utama bagi warga Dolly. Banyak yang tidak bersekolah atau bahkan tidak serius mengenyam pendidikan, karena merasa uang bisa didapatkan tanpa belajar. Pengalaman JO tentang hal ini juga sama. Saat menjalani pendidikan di SMK ia mengaku hanya datang seperlunya. Jika jam istirahat ia memilih pulang dan tidur, karena waktu tidurnya kurang setelah semalaman begadang menjajakan kopi di kawasan Dolly.

Hal-hal tersebut kemudian dipertanyakan KC sebagai penerima program Dolly Bangkit. Dia heran mengapa pemerintah tidak bisa membaca hal-hal seperti itu. Jika sedari kecil sudah mengandalkan aktivitas prostitusi, menurutnya wajar bila warga tidak memiliki keterampilan. Hal tersebut yang kemudian menjadi titik perhatian KC yang berupaya disampaikan ke pemerintah agar memerhatikan latar belakang tersebut lebih dulu sebelum memunculkan program agar tepat guna.

Terkait pelatihan yang diadakan Pemerintah Kota Surabaya, JO pernah meminta istrinya untuk mengikuti pelatihan batik dan menjahit. Namun akhirnya istrinya memutuskan tidak mau lagi mengikuti karena merasa tidak perlu. Berakar dari hal tersebut, JO memberanikan diri mengajukan bantuan alat untuk usaha tempenny ke camat setempat untuk disampaikan ke pemerintah kota.

*"Istri saya suruh ikut pelatihan membatik dan menjahit. Lalu saya suruh ngomong ke Pak Camat nggak mau ikut pelatihan lagi karena mau bantu suami nggiling kedelai untuk tempe. Lalu aku minta mesin giling kedelai aja. Akhirnya disurvei, terus dikasih alat giling." (JO, 11/10/2019)*

Akibat penutupan lokasi Dolly, JO kehilangan usaha warung kopi yang membuatnya mampu mengantongi Rp 40 juta dalam satu bulan. Setelah melalui jalan panjang, JO akhirnya mengikuti jalan lurus sesuai anjuran pemerintah kota. Namun ia menyayangkan kinerja pemerintah yang justru tidak serius. Dia menunjuk pengalamannya, setelah diberi alat giling JO tidak menerima pembinaan lanjutan dari pemerintah kota. Bantuan yang diberikan saat itu hanya pemberian alat dan mengajak UKM-nya hadir di pameran-pameran UKM yang diadakan pemerintah kota. Padahal, mengutip Phillips & Pittman (2009), pemberdayaan masyarakat harus berfokus pada proses melatih orang untuk bekerja sama memecahkan problem komunitas. Melihat apa yang terjadi dengan JO, apa yang dilakukan pemerintah kota melalui Dolly Bangkit

terlihat sekadar program karitas bukan pemberdayaan. Hal itulah yang membuat JO dan KC mengaku enggan mengikuti pembinaan karena tidak adanya pendampingan intensif.

*“Pertama yang ikut program banyak sekali, lama-lama tambah sedikit. Ya itu soalnya, nggak ada pendampingan. Pelatihan ya gitu, selesai ya bubar. Dikasih bantuan alat-alat nggak pernah dicek, akhirnya banyak yang dijual sama orang-orang. Dulu dikasih uang, habis ya sudah. Lalu dapat barang, lalu pada dijual. Memang seharusnya harus fokus ke pendampingan, jangan bantuannya aja. Kalau aku, habis dapat bantuan mesin giling lalu ditinggal nggak masalah. Usahaku kan sudah mandiri, jadi bisa bertahan. Lha lainnya?” (JO, 16/10/2019)*

Seperti JO, KC juga menilai keberadaan program tidak tepat guna. Saat berjalannya program ia menanyakan di mana peran orang-orang ahli yang bekerja di pemerintah kota. Ia bahkan merasa pemikirannya jauh lebih baik dari orang-orang pemerintah.

