

BAB I PENDAHULUAN

I.I. Latar Belakang Penelitian

Pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah merupakan bagian dari rekayasa kelembagaan (*institutional engineering*) untuk mempercepat proses demokratisasi di Indonesia. Materi otonomi yang diberikan bukan hanya sebatas pada masalah-masalah administrasi (*administrative desentralisation*) seperti pemberian kewenangan yang lebih besar kepada kepala daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Setelah diterapkannya otonomi luas, kewenangan dan kekuasaan relatif menyebar ke daerah, karena sebagian besar urusan pemerintahan ditransfer ke daerah.¹

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, maka MPR melalui ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, agama, serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

¹ Prof. Dr. Kacung Marijan. 2011. *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta:Kencana, hlm. 153

Menurut Hoogerwef seperti dikutip oleh Miriam Budiardjo, objek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya. Sedangkan menurut David Easton seperti dikutip oleh Miriam Budiardjo, kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang mempengaruhi kebijakan dari pihak yang berwenang, yang diterima untuk suatu masyarakat, dan yang mempengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu.²

Sebagaimana amanah dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka pemerintah daerah selaku penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Nilai dan norma dalam masyarakat tidak selamanya berjalan dengan semestinya. Ada juga perilaku masyarakat yang dinilai tidak sesuai dengan nilai dan norma tersebut. Hal inilah yang kemudian menimbulkan masalah-masalah sosial. Masalah sosial sendiri oleh Robert A. Nisbet didefinisikan sebagai suatu hal yang menyangkut nilai-nilai sosial dan moral. Masalah tersebut merupakan persoalan karena menyangkut tata kelakuan immoral, berlawanan dengan hukum dan bersifat merusak. Beberapa masalah sosial penting di Indonesia yang masuk

² Miriam Budiardjo, 2009. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, hlm,21.

³ Muchamad Ali Safa'at, Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Artikel diakses pada 20 Juni 2019 pukul 19:00 dari <http://repository.unhas.ac.id>

dalam kategori pelanggaran nilai dan norma salah satunya adalah Prostitusi.⁴

Prostitusi merupakan kegiatan seksual antara dua orang berjenis kelamin berbeda yang dilakukan diluar ikatan perkawinan dan berganti-ganti pasangan yang berlandaskan imbalan uang atau material lainnya. Hampir semua pengakuan dari para pelaku prostitusi mengatasnamakan ekonomi menjadi alasan utama mereka terjun ke praktik terselubung tersebut. Mencari penghasilan untuk sekarang ini tidaklah mudah karena lapangan kerja yang sangat terbatas, terlebih untuk sumber daya manusia yang memiliki tingkat pendidikan rendah serta tidak memiliki keterampilan, sehingga menyebabkan mereka mencari jenis pekerjaan yang dengan cepat dapat menghasilkan pundi-pundi uang. Salah satu jalan pintas cukup berat yang dialami yaitu terjunnya perempuan ke lembah kelim bernama prostitusi.

Prostitusi tumbuh dan berkembang diseluruh wilayah Indonesia. Hampir tidak ada kota di Indonesia yang tidak mengenal praktek terselubung tersebut, terlebih kota-kota besar, umumnya praktik ini tersebar diberbagai lokasi, sehingga menyulitkan dinas terkait melakukan pendataan, pengendalian, pengawasan, dan pembinaan. Hal inilah yang menyebabkan Prostitusi sangat sulit dihapuskan, cara yang dapat dilakukan yaitu mengurangi, menekan, serta membatasi pertumbuhan dan penyebaran praktik gelap tersebut.

Kota Jambi sama seperti kota-kota lainnya di Indonesia terdapat beberapa tempat prostitusi, baik yang terlokalisir dalam lokalisasi maupun yang beroperasi dipinggir jalan. Tempat prostitusi (Lokalisasi) terbesar dijambi yaitu Payo

⁴ Soerjono Soekamto, 1982 *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm 311.

Sigadung atau lebih dikenal dengan nama Pucuk, kawasan ini terletak di dekat kompleks pemakaman warga tionghoa atau biasa disebut kuburan Cino, Kelurahan Rawasari Kecamatan Alam Barajo Kota Jambi. Lokalisasi Payo Sigadung Alias Pucuk ini awalnya berada di daerah Rumpun Bambu (RB) Broni. Akan tetapi sekitar tahun 70-an Payo Sigadung berpindah ke Kelurahan Rawasari. Selain Payo Sigadung, masih banyak tempat di kota Jambi yang dijadikan wadah praktik prostitusi, seperti Langit Biru, Yoshep, Lorong Sakura dan hotel-hotel kelas melati yang tersebar di seluruh kota Jambi.

