

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya peraturan-peraturan daerah yang bernuansakan syari'ah tidak dapat dipisahkan dengan adanya konsep desentralisasi yang merupakan bagian dari konsekuensi demokratisasi. Menurut Imawan (dalam Haris, 2005: 39) demokratisasi itu sendiri merupakan fase perubahan tatanan dan struktur pemerintahan dari otoriter menjadi tatanan dan struktur pemerintahan yang demokratis. Dimana dengan cara demokratisasi inilah hak-hak warga negara untuk berpendapat maupun bersuara lebih diperluas sehingga tidak adanya kesenjangan hak-hak politik bagi warga negara. Konsep desentralisasi itu sendiri sangat erat hubungannya dengan otonomi daerah. Hal ini dikarenakan konsep otonomi daerah merupakan pengaktualisasian dari adanya kebijakan desentralisasi. Sehingga desentralisasi di negara ini hanya dapat dilaksanakan melalui penyelenggaraan otonomi daerah.

Bergulirnya otonomi daerah pada tahun 1999 ditandai dengan lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut telah memberikan otonomi seluas-luasnya pada daerah terutama di kabupaten/kota. Sehingga daerah dapat mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, peluang politik guna untuk meningkatkan kualitas demokrasi di daerah dan juga

percepatan pembangunan di daerah (Syaukani dkk, 2002: 211). Otonomi daerah ialah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan daerahnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Seiring dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai bentuk kebijakan otonomi daerah inilah maka daerahpun berlomba-lomba untuk mengatur dan mengurus semua urusan yang berkaitan dengan daerahnya masing-masing dalam bentuk peraturan daerah. Termasuk keinginan sebagian dari masyarakat untuk melahirkan perda-perda yang bernuansakan syariah (Alim, 2010: 120).

Al-Barbasy (2018: 3-4) menyatakan bahwa pasca Orde Baru gugatan terhadap Pancasila muncul kembali. Hal ini ditandai dengan adanya respon oleh kelompok Islam dari berbagai partai Islam maupun ormas Islam. Kelompok Islam tersebut kembali mengusung dan memperjuangkan Piagam Jakarta untuk dimasukkan dalam Pembukaan dan Pasal 29 UUD 1945 walaupun akhirnya masih harus mengalami kegagalan. Akan tetapi kegagalan tersebut tidak menyurutkan niat kelompok Islam untuk tetap memperjuangkan Piagam Jakarta karena politik paca Orde Baru dinilai telah memberikan ruang politik yang luas untuk memperjuangkan apa yang diinginkan sebagai ideal dari politik Islam yang salah satu bentuknya dengan Perda Syariah. Adapun beberapa peraturan yang bernuansakan Islam atau yang lebih dikenal dengan Perda Syariah yang ada di Kota Yogyakarta salah satunya yaitu Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Pelacuran di Tempat Umum, Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1953 tentang Izin Penjualan Minuman Keras dan Pemungutan Pajak Atas Izin Menjual Minuman Keras dalam

Daerah Kota Yogyakarta dan Perda DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan.

Yogyakarta merupakan salah satu kota yang berpredikat sebagai kota pendidikan, budaya dan pariwisata. Predikat sebagai kota pendidikan menandakan bahwa Kota Jogja sebagai kota yang mempunyai kualitas pendidikan yang baik sehingga banyak dicari oleh para mahasiswa maupun pelajar dari berbagai daerah. Menurut Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta pada tahun 2015 jumlah penduduk yang melakukan perpindahan pencatatan sipil ke Kota Yogyakarta mengalami penurunan. Akan tetapi setiap tahun ajaran baru, jumlah perpindahan penduduk ke Kota Yogyakarta terus meningkat. Perpindahan penduduk ke Kota Yogyakarta untuk urusan pendaftaran sekolah lebih mendominasi sehingga jumlah pendatang kebanyakan dari kalangan pelajar dan mahasiswa (Disdukcapiljogja.go.id, 22 Juli 2015). Kemudian jumlah mahasiswa yang ada di Jogja mencapai 298 ribu orang dengan 85% adalah mahasiswa pendatang dari berbagai daerah (TribunJogja.com, 15 Januari 2014).

Berdasarkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta pada tahun 2018 mayoritas masyarakat Kota Yogyakarta beragama Islam. Dengan jumlah penduduk mencapai 412.437 jiwa atau 82,99% masyarakat Kota Yogyakarta beragama Islam (Disdukcapiljogjaprovo.go.id, 2018). Selain karena mayoritas penduduknya beragama Islam Yogyakarta juga merupakan basis dan didirikannya organisasi Islam yaitu Muhammadiyah sebagai salah satu organisasi Islam yang besar dan berpengaruh di Indonesia. Tingginya jumlah pendatang yang

masuk ke Kota Yogyakarta baik yang didominasi oleh kalangan mahasiswa, pelajar maupun wisatawan asing juga turut membuat tingginya kasus prostitusi dan miras yang terjadi di Kota Yogyakarta.