*“Lha masak banyak tim ahli. Pendamping Bu Risma yang sekolahnya tinggi-tinggi itu masak nggak bisa mikir begitu? Orang nggak suka mbatik disuruh mbatik, nggak suka bikin sepatu dilatih produksi sepatu. Akhirnya semua berhenti karena nggak sesuai selera. Nah kita harus melihat potensi yang ada di sana. Aku pernah ngomong ke mereka, ‘Pak pemkot ini sudah menutup suatu yang besar, manfaatnya dirasakan tidak hanya satu kelurahan. Harusnya juga membuka sesuatu yang besar. Jangan UKM terus-terusan. Itu kan hanya kelompok kelompok kecil.’” (KC, 26/10/2019)*

KC melihat, program yang dijalankan tidak berbasis kebutuhan warga. Jika banyak warga yang tidak mau terlibat dalam program Dolly Bangkit, menurut KC, itu bukan karena warga tidak ingin diberdayakan, melainkan karena program yang selama ini berjalan belum membuat mereka tergerak. Secara teoritik, hal seperti ini ditegaskan oleh Kartini (2013), bahwa sebuah pemberdayaan masyarakat memang sifatnya sangat spesifik karena disesuaikan dengan kebutuhan dari masyarakat terdampak.

Upaya diskusi pernah dilakukan KC dengan pihak Pemerintah Kota Surabaya tentang keadaan program. Namun berdasarkan pengalamannya, berdiskusi dengan pemerintah kota selalu berakhir dengan jawaban “nanti kita tinjau lagi.” Dia merasa, jawaban seperti itu diberikan untuk “membungkam” warga agar tidak banyak protes. Para *opinion leader* menyatakan, keterlibatan warga dalam pembuatan dan pelaksanaan program sangat minim. Padahal keberadaan program pembangunan akan lebih dipercayai jika masyarakat sekitar yang hendak diberdayakan turut dilibatkan baik dalam proses komunikasi pun diskusinya (Rinaldy, Nulhaqim, dan Gutama, 2017).

Terkait program yang tidak melihat potensi warga, KC mengaku tak heran. Pasalnya jika bicara soal kinerja pemerintah selama di lapangan, pemerintah masih terlihat kerap kali mengandalkan tenaga *outsourcing*.

*“Jadi dinas-dinas di Pemkot itu, yang kerja ya yang pekerja outsourcing. Disuruh datang ke hotel, bikin penawaran. Bikin jengkel. Yang pegawai negeri berleha-leha. Makan gaji buta, makan duit rakyat. Kerjanya main-main.” (KC, 19/10/2019)*

### **Implementasi yang Subjektif dan Diskriminatif**

Setelah memutuskan “bersedia diberdayakan,” ternyata JO merasa nasibnya tidak sepenuhnya berubah. Sejak mendirikan usaha tempe hingga tiga tahun usahanya

berjalan, ia merasa tidak dilirik sama sekali oleh Walikota Tri Rismaharini. Padahal, JO sungguh mengharapkan perhatian pemerintah lebih ditingkatkan dalam menghadapi kasus Dolly.

*“Yang dapat ganti rugi itu cuma yang kenal-kenal (Pemkot) yang setuju sama penutupan. Jauh sebelum penutupan, sudah ada sosialisasi, ada PSK yang dikasih kompensasi. Nggak boleh membangun wisma, terus nggak boleh tambah PSK. Didata terus, sering operasi gabungan. Setelah penutupan ada surat-surat dari RT, ada pelatihan ini-itu. Kebanyakan ajakannya dari mulut ke mulut. Yang ngasih biasanya sih kelurahan sama kecamatan, terus dibantu mahasiswa. Kalau sosialisasi untuk PKL nggak ada. Yang dikumpulkan PSK, muncikari. Makanya mereka dapat kompensasi, kita-kita nggak dapat.” (JO, 16/10/2019)*

JO sempat menyampaikan aspirasinya sebagai salah satu PKL tergusur. Dia menyalahkan sosialisasi penutupan dan pemberian ganti rugi hanya diberikan kepada mereka yang terlibat aktif di dunia tersebut seperti PSK dan muncikari, sementara warga dan PKL tidak. Padahal warga di sana mayoritas justru berkecimpung di dunia tersebut. Pengalaman JO selama menolak diberdayakan juga dipandang keliru oleh pihak pemerintah kota. Padahal JO menolak karena tidak menyukai kegiatannya, bukan menolak penutupan Dolly. Pada tahun 2014, JO bercerita, dirinya berdiri di garis depan melawan penutupan Dolly dengan membawa kerbau bertuliskan nama Risma. Hal ini menjadi peristiwa yang terus dibawa-bawa, bahkan terkadang menjadi bahan bercanda kalau ia bertandang ke kantor pemerintah kota.