Sebagai salah satu bagian dari tanah melayu, kegiatan prostitusi dan perbuatan asusila akan membuat ciri melayu yang sarat akan adat istiadat dan nilai-nilai agama dirasa sia-sia. Pemerintah Kota khususnya dinas sosial yang merupakan lembaga yang berkewajiban untuk mengatasi hal-hal yang bertentangan dengan norma agama, adat istiadat, dan kesusilaan karena berdampak negatif terhadap kehidupan individu, keluarga dan bermasyarakat serta merendahkan harkat dan martabat manusia oleh karena itu kegiatan ini perlu diberantas.

Dalam tahun 2014 jumlah Wanita Tunasusila atau dikenal dengan istilah Pekerja Seks Komersial (PSK) yang terdata pada Dinas Sosial Kota Jambi di beberapa tempat di kota Jambi seperti di Payo Sigadung terdapat sebanyak 355 jiwa dan di lokalisasi Langit Biru 48 jiwa pekerja seks komersial, ini dapat disimpulkan bahwa masih tingginya angka pekerja seks komersial di Kota Jambi. Jumlah tersebut hanya yang terdata di dua titik lokalisasi, belum termasuk yang

diluar lokalisasi.⁵

Dilihat dari perputaran uang di lokalisasi Payo Sigadung, bisnis gelap ini sangat menjanjikan. Perputaran uang mencapai ratusan juta rupiah perhari menjadi magnet bagi pekerja wanita tunasusila untuk meraup untung. Sebelum ditutup oleh Walikota Jambi, H Syarif Fasha dengan Perda Kota Jambi Nomor 2 tahun 2014 tentang pelacuran pada tahun 2014 lalu, aktivitas Payo Sigadung atau Pucuk nyaris tidak pernah mati. Tak hanya pekerja seks komersial yang mendapat keuntungan dari pekerjaan tersebut lokalisasi yang sudah ada sejak puluhan tahun silam itu.

Seperti yang dikutip oleh TribunJambi.com, pengakuan sejumlah mucikari yang enggan disebutkan namanya, mendapatkan uang ratusan juta dalam sebulan tidaklah sulit. Jika mereka mempunyai 10 orang anak asuh, rata-rata perhari seorang PSK mendapat satu sampai dua juta rupiah, maka dapat dibayangkan berapa perolehan pundi-pundi uang mucikari tersebut. Itu belum termasuk hasil jual minuman beralkohol, rokok, dan alat kontrasepsi.⁶

Dengan kenyataan maraknya kegiatan praktek prostitusi dan perbuatan asusila, Pemerintah Daerah Kota Jambi membuat suatu kebijakan yang dimana kebijakan tersebut sangat berperan dalam memberantas prostitusi dan kegiatan asusila serta mengembalikan nilai-nilai norma dimasyarakat. Dalam menanggapi hal ini, Pemerintah Kota Jambi melalui Wali Kota Jambi memutuskan untuk menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemberantasan Pelacuran dan Tindakan Asusila. Peraturan Daerah ini berguna sebagai dasar hukum untuk melakukan tindakan pemberantasan terhadap pelacuran dan perbuatan asusila di Kota Jambi.

⁵ <http://dinsos.jambikota.go.id> Data Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja Kota Jambi. Artikel diakses 20 Maret 2019 Pukul 11:00

⁶ <http://Tribunnews.com/read/2017/02/12/18575/riwayat-payo-sigadung>, Artikel diakses 20 Maret 2019 Pukul 11:20

Adapun permasalahan tentang praktik prostitusi tidak hanya dialami Kota Jambi saja, hal tersebut terbukti dengan adanya penelitian yang dilakukan oleh Rusi Ariyanti yang berjudul “ *Inkonsentrasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Terkait Dengan Masalah Prostitusi Di Surabaya*”⁷. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah teori yang digunakan, lokasi penelitian, dan ruang lingkup penelitian yang dimana ruang lingkup penelitian ini adalah Inkonsentrasi Kebijakan Pemerintah sementara penulis disini adalah Implementasi kebijakan . Adapun jenis penelitian yang digunakan sama, yaitu menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif.