Dinas Kesehatan DIY pada tahun 2015 mendata ada 1.078 remaja usia sekolah di Yogyakarta yang melakukan persalinan. Dengan jumlah 976 diantaranya adalah akibat hamil di luar nikah. Angka kehamilan di masing-masing daerah adalah Bantul 276 kasus, Kota Yogyakarta 228 kasus, Sleman 219 kasus, Gunung Kidul 148 kasus dan Kulon Progo 105 kasus (krjogja.com, 26 Oktober 2016). Dengan demikian dari angka tersebut membuktikan bahwa hamil diluar nikah yang tidak lain adalah pergaulan bebas yang terjadi di Kota Yogyakarta masih cukup tinggi. Sebagai kota pelajar dan pendidikan tentu di Kota Yogyakarta banyak terdapatnya berbagai macam kos-kosan sebagai tempat tinggal para pelajar maupun mahasiswa perantauan. Akan tetapi dengan banyaknya kos-kosan yang ada justru disalahgunakan untuk dijadikan tempat hubungan seks. Hubungan seks diluar nikah yang terjadi di Yogyakarta pada rentan usia 14 hingga 21 tahun lebih tinggi daripada Jakarta yang berkisar pada angka 53% yang sudah melakukan hubungan seks diluar nikah pada usia yang sama (Tribunnews, 24 Desember 2017).

Berkembangnya teknologi yang semakin maju ikut serta membuat pola pelanggaran asusila pergaulan bebas yaitu hubungan seks bebas juga semakin berkembang. Di Kota Yogyakarta prostitusi tidak hanya dilakukan pada tempat-tempat prostitusi saja, akan tetapi terjadi secara online dan bahkan di hotel-hotel berbintang, kos-kosan dan tempat hiburan lainnya. Dalam perkembangannya kini para pelaku tidak hanya berstatus sebagai pekerja seks saja tetapi juga berstatus

sebagai mahasiswi, pelajar, dan pekerja swasta. Dari status sosialnya inilah para pekerja seks tersebut mematok harga tarif yang relatif lebih tinggi. Salah satu kasus prostitusi online yang berhasil diungkap dan mengejutkan ialah prostitusi yang dijalankan oleh mahasiswa S2 dari perguruan tinggi swasta di Yogyakarta yang memperdagangkan orang dan menyediakan layanan jasa seks (Detiknews, 8 Oktober 2014). Kemudian data lain juga menyebutkan bahwa 90% pekerja seks online di Yogya berasal dari kalangan mahasiswi di Yogyakarta (Sindonews.com, 9 Oktober 2014).

Salah satu daerah dengan angka masyarakatnya sebagai pelanggan pekerja seksual tertinggi ialah Kota Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lain yang ada di DIY. Sejumlah 153 orang menjadi pelanggan pekerja seks di Kota Yogyakarta. Tingginya angka tersebut salah satunya dikarenakan dampak dari banyaknya bisnis seks yang ada di Kota Yogyakarta (Republika.co.id, 5 Desember 2016). Selain bisnis prostitusi online yang merajalela di kota pelajar tersebut tempat-tempat prostitusi yang ada di Kota Yogyakarta sudah lama terkenal dan bahkan masih beraktivitas hingga saat ini. Dari data yang dilansir menunjukkan setidaknya ada 3 tempat prostitusi ilegal di Yogyakarta diantaranya yaitu Pasar Kembang (Sarkem) tercatat sebanyak 100 pekerja seks, Bong Suwun dengan pekerja seks sejumlah 80 orang dan Giwangan sejumlah 150 orang. Data pekerja seks yang terdata dalam Perhimpunan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta (P3SY) sebanyak 510 orang dan baru 180 pekerja seks yang bergabung dalam P3SY. Dengan demikian maka pekerja seks lainnya yang belum terdata masih banyak (Krijogja.com, 12 Mei 2016).

Kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata juga banyak dikunjungi oleh para wisatawan baik domestik maupun asing. Menurut data BPS Kota Yogyakarta jumlah wisatawan asing meningkat hingga 42.39% pada tahun 2017. Jumlah wisatawan asing pada tahun 2016 mencapai 249.481 juta orang dan pada tahun 2017 mencapai 433.114 juta orang. Angka tersebut berbanding terbalik dengan jumlah wisatawan domestik yang mengalami penurunan sebanyak 29%. Pada tahun 2016 jumlah wisatawan domestik lebih banyak yaitu sejumlah 4.404.632 orang dibandingkan dengan tahun 2017 sejumlah 3.125.337 orang (BPS, 2018: 320). Akan tetapi, dari banyaknya wisatawan asing tersebut juga berdampak pada banyaknya tempat-tempat yang menjual miras di Kota Yogyakarta. Sehingga dengan semakin banyaknya wisatawan asing yang berdatangan maka para penjualpun mendapatkan celah untuk menjual miras sebanyak mungkin. Penjualan tersebut terutama marak di tempat-tempat seperti kafe yang tentunya banyak didatangi oleh wisatawan asing. Di Kota Yogyakarta kawasan Prawirotaman merupakan salah satu tempat yang banyak dikunjungi oleh wisatawan asing karena di kawasan tersebut banyak memperdagangkan miras secara bebas dan tanpa adanya izin resmi dari pemerintah (Tribun Jogja, 2018).

Dalam menangani miras dan prostitusi yang tumbuh subur di Kota Yogyakarta pemerintah setempat berpedoman pada perda yang mengatur kedua masalah tersebut. Dengan demikian, karena diatur dalam perda maka yang berwenang menegakkan hukum tersebut ialah Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) Kota Yogyakarta. Dasar hukum Satpol PP Kota Yogyakarta dalam menegakkan hukum perda prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta berdasarkan UU

No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 255 ayat 1 yang berbunyi “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan perda dan perkara, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”. Kemudian wewenang Satpol PP terdapat dalam pasal 255 ayat 2 yang berbunyi “Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai kewenangan: a) melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda/perkada b) menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat c) melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas perda/perkada d) melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas perda/perkada.

Dalam menangani prostitusi yang berada di Kota Yogyakarta Satpol PP Kota Yogyakarta berpedoman pada Perda DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum. Akan tetapi hal ini menjadi suatu kendala dikarenakan di Kota Yogyakarta sendiri tidak adanya perda yang mengatur hal tersebut. Sehingga karena tidak adanya perda larangan prostitusi maka dalam kinerjanya Satpol PP hanya mengandalkan Perda DIY tersebut yang dalam pelaksanaannya hanya terpadu pada Satpol PP DIY saja. Namun pada faktanya praktik prostitusi ilegal seperti Pasar Kembang, Bong Suwong, dan Kawasan Terminal Giwangan masih berjalan hingga saat ini. Dimana tempat-tempat tersebut mudah didatangi oleh siapa saja

Pada Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1953 tentang Izin Penjualan Minuman Keras dan Pemungutan Pajak Atas Izin Menjual Minuman Keras dalam Daerah Kota Yogyakarta bahwa dalam menjual minuman keras harus mendapat izin. Izin penjualan miras di Kota Yogyakarta hanya diperbolehkan dijual di hotel dan pub serta bar yang menyatu dengan hotel bintang 3 dan bintang 3 keatas, restoran bintang 3 dimana hal ini sesuai dengan Perda DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan. Namun di Kota Yogyakarta miras masih banyak diperjualbelikan secara bebas dan bahkan tidak hanya di kafe-kafe saja akan tetapi juga toko klontong yang siapa saja dapat dengan mudah untuk membelinya (Tribun Jogja, 2014). Terjadinya miras oplosan pada awal tahun 2016 yang mengakibatkan tewasnya 26 orang merupakan angka paling tinggi di Yogyakarta selama 6 tahun terakhir (Detiknews, 2016). Kemudian dengan maraknya peredaran miras di Kota Yogyakarta salah satunya dikarenakan oleh adanya beking atau orang yang melindungi atas penjualan miras tersebut yang dilakukan baik dari oknum polisi, TNI maupun ormas (Sindonews, 2016).

Oleh karena itu maka kewenangan Satpol PP Kota Yogyakarta untuk menindak adanya pelanggaran terhadap perda khususnya prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta. Akan tetapi dalam realitasnya di masyarakat prostitusi dan miras masih ada dan bahkan semakin banyak. Sedangkan Kota Yogyakarta juga belum mempunyai perda larangan prostitusi. Atas dasar beberapa hal tersebutlah yang melatarbelakangi penulis untuk mengidentifikasi efektivitas daripada kinerja Satpol PP Kota Yogyakarta dalam menangani prostitusi dan minuman keras di Kota

Yogyakarta. Dengan demikianlah peneliti akan menjelaskan efektivitas dari kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta mengingat kewenangan dan tugasnya adalah menegakkan peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan terhadap masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Melihat beberapa fenomena terjadinya prostitusi dan minuman keras di Kota Yogyakarta yang masih ada hingga sampai sekarang ini. Sedangkan dalam kinerjanya Satpol PP Kota Yogyakarta hanya terpadu pada Satpol PP DIY dan minuman keras yang banyak beredar secara ilegal bahkan dapat dibeli dikafe-kafe secara mudah maka menunjukkan bahwa masih lemahnya penegakkan hukum atas kedua kasus tersebut. Karena yang berwenang dalam menegakkan hukum tersebut ialah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta sehingga rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Efektivitas Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dalam Menangani Prostitusi di Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana Efektivitas Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dalam Menangani Miras di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Dengan demikian adapun yang menjadi tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana efektivitas dari kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta terkait dalam menangani prostitusi dan miras yang terjadi di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilaksanakannya penelitian ini maka diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat yang diantaranya yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai bahan referensi dan dapat dijadikan sebagai penambah literatur pustaka bagi para pembaca yang akan melakukan penelitian lebih luas kembali terkait dengan efektivitas kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dalam menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai penambah wawasan dan informasi bagi para pembacanya terutama bagi yang akan melakukan penelitian lebih lanjut terkait dengan permasalahan efektifitas kinerja Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dalam menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta. Sehingga diharapkan akan memberikan kinerja yang baik mengenai suatu penerapan peraturan di daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Penelitian mengenai perda-perda yang bernuansakan syariah ini bukanlah penelitian pertama yang dilakukan. Akan tetapi sudah ada beberapa peneliti yang melakukan riset dan pengkajian atas Perda Syariah tersebut. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang melakukan pengkajian dan riset terhadap Perda Syariah akan diuraikain dalam penjabaran dibawah ini.