*“Yang heboh itu tahun 2014. Taman Bungkul diinjak-injak, Risma ngamuk. Padahal itu Cuma taman. Lha ini kebutuhan rakyatnya diinjak-injak, kok Risma nggak ngamuk? Dolly ditutup itu kan sama dengan menginjak-injak hajat hidup rakyatnya yang tinggal di sana?” (JO, 16/10/2019)*

Bagi JO, penutupan Dolly yang tidak dibarengi dengan pemberdayaan yang memadai sama saja dengan menginjak-injak harga diri warga. Saat penutupan itu, ia menyampaikan aspirasi bersama anggota Front Pekerja Lokalisasi yang lain. Mereka menyampaikan aspirasi menolak Dolly ditutup dengan alasan ingin mendapatkan ganti rugi yang setara. Mereka tidak ingin Dolly ditutup tanpa jalan keluar. Namun ternyata pihak pemerintah kota salah mengartikan pesan, sehingga JO merasa dirinya dan teman-temannya dituduh mendukung aktivitas prostitusi.

Pernah berdiri di garis depan penolakan penutupan Dolly membuat JO mendapat perlakuan berbeda selama berjalannya program. Namanya yang pernah tercantum dalam daftar pencarian orang (DPO) masih menjadi momok pemerintah kota hingga hari ini.

*“Image saya jelek di mata pemerintah kota, soalnya dulu menolak penutupan. Ya gara-gara membawa kerbau yang ada tulisannya Risma itu. Ketika ada acara basar di Dolly, ada Bu Megawati hadir. Saya gorengkan tempe, yang makan Cuma Bu Mega. Bu Risma nggak mau makan. Hati saya sakit beneran. Waktu ada pameran lagi, saya nggak dikasih tahu sama orang-orang pemkot. Ya saya diam saja. Padahal kapan hari itu tempe saya diminta buat display pameran. Tapi saya nggak diajak ikut pamerannya. Ya sudah saya kasih aja, nggak usah kebanyakan omong.” (JO, 16/10/2019)*

Saat peneliti menghadiri pameran UKM yang diadakan Pemerintah Kota Surabaya, JO justru terlihat menggelar dagangannya di stan milik Bank Jatim. Dia hadir

di pameran itu karena diajak Bank Jatim, dan tidak pernah diberi informasi atau diajak pemerintah kota. Yang membuatnya semakin kesal, ketika Walikota Tri Rismaharini berkunjung ke Dolly, dagangannya selalu diminta untuk diletakkan di etalase. Pengalaman tersebut membuatnya merasa mendapatkan diskriminasi dan perlakuan subjektif.

Beda lagi yang dialami KC yang saat ini justru diangkat sebagai bagian dari SatPol PP (Satuan Polisi Pramong Praja) Surabaya di bidang deteksi dini.

*“Aku sendiri masuk PolPP sejenis reserse. Kenapa ditugasi itu, mungkin suatu hari ada perubahan Perda. Ya nggak ngerti, itu urusan orang-orang besar. Tahun 2017 baru bergabung, cuma aku punya prinsip kalau pemerintah Surabaya kebijakannya pro dengan rakyat oke aku dukung, kalau nggak pro dengan rakyat aku tinggal ngomong teman-teman. Ayo, ayo, waktunya jihad. Banyak temen pergerakan sampai sekarang. Ya meski saya jadi anak buahnya, kalau pemerintah salah ya tetap salah.”(KC, 26/10/2019)*

Berdasarkan pengalamannya bergabung dengan tim deteksi dini, KC mengaku menjalankan segala tanggung jawab sesuai yang diperintahkan. Ia memaknai keterlibatannya bersama Pemkot sebagai upaya membawa keadilan bagi warga dan juga dirinya sebagai sesama warga terdampak penutupan eks lokalisasi Dolly. Melalui pengalaman dan pemaknaan yang berkenaan langsung dengan berjalannya program, warga sadar bahwa ada perbedaan sikap antara pihak yang setuju atau pernah menolak kebijakan pemerintah. Padahal inti pemberdayaan adalah tentang kesetaraan di mana perbedaan individu merupakan sebuah keniscayaan, namun setiap pihak dalam proses pemberdayaan memiliki hak dan kewajibannya. Realitas mengenai perbedaan dan kesetaraan ini harus dipertahankan dalam menjalankan pemberdayaan (Anwas, 2014).

Para *opinion leader* ini mengakui adanya perbedaan argumen terkait keberadaan program yang kemudian ditunjang perbedaan cara mereka menyikapi keberadaan program. Namun hal tersebut mereka sayangkan karena berujung adanya diskriminasi. Hal tersebut kemudian bertentangan dengan apa yang disebut Anwas (2014) bahwa pada implementasi program realitas mengenai perbedaan dan kesetaraan kemudian diabaikan. Adanya dua anggapan yang saling berlawanan tersebut tentu menimbulkan gesekan dan saling tuduh. Hal tersebut masih terus bergulir hingga hari ini. Perbedaan antara satu dan lain pihak itu memang wajar, tetapi sebagai pembuat program harus tetap memegang inti kesetaraan bahwa keduanya sama-sama warga terdampak yang menjadi sasaran pemberdayaan.