Adapun penelitian lainnya yang dilakukan oleh Gunawan Prakoso pada tahun 2016 yang berjudul “ *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menanggulangi Prostitusi Di Kabupaten Belitung Provinsi Bangka Belitung*”⁸. Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. teori yang digunakan teori kebijakan, ditarik kesimpulan bahwa : Pemerintah daerah telah melakukan upaya-upaya untuk memberantas prostitusi, akan tetapi belum berjalan maksimal sebagaimana apa yang diharapkan. Untuk itu perlu diadakan pembaharuan peraturan daerah sehingga dapat berjalan lebih efektif dalam menanggulangi masalah prostitusi ini. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah lokasi, tahun penelitian yang berbeda. Adapun ruang lingkup kebijakan yang sama, yaitu kebijakan pemerintah daerah, serta jenis penelitian yang sama yaitu

⁷ Rusi Ariyanti, *Inkonsentrasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Terkait Dengan Masalah Prostitusi Di Surabaya*, Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, artikel diakses 20 Juni 2019 dari repository.unair.ac.id

⁸ Gunawan Prakoso, *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menanggulangi Prostitusi Di Kabupaten Belitung Provinsi Bangka Belitung*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, artikel diakses 28 Juni 2019 ejournal-s1.undip.ac.id/index.php

jenis penelitian deskriptif kualitatif.

Berdasarkan pemaparan alasan dan data diatas penulis tertarik melakukan penelitian ini yang dimana sebagai salah satu kota yang memiliki angka praktik prostitusi, dengan diberlakukannya Perda no 2 tahun 2014 Kota Jambi, maka penutupan akan optimal jika dilakukan pengawasan dan penindakan seperti yang tertuang dalam pasal 11 Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemberantasan Pelacuran Dan Perbuatan Asusila, Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengangkat judul *“Implementasi Kebijakan Pengawasan Dan Penindakan Dalam Upaya Pemberantasan Pelacuran Dan Perbuatan Asusila Di Kota Jambi”*

1.2. Rumusan Masalah

- 1.2.1. Bagaimana Implementasi Pengawasan Dan Penindakan Dalam Pemberantasan Pelacuran Dan Perbuatan Asusila Di Kota Jambi ?
- 1.2.2. Apa Kendala Yang Ditemui Dalam Proses Implementasi Pengawasan dan Penindakan Pemberantasan Pelacuran tersebut ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini sendiri memiliki tujuan sebagai berikut

- 1.3.1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi pengawasan dan penindakan dalam pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila di Kota Jambi
- 1.3.2. Untuk menggambarkan apa saja kendala yang ditemui dalam implementasi pengawasan dan penindakan dalam pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila di Kota Jambi

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1.4.1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan ilmiah dan informasi tambahan bagi peneliti selanjutnya khusus bagi program studi Ilmu Politik Fakultas Hukum Universitas Jambi.

1.4.2. Manfaat Praktis

Untuk mengasah kemampuan peneliti dalam merespon suatu masalah, pengumpulan data dan informasi kemudian menganalisis secara ilmiah. Serta dengan adanya hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan dan sebagai kajian ilmiah mengenai implementasi pengawasan dan penindakan dalam pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila di kota jambi.

1.5. Landasan Teori

1.5.1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Tanpa diimplementasikan, kebijakan publik hanya dokumentasi belaka. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang

telah digariskan dalam keputusan kebijakan ⁹

George C. Edwards mengungkapkan ada empat variabel yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecendrungan-kecendrungan dan struktur birokrasi. Adapun penjelasan-penjelasan variabel tersebut sebagai berikut :

a. komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan.¹⁰

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sering kali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

⁹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori Dan Proses)*, (Yogyakarta:Media Presindo, 2007) Hlm. 151

¹⁰ *Ibid*, Hlm. 178-184.

2. Konsistensi
Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.
3. Kejelasan
Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuacrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidajelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

b. Sumber-sumber

Sumber daya merupakan hal penting lainnya, perintah-perintah mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi kebijakan cenderung tidak akan efektif.

Edward mengemukakan dalam mengimplementasikan kebijakan indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen seperti staf, informasi, wewenang dan fasilitas¹¹

1. Staf
Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
2. Informasi
Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk Pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

¹¹ *Ibid*, Hlm. 184-196

Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

3. Wewenang

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk Pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

4. Fasilitas

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementator mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

c. Kecendrungan-kecendrungan atau Disposisi

Kecendeungan-kecenderungan atau disposisi adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Edwards mengungkapkan ada tiga hal yang harus menjadi perhatian pada variabel kecenderungan-kecenderungan atau disposisi ini, adapun hal yang menjadi perhatian tersebut adalah dampak dari kecendrungan-kecendrungan, pengangkatan birokrat dan insentif.¹²

1. Dampak dari Kecenderungan-kecenderungan

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki

¹² *Ibid*, Hlm. 197-205.

dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

2. **Pengangkatan Birokrat**

Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja.

3. **Insentif**

Salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

d. Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Kesimpulan berdasarkan variabel-variabel tersebut dalam pengimplementasian sebuah kebijakan haruslah memperhatikan beberapa hal. Pertama, komunikasi yang baik dapat menunjang suksesnya implementasi

kebijakan adapun hal yang diperhatikan untuk mencapai komunikasi yang baik adalah transmisi, konsistensi dan kejelasan. Kedua, sumber-sumber kebijakan adapun sumber sumber yang dimaksud adalah sumber daya manusia, informasi dan wewenang. Ketiga, pada bagian ketiga ini yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan adalah kecenderungan- kecenderungan atau disposisi hal ini berkaitan dengan sikap implementator dalam implementasi kebijakan adapun yang diperhatikan dalam variabel ini adalah dampak-dampak dari kecenderungan, pengangkatan birokrat, dan insentif. Keempat, walaupun dalam implementasi kebijakan tersebut telah memiliki komunikasi, sumber-sumber, dan disposisi baik maka sebuah implementasi akan tetap terhambat apabila struktur birokrasi dari yang mengimplementasikan itu belum baik.

1.5.2. Pengambilan Keputusan (*Decision Making*)

Keputusan merupakan hasil pemecahan dalam suatu masalah yang harus dihadapi dengan tegas. Proses ini meliputi dua alternatif atau lebih karena seandainya hanya terdapat satu alternatif tidak akan ada satu keputusan yang diambil. Istilah pengambilan keputusan (*Decision Making*) menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai¹³. Menurut J.Reason pengambilan keputusan dapat dianggap sebagai suatu hasil atau keluaran dari proses mental atau kognitif yang membawa pada pemilihan suatu jalur tindakan diantara beberapa alternatif yang tersedia, dan setiap proses pengambilan keputusan selalu menghasilkan satu pilihan final.¹⁴

Horold dan Cyril O'Donnell mengatakan bahwa pengambilan

¹³ Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, 19

¹⁴ <https://m.pengambilan-keputusan.pahlawan.web.id>. Reason James. 1990. *Human Error. Ashgate*. ISBN 1-84014-104-2. Artikel diakses 15 Mei 2019 pukul 20:10

keputusan adalah pemilihan diantara alternatif mengenai suatu cara bertindak yaitu inti dari perencanaan, suatu rencana tidak dapat dikatakan ada jika tidak ada keputusan. P. Siagian mengidentifikasikan pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan sistematis terhadap suatu masalah, pengumpulan fakta dan data, penelitian yang matang atas alternatif dan tindakan¹⁵. Pengambilan keputusan merupakan salah satu bentuk perbuatan berpikir dan hasil dari suatu perbuatan itu disebut keputusan.

Pengambilan keputusan dalam Psikologi Kognitif difokuskan kepada bagaimana seseorang mengambil keputusan. Dalam kajiannya, berbeda dengan pemecahan masalah yang mana ditandai dengan situasi dimana sebuah tujuan ditetapkan dengan jelas dan pencapaian sebuah sasaran diuraikan menjadi sub tujuan, yang pada saatnya membantu menjelaskan tindakan yang harus dilakukan dan kapan diambil. Pengambilan keputusan juga berbeda dengan penalaran, yang mana ditandai dengan sebuah proses oleh perpindahan seseorang dari apa yang telah mereka ketahui terhadap pengetahuan lebih lanjut. Salah satu fungsi berpikir adalah menetaapkan keputusan. Keputusan yang diambil beraneka ragam, tapi tanda-tanda umumnya diantara lain: keputusan merupakan hasil berpikir, hasil usaha intelektual, keputusan selalu melibatkan pilihan dari berbagai alternatif, keputusan selalu melibatkan tindakan nyata, walaupun pelaksanaannya dapat ditangguhkan atau dilupakan.

Fungsi pengambilan keputusan individual atau kelompok baik secara

¹⁵ Syamsi, Ibnu 2000. *Pengambilan Keputusan dan sistem informasi*. (Jakarta: Bumi Aksara) hlm 5

institusional ataupun organisasional, sifatnya futuristik¹⁶. Tujuan pengambilan keputusan merupakan tujuan yang bersifat tunggal (hanya satu masalah dan tidak berkaitan dengan masalah lain), Tujuan yang bersifat ganda (masalah saling berkaitan, dapat bersifat kontradiktif ataupun tidak kontradiktif). Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan sehingga kegiatan ini dapat berjalan lancar dan tujuan dapat dicapai dengan mudah dan efisien. Namun kerap kali terjadi hambatan-hambatan dalam melaksanakan kegiatan. Ini merupakan masalah yang harus dipecahkan oleh pimpinan, pengambilan keputusan dimaksudkan untuk memecah masalah tersebut.

a. Dasar-Dasar Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan dapat dianggap sebagai suatu hasil atau keluaran dari proses mental atau kognitif yang membawa pada pemilihan suatu jalur tindakan di antara beberapa alternatif yang tersedia. Setiap proses pengambilan keputusan selalu menghasilkan satu pilihan final. Keluarannya bisa berupa suatu tindakan (aksi) atau suatu opini terhadap pilihan.