Tulisan mengenai dinamika syariat Islam yang pernah ditulis oleh Salim . (2008: 2). Salim menjelaskan bahwa upaya untuk menerapkan syariah Islam di Indonesia selalu ditandai dengan adanya pertarungan antara beberapa kelompok. Kelompok tersebut terbagi ke dalam 2 kubu yaitu kubu kelompok pendukung syariah Islam dan kubu penentang syariah Islam dan dengan adanya perlawanan pemerintah yang berhaluan nasional. Sehingga pertarungan tersebut mengakibatkan syariat Islam selalu dianggap berada dibawah daripada sistem hukum sukelar Indonesia. Dengan demikian upaya politik Islam dalam memperjuangkan syariah Islam menjadi hukum nasionalpun berujung kompromi dengan kelompok nasional sekular.

Kemudian tulisan lainnya yang juga di tulis oleh Al-Barbasy (2018: 3-4). Dalam tulisan tersebut meneliti mengenai perdebatan perumusan Perda Nomor 12 Tahun 2009 di Kota Tasikmalaya. Hal menarik dalam tulisan tersebut adalah adanya temuan bahwa dalam pembuatan perda Perda Nomor 12 Tahun 2009 di Kota Tasikmalaya justru dukungan terkuat bukanlah dari ormas Islam. Akan tetapi organisasi-organiasi Islam *non-mainstream* seperti Front Pembela Islam (FPI), Laskar Thaliban, PKPPSI dan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), MUI lebih

mendominasi dibandingkan dengan organisasi-organisasi masyarakat Islam *mainstream* seperti Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama.

Selanjutnya penelitian mengenai perda syariah yang dilakukan oleh Usman (2015). Peneliti menjelaskan bahwa perda-perda yang bernuansakan syariat di Kabupaten Takalar legal ditegakkan oleh satuan polisi pamong praja dengan berkoordinasi dengan kepolisian. Eksistensi dari perda syariah di Takalar didukung dengan budaya masyarakat Kabupaten Takalar yang cenderung religius. Lahirnya perda syariah di Kabupaten Takalar juga merupakan inisiatif pemerintah daerah setempat untuk mengakomodir aspirasi masyarakat Takalar yang mayoritas masyarakatnya beragama Islam.

Tulisan Muntoha (2010) menyatakan bahwa perda yang bernuansa syariat Islam lebih merupakan reaksi dari sebagian warganegara yang menuntut jaminan konstitusional dalam beribadah menurut agama dan keyakinannya. Munculnya perda syariat sebagai implikasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga adanya celah bagi daerah-daerah untuk mengatur daerahnya sendiri seperti memberlakukan ketentuan hukum termasuk memberlakukan syariat Islam pada wilayah-wilayah yang kental dengan tradisi hukum Islamnya.

Penelitian lainnya mengenai penerapan perda syariat juga pernah dilakukan oleh Mannaungi (2013). Penelitian tersebut mengkaji mengenai beberapa proses dan dampak dari diterapkannya perda syariat Islam di Kelurahan Borong Rappoa. Menurut Mannaungi dampak dari diberlakukannya perda syariat di

Kelurahan Borong Rappoa berdampak positif dan tidak ada dampak negatif yang menonjol. Hal tersebut dikarena penduduk di Kelurahan Borong Rappoa seluruhnya beragama Islam. Akan tetapi masih kurang optimalnya sosialisasi dan perhatian pemerintah daerah menyebabkan perda syariat Islam tersebut mulai melemah.

Tulisan lain yang ditulis oleh Junadi (2012). Menurut Junadi bahwa lahirnya perda syariat merupakan bentuk pelemahan dari penciptaan tatanan dan keadilan. Menurutnya dengan dari segi hukum perda syariat bertolak belakang dengan UUD'45 yang menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi semua. Dan dari segi pelaksanaannya perda syariat dapat merugikan dan menimbulkan ketidakadilan terutama bagi penganut agama minoritas, anak-anak dan perempuan padahal seharusnya sebagai norma hukum mampu menciptakan keadilan.

Penelitian mengenai penerapan perda syariat juga pernah dilakukan oleh Suismanto (2007). Dalam penelitian ini peneliti lebih menjelaskan dasar dari dibuatnya perda syariat hingga diberlakukannya perda syariat Islam di Tasikmalaya. Selain itu penelitian ini juga mengkaji persoalan dan dampak dari adanya perda syariat yang diberlakukan di Tasikmalaya. Menurutnya dampak dari diberlakukannya perda syariat adalah menimbulkan pelanggaran HAM seperti diskriminasi terhadap kaum wanita, kebebasan beragama diskriminasi non muslim hingga pada persoalan konsep syariat itu sendiri.

Tulisan selanjutnya yang ditulis oleh Alim (2010) mengenai perda bernuansa Islam dan konstitusi. Tulisan tersebut menjelaskan bahwa perda-perda

yang bernuansa syariat dibuat dalam rangka pengimplementasian kebebasan pengaturan dalam beragama yang dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945 bahwa kehadiran perda bermuatan syariat merupakan manifestasi dari pluralisme sistem hukum di Indonesia (hukum islam, hukum adat dan hukum BW atau hukum perdata barat). Bahwa perda yang bermuatan islam yang secara khusus ditunjukkan bagi umat islam terbukti tidak merugikan kelompok lain. Dengan demikian maka diberlakukannya perda syariat terbukti memberikan kontribusi dalam pembangunan sistem hukum nasional.

Tulisan lain juga ditulis oleh Hidayat (2013). Dalam tulisan tersebut menurut Hidayat lahirnya undang-undang yang berdasarkan pada hukum Islam baik yang berada pada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah menunjukkan bahwa gejala hukum Islam sebagai hukum kehidupan dalam masyarakat Indonesia. Hidayat juga menyatakan bahwa hukum Islam tidak harus melalui peraturan formal tetapi membiarkannya saja supaya publik yang mengkonsumsinya sesuai dengan keyakinan dan prinsip yang sesuai dengan norma yang dihargai sebagai kebijaksanaan. Dengan demikian apabila hukum Islam diberlakukan maka sesuai dengan asumsi dan keinginan masyarakat sebagai kebutuhan dan kebaikan masyarakat juga tanpa adanya paksaan, kekerasan dan keseragaman.

Penelitian mengenai perda syariat juga dilakukan oleh (Maerani, 2018). Di dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa aplikasi nilai-nilai Islam (kemanusiaan, persaudaraan, tanggung jawab dan keadilan) sudah dituangkan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Semarang. Akan tetapi, problematikanya ialah tidak adanya sanksi yang tegas bagi seseorang

yang tidak membayar zakat dan peraturan tersebut dianggap tidak konsisten antara peraturan zakat itu sendiri dengan pajak.

Kemudian tulisan lain terkait dengan penyakit masyarakat juga ditulis oleh Taufik (2017). Dalam tulisan tersebut menurut Taufik bahwa kinerja BNNP Lampung dalam upaya pencegahan dan pemberantasan narkoba dikalangan pelajar Provinsi Lampung belum efektif. Belum efektifnya kinerja BNNP Lampung tersebut dipengaruhi oleh masih belum memadainya sumber daya manusia yang dimiliki terutama bagian penyidik dan tindak kejar serta sarana prasarana yang masih kurang terutama kendaraan untuk pegawai dalam penugasaan di lapangan.

Penelitian berikutnya ialah penelitian yang dilakukan oleh Kencana (2017). Dalam penelitian tersebut menurut Kencana bahwa dalam mengimplementasikan Perda Kabupaten Bantul No.2 Tahun 2013 tentang pengendalian, pengedaran dan pelarangan penjualan minuman beralkohol di Kabupaten Bantul masih terkendala oleh minimnya sumber daya manusia yang dimiliki. Kendala lainnya ialah pemberian vonis denda yang tidak membuat efek jera sehingga hukuman yang diberikan tidak mampu membuat pelaku takut dan masih kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait.

Penelitian lain yang terkait dengan prostitusi juga diteliti oleh Andriawan (2016). Didalam penelitian tersebut menjelaskan mengenai penegakan hukum terhadap pelanggaran prostitusi di wilayah Kabupaten Bantul berdasarkan perda nomor 5 tahun 2007 yang dilakukan oleh Satpol PP Bantul dan Polres Bantul bahwa masih adanya kendala saat melakukan operasi di lapangan. Hal tersebut dikarenakan oleh bocornya operasi yang dilakukan sehingga sesampainya di tempat

prostitusi sudah tidak ada lagi para PSK dan pengguna jasanya. Kemudian hukum pidana yang dijatuhkan belum mampu memberikan efek jera sehingga para PSK pun tidak merasa takut dan terus melakukan praktik prostitusi.

Penelitian selanjutnya ialah penelitian mengenai minuman beralkohol yang dilakukan oleh Ilmar (2016). Dalam penelitian tersebut peneliti menjelaskan bahwa pengendalian dan peredaran minuman beralkohol di Kota Palopo sudah diatur dalam perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Peredaran Minuman Beralkohol di Kota Palopo. Akan tetapi masih banyak kendala yang menyebabkan belum efektifnya diberlakukannya perda tersebut. Hal tersebut dikarenakan kurangnya waktu penertiban yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, sarana dan fasilitas yang belum memadai, kurangnya dukungan dari masyarakat dan penerapan sanksi yang terlalu ringan.

Berikut ini adalah ringkasan dari beberapa penelitian mengenai peraturan daerah yang bernuansakan syariat Islam. Baik pembahasan secara keseluruhan maupun pembahasan mengenai spesifik dari perda syariat, prostitusi dan miras diantaranya ialah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Jenis Pengelompokan	Temuan/Hasil
1	Perda syariat hubungannya dengan hukum dan negara	Salim (2008: 2), Al-Barbasy (2018: 3-4), Muntoha (2010: 346), Hidayat (2013) beberapa peneliti tersebut menjelaskan bahwa lahirnya perda bernuansakan syariat Islam merupakan implikasi adanya otonomi daerah sehingga daerah mengatur daerahnya sendiri termasuk memberlakukan hukum syariat Islam.
2	Perda Syariat dan budaya masyarakat	Usman (2015), Alim (2010), Mannaungi (2013) menjelaskan bahwa diterapkannya perda syariat didukung oleh budaya masyarakatnya yang cenderung religius dan beragamakan Islam.

		Maka tidak adanya dampak negatif dari diterapkannya perda syariat.
3	Dampak penerapan perda syariat	Junadi (2012), Suismanto (2007), Maerani (2018) menjekaskan bahwa penerapan perda syariat dapat merugikan penganut agama minoritas, anak-anak, perempuan, pelanggaran HAM dan tidak kesesuain sanksi yang diberikan berdasarkan hukum syariat Islam.
4	Prostitusi dan Minuman Keras	Ilmar (2016), Andriawan (2016), Kencana (2017) menjelaskan bahwa dalam mengimplementasikan peraturan daerah atau kinerja organisasi untuk menangani prostitusi dan miras masih terkendala oleh minimnya sarana dan prasarana, sumber daya manusia yang kurang memadai dan sanksi yang diberikan terlalu ringan.

Sumber: Diolah oleh Penulis (2018)

Dari beberapa macam penelitian yang sudah pernah dilakukan, sebagian besarnya membahas mengenai syariat Islam hubungannya dengan hukum maupun dengan negara, budaya dan dampak dari diimplementasikannya perda syariat serta salah satu penyakit masyarakat. Dari beberapa penelitian tersebut, belum ada yang membahas secara spesifik efektivitas kinerja yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Yogyakarta terkait dengan dua kasus sekaligus yaitu prostitusi dan minuman keras. Fokus penelitian ini ingin mengetahui dan menjelaskan efektivitas kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta tersebut sudah benar-benar mampu menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta ataupun masih banyaknya masalah-masalah yang dihadapi.

F. Kerangka Teori

Dari topik penelitian ini, setidaknya ada 4 jenis kerangka teori yang akan digunakan di dalam penelitian ini. Pertama, teori mengenai efektivitas. Kedua, teori tentang kebijakan publik. Ketiga, teori tentang Perda Syariah. Keempat, Prostitusi dan Miras. Secara spesifik, keempat kerangka teori tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Efektivitas Kebijakan

a. Pengertian Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang bermakna efek maupun akibat yang diinginkan dari adanya perbuatan yang mengandung keinginan untuk mencapai keberhasilan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pada umumnya pemaknaan efektivitas ini sering kali dihubungkan dengan efisien. Karena efektivitas dan efisien sama-sama berhubungan dengan produktivitas maupun hasil dari suatu tindakan yang diinginkan. Akan tetapi efektivitas lebih menekankan pada hasil yang dicapai sedangkan pengertian efisiensi fokus pada bagaimana hasil yang dicapai (Atmosoeparto, 2000: 139).

Efektivitas merupakan penggunaan dari adanya sumber daya dan juga sarana prasarana dalam jumlah yang telah ditentukan guna untuk mendapatkan barang ataupun jasa dalam kegiatan yang dilakukan (Siagan, 2001: 24). Sementara Sumaryadi (2015: 105) menyatakan bahwa suatu organisasi dapat dikatakan efektif apabila organisasi tersebut secara keseluruhan telah mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Annas (2017: 74) menjelaskan bahwa efektivitas adalah tingkat pencapaian baik tujuan maupun sasaran dari organisasi

sesuai yang telah ditetapkan. Dengan demikian apabila suatu pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan maka dapat dikatakan efektif. Efektivitas ialah ukuran dimana waktu, kualitas dan juga kuantitas yang sebagai target telah dicapai. Sehingga semakin besar presentase target yang dicapai maka makin tinggi pulalah efektivitasnya (Hidayat, 1986: 76).

b. Efektivitas Kebijakan

Menurut Lawless (Annas, 2017: 76) efektivitas kebijakan mempunyai 3 tingkatan. Adapun 3 tingkatan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Efektivitas individu pada efektivitas ini berdasarkan dengan cara pandang individu sebagai penekan hasil dari bawahannya maupun individu kelompok lain.
- 2) Efektivitas kelompok merupakan kontribusi yang berasal dari seluruh anggota yang berada di dalam kelompoknya.
- 3) Efektivitas organisasi berasal dari efektivitas individu dan juga efektivitas kelompok. Perumusan dalam efektivitas ini sebagai tingkat perwujudan sasaran yang mengukur sejauh mana sasaran dapat tercapai.

Hal lainnya juga dikemukakan oleh Dunn (2002: 49) apabila telah dilaksanakannya rangkaian-rangkaian kebijakan publik tetapi hasilnya belum bisa mengatasi masalah yang terjadi, maka hal tersebut menunjukkan rangkaian-rangkaian kebijakan publik yang dijalankannya tidak berhasil. Namun, hasil dari kebijakan publik bisa tidak langsung efektif dalam jangka pendek saja bisa juga memerlukan proses-proses yang dibutuhkan. Dengan demikian apabila

tujuan-tujuan organisasi tercapai semakin besar, maka semakin besar pulalah efektifitasnya.

Pemahaman efektifitas yang dipahami dari segi efektifitas kebijakan juga dinyatakan oleh Susanto (2009: 56). Menurutnya efektifitas adalah sejauh mana suatu pencapaian dapat mencapai tujuan dalam cakupan waktu yang tepat dalam melaksanakan tugas-tugas pokok, kualitas dari produk yang dihasilkan dalam perkembangannya. Efektivitas juga merupakan tingkat kemampuan pesan-pesan dalam mempengaruhi.

c. Ukuran Efektivitas

Indikator efektifitas organisasi yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur baik yang menyangkut faktor eksternal organisasi maupun yang menyangkut faktor eksternal organisasi. Menurut Sharma (Tangkilisan, 2005: 140) efektifitas dapat diukur dengan 3 indikator diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Tidak adanya ketegangan dalam organisasi maupun konflik-konflik dan hambatan antara bagian-bagian organisasi.
- 2) Produk yang dihasilkan organisasi
- 3) Efektivitas suatu organisasi dalam beradaptasi.

Dalam konsep yang dinyatakan oleh Sharma yang mencakup 3 elemen mengenai produktivitas sebuah organisasi sebagai bentuk *output*, kemampuan organisasi dalam penyesuaian dengan perubahan lingkungan sekitarnya dan bagaimana suatu organisasi dapat mengelola serta mengatasi hambatan-hambatan yang mungkin dapat terjadi.

Menurut Steers (Annas, 2017: 76) ada 3 indikator ukuran efektivitas diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Kemampuan beradaptasi yang fleksibel
- 2) Produktivitas
- 3) Kepuasan kerja

Sedangkan menurut Gibson et al (Tangkisilian, 2005: 141) bahwa efektivitas organisasi dapat diukur dengan 7 variabel, diantaranya yaitu:

- 1) Kejelasan tujuan yang akan dicapai
- 2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan
- 3) Proses analisis dan perumusan kebijakan
- 4) Perencanaan yang matang
- 5) Penyusunan program yang tepat
- 6) Adanya sarana dan prasarana
- 7) Sistem pengawasan dan pengendalian yang sifatnya mendidik.

Kemudian menurut Duncan (Steers, 1985:53) efektivitas dapat diukur melalui beberapa indikator, yaitu:

- 1) Pencapaian Tujuan

Ialah seluruh upaya yang dilakukan dalam mencapai tujuan atau yang dimaksud dengan proses. Sehingga supaya tujuan tersebut tercapai dibutuhkannya tahapan-tahapan baik tahapan-tahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun periodisasinya. Ada 2 hal yang dapat mempengaruhi dalam pencapaian tujuan yaitu waktu tercapainya tujuan

yang telah ditetapkan, sasaran yang merupakan target kongkrit dan dasar hukum.

2) Integrasi

merupakan ukuran terhadap kemampuan suatu organisasi dalam bersosialisasi dan berkomunikasi dengan pihak-pihak terkait.

3) Adaptasi

Yaitu kemampuan suatu organisasi dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya adalah peningkatan kemampuan serta sarana dan prasarana.

Di dalam penelitian ini indikator untuk pengukur efektivitas kebijakan yang digunakan ialah yang telah dikemukakan oleh Duncan. Hal ini dikarenakan bahwa indikator tersebut adalah yang paling tepat untuk mengetahui dan juga menilai sejauh mana efektivitas kinerja badan tersebut di dalam masyarakat. Duncan memberikan indikator efektivitas yang cukup lengkap daripada yang lainnya. Sehingga akan membuat efektivitas kinerja di dalam penelitian ini lebih lengkap untuk digunakan pada penelitian ini.

2. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku maupun kelompok politik untuk menetapkan tujuan dan cara supaya tujuan tersebut tercapai dan kebijakan publik ialah keputusan yang diambil oleh pemerintah terhadap fenomena yang terjadi di dalam masyarakat (Miriam, 2007:

20). Menurut (Nugroho, 2003: 53) kebijakan publik ialah seluruh sarana dan juga prasaran yang digunakan demi untuk tercapainya suatu tujuan maupun yang dicita-citakan oleh suatu negara. Dimana cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan dengan sila-sila Pancasila.

b. Jenis Kebijakan Publik dalam Hirarki Perundangan-Undangan

Berdasarkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

3. Perda Syariah

a. Syariat Islam Hubungannya dengan Sistem Hukum dan Negara

Syariat Islam merupakan sistem hukum yang paling lengkap dan mengatur segala urusan kehidupan umatnya. Sehingga syariat Islam tidak hanya menjadi suatu pedoman untuk mengatur tata kehidupan umatnya saja melainkan menjadi tarik menarik ideologi Indonesia. Dengan banyaknya perhatian terhadap

syariat Islam kini beragam kelompok masyarakatpun menaruh perhatiannya pada syariat Islam ini hingga menyebarkan gagasan serta ajakan untuk diterapkannya syariat Islam di Indonesia (Rahmat, 2009).

Nurcholis (Anwar, 1995: 187) menyatakan bahwa umat Islam tidak perlu menuntut pemerintah maupun negara untuk menjadikan negara ini sebagai negara Islam. Menurutnya yang lebih penting adalah isi bukan formalnya. Bentuk formal tidak akan ada manfaatnya kalau isinya sendiri tidak berubah. Akan tetapi negara yang mampu menjalankan nilai-nilai yang dikehendaki oleh Allah SWT dan yang diridhai Allah pula. Negara seperti itu akan bisa diterapkan dengan pendekatan kultural, budaya dalam arti yang seluas-seluasnya. Dimana di dalamnya mengaplikasikan pendidikan, dakwah, kesenian yang penting penerapan intelektual.

Hal lainnya juga dinyatakan oleh Muntoha (2010: 346) bahwa munculnya perda syari'at sebagai implikasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga adanya celah bagi daerah-daerah untuk mengatur daerahnya sendiri seperti memberlakukan ketentuan hukum termasuk memberlakukan syariat Islam pada wilayah-wilayah yang kental dengan tradisi hukum Islamnya.

Kemudian menurut Al-Hamdi (2013: 26) di dalam literatur Islam terdapat 2 pertarungan pandangan yaitu tentang bentuk negara, antara sukuler dan negara Islam yang dikenal sebagai khillafah. Dalam tradisi Sunni, konsep negara Islam bukan pilihan dalam sebuah negara. Konsep sebuah negara itu

sendiri dimaknai sebagai pemerintahan yang dibuat oleh umat, untuk umat, dan dari umat. Sebuah pemerintahan juga tidak lahir dari Tuhan yang diturunkan secara khusus untuk manusia. Dengan demikianlah maka kecenderungannya adalah negara sekuler. Namun adanya pandangan yang berbeda dalam tradisi Syiah. Konsep negara Islam lebih tepat diterapkan dan menjadi pemikiran utama bagi mereka.

b. Klasifikasi Perda Syariah

Menurut Hadi (2014: 56) ada tiga kategori jenis perda syariah dengan diantaranya adalah sebagai berikut: pertama, jenis perda yang berkaitan dengan moralitas masyarakat pada umumnya. Walaupun berkaitan dengan moral akan tetapi muatan materi pada perda jenis ini sebenarnya menjadi konsen bagi semua agama yang ada di Indonesia. Seperti perda anti pelacuran atau perda anti maksiat. Perda syariah jenis kedua, perda yang berkaitan dengan fashion maupun mode berpakaian. Seperti keharusan memakai jilbab dan jenis-jenis pakaian lainnya ditempat-tempat tertentu. Perda dalam jenis ini sangat jelas tipikal keIslamannya sehingga orangpun akan dengan mudah mengidentifikasi sebagai perda syariah. Ketiga, peraturan daerah yang mengatur tentang keterampilan beragama Islam seperti perda tentang keharusan pandai baca tulis Al-Quran, perda tentang zakat, infak, shadaqah dan perda tentang keharusan sekolah di Madrasah Diniyah Awwaliyah. Perda jenis tersebut sangat jelas juga tipikal Islamnya sehingga nampak sekali kepentingan Islam dalam dibentuknya perda syariah tersebut.

Pengklarifikasi perda syariat yang mempunyai kesamaan dengan Hadi (2014:56) juga dinyatakan oleh Muntoha (2010: 346-347). Namun Muntoha mengkategorikannya ke dalam empat kategori. Pertama, peraturan daerah yang berkaitan dengan isu moral pada umumnya atau perda anti kemaksiatan seperti zina dan prostitusi. Kedua, peraturan daerah yang berkaitan dengan cara berpakaian. Ketiga, perda terkait dengan keterampirlan beragama seperti keharusan mampu membaca dan menulis Al-Quran. Keempat, perda yang berkaitan dana masyarakat seperti zakat, shadaqah dan infaq.

Pengelompokkan perda bernuansakan syariah selanjutnya yang dilakukan oleh Salim (2008: 74-75). Menurutnya ada 3 karakteristik perda syariah yaitu yang sifatnya publik maupun privasi, dan yang sifatnya kewajiban maupun pilihan serta diskriminasi hukum. Kemudian Salim menyajikan 5 tingkatan penerapan syariat Islam yang diadopsi dari Price (1998). Totalitas Islam dapat dibagi ke dalam 5 tingkatan tersebut yaitu:

- 1) Permasalahan hukum kekeluargaan (perkawinan, perceraian, dan kewarisan)
- 2) Perekonomian dan keungan (perbankan Islam dan zakat)
- 3) Keagamaan (wajib menggunakan jilbab untuk perempuan dan hal-hal yang dilarang seperti judi, pelacuran dan mabuk)
- 4) Penerapan hukum pidana Islam (jenis-jenis sanksi yang dijatuhkan)
- 5) Penggunaan Islam sebagai dasar negara dan pemerintah.

Penerapan Syariat Islam diatas, maka tingkatan 1-2 masuk dalam kategori sebagai hukum wilayah privat. Kemudian tingkatan 3-5 masuk pada hukum wilayah publik.

4. Prostitusi

a. Pengertian Prostitusi

Menurut Andang & Anwar (dalam Caswanto, 2016: 33) istilah kata prostitus merupakan kata lain dari pelacuran. Prostitusi atau pelacuran tersebut berasal dari bahasa *Protituo* yang berartikan perilaku yang dilakukan oleh seseorang yang dilakukan secara berterang-terangan dengan cara menyerahkan dirinya kepada perbuatan zina. Hal lain juga dinyatakan oleh Siregar (2015: 2) bahwa prostitusi merupakan pekerjaan dengan yang dilakukan oleh seseorang dengan menyerahkan diri maupun menjual jasa terhadap khalayak umum untuk berbuat seksual demi mendapatkan upah sesuai dengan apa yang telah disepakati sebelumnya. Sedangkan pelakunya disebut dengan Wanita Tuna Susila (WTS) yang kini dikenal dengan Pekerja Seks Komersial (PSK).

Dilihat secara umum menurut Suyanto (2017: 12) bahwa yang disebut dengan pelacuran merupakan adanya suatu praktik hubungan seksual yang dilakukan oleh seseorang hanya dengan waktu yang sangat singkat. Praktik tersebut dilakukan dengan siapa saja demi untuk mendapatkan bayaran yaitu uang. Kemudian lebih diperjelas dengan pernyataan Purnomo & Siregar (dalam Suyanto, 2017:12) pelacuran atau prostitusi atau yang dimaksud dengan persundalan ialah penyerahan tubuh yang dilakukan oleh seorang perempuan terhadap banyak laki-laki untuk disetubuhi dan sebagai pemuasan nafsu yang

dikehendaki oleh pembayar atