

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndaraha (2005:36) Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan Pemerintah adalah proses pemenuhan dan pelingunan kebutuhan, kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Syafie(1998:18) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pelaksanaan pegurusan (eksekutif) pengaturan (legislatife) kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan baik pemerintahan pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahannya, dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintah, secara baik dan benar. Dari pengertian yang di rujuk ini, dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari dan mengetahui bagaimana pelaksanaan perintah itu sendiri di tengah-tengah masyarakat.

Menurut Suryaningrat (1978:2) Pemerintah adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintah adalah kelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan kekuasaan atau kata lain, pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi

dan mengingatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan. Pemerintah secara domain keilmuan merupakan bagian dari Negara namun dalam hal ini disamakan. Penyamaan ini sebenarnya merupakan proses adaptasi dari makna yang banyak di gunakan (Nugroho, 2003:36)

Menurut Ndraha (2005:57) menjelaskan bahwa fungsi bersifat objektif, sedangkan tugas bersifat subjektif. Adapun fungsi pemerintahan ada tiga, pertama adalah fungsi pembangunan, kedua fungsi pemberdayaan dan ketiga fungsi pelayanan.

Dari penjelasan di atas, bahwa fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah terbagi menjadi tiga fungsi yaitu fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pelayanan. Namun di dalam menjalankan ketiga fungsi di atas, pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut kebijakan pemerintah.

Apabila ditinjau dari definisi pemerintah, Syafie (2005:20) mengemukakan bahwa pemerintah berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsure yaitu : ada dua pihak yang terkadang, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang di perintah memiliki ketaatan.

Rasyid (2002:14) mengemukakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan adalah :

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integrasi Negara melalui cara-cara kekerasan.

2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjami agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dalam berlangsung secara damai.
3. Menjamin di terapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintahan, atau yang akan lebih baik.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Kemudian Ndaraha (2003:76) mengemukakan bahwa :

Fungsi pemerintahan terbagi dua yaitu fungsi primer dan sekunder. Dimana fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang di perintah. Arti fungsi primer tidak berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat, semakin meningkat kondisi yang di perintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa-jasa publik yang tidak di privatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi. Kedua jenis fungsi itu disingkir sebagai pelayanan (serving). Fungsi pelayanan ini bersifat universal, dijalankan oleh semua bangsa dan negara di seluruh dunia, baik negara maju maupun negara yang sedang berkembang, sesuai dengan kondisi masing-masing. Juga fungsi ini telah banyak dibahas orang dan di pelajari oleh semua ilmu pengetahuan sosial dan humaniora, dan di aplikasikan secara luas, baik di bidang privat, publik maupun sosial. Dan fungsi sekunder adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan fungsi ekonomi, politik dan sosial yang di perintah dalam arti semakin tinggi tarah hidup, semakin kuat *bragannng position* dan

semakin interaktif masyarakat yang di perintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah.

2. Konsep Otonomi Daerah

Menurut Tjahya (1996:20) Otonomi daerah berasal dari istilah “Autos” berarti sendiri, dan “Nomos” berarti pemerintah. Jadi otonomi daerah berarti “pemerintah sendiri” dan secara dogmtis pemerintahan disini di pakai dalam arti luas. Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (regeling) juga mengandung arti pemerintahan.

Menurut Josep (1996:20) mengartikan otonomi daerah sebagai peraturan sendiri dan pemerintahan sendiri. Selanjutnya, bahwa otonomi daerah adalah daerah yang di beri kewenangan atau kekuasaan oleh pemerintahan pusat untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu. Lanjut Josep bahwa suatu daerah otonom harus memiliki atribut sebagai berikut :

1. Mempunyai urusan tertentu yang merupakan unsur yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Memiliki aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah pusat, yang mampu menyelenggarakan urusan urusan rumah tangga daerahnya.
2. Urusan rumah tangga atas inisiatif dan kebijakan daerah.
3. Mempunyai sumber keungan senidiri yang dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangga itu sendiri.

Menurut pendapat Gerry Stoker dan Yasin (2014:14), munculnya pemerintahan daerah medorn berkaitan erat dengan fenomena indrustrialisasi menyebabkan perpindahan penduduk dari desa ke kota secara besar-besaran atau bisa disebut urbanisasi. Urbanisasi tersebut mengakibatkan berubahnya corak wilayah. Muncul wilayah-wilayah baru terutama di kota-kota dan di pinggiran kota yang sangat padat dengan ciri khas perkotaan. Kondisi tersebut

memunculkan masalah baru di bidang sosial, politik, dan hukum. Oleh karena itu, untuk merespon hal tersebut perlu pengaturan kembali sistem kemasyarakatan yang mengatur kepentingan masyarakat yang baru tumbuh tersebut.

3. Desentralisasi

Desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi Negara. Dalam pasal (1) ayat 7 UU No.2 Tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut M.Faltas terdapat dua kategori dalam pengambilan keputusan: 1). Keputusan politik (*political authority*) yaitu *decisions that are allocative, the commit pulic value, to authoritatively chosen ends*, dan 2). Keputusan administratif/*administrative authority* yaitu *decisions of implementation about now and where resources have to be used, who would qualid for services resulting from the allocation and whether the allocated resources have been properly used*. Berkenaan dengan pengertian tersebut maka keputusan politik sering disebut juga keputusan alokasi, sedangkan keputusan administratif sering di sebut pula dengan keputusan pelaksanaan.

Menurut Logemann dalam Tjahya (1996:20) menyebut butir 2 dan 3 sebagai desentralisasi. Logemann memasukan dokonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi mempunyai arti yang luas. Logemann membagi desentralisasi menjadi dua macam, yaitu :

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambtelijkedecentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat kelengkapan Negara yang tingkatannya lebih

atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan dalam melaksanakan tugas pemerintah. Misalnya pelimpahan dari menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati/walikota dan seterusnya berjenjang. Desentralisasi semacam ini rakyat atau lembaga perwakilan rakyat daerah tidak ikut campur.

2. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralitatie*) yang sering juga disebut sebagai desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom dilingkungannya. Dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilannya) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Desentralisasi ini di bedakan menjadi dua yaitu :

- a. Desentralisasi territorial, yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi territorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- b. Desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturannya adalah pada jenis fungsi.

Menurut Hanif (2005:5) desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrumen dalam bidang *division of power*. Maksudnya, dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi, yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dalam manajemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik desentralisasi maupun dekonsentrasi bermula dan sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah suatu konsep yang di kotomis, tapi suatu rangkaian kesatuan. Dalam organisasi Negara, tak ada yang sepenuhnya desentralisasi. Karena implementasi dari kedua konsep tersebut tetap dalam lingkup suatu organisasi.

4. Teori Peranan

Peranan berasal dari kata peran yang memiliki makna yaitu seperangkat tingkat di harapkan yang dimiliki oleh yang berkedudukan di masyarakat (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2007:845) “peranan ialah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Kedudukan dan peranan merupakan unsur-unsur baku dalam sistem lapisan, dan mempunyai arti yang penting bagi sistem sosial. Sistem sosial adalah pola-pola yang mengatur hubungan timbal balik antar individu dalam masyarakat dan antar individu dengan masyarakat, dan tingkah laku individu-individu tersebut. Dalam hubungan timbal balik tersebut kedudukan dan peranan individu mempunyai keseimbangan dan kepentingan individu.

Peranan menurut Soekanto (2007:212) Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan, apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.

Peranan yang melekat pada diri seseorang harus di bedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu pada organisasi masyarakat. Peranan lebih banyak menunjukkan pada fungsi penyesuain diri, dan sebagai suatu proses. Jadi seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan (Soekanto,2013;213).

Menurut Soekanto (2013;213) peranan mencakupi tiga hal, yaitu :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam hal ini adalah rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Masih menurut Soekanto (2013;216) pembahasan perihal aneka peranan yang melekat pada individu-individu penting bagi hal-hal sebagai berikut :

1. Peranan-peranan tertentu harus dilaksanakan apabila struktur masyarakat hendak dipertahankan kelangsungannya.
2. Peranan tersebut seharusnya diletakkan pada individu-individu yang oleh masyarakat dianggap mampu melaksanakannya.
3. Dalam masyarakat kadang kala dijumpai individu-individu yang tak mampu melaksanakan perannya sebagaimana diharapkan oleh masyarakat karena mungkin pelaksanaannya memerlukan pengorbanan arti kepentingan-keentingan pribadi yang terlalu banyak.
4. Apabila semua orang dan mampu melaksanakan perannya belum tentu masyarakat akan dapat memberikan peluang yang seimbang.

Peranan berasal dari kata peran, yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pemain. Peran adalah orang yang menjadi atau melakukan sesuatu yang khas, atau “perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat”. Jika ditujukan pada hal yang bersifat kolektif di dalam masyarakat, seperti himpunan, gerombolan, atau organisasi, maka peranan berarti “perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh organisasi yang berkedudukan di dalam sebuah masyarakat”. Peranan (role) memiliki aspek dinamis dalam kedudukan (status) seseorang. Peranan lebih banyak menunjuk satu fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

Menurut Anton Moelyono (dalam www.landasanteori.com), peranan adalah sesuatu yang dapat diartikan memiliki arti positif yang diharapkan akan mempengaruhi sesuatu yang lain. Peranan bersinonim dengan ‘pengaruh’. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ‘pengaruh’ berarti “daya

yang ada atau timbul dari sesuatu (orang, benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan, atau perbuatan seseorang. Jika dikaitkan dengan sesuatu yang bersifat kolektif di dalam masyarakat, maka pengaruh adalah “daya yang ada atau timbul dari organisasi yang ikut membentuk watak, kepercayaan, atau perbuatan masyarakat. Makna peranan secara implisit menunjukkan kekuatan. Kekuatan tersebut berlaku baik secara internal maupun eksternal terhadap individu atau kelompok yang menjalankan peranan tersebut.

Sedangkan Secara umum, pengertian peranan adalah kehadiran di dalam menentukan suatu proses keberlangsungan. (dalam www.landasanteori.com). Sementara itu, Bertrand menyebutkan bahwa "Yang dimaksud dengan peran adalah pola tingkah laku yang diharapkan dari seseorang yang memegang status atau kedudukan tertentu". (dalam www.landasanteori.com). Hal tersebut senada dengan yang dikatakan oleh Slamet (www.landasanteori.com), yang mendefinisikan peranan sebagai “sesuatu perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati suatu posisi dalam masyarakat.

Selanjutnya, Susanto (dalam Jannah : 2009) menyatakan bahwa peranan adalah dinamisasi dari statis ataupun penggunaan dari pihak dan kewajiban atau disebut subyektif. Sedangkan menurut *Berbara* dalam (dalam Jannah : 2009) menyebutkan bahwa peranan adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Peranan dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peranan adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu. Peranan adalah deskripsi sosial tentang

siapa kita dan kata siapa. Peranan menjadi bermakna ketika dikaitkan dengan orang lain, komunitas sosial atau politik. Peranan adalah kombinasi adalah posisi dan pengaruh.

Adapun peranan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dalam menertibkan Prostitusi/tertib sosial menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, seperti :

1. Tindakan preventif seperti memberikan penyuluhan dan pengawasan.
2. Tindakan penertiban seperti memberikan peringatan lisan maupun tertulis.
3. Tindakan refresif seperti melaukan razia.

5. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan (policy) hendaknya di bedakan dengan kebijaksanaan (wisdom), karena kebijaksanaan merupakan suatu aturan yang sudah di tetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Publik adalah masyarakat umum itu sendiri, di atur da di layani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga sekaligus kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya. Pengertian kebijakan publik menurut para ahli adalah Dye dalam Syafiie, (2006;105) dimana di katakan kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu.

Chandler dan Plano dalam Pasolong (2010;38) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik. Kebijakan publik menurut Laswell dan Kaplan dalam Adisasmita (2011;213) kebijakan publik adalah tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah beserta jajarannya dan masyarakat untuk memecahkan suatu masalah tertentu.

Definisi kebijakan publik di atas dapat disimpulkan bahwa : (1) kebijakan public dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) kebijakan harus berorientasi kepada kepentingan publik, (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik (dalam Pasolong, 2010;39)

Kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan erat dengan kebijakan publik. Kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik dalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi pemerintah melainkan lebih dari itu, lebih menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Karena itu terlalu salah bila dikatakan kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses mengambil dan menentukan keputusan pemerintah (Sumaryadi, 2012:83)

Kata kebijakan di terjemahkan dari kata *policy*. Kata *policy* berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta: *policy* (Negara kota) dan *pur* (Kota). Dikembangkan ke dalam bahasa Latin menjadi *politea* (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris pada abad pertengahan, dikenal dengan *policy* yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah. Pada hakekatnya berarti kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengupayakan kebaikan, kemakmuran,

kesejahteraan warga kota atau masyarakat (Sumaryadi, 2010;83). Dye (dalam Santoso, 2012;27) memberikan definisi kebijakan publik sebagai pengalokasikan nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan.