Uraian tentang pengalaman *opinion leader* (KC dan JO) dalam berhubungan dengan program Dolly Bangkit di atas menunjukkan adanya persoalan. Meskipun pada beberapa hal keduanya terlihat berdiri pada posisi yang berbeda, namun mereka sama-sama melihat adanya persoalan dalam program ini. Program ini dilihat mengabaikan sejumlah hal yang bersifat substansial dalam konteks pengembangan masyarakat, yaitu partisipasi atau keterlibatan masyarakat sasaran baik dalam hal pelaksanaan program, perumusan kebutuhan, termasuk kesetaraan. Pada akhirnya, *opinion leader* cenderung memaknai program ini sebagai praktik pencitraan Pemerintah Kota Surabaya agar dianggap bertanggung jawab atas dampak keputusan penutupan lokalisasi Dolly.

Dalam konteks kajian *opinion leader*, temuan tersebut menggambarkan adanya kecenderungan pengabaian peran penting *opinion leader* dalam perumusan dan pelaksanaan program Dolly Bangkit ini. Pemerintah Kota Surabaya tidak memanfaatkan peran strategis *opinion leader* sebagai penyampai pesan yang dianggap kredibel oleh khayalak atau masyarakat sekitar. *Opinion leader* bahkan tidak dilibatkan sejak awal penyusunan, perumusan kebutuhan, hingga pelaksanaan program. Itu sebabnya baik KC maupun JO terlihat memiliki pemaknaan yang sama terhadap program ini.

*Opinion leader* sendiri biasanya didefinisikan sebagai sosok yang pesan komunikasinya bisa memengaruhi khalayak (Valente & Pumpuang, 2007). Kajian-kajian komunikasi kontemporer juga menunjukkan bahwa peran *opinion leader* bahkan terlihat lebih penting dan efektif dalam meyakinkan khalayak dibanding penggunaan iklan di media massa (Messiaen, 2017). Dalam kajian komunikasi pemasaran, komunikasi korporat, dan media sosial misalnya, penelitian yang dilakukan Bergström & Belfrage (2018), Candra & Oktavianti (2019), Nunes et al. (2018), Turcotte et al. (2015), Yuanita (2021), atau Tobon & Madariaga (2021) menunjukkan bagaimana *opinion leader* (atau dalam bahasa saat ini sering disebut sebagai *influencer*) berperan penting dalam meyakinkan atau membentuk persepsi tertentu tentang produk, *brand*, atau program komunikasi tertentu untuk mendorong konsumsi atau perilaku tertentu. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bagaimana peran *opinion leader* di era komunikasi digital, yang kemudian disebut sebagai *digital opinion leader*. Artinya, meskipun transformasi digital saat ini telah menjadi tulang punggung komunikasi, namun peran *opinion leader* tetap masih krusial. Awalnya, *opinion leader* lebih dikaitkan dengan strategi *word of mouth*. Namun saat ini, seiring dominannya komunikasi berbasis digital, maka peran *digital opinion leader* kemudian dikaitkan dengan apa yang disebut sebagai *strategi e-WOM (electronic word of mouth)* (Dewi Setiawati et al. 2020).

Dalam konteks program Dolly Bangkit, peran *opinion leader* bisa dirujuk kepada sejumlah riset yang pernah dilakukan Bahfiarti (2016) yang membahas peran *opinion leader* dalam inovasi di kalangan petani kakao Sulawesi Selatan, Sulistyanto & Jamil (2021) yang berfokus pada pembentukan wacana Covid-19 oleh *opinion leader*, Sriwartini (2020) yang membahas manajemen komunikasi *opinion leader* di Kampung KB di Kab. Bandung Barat, atau Jaali & Cangara (2013) yang mengurai peran *opinion leader* menjaga perdamaian di wilayah konflik Ambon. Semua riset tersebut dilakukan di lokasi dan subjek berbeda, namun semuanya menunjukkan betapa strategisnya peran *opinion leader* dalam mempersuasi persepsi publik, yang pada giliran berikutnya ikut membentuk perilaku yang diinginkan.

Sedangkan dalam konteks program Dolly Bangkit, penelitian ini tidak menemukan dilibatkannya *opinion leader* oleh Pemerintah Kota Surabaya. Itu sebabnya, meskipun program ini diakui membawa keuntungan bagi warga (meski sebatas karitatif), *opinion leader* (KC dan JO) cenderung memaknai program ini sebagai alat pencitraan. Dengan pemaknaan seperti itu, keduanya terlihat menjaga jarak dengan program, dan tidak bertindak aktif dalam membangkitkan partisipasi warga masyarakat sasaran.

## **SIMPULAN**

Hasil kajian ini menguraikan bagaimana para *opinion leader* di kawasan terdampak memaknai Dolly Bangkit sebagai program yang dijadikan ajang pencitraan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan berkedok pengembangan masyarakat. Pemerintah Kota Surabaya dilihat tidak hanya ingin memperbaiki citra kawasan Dolly yang negatif, tetapi juga memanfaatkan program Dolly Bangkit sebagai ajang pencitraan diri. Dengan merujuk pengalaman masing-masing dalam berhubungan dengan program ini, para *opinion leader* juga melihat UKM binaan sebagai salah satu hasil dari program Dolly Bangkit diperlakukan sebagai “wayang” yang digunakan untuk menunjukkan bahwa program ini berjalan. *Opinion leader* memaknai program Dolly Bangkit sebagai program yang mengabaikan keterlibatan warga masyarakat sasaran (baik dalam penyusunan, perumusan kebutuhan, maupun pelaksanaan).

Itu sebabnya, program ini bisa disimpulkan mengabaikan peran *opinion leader* sebagai pihak yang sangat berpotensi menyampaikan pesan komunikasi program

terhadap warga. Dalam pemahaman *opinion leader*, pengembangan masyarakat tidak hanya terkait persoalan pembuatan program dan memobilisasi warga untuk ikut serta. Yang lebih penting adalah memfasilitasi warga untuk mampu mencari solusi dari permasalahannya sendiri. Program pengembangan masyarakat seharusnya dijalankan dengan berbasis asumsi bahwa warga terdampak lebih mengetahui kondisi, situasi serta solusi yang baik untuk lingkungannya. Dengan demikian, keterlibatan warga seharusnya bersifat *voluntary* dan bukan paksaan atau berdasar iming-iming tertentu.

Secara teoritik, kajian ini bisa menjadi cerminan bagaimana seringkali muncul problematika komunikasi dalam pemanfaatan peran *opinion leader* dalam program-program pemerintah. Kecenderungan menggunakan model komunikasi linear atau *top down* dalam penyusunan dan pelaksanaan program pemerintah membuat peran *opinion leader* cenderung diabaikan. Dengan demikian, riset ini secara umum mengukuhkan kecenderungan kajian-kajian sebelumnya yang meletakkan *opinion leader* sebagai variabel krusial dalam proses komunikasi. Secara praktis, riset ini disarankan menjadi referensi perumus kebijakan agar melibatkan *opinion leader* agar tidak terjebak dalam model komunikasi yang linear atau *top down*.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Amalia, Novi Risca. 2018. "Pengembangan Kapasitas Masyarakat Terdampak Penutupan Lokalisasi JarakDolly Oleh Pemerintah Kota Surabaya." *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik* 6(3):1-3.
- Anwas, Oos M. 2014. *Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global*.
- Bahfiarti, Tuti. 2016. "Role of 'Key Farmer' as 'Opinion Leader' Through Group Communication in Accepting Farmer's Innovation in South Sulawesi Cocoa Plantation (Peran 'Key Farmer' Sebagai 'Opinion Leader' Melalui Komunikasi Kelompok Dalam Penerimaan Inovasi Petani Di Sentra Per)." *Journal Pekommas* 1(2):197. doi: 10.30818/jpkm.2016.2010209.
- Bergström, Annika, and Maria Jervelycke Belfrage. 2018. "News in Social Media: Incidental Consumption and the Role of Opinion Leaders." *Digital Journalism* 6(5):583-98. doi: 10.1080/21670811.2018.1423625.
- Budhianto, Syarif, Noneng Sumiaty, and Nfn Syaidah. 2018. "Analisis Wacana Media Terhadap Kebijakan Dan Citra Pemerintah Di Surat Kabar Daerah Pada Tahun 2017." *Jurnal Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 19(2):101. doi: 10.31346/jpkp.v19i2.1607.
- Candra, Jennifer Elvira, and Roswita Oktavianti. 2019. "Pengaruh Terpaan Pesan Digital Opinion Leader Terhadap Peningkatan Brand Image Produk (Survey Penonton Beauty Vlogger Titan Tyra Yang Mengulas Produk Kosmetik Make Over)." *Prologia* 2(2):371. doi: 10.24912/pr.v2i2.3714.
- Destrianti, Febri, and Yessi Harnani. 2018. "Studi Kualitatif Pekerja Seks Komersial Di Daerah Jondul Kota Pekanbaru Tahun 2016." *Jurnal Endurance* 3(2):302-12.
- Dewi Setiawati, Sri, Maya Retnasary, Dini Fitriawaty, and Femi Oktaviani. 2020. "Use of Key Opinion Leader Non Public Figure in Persuasive Audiences." Pp. 2554-60 in *Proceedings of the 1st International Conference on Recent Innovations*. SCITEPRESS - Science and Technology Publications.
- Effendy, Onong Uchjana. 2009. *Ilmu Komunikasi Teori Dan Praktek*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Faizal, Achmad. 2014. "DPRD Surabaya Juga Tolak Penutupan Gang Dolly." *Sains.Kompas.Com* 1. Retrieved (<https://sains.kompas.com/read/2014/05/06/1749264/DPRD.Surabaya.Juga.Tola>

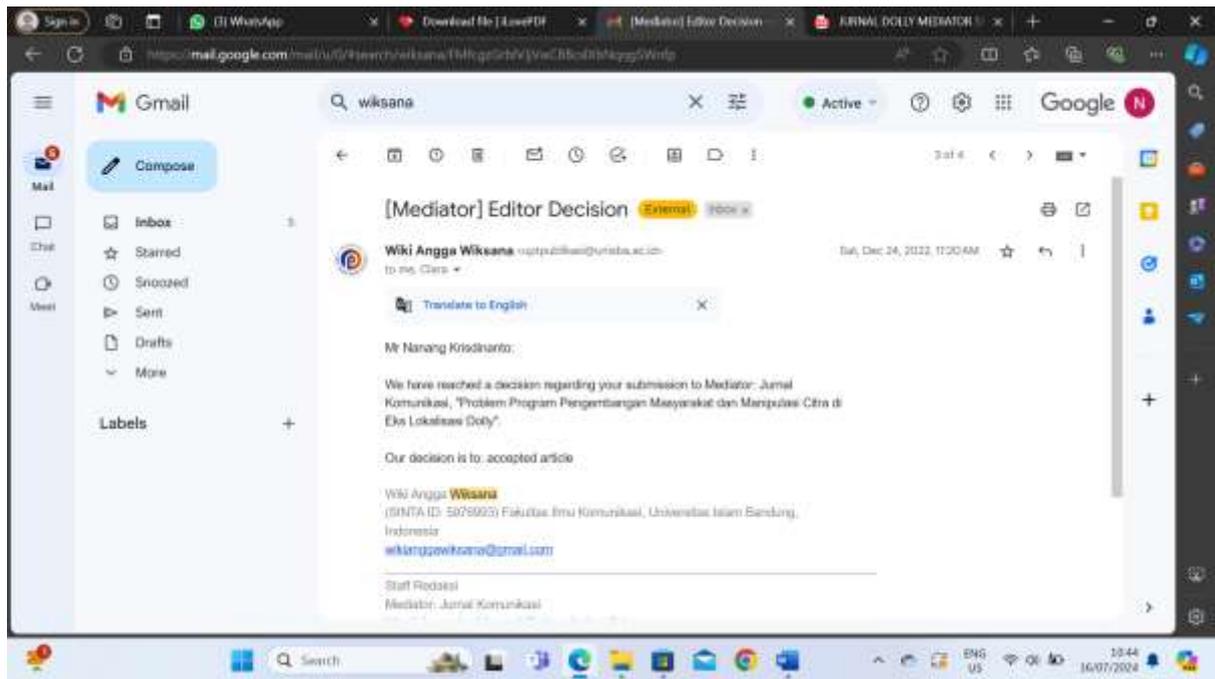
- k.Penutupan.Gang.Dolly).
- Fajri, Choirul, Siti Mawadati, and Anton Yudhana. 2018. "Komunikasi Sosial Pemerintah Kulon Progo Dalam Memberikan Pemahaman Kepada Masyarakat Terkait Pembangunan New Yogyakarta Internasional Airport." *Komunikator* 10(2). doi: 10.18196/jkm.101012.
- Hadi, Nor. 2011. *Corporate Social Responsibility*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hakim, Lukman. 2021. "Dolly Belum Mati, Bisnis Prostitusi Di Surabaya Masih Subur." Retrieved July 23, 2021 (<https://news.okezone.com/read/2021/06/07/519/2421168/dolly-belum-mati-bisnis-prostitusi-di-surabaya-masih-subur>).
- Harun, Rochajat, and Elvinaro Erdianto. 2011. *Komunikasi Pembangunan & Perubahan Sosial*. Jakarta: Rajawali Pers.
- La Jaali, Hafied Cangara, Hasrullah. 2013. "Peran Pemuka Pendapat (Opinion Leader) Dalam Memelihara Kedamaian Di Tengah Konflik Horizontal Di Desa Wayame Ambon." *Komunikasi Kareba* 2 No. 3:252.
- Kartini, Dw. 2013. *Corporate Social Responsibility: Transformasi Konsep Sustainability Management Dan Implementasi Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Koesdarjono, Edi. 2014. *Program Inovasi Dolly Bangkit. Makalah Yang Disajikan Dalam Usulan Kovablik (Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik) 2017, Pemerintah Provinsi Jawa Timur*.
- Messiaen, Julie. 2017. "INFLUENCER MARKETING:How the Popularity Threshold of Instagram Influencers Impacts Consumer Behaviour:The Moderating Role of Purchase Involvement." Universiteit Gent.
- Moefad, Agoes Moh. 2015. "Komunikasi Masyarakat Eks Lokalisasi Pasca Penutupan Dolly." *Asosiasi Profesi Dakwah Islam Indonesia* 5(1):145-84.
- Moran, Dermot. 2013. "Edmund Husserl and Phenomenology." Pp. 37-58 in *Philosophy of Mind: The Key Thinkers*, edited by A. Bailey. London: Bloomsbury.
- Muntadliroh. 2020. "Evaluasi Program Komunikasi Pemerintah Berdasarkan The Pyramid Model Of Public Relations Research (Studi Kasus Program Kantong Plastik Berbayar Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Tahun 2016)." *Jurnal PIKOM (Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan)* 21(1):15-26.
- Nasution, Belli, and Anuar Rasyid. 2019. *KOMUNIKASI SOSIAL DAN PEMBANGUNAN*. Pekanbaru: Taman Karya.
- Noviana, Sari, Nurtika Fadhilah, and Anis Munika. 2015. "Pengaruh Penutupan Lokalisasi Dan Jarak Terhadap Aktivitas Ekonomi Warga Sekitar." *Jurnal Bisnis & Teknologi Politeknik NSC Surabaya* 2(1):50-55.
- Nugroho, Bagas Prasetyo. 2017. "Pemberdayaan Masyarakat Eks Lokalisasi Dolly Melalui Pengembangan Wirausaha Oleh Pemerintah Kota Surabaya." *Kebijakan Dan Manajemen Publik* 5(2):1-11.
- Nunes, Renata Huhn, Jorge Brantes Ferreira, Angilberto Sabino de Freitas, and Fernanda Leão Ramos. 2018. "The Effects of Social Media Opinion Leaders' Recommendations on Followers' Intention to Buy." *Revista Brasileira de Gestao de Negocios* 20(1):57-73. doi: 10.7819/rbgn.v20i1.3678.
- Nurhadi, Zikri F. 2015. *Teori-Teori Komunikasi: Teori Komunikasi Dalam Perspektif Penelitian Kualitatif*. Bogorr: Galia Indonesia.
- Nurudin. 2016. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Oktaviari, Nanda Suliandi, and Pambudi Handoyo. 2009. "Jaringan Sosial Mucikari Pasca Penutupan Dolly Surabaya." *Paradigma* 5(2):1-12.
- Phillips, Rhonda, and Robert Pittman. 2009. *An Introduction to Community Development*. New York: Routledge.
- Prakoso. 2017. "Analisis Framing Pasca Penutupan Lokalisasi Dolly Surabaya Pada

- Terbitan Jawapos.Com Dan Kompasiana.Com." *Jurnal Representamen* 3(1):1-9.
- Rahman, Reza. 2009. *Corporate Social Responsibility: Antara Teori Dan Kenyataan*. Jakarta: PT Buku Kita.
- Ridwan, Mohammad. 2018. "Warga Jarak Dan Dolly Gugat Pemkot Surabaya Rp 2.7 Triliun." *Lensaindoesia.Com* 1. Retrieved February 27, 2019 (<https://www.lensaindoesia.com/2018/01/23/warga-jarak-dan-dolly-gugat-pemkot-surabaya-rp27-triliun.html>).
- Rinaldy, Reza, SONI AKHMAD NULHAQIM, and ARIE SURYA GUTAMA. 2017. "Proses Community Development Pada Program Kampung Iklim Di Desa Cupang Kecamatan Gempol Kabupaten Cirebon (Studi Kasus Program Bank Sampah Dalam Program Kampung Iklim)." *Prosiding Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat* 4(2). doi: 10.24198/jppm.v4i2.14344.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of Innovations*. 3rd ed. New York: The Free Press.
- Satori, Djam'an, and Aan Komariah. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Savitri, Eka Dian, Kartika Nuswantara, and Ni Gusti Made Rai. 2018. "Konsep Promosi Kampung Wisata Dolly Melalui Pelatihan Peningkatan Kapasitas Kelompok Karang Taruna Di Kelurahan Putat Jaya." *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 2(1):1-9.
- Sriwartini, Yayu. 2020. "Manajemen Komunikasi Opinion Leaders Dalam Membangun Partisipasi Warga Mengelola Kampung KB Di Desa Sukajaya Kecamatan Lembang, Kabupaten Bandung Barat." *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 5(3):166-78.
- Sulistyanto, Ari, and Achmad Jamil. 2021. "Narasi Kritis Opinion Leader Dalam Kebijakan Vaksin Covid 19." *JRK (Jurnal Riset Komunikasi)* 12(1). doi: 10.31506/jrk.v12i1.11601.
- Suparmo, Ludwig. 2011. *Aspek Ilmu Komunikasi Dalam Public Relation*. Jakarta: PT Indeks.
- Syafei, Nur. 2014. "3 Alasan Risma Ngotot Tutup Dolly." Retrieved (<https://www.google.co.id/amp/s/daerah.sindonews.com/newsread/861540/23/3-alasan-risma-ngotot-tutup-dolly-1399524185>).
- Tidd, Joe. 2010. *Gaining Momentum: Managing The Diffusion of Innovation*. Singapore: Imperial College Press.
- Tobon, Sandra, and Jesús García-Madariaga. 2021. "The Influence of Opinion Leaders' Ewom on Online Consumer Decisions: A Study on Social Influence." *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 16(4):748-67. doi: 10.3390/jtaer16040043.
- Triyono, Agus. 2014. "Pemberdayaan Masyarakat Melalui Community Development Program Posdaya (Pos Pemberdayaan Keluarga) PT. Holcim Indonesia Tbk Pabrik Cilacap." *Jurnal KomuniTi* 6(2):111-21.
- Turcotte, Jason, Chance York, Jacob Irving, Rosanne M. Scholl, and Raymond J. Pingree. 2015. "News Recommendations from Social Media Opinion Leaders: Effects on Media Trust and Information Seeking." *Journal of Computer-Mediated Communication* 20(5):520-35. doi: 10.1111/jcc4.12127.
- Valente, Thomas, and Patchareeya Pumpuang. 2007. "Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change." *Health Education and Behavior* 36(6):881-96.
- Yuanita, Dini. 2021. "Peran Key Opinion Leader Dalam Strategi Public Relations Pada Komunikasi Krisis Perusahaan." *PRofesi Humas* 6(1):23-44.
- Z, Drs. Amiruddin. 2017. "Fungsi Humas Pemerintah Kota Binjai Dalam Penyebaran Informasi Kebijakan Publik." *Jurnal Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 17(2):101. doi: 10.31346/jpkp.v17i2.756.

---

Last Update: 16-Jul-24 11:51

**6. Bukti konfirmasi artikel accepted  
(24 Desember 2022)**



---

Staff Redaksi  
Mediator: Jurnal Komunikasi  
<http://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator>

Editor Subject: [Mediator] Editor Decision DELETE  
2022-12-24 12:20 PM

Mr Nanang Krisdinanto:

We have reached a decision regarding your submission to Mediator: Jurnal Komunikasi, "Problem Program Pengembangan Masyarakat dan Manipulasi Citra di Eks Lokalisasi Dolly".

Our decision is to: accepted article

Wiki Angga Wiksana  
(SINTA ID: 5976993) Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Bandung, Indonesia  
[wikianggawiksana@gmail.com](mailto:wikianggawiksana@gmail.com)

---

Staff Redaksi  
Mediator: Jurnal Komunikasi  
<http://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mediator>

Close

**7. Bukti konfirmasi artikel published online  
(9 Januari 2023)**