Menurut George R Terry mengatakan bahwa dalam pengambilan keputusan harus memiliki dasar, antara lain ¹⁷:

1. Instuisi

Keputusan yang diambil berdasarkan instuisi atau perasaan lebih bersifat subjektif yaitu mudah terkena sugesti, pengaruh luar, dan faktor kejiwaan lain. Pengambilan keputusan yang berdasarkan instuisi membutuhkan waktu yang singkat. Untuk masalah-masalah yang dampaknya terbatas, pada umumnya pengambilan keputusan bersifat intuitif akan memberikan kepuasan. Akan tetapi pengambilan keputusan ini sulit diukur kebenarannya karna kesulitan

¹⁶ Hasan, M Iqbal, 2004. *Pokok-pokok pengambilan keputusan*. Bogor:Ghalia Indonesia, hlm 10

¹⁷ Syamsi Ibnu, *Op. Cit.*, 7

mencari perbandingan, dengan kata lain hal ini diakibatkan pengambilan keputusan intuitif hanya diambil oleh satu pihak, sehingga hal-hal lain sering diabaikan.

2. **Pengalaman**
 Dalam hal tersebut, pengalaman memang dapat dijadikan pedoman dalam menyelesaikan masalah. Keputusan yang berdasarkan pengalaman sangat bermanfaat bagi pengetahuan praktis. Pengalaman dan kemampuan untuk memperkirakan apa yang menjadi latar belakang masalah dan bagaimana arah penyelesaiannya sangat membantu dalam memudahkan pemecahan masalah.
3. **Fakta**
 Keputusan yang berdasarkan sejumlah fakta, data atau informasi yang cukup memang merupakan keputusan yang baik dan solid, namun dalam mendapatkan informasi yang cukup itu merupakan hal yang sulit.
4. **Wewenang**
 Keputusan yang berdasarkan wewenang semata akan menimbulkan sifat rutin dan mengasosiasikan dengan praktik dictatorial. Keputusan berdasarkan wewenang kadang kala oleh pembuat keputusan sering melewati permasalahan yang seharusnya dipecahkan justru menjadi kabur dan kurang jelas.
5. **Rasional**
 Keputusan yang bersifat rasional berkaitan dengan daya guna. masalah-masalah yang dihadapi meruoakan masalah yang memerlukan pemecahan rasional. Keputusan dibuat berdasarkan pertimbangan rasional lebih bersifat objektif. Dalam masyarakat, keputusan rasioanal dapat diukur apabila kepuasn optimal masyarakat dapat terlaksana dalam batas-batas nilai masyarakat yang diakui.

b. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Pengambilan Keputusan

Sebuah keputusan dalam pengambilanya tidak terlepas dari faktor yang menyebabkan keputusan itu diambil. Menurut Terry, adapun faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pengambilan keputusan yaitu¹⁸:

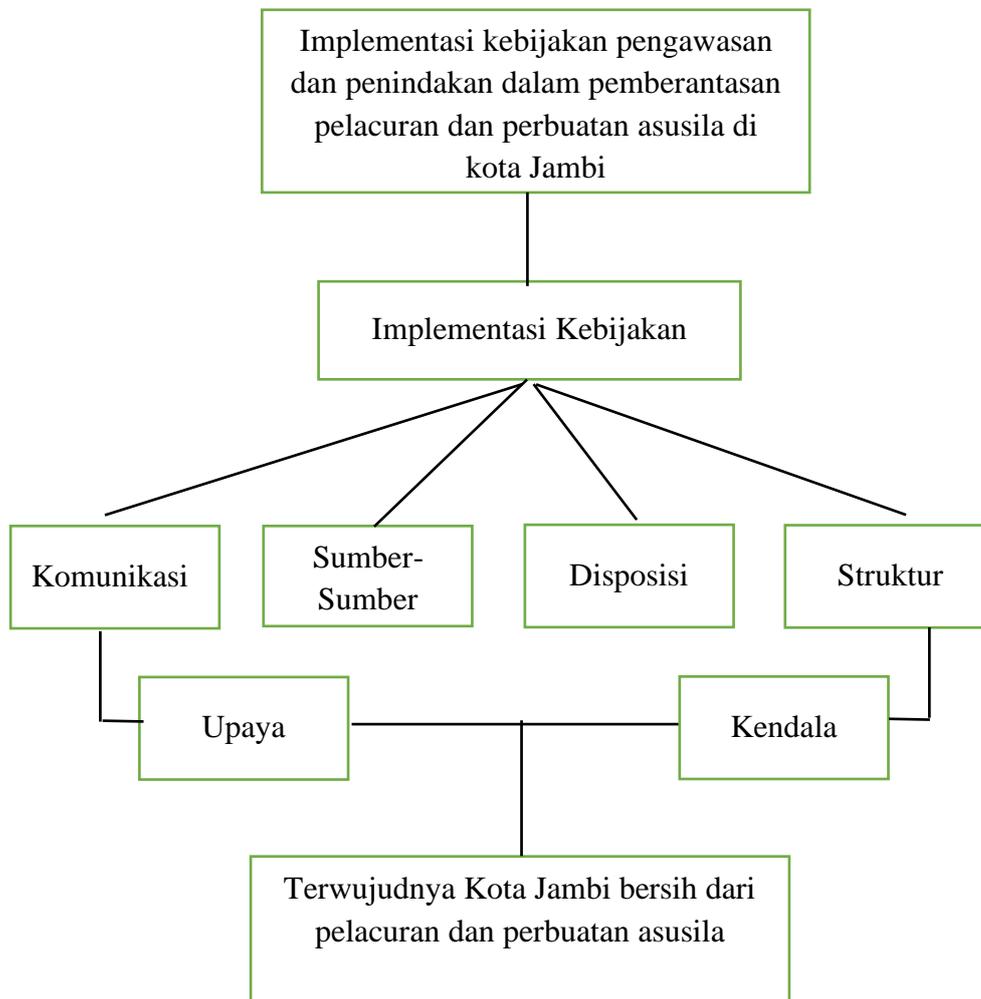
1. Hal-hal yang berwujud maupun tidak berwujud, yang emosional maupun rasional perlu diperhitungkan dalam pengambilan keputusan.
2. Setiap keputusan harus dapat dijadikan bahan untuk mencapai tujuan. Setiap keputusan jangan berorientasi pada kepentingan pribadi.

¹⁸ *Ibid*, Hlm. 8

3. Jarang sekali pilihan yang memuaskan, oleh karena itu buatlah alternatif-alternatif tandingan.
4. Pengambilan keputusan merupakan tindakan mental dari tindakan ini harus diubah menjadi tindakan fisik.
5. Pengambilan keputusan yang efektif membutuhkan waktu yang cukup lama.
6. Diperlukan pengambilan keputusan yang praktis untuk mendapatkan hasil yang lebih baik.
7. Setiap keputusan merupakan tindakan permulaan dari serangkaian kegiatan mata rantai berikutnya.
8. Setiap keputusan hendaknya dilembagakan agar diketahui keputusan itu benar.

Dalam pelaksanaan pengambilan keputusan memiliki beberapa faktor seperti melibatkan sesuatu yang bersifat yang terlihat dan tidak terlihat dan bahkan sebuah emosional dan rasional bahkan perlu diperhitungkan dalam pengambilan keputusan. Dengan memiliki banyak alternatif keputusan maka diharapkan keputusan tersebut bisa menjadi keputusan yang mementingkan kepentingan bersama. Keputusan yang dibuat akan benar apabila telah dilembagakan dan keputusan tersebut akan menjadi rangkaian kegiatan pengambilan keputusan yang akan mendatang.

1.6. Kerangka Pikir



Berdasarkan Penjelasan yang telah dipaparkan, maka tergambar konsep yang akan dijadikan acuan peneliti, Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi No 2 tahun 2014 dijelaskan tentang pengawasan dan penindakan dalam pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila, lalu bagaimana proses implementasi pengawasan dan penindakan lokalisisi tersebut dalam upaya pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila di Kota Jambi.

1.7. Metode Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan penelitian kualitatif dimana metode ini memahami fenomena sosial yang akan diteliti serta menganalisis kegiatan asusila masyarakat. Pendekatan penelitian adalah metode atau cara untuk mengadakan sebuah penelitian agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu yang dicari jawabannya, Pendekatan kepada masyarakat sangat diperlukan dalam penelitian ini untuk menunjang pengumpulan atau memperoleh data yang akurat dari objek yang dituju agar sesuai fakta dan data yang didapat. Data yang diperoleh berupa data sistematis faktual dan akurat serta menunjukkan data yang otentik. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi objek yang alamiah (sebagai lawan penelitian yang bersifat eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi¹⁹. Hasil analisis dituangkan dalam bentuk uraian yang bersifat deskriptif kualitatif, yaitu suatu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahan secara jelas dan lengkap berdasarkan bahan data yang diperoleh.

1.7.1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ada beberapa jenis penelitian yang dimana jenis tersebut terbagi menjadi jenis penelitian berdasarkan bidang dan tujuan. Berdasarkan bidang penelitian ini merupakan penelitian akademis yang dimana penelitian ini

¹⁹ Sugiyono, Metode Penelitian (*Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*) (Bandung: Alfabeta, 2011) hlm 1

dilakukan oleh para mahasiswa dalam pembuatan skripsi, tesis, disertasi. Penelitian ini merupakan sarana edukatif, sehingga lebih meningkatkan validasi internal. Variabel penelitian terbatas secara kecanggihan analisis disesuaikan dengan jenjang Pendidikan.²⁰

Berdasarkan tujuannya penelitian ini termasuk kedalam penelitian deskriptif yang dimana nantinya penelitian ini akan mendeskripsikan bagaimana implementasi pengawasan dan penindakan dalam upaya pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila di Kota Jambi.

1.7.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti akan mengungkap data-data serta informasi yang ada pada objek yang diteliti. Adapun lokasi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah kantor Satuan Polisi Pamong Praja yang dimana satuan polisi pamong praja dalam hal ini merupakan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas hal-hal yang menyangkut kegiatan menyimpang seperti pekerja seks komersial atau yang lebih dikenal dengan istilah pelacuran (prostitusi).

Adapun alasan penulis memilih lokasi tersebut dikarenakan pihak satuan polisi pamong praja dianggap sebagai badan yang paling mengetahui tentang proses implementasi pengawasan dan penindakan penutupan lokalisasi dalam upaya pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila tersebut.

1.7.3. Fokus Penelitian

Karena terlalu luasnya masalah, maka dalam penelitian ini peneliti akan

²⁰ *Ibid, hlm. 6*

membatasi penelitian dalam salah satu variabel. Pembatasan dalam penelitian kualitatif lebih didasarkan pada tingkat kepentingan, urgensi dan fasebilitas masalah yang akan dipecahkan, selain itu faktor keterbatasan tenaga dan waktu²¹.

Berdasarkan penjelasan diatas maka fokus dan batasan penelitian ini adalah tentang bagaimana proses implementasi kebijakan pengawasan dan penindakan pemberantasan pelacuran dan perbuatan asusila di Kota Jambi.

1.7.4. Sumber Data

Adapun dalam penelitian ini peneliti menggunakan sumber data Primer dan Sekunder yang dimana dengan sumber data tersebut diharapkan peneliti mendapatkan informasi yang lebih mendalam.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian dilapangan terhadap obyek penelitian yang berupa hasil dari wawancara mendalam dengan informan dan juga hasil observasi.

b. Data Sekunder

Penelitian ini juga mengambil data sekunder yang didapat diluar narasumber, namun memiliki substansi dengan penelitian yang bersifat menunjang guna memberikan penjelasan mengenai data, diantaranya adalah buku, majalah, literatur, skripsi, jurnal, dan sebagainya. Data skunder ini akan memperkuat temuan yang didapat dari data primer sehingga memperkuat pula tingkat validitas data.

²¹ Sugiyono, *OP. Cit.* hlm. 207.

1.7.5. Teknik Penentuan Informan

Dalam penentuan informan penelitian ini menggunakan teknik Purposive Sampling. Teknik purposive sampling adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek yang diteliti.²²

Berdasarkan teknik penentuan informan tersebut, maka yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

1. Aparat Polisi Pamong Praja Kota Jambi
 - a. Bapak Dona fakruzi sebagai Kasi Inteligen Satpol PP kota Jambi
 - b. Bapak Junaidi sebagai Kasi Penindakan Satpol PP Kota Jambi
2. Masyarakat Di eks Lokalisasi meliputi mantan Pekerja Sek Kormelsial (PSK), mantan Muncikari, Pedagang Sekitar Lokalisasi

1.7.6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga teknik pengumpulan data yang dimana teknik tersebut adalah Observasi, Wawancara, dan Dokumen.

a. Observasi

Observasi atau pengamatan adalah proses pengamatan secara langsung terhadap objek untuk mengetahui kebenarannya, situasi, kondisi, konteks, ruang serta maknanya dalam upaya pengumpulan data suatu penelitian.

²² Ibid, hlm.218.

Adapun penulis dalam penelitian menggunakan observasi yang terus terang yang dimana dalam melakukan pengumpulan data peneliti menyatakan terus terang kepada sumber data bahwa ia sedang melakukan penelitian. Jadi mereka yang sedang diteliti mengetahui sejak awal sampai akhir tentang aktivitas peneliti. Obyek penelitian dalam penelitian kualitatif yang diobservasi menurut Spradley dinamakan situasi sosial, yang terdiri atas tiga komponen yaitu *Place* (Tempat), *Actor* (Pelaku), dan *Activity* (Aktivitas)²³.

b. Wawancara

Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih saling bertatap muka dengan mendengarkan informasi-informasi secara langsung. Wawancara merupakan perangkat untuk memproduksi pemahaman situasional (*situated understanding*) yang bersumber pada episode-episode interaksional khusus²⁴. Wawancara yang terstruktur yaitu setiap responden diberikan pertanyaan yang sama dan pengumpul data mencatatnya. Dengan wawancara ini data-data yang didapat lebih akurat dan diharapkan permasalahan dapat diselesaikan dengan lebih detail.

c. Dokumen

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya monumental dari

²³ *Ibid*, hlm. 229.

²⁴ *Ibid*, hlm. 228.

seseorang ²⁵. Dengan dokumen tersebut diharapkan penelitian ini bisa disempurnakan. Yang dimana dokumen tersebut dapat menjadi pelengkap informasi selain dari observasi dan wawancara.

1.7.7. Teknik Analisis Data

Analisi data Kualitatif bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan pola hubungan tertentu atau menjadi hipotesis. Berdasarkan hipotesis yang dirumuskan berdasarkan data tersebut, selanjutnya dicarikan data lagi secara berulang-ulang sehingga selanjutnya dapat disimpulkan apakah hipotesis itu dapat diterima atau ditolak berdasarkan data yang terkumpul.²⁶

Teknik analisis data yang digunakan yaitu model analisis Miles and Huberman. Metode ini terdiri dari tiga hal utama, yaitu:

1. Reduksi Data

Reduksi data berarti merangkum dan memilih hal-hal yang pokok memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu. Dengan demikian data yang direduksi memberikan data yang jelas.

2. Penyajian Data

Dalam penelitian Kualitatif, penyajian data dilakukan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami. Penyajian data dilakukan dengan tujuan untuk memastikan data-data yang dihasilkan telah termasuk dalam kategori- kategori yang

²⁵ *Ibid*, hlm. 240.

²⁶ *Ibid*, hlm. 333

sesuai sebagai mana telah ditentukan serta memastikan data sudah lengkap dan sudah mampu menjawab setiap kategori.

1.7.8. Triangulasi

Triangulasi dapat diartikan sebagai pengecekan atau teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data. Triangulasi pada hakikatnya merupakan pendekatan multimetode yang dilakukan peneliti pada saat mengumpulkan data, ide dasarnya adalah bahwa fenomena yang diteliti dapat dipahami dengan baik sehingga diperoleh kebenaran tingkat tinggi jika didekati dari berbagai sudut pandang, karena itu triangulasi ialah usaha mengecek kebenaran data atau informasi yang diperoleh peneliti dari berbagai sudut pandang yang berbeda dengan mengurangi sebanyak mungkin bias yang terjadi pada saat pengumpulan dan menganalisis data Teknik triangulasi dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu²⁷. Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan Triangulasi Teknik dan Triangulasi Sumber.

1. Triangulasi Teknik

Dengan menggunakan triangulasi teknik peneliti dapat menguji kreadibilitas data dengan membandingkan data yang didapat dengan teknik yang lain seperti hasil data yang diperoleh dari observasi bisa dicek dengan teknik wawancara dan dokumen

²⁷ *Ibid*, hlm. 274

2. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber dapat digunakan untuk menguji kredibilitas data dengan membandingkannya dengan sumber lain. Pada penelitian ini triangulasi sumber dilakukan dengan cara membandingkan data yang didapat dari lembaga pemerintahan dengan data yang didapat dari masyarakat. Kemudian data yang didapat dari satuan polisi pamong praja dibandingkan data yang didapat dari masyarakat lokaliasi setempat yang disurvei langsung dari lapangan menganalisis data apakah telah sinkron kedua data tersebut.