Kebijakan publik sangat erat dengan putusan pemerintahan dalam proses pembangunan. Kebijakan publik menjadi penting apabila kebijakan tersebut dijalankan atau di implementasikan. Salah satu aspek terpenting dalam kebijakan pemerintah selain aspek formulasi dan evaluasi, aspek implementasi kebijakan sangat menentukan kerana implementasi berkaitan dengan bagaimana kebijakan yang di ambil dapat dilaksanakan dan berdaya guna atau efektif karena mencapai sarana hingga kebijakan tersebut mengara pada kebijakan publik.

Menurut Sumaryadi (2010;85) secara etimologis implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement* berarti menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu. Dan *to give* untuk menimbulkan efek/dampak. Implementasi berarti melaksanakan sesuatu yang mempunyai dampak atau hasil bagi publik.

Implementasi kebijakan menurut Agustiono (2008;139) adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan sesuatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan sasaran kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan menurut Sumaryadi (2010;87) adalah suatu aktifitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah di tetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi badan pelaksana melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Implementasi kebijakan publik dalam praktiknya merupakan sebuah proses. Proses kebijakan tidak hanya dalam tahap formulasi saja. Berkaitan dengan proses implementasi kebijakan, Wahab (dalam Sumaryadi, 2010:88) menyebutkan ada tiga unsure penting dalam proses implementasi, yaitu :

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- b. Target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan.
- c. Unsure pelaksana, baik organisasi maupun perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Implementasi kebijakan menurut Santosa (2014:43) adalah aktifitas-aktifitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kewajiban secara efektif. Implementasi ini merupakan suatu pelaksanaan aneka ragam program yang dimaksudkan dalam suatu kebijakan.

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, salah satunya adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III. Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan.

6. Teori Koordinasi

Koordinasi atau dalam Bahasa Inggris *coordination*, berasal dari Bahasa Latin yakni *cum* yang berarti berbeda-beda dan *ordinare* yang berarti penyusunan atau penempatan sesuatu pada seharusnya (Westra dalam Mulyasa, 2002 ; 131)

Penggunaan istilah koordinasi sering dipertukarkan atau dilakukan secara bergantian dengan istilah kerja sama (*cooperation*), padahal koordinasi lebih dari sekedar kerja sama, karena dalam koordinasi juga terkandung sinkronisasi. Sementara kerja sama merupakan suatu kegiatan kolektif dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama. Dengan demikian kerja sama dapat terjadi tanpa koordinasi, sedangkan dalam koordinasi pasti ada upaya untuk menciptakan kerja sama.

Sedikitnya terdapat lima pokok pikiran yang merupakan intisari koordinasi, yaitu kesatuan tindakan atau kesatuan usaha, penyesuaian antar bagian, keseimbangan antar satuan, keselarasan, dan sinkronisasi. Pengkoordinasi merupakan upaya untuk menyelaraskan satuan-satuan, pekerjaan-pekerjaan, dan orang-orang agar dapat bekerja secara tertib dan seirama menuju ke arah tercapainya tujuan tanpa terjadinya kekacauan (*chaos*), penyimpangan, percekocokan, dan kekosongan kerja (*vaccum*). Jadi koordinasi dapat dimaknai sebagai proses penyatupaduan sasaran-sasaran dan kegiatan-kegiatan dari unit-unit lembaga untuk mencapai tujuan lembaga secara efektif dan efisien.

Pada hakikatnya koordinasi merupakan proses penyatupaduan kegiatan yang dilakukan pegawai dan berbagai satuan lembaga sehingga dapat berjalan

selaras dan selaras dan serasi. Dengan begitu, tujuan lembaga secara keseluruhan dapat diwujudkan secara optimal. Koordinasi bukan merupakan tujuan upaya sesaat, tetapi merupakan upaya keseimbangan dan berlangsung terus menerus untuk menciptakan dan mengembangkan kerja sama serta mempertahankan keserasian dan keselarasan tindakan antar pegawai maupun unit lembaga sehingga sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dapat diwujudkan sesuai dengan rencana.

Menurut Ndraha (2003 ;291) koordinasi dapat didefinisikan sebagai proses penyepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur yang berbeda-beda sedemikian rupa sehingga di sisi yang satu semua kegiatan atau unsur itu terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan di sisi lain, keberhasilan kegiatan yang satu tidak merusak keberhasilan yang lain.

Menurut Nitisemito (1989 ; 96) koordinasi adalah tindakan seseorang menejer / pimpinan untuk mengusahakan terjadinya keselarasan antara pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang / bagian yang satu dengan yang lainnya, sehingga diharapkan tidak terjadi kesimpang siuran, ketidak tepatan, serta dobel pekerjaan antara yang satu dengan yang lainnya.

Menurut Malayu (2003 ; 85), “ koordinasi adalah kegiatan mengarahkan, mengintegrasikan, dan mengkoordinasikan unsur-unsur manajemen pekerjaan-pekerjaan para bawahan dengan tujuan organisasi ”.

Selanjudnya menurut Awaludin Djamin (dalam Malayu. 2003 ; 86), “ koordinasi adalah suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam

pelaksanaan tugas-tugas tertentu sedemikian rupa, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu, dan saling melengkapi ”.

Sifat-sifat koordinasi (coordination characteristics)

1. Koordinasi adalah dinamis bukan statis.
2. Koordinasi menekankan pandangan menyeluruh oleh seseorang coordinator (manejer) dalam rangka mencapai sasaran.
3. Koordinasi hanya meninjau suatu pekerjaan secara keseluruhan.

Tujuan koordinasi adalah :

1. Untuk mengarahkan dan menyatukan semua tindakan serta pemikiran kearah tercapainya sasaran perusahaan.
2. Untuk menjuruskan keterampilan spesialis kearah sasaran perusahaan.
3. Untuk menghindari kekosongan dan tumpang-tindih pekerjaan.
4. Untuk menghindari kekacauan dan penyimpangan tugas sasaran.
5. Untuk menghindari tindakan overlapping dari sasaran perusahaan.

Koordinasi dalam pemerintahan pada hakikatnya merupakan upaya memadukan, menyerasikan, menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan beserta segenap gerak, langkah dan waktunya dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran bersama. Koordinasi perlu dilaksanakan mulai dari proses perumusan , kebijaksanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan dan pengendaliannya (Lembaga Administrasi Negara RI 1996 ; 53).

Menurut Lembaga Administrasi Negara RI (1996 ;55), ada beberapa hal yang perlu di perhatikan dalam koordinasi adalah :

1. Koordinasi sudah harus di mulai pada saat perumusan kebijaksanaan.
2. Perlu di tentukan secara jelas siapa yang bertanggung jawab atas semua masalah.
3. Perlu kejelasan wewenang, tanggung jawab, dan tugas unit yang terkait.
4. Perlu di rumuskan program kerja organisasi secara jelas.
5. Perlu di tetapkan prosedur dan tata cara melaksanakan koordinasi.
6. Perlu di kembangkan komunikasi timbal-balik untuk menciptakan kesatuan Bahasa dan kerja sama.
7. Koordinasi akan lebih efektif apabila pejabat yang berkewajiban mengkoordinasikan mempunyai kemampuan.
8. Dalam pelaksanaan koordinasi perlu dipilih sarana koordinasi yang tepat.

Koordinasi harus dilakukan setiap pimpinan organisasi. Koordinasi tidak dapat di paksakan, di perintahkan, tetapi akan lebih baik dengan cara permintaan dan permohonan kepada bawahan. Menurut Malayu (2001 ; 88), cara-cara pimpinan melakukan koordinasi dengan bawahan adalah sebagai berikut :

1. Memberikan keterangan langsung dan cara bersahabat.
2. Mengusahakan agar pengetahuan dan penerimaan tujuan yang akan di capai oleh anggota tidak menurut masing-masing individu anggota dengan tujuannya sendiri-sendiri.

3. Mendorong para anggota untuk bertukar pikiran, mengemukakan ide, dan saran-saran.
4. Mendorong pada anggota untuk berpartisipasi dalam pertemuan.

Selanjutnya menurut Handyaningrat (dalam Mulyasa 2002 ; 132) mengemukakan karakteristik koordinasi sebagai berikut :

- a. Tanggung jawab koordinasi terletak pada pimpinan. Oleh karena itu, koordinasi menjadi wewenang dan tanggung jawab pimpinan sehingga dapat di katakana bahwa pimpinan bias berhasil jika melkukan koordinasi.
- b. Koordinasi adalah kerja sama. Hal ini disebabkan kerja sama merupakan sarat mutlak terselenggaranya koordinasi.
- c. Koordinasi merupakan proses yang terus menerus (*continue process*), dan keseimbangan dalam rangka mewujudkan tujuan lembaga.
- d. Pengaturan usaha kelompok secara teratur. Hal ini disebabkan koordinasi adalah konsep yang di terapkan di dalam kelompok, bukan usaha individu melainkan sejumlah individu yang bekerjasama di dalam kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- e. Kesatuan tindakan merupakan inti koordinasi. Pimpinan merupakan pengatur usaha-usaha dan tindakan-tindakan setiap individu sehingga di peroleh keserasian dalam mencapai hasil bersama.
- f. Tujuan koordinasi adalah tujuan bersama (*common purpose*). Kesatuan usaha yang meminta kesadaran semua pihak untuk berpartisipasi secara aktif melaksanakan tujuan bersama sebagai kelompok tempat mereka bekerja.

Karakteristik koordinasi sebagaimana di uraikan di atas, menunjukkan bahwa keselarasan tindakan perlu selalu di upayakan untuk mencapai tujuan bersama, dan koordinasi yang tidak memadai tidak datang begitu saja tetapi perlu di kondisikan, di bina, di jaga, serta di kembangkan secara terus-menerus dan berkesinambungan.

Koordinasi akan berlangsung secara efektif apabila di laksanakan secara terus menerus dan berkesinambungan dari tahap awal sampai akhir pekerjaan. Mengupayakan hubungan dan pertemuan-pertemuan diantara berbagai pihak yang terkait, serta mengembangkan keterbukaan sehingga jika terdapat perbedaan pandangan dapat di diskusikan dan di pecahkan bersama.

7. Ketentraman dan ketertiban

Ketentraman dan ketertiban berasal dari kata dasar “tentram” dan “tertib” yang pengertiannya menurut Poewadarminta adalah “ Tentram ialah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam kekacauan) misalnya di daerah yang aman, orang-orang bekerja dengan senang, tenang. Ketentraman artinya keamanan, ketenangan (pikiran). Selanjutnya tertib ialah aturan, tertib hukum yaitu aturan yang berkaitan dengan hukum. Ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, perilaku yang baik dalam pergaulan, kesadaran serta teratur baik.

Menurut J.S Badudu dan Z.M Zaain mendefinisikan bahwa ketentraman dan ketertiban adalah suatu keadaan yang aman dan teratur, tidak datang kerusuhan dan kekacauan sehingga daerah-daerah aman dan orang-orang di

daerah tersebut bekerja dengan tenang dan teratur sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Menurut Ermaya Suradinata ketentraman dan ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintahan dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketentraman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku yang menyebabkan terganggunya ketentraman dan ketertiban di masyarakat.

8. Satuan Polisi Pamong Praja

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, mengenai ketentuan umum di sebutkan Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya di singkat Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Peraturan Daerah (Perda) dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Definisi pamong praja menurut (Wasistiono 1999) adalah aparatur pusat maupun daerah yang di didik secara khusus untuk menjalankan tugas pemerintah dengan kopetensi dasar koordinasi, kolaborasi, dan konsensus, dalam rangka memberikan pelayanan umum serta menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 fungsi Satpol PP adalah :

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.
- b. Pelaksanaan kebijakan penegakan Perda dan Peraturan Kepala Daerah.

- c. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah.
- d. Pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Masyarakat.
- e. Pelaksanaan Koordinasi Perlindungan Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, atau aparaturnya lainnya.

Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010.

9. Penyakit Masyarakat (Prostistusi)

Penyakit masyarakat adalah semua perilaku sejumlah warga masyarakat yang tidak sesuai dengan nilai dan norma sosial yang berpengaruh terhadap kehidupan warga masyarakat.

Adapun jenis-jenis penyakit masyarakat adalah sebagai berikut :

a. Minum - Minuman Keras

Minum-minuma keras atau sering disebut dengan miras adalah.Minuman yang mengandung alkohol. Meminum minuman beralkohol dalam jumlah banyak dapat menimbulkan mabuk bahkan tidak sadarkan diri, karena alkohol berpengaruh terhadap kerja dan fungsi susunan syaraf. Pengaruh alkohol mengakibatkan perilaku emosional, tidak terkendali dan agresif.

b. Judi

Judi merupakan kegiatan permainan yang bertujuan memperoleh uang tanpa bekerja dan hanya mengandalkan faktor spekulasi. Pemain judi selalu dilatarbelakangi oleh masalah ekonomi yang bertujuan memperoleh uang secara cepat tanpa bekerja melalui suatu permainan. Kebiasaan berjudi akan

membentuk seseorang tumbuh menjadi pribadi yang cenderung emosional, tidak sabar, tidak mau berpikir logis dan pemalas.

c. Narkoba

Istilah narkoba merupakan singkatan dari narkotika dan obat-obatan terlarang. Menurut Dr. Siregar istilah narkotika berasal dari bahasa Yunani, yakni dari kata “narkotikos” yang berarti keadaan seseorang yang kaku seperti patung atau tidur. Orang yang menyalah gunakan pemakain narkoba merupakan bentuk penyalah gunaan yang bukan hanya merusak diri sendiri, tetapi juga mengganggu lingkungan sosial akibat yang ditimbulkan dari ketergantungan terhadap narkoba.

d. PSK

Pekerja seks komesil (PSK) Merupakan salah satu bentuk penyakit sosial yang tertua di dunia. Kegiatan PSK yang di sebut sebagai prostitusi telah dikenal sejak jaman Romawi Kuno. Pada umumnya kegiatan prostitusi berlatar belakang pada faktor kesulitan ekonomi.

Prostitusi berasal dari bahasa latin *pro-stituere* atau *pro-stauree* yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundulan, percabulan, dan pergendakan. Perkins dan Bennet dalam Koendjoro mendefinisikan pelacuran sebagai transaksi bisnis yang di sepakati oleh pihak yang terlibat sebagai suatu yang berdifat kontrak jangka pendek yang memungkinkan satu orang atau lebih mendapatkan kepuasan seks dengan metode yang beraneka ragam.

Selain defenisi di atas dengan rumusan kalimat yang berbeda, Kartono (2013;216) menjabarkan definisi prostistusi adalah :

- a. Prostistusi adalah bentuk penyimpangan seksual, dengan pola-pola organisasi implus/dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (prosmiskuitas) di sertai eksploitasi dan komersialisasi seks yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.
- b. Prostistusi merupakan peristiwa penjualan diri (persundalan) dengan jalan memperjual belikan badan, kehormatan dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu-nafsu seks dengan imbalan pembayaran.
- c. Prostistusi ialah perbuatan perempuan atau laki-laki yang menyerahkan dirinya untuk berbuat cabul secara seksual dengan mendapatkan upah.

Pelaku prostistusi di sebut dengan prostitute atau yang lebih kita kenal dengan pelacur atau sundal. Pelacur dapat berasal dari kalangan wanita yang lebih di kenal dengan wanita tuna susila (WTS) dan dari kalangan laki-laki yang lebih di kenal dengan sebutan “gigolo”.

Menurut Bonger (dalam Kartono, 2013;214) memberikan definisi prostistusi sebagai gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan perbuatan-perbuatan seksual sebagai mata pencaharian.

Ciri-ciri pelacuran menurut Kartono (2013;239) menyatakan ciri-ciri khas dari pelacuran ialah sebagai berikut :

- a. Wanita, lawan pelacuran adalah gigolo (palucur pria)
- b. Cantik, ayu, rupawan, manis, aktraktif, menarik, baik wajah maupun tubuhnya. Bisa merangsang selera kaum pria.
- c. Masih muda-muda

- d. Pakaian sangat mencolok, beraneka warna, sering aneh/eksentrik untuk menarik perhatian kaum pria. Mereka itu sangat memperhatikan penampilan lahiriyahnya, yaitu : wajah, rambut, pakaian, alat komestik, dan parfum yang merangsang.
- e. Bersifat sangat mobile, kerap berpindah dari tempat/daerah yang satu ke daerah yang lainnya.

Banyak studi yang telah dilakukan oleh para ahli untuk mendapatkan jawaban mengenai faktor yang mempengaruhi perempuan menjadi pelacur. Weibsbreg (Koentjoro,2004) menemukan adanya tiga motif utama yang menyebabkan perempuan memasuki dunia pelacuran, yaitu :

- a. Motif psikoanalisis menekankan aspek neurosis pelacuran, seperti bertindak sebagaimana konflik Oedipus dan kebutuhan untuk menentang standar orang tua dan sosial.
- b. Motif ekonomi secara sadar menjadi faktor yang memotifasi. Motif ekonomi ini yang di maksud adalah uang.
- c. Motif situasional, termasuk di dalamnya penyalahgunaan kekuasaan orang tua, penyalahgunaan fisik, merendahkan dan buruknya hubungan dengan orang tua.

Weisberg juga meletakkan pengalaman di awal kehidupan, seperti pengalaman seksual diri dan peristiwa traumatik sebagai bagian dari motivasi situasional. Dalam banyak kasus di temukan bahwa perempuan menjadi pelacur karena telah kehilangan keperawanannya sebelum menikah atau hamil diluar dikah (sumber:eprients.uny.ac.id.)

Berbeda dengan pendapat di atas, Greenwald (Koentjoro, 2004;53) mengemukakan bahwa faktor yang melatarbelakangi seseorang untuk menjadi pelacur adalah faktor kepribadian. Ketidakhadiran akibat pola hidup, pemenuhan kebutuhan untuk membuktikan tubuh yang menarik melalui kontrak seksual dengan bermacam-macam pria, dan sejarah perkembangan cenderung mempengaruhi perempuan menjadi pelacur (sumber:eprients.uny.ac.id.)

Kemudian secara rinci Kartono (2013;45) menjelaskan motif-motif yang melatarbelakangi pelacuran pada wanita adalah sebagai berikut :

- a. Adanya kecenderungan melacurkan diri pada banyak pria untuk menghindari diri pada kesulitan hidup, dan mendapatkan kesenangan melalui jalan pendek. Kurang perhatian, kurang pendidikan, dan buta huruf sehingga menghalalkan pelacuran. Adanya nafsu-nafsu seks yang abnormal, tidak terintegrasi dalam kepribadian, dan keroyalan seks. Hysteris dan hyperseks sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks satu pria/suami.
- b. Tekanan ekonomi, faktor kemiskinan, dan pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, khususnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik.
- c. Aspirasi materi yang tinggi pada diri wanita dan kesenangan dan ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah. Ingin hidup bermewah-mewah namun malas kerja.
- d. Konflik terhadap perasaan-perasaan inferior. Jadi ada adjustment yang negatif, terutama sekali terjadi pada masa puber dan adolesens. Ada keinginan untuk melebihi kakak, ibu sendiri, teman.
- e. Rasa ingin tau gadis-gadis cilik dan anak-anak puber pada masalah seks, yang kemudian tercebur ke dunia pelacuran oleh bujukan bandit-bandit seks.
- f. Anak gadis memberontak terhadap otoritas orang tua yang menekankan banyak tabu dan peraturan seks, juga memberontak terhadap masyarakat dan norma-norma susila yang dianggap terlalu mengekang diri anak-anak remaja, mereka lebih menyukai pola seks bebas.
- g. Pada masa kanak-kanak pernah melakukan relasi seks atau suka melakukan hubungan seks sebelum perkawinan (ada premarital seks relation) untuk sekedar iseng atau untuk menikmati.
- h. Gadis-gadis dari daerah slum (perkampungan-perkampungan yang kurang mampu dan kotor dengan lingkungannya yang immoral yang sejak kecilnya selalu melihat persenggaman orang-orang dewasa secara kasar dan terbuka, sehingga terkondisikan mentalnya dengan tindakan-tindakan asusila. Lalu menggunakan mekanisme promiskuitas/pelacuran untuk mempertahankan hidupnya.
- i. Bujuk rayu kaum laki-laki dan para calo, terutama yang menjajikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi.
- j. Banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk : film-film baru, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktikkan seks.
- k. Gadis-gadis pelayan toko dan pembantu rumah tangga tunduk dan patuh melayani kebutuhan-kebutuhan seks dari majikannya untuk tetap mempertahankan pekerjaan.
- l. Penundaan perkawinan, jauh sesudah kematangan biologis, disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan standar hidup yang tinggi, memilih lebih suka melacurkan diri daripada kawin.
- m. Disorganisasi dan disintegrasi dari kehidupan keluarga, broken home, ayah dan ibu lari, kawin lagi dengan atau hidup bersama dengan partner lain.

Sehingga anak gadis merasa sengsara batinnya, tidak bahagia, membrontak, lalu menghibur diri terjun kedalam dunia pelacuran.

- o. Mobilitas atau jabatan kaum laki-laki dan tidak sempat membawa keluarganya.
- p. Adanya ambisi-ambisi besar pada diri wanita untuk mendapatkan status sosial yang tinggi, dengan jalan yang mudah tanpa kerja yang berat, tanpa suatu skill atau keterampilan khusus.
- q. Ada anggapan bahwa wanita lebih di butuhkan di dalam bermacam-macam permainan cinta, baik sebagai iseng belaka maupunn sebagai tujuan-tujuan dagang.
- r. Pekerjaan sebagai pelacur tidak membutuhkan keterampilan/skill, tidak memerlukan inteligensi tinggi, kemudahan dan keberanian.
- s. Anak-anak gadis dan wanita-wanita muda yang kecanduan obat bius (ganja, morfin, heroin, candu, likeur/minuman dengan kadar alkohol tinggi, dan lain-lain). Banyak menjadi pelacur untuk mendapatkan uang pembeli obat-obatan tersebut. Oleh pengalaman-pengalaman traumatis (luka jiwa) dan shok mental misalnya gagal dalam bercinta atau perkawinan di madu, di tipu sehingga muncul kematangan seks yang telalu dini dan abnormalitas seks.
- t. Ajakan teman-teman sekampung/sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia pelacuran.

Dari pendapat-pendapat di atas, maka dapat di simpulkan bahwa faktor-faktor yang melatar belakangi seseorang memasuki dunia pelacuran dapat di bagi menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berupa rendahnya standar moral dan nafsu seksual yang di miliki orang tersebut. Sedangkan faktro eksternal berupa kesulitan ekonomi, korban penipuan, korban kekerasan seksual dan keinginan memperoleh status yang lebih tinggi.

Dalam bagian ini akan di ketengahkan secara garis besar beberapa pola prostistusi sebagai berikut :

- a. Pelacur Bordir : yaitu praktek pelacuran, dimana para pelacur dapat di jumpai di tempat-tempat tertentu, berupa rumah-rumah yang dinamakan bordilm yang mana tiap bordil di jumpai di miliki oleh orang-orang yang namanya germo.
- b. Pelacur panggilan (Call Girl Prostistution) praktek pelacuran dimana pelacur di panggil atau di pesan ketempat lain yang telah di tentukan mungkin di hotel atau wisma di daerah tersebut. Pelacuran panggilan biasanya di

koordinir secara rapi dan terselubung. Namun ada pula wanita-wanita yang secara individual via telepon atau perantara-perantara (calo-calo).

- c. Pelajur jalan (Prostitution Street) ini merupakan bentuk prostitusi yang panjang menyoolok. Kota-kota besar kerap kali orang dengan mudah dapat menjumpai wanita yang berdandan dan berbaris menyoolok, seolah-olah menjajakan diri, untuk di bawa oleh yang menghendaknya. Biasanya pelacur jalan di bawa ke hotel-hotel murahan, atau ke bordil atau kemana saja sesuka yang membawa.

Disamping itu terdapat prostitusi “prostitusi semu” atau prostitusi terselubung, biasanya berkedok pada beberapa kegiatan yang di ijinan atau di abaikan seperti umpamanya tukang pijat muda dan cantik yang menunggu di hotel-hotel ada di antaranya yang melakukan pelayanan lebih dari sekedar memijat, juga di beberapa tempat-tempat seperti karaoke di antaranya melakukan tugas sampingan lebih dari sekedar dansa atau teman minum.

Pelacuran meliputi yang dilakukan secara terang-terangan dan diam-diam. Dalam golongan pertama dapat dimasukan pelacuran dalam arti sempit, yang menjalankan pelacuran baik sebagai pekerjaan tetap atau yang tidak tetap. Menurut tempat dan tarif yang mereka pungut, maka mereka dapat di bagi lagi menjadi tiga golongan, yaitu :

1. Golongan rendah. (a) pelacur yang bergelandangan di tempat-tempat umum dan bisa disebut street prostitute. (b) pelacur yang bersarang di tempat-tempat pelacuran di kampung tarifnya amat rendah, sebagai langganan umumnya adalah buruh-buruh pabrik, pedagang kecil, atau pekerjaan-pekerjaan orang yang berpenghasilan masih dibilang kecil, tetap kadang-kadang terdapat pula tingkat yang punya duit atau pemuda-pemuda iseng yang hanya ingin melepaskan seksualnya dengan pelacur-pelacur tersebut. Golongan ini merupakan bahaya dari masyarakat baik oleh karena itu sebagian besar di hinggapi penyakit kelamin karena tidak di tempatkan di bawa pengawasan dokter, maupun dapat merusak jiwa dan kesehatan pemuda-pemuda tersebut.
2. Golongan menengah, pelacur yang bersarang di rumah-rumah penginapan atau rumah-rumah bordil yang cukup baik biasanya berparas cantik, berdandan baik dan mempunyai tingkah laku yang lebih sopan, tarifnya lebih tinggi dari golongan (a), yang menjaja lagi umumnya golongan berduit, pada golongan

ini mereka sangat memerhatikan kesehatannya, dan sering memeriksakan dirinya ke dokter, sehingga tidak di khawatirkan lagi kesehatannya.

3. Golongan atas, pelacuran yang bersarang di hotel-hotel besar, atau pelacur yang mempunyai rumah sendiri. Paras pakain lebih sempurna jika di bandingkan dengan golongan yang lainnya, dan tarifnya pun lebih tinggi. Di dalam golongan ini dapat di sediakan pelacur-pelacur yang menyediakan dirinya untuk di panggil atau pesanan, umumnya mereka sangat memerhatikan perawatan medis. (sumber:www.Kesimpulan.com/prostistusi).

Dalam golongan kedua dapat di sebut mereka yang tidak secara langsung terang-terangan tetapi secara diam-diam melakukan pelacuran, mereka yang sekedar mencari tambahan penghasilan merupakan amatrices, luasnya pelacuran semacam ini sukar di ketahui dan merupakan bahaya yang tidak tampak. Dalam golongan ketiga dapat di masukan mereka yang melakukan pelacuran sekedar mencari pengalaman, yang bisa di lakukan orang baik-baik, kadang-kadang bersuami, dengan maksud untuk meningkatkan status sosialnya. Disamping golongan-golongan tersebut dapat pula di sebut praktek prostistusi yang bercorak ragamnya dari seorang babu hingga istri-istri simpanan. Berikut adalah bentuk-bentuk prostistusi :

1. Pelacuran yang tidak terorganisir, si pelacur bebas menentukan tindakannya baik dalam pembiayaan kebutuhan hidupnya maupun dalam penerimaan uang. Paling-paling ia membayar untuk perantara dan lain-lain, ia memodali dirinya untuk keperluannya tidak terikat oleh suatu pihak. Kalau kebetulan yang berada di bordil atau rumah seorang germono pun hanya perjanjian dengan si germono saja mengenai pembagian hasil dan lain-lain. Namun setiap saat ia bisa kembali ke kampung atau pergi kemana saja.

2. Pelacur yang teroganisir, pelacur-pelacur setelah datang kesatu tempat tertentu, terikat atau mengikatkan diri pada suatu “pengusaha” tertentu yang akan mengurus segala sesuatunya dan menentukan dimana si pelacur harus menjalankan perannya. Para pelacur tidak berhubungan diri dengan masyarakat sekitarnya maupun dengan yang berwajib. Segala di urus oleh pengusaha yang mempunyai kaki tangan yang bertindak sebagai perantara, perlindungan dan lain-lain.

10. Warung Remang-remang

Adalah suatu tempat memiliki fasilitas tempat duduk, hiburan musik, menyediakan makanan dan minuman, dengan menggunakan penerangan (cahaya lampu) yang remang.

Hampir di setiap daerah di Indonesia, terutama di perkotaan, sering ditemukan “Warung Remang-Remang”. Disebut remang-remang, karena warung ini hanya memfasilitasi listrik seadanya. Para pengguna jalan kerap memanfaatkan warung ini untuk melepas lelah, minum kopi sejenak agar mata tetap cerah selama berpergian jauh. Tetapi belakangan ini warung ini di imbuhi konotasi negatif. Pasalnya, selain karena penerangan kurang, letak tempat ini lumayan terpencil, terlindung belukar bertungkai tinggi atau bahkan di area hutan. Tidak jarang, warung “remang-remang” dijadikan lokasi praktik prostitusi ilegal. Entah bagaimana asal usulnya remang yang berarti bulu kudk bisa juga berarti agak gelap. Lalu berkembanglah istilah remang-remang yang artinya gelap, temaram menjadi sebuah konotasi negatif. Remang-remang jika dipasangkan dengan kata warung menjadi warung remang-remang, warung remang-remang berkonotasi

sebagai warung yang awalnya berada di tempat yang agak sepi, buka setelah senja dan biasanya menjual minuman keras.

Selanjutnya, warung remang-remang menjadi sebuah “ikon” tempat transaksi berbagai hal, mulai dari minuman keras, narkoba dan juga seks. Awalnya warung remang-remang begini tumbuh subur di daerah pinggiran kota atau tengah rempat yang jauh dari keramaian. Tetapi sekarang warung plus-plus ini tidak lagi bersembunyi dan jauh di pelosok, sekarang warung remang-remang bahkan banyak yang dekat dengan pemukiman.

11. Hadist tentang prostitusi

Kota Pekanbaru sekarang dijuluki Kota Madani yang sebelumnya dijuluki Kota Bertuah maksud dari kata Madani mengartikan Kota Pekanbaru merupakan kota yang berisikan masyarakat agamis dan berperadaban, berkualitas dan berkemajuan.

Dibalik semua itu, tentunya masih ada sejumlah catatan kecil yang perlu dilihat dan tentunya membuka mata hati semua, terutama masyarakat kota Pekanbaru Riau.

Perubahan, seperti mengubah Pekanbaru dengan julukan Kota Bertuah menjadi Pekanbaru Kota Madani. Kota Madani yang menurutnya cukup sesuai, namun dengan makna kata Madani sangat bertolak belakang.

Bagi masyarakat kota ini, pengertian madani tidak lain adalah kota yang bernuansa kemelayuan dan identik dengan agamanya, Islam. Penduduk beragama islam di Kota Pekanbaru merupakan mayoritas.

Saat ini tidaklah demikian, seluruh ceruk kota Pekanbaru tidak lagi demikian. Mulai tempat hiburan yang berbau maksiat, dari warung tuak sampai karaoke di ruko-ruko terus menjamur, belum lagi wisma dan hotel, yang rata-rata penghuninya saat mulai memasuki akhir pekan tak lain ada para kawula muda, mulai dari tingkat SMA, mahasiswa serta dari luar kota yang sengaja menumpahkan maksiat ke ibukota Provinsi Riau ini.

Dengan nama Pekanbaru Kota Madani Kota Pekanbaru yang menitik beratkan pengembangan pada sektor kualitas SDM diantaranya melalui bidang keagamaan dan pendidikan. Nyata itu semua masih jauh yang diharap, kendati pendidikan di ibukota Provinsi Riau terus berkembang, seiring perkembangan zaman. Akan tetapi, tingkat keagamaan masih sangat jauh yang diharapkan. Mulai dari kos, homestay, Wisma, hotel melati sampai hotel berbintang sangatlah bebas untuk berbuat maksiat. Semuanya bisa dibuktikan, gampangya membawa masuk yang bukan mukhrim ke tempat-tempat tersebut.

Gelar Kota Madani untuk Kota Pekanbaru menjadi lebih luas, seperti program Smart City, Entrepreneur City atau sebutan lainnya asal mencerminkan kebaikan. Namun mirisnya, tempat-tempat maksiat di kota ini terkesan dibiarkan. Contoh sederhana, lokasi sekitar Main Stadion. Saat ini, sepanjang jalan tersebut ramai dijadikan wisata remang-remang.

Kita bisa melihat saat malam minggu dan malam lainnya, ditempat gelap-gelap sepanjang jalan stadion utama ini sangat rawan maksiat. Dipinggir jalan berjajar para pedagang, seperti jagung bakar, pisang bakar, serta makanan ringan lainnya. Namun, para penjual menyediakan lokasi santai di lahan kosong sepanjang jalan tersebut. Disini para pedagang menyediakan kursi dan meja alakadarnya di alam terbuka dengan suasana nyaris tanpa penerangan.

Disinilah lokasi pacaran anak muda yang paling murah dan gampang berbuat maksiat. Karena suasana gelap, kadang hanya terdengar suara cekikikan tapi tidak terlihat wujudnya.

Berikut ini adalah hadist yang menyatakan pelarangan terhadap prostistusi, sebagai berikut :

32 وَ لَا تَقْرَبُوا الزَّوْنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً، وَ سَاءَ سَبِيلًا. الاسراء:

Dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji, dan suatu jalan yang buruk. [QS. Al-Israa' : 32]

Adapun Penelitian terdahulu yang meneliti tentang penyakit masyarakat dan prostistusinadalah sebagai berikut :

Tabel II.I : Penelitian Terdahulu Tentang Penyakit Masyarakat Dan Prostistusi.

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Perbedaan
1.	Hendri (2015)	Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar Dalam Menanggulangi Penyakit Masyarakat (Studi di Kecamatan Tapung)	<ul style="list-style-type: none"> - Lokasi penelitian di Tapung Kab.Kampar - Tipe Kuantitatif - Teori Sarwono, (2006;203) - Menanggulangi - Teknik penarikan sample aksidental sampling
2.	Sri Rahayu Nita (2016)	Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melakukan Penanganan Penyakit Masyarakat Di Kecamatan Kandis Kabupaten Siak	<ul style="list-style-type: none"> - Lokasi penelitian di Kandis, Kab Siak - Kuantitatif - Penanganan - Penariuk sample metode sensus
3.	Ariko (2016)	Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melaksanakan Pengawasan Terhadap Warung Remang-Remang Dan Kafe Di Kecamatan PangkalaN Lesung Kabupaten Pelalawan.	<ul style="list-style-type: none"> - Lokasi penelitian di Pangkalan Lesung, Kab Pelalawan - Tipe Kuantitatif - Teori Gross (Berry, 2003;105) - Pengawasan - Metode sensus

B. Kerangka Pikir

Berdasarkan variabel penelitian kemudian di ukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan menjelaskan hubungan di antara unsur-unsur tersebut agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna.

Gambar II.I : Model Kerangka Pikir Penelitian Tentang “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penertiban Penyakit Masyarakat Pada Warung Remang – Remang Di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru”.



C. Konsep Operasional

Untuk memberi suatu pemahaman agar memudahkan penelitian, maka perlu adanya beberapa batasan penelitian dan fokus penelitian ini yang di operasionalkan melalui indikator sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut azas ekonomi dan tugas pembantuan dengan

prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.

2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
3. Peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus di laksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dalam menertibkan Prostistusi di warung remang-remang yang ada di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru.
4. Satuan Polisi Pamong Praja yang dimaksud di sini adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban dan ketentraman masyarakat.
5. Satuan Polisi Pamong Praja yang dimaksud di sini adalah Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya di singkat Satpol PP Kota Pekanbaru yang berada di Jalan Jendral Sudirman.
6. Ketertiban dan ketentraman masyarakat yang dimaksud di sini adalah keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan dengan tentram, tertib dan teratur.
7. Prostistusi yang dimaksud di sini adalah seseorang yang bertugas memberikan layanan hubungan seksual demi imbalan uang.
8. Penyakit masyarakat yang dimaksud di sini adalah semua perilaku sejumlah warga masyarakat yang tidak sesuai dengan nilai dan norma sosial yang berpengaruh terhadap kehidupan warga masyarakat atau yang sering disebut dengan prostitusi

9. Warung remang-remang yang dimaksud di sini adalah tempat-tempat hiburan malam yang berada di wilayah Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru.
10. Tindakan preventif disini adalah tindakan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dengan memberikan penyuluhan dan melakukan pengawasan dan menertibkan prostistusi yang terjadi di Warung remang-remang di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru.
11. Tindakan refrensif di sini adalah tindakan yang di lakukan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dengan cara melakukan razia ke warung remang-remang yang terdapat prostistusi.
12. Tindakan penertiban dengan cara memberikan peringatan secara lisan atau tertulis pada pihak pemilik warung yang berada di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru

D. Operasionalisasi Variabel

Tabel II.2 : Operasional Variabel Penelitian Tentang “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penertiban Penyakit Masyarakat Pada Warung Remang – Remang Di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru”.

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penelitian
1	2	3	4
Peranan adalah merupakan aspek dinamis kedudukan, apabila seseorang melakukan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan. Soekanto (2007:21	Peranan	1. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan perda	a. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan pengawasan oleh satpol PP terkait dengan perlindungan masyarakat. b. Mendeskripsikan tentang program-program yang akan di laksanakan oleh Satpol PP terkait tentang penyakit masyarakat.

1	2	3	4
		2. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban di daerah	a. Melakukan tindakan preventif, refrensif, penertiban b. Pemberian sanksi bagi yang melanggar ketentraman dan ketertiban
		3. Pelaksanaan kebijakan penegakan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah	a. Melakukan razia b. Melakukan sosialisasi tentang perda pelarangan penyakit masyarakat.
		4. Pelaksanaan perlindungan masyarakat	a. Melakukan penanganan terhadap masyarakat yang melanggar hukum. b. Melakukan penanganan terhadap warga masyarakat yang mengganggu ketentraman dan ketertiban.
		5. Pelaksanaan koordinasi penegakan perda dan peraturan kepala daerah	a. Penegakan perda b. Ketentraman dan ketertiban di masyarakat
		6. Pengawasan terhadap masyarakat aparaturnya atau badan hukum agar menaati perda	a. melakukan sosialisasi terhadap warga masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum. b. larangan pekat.

Sumber : Modifikasi penulis 2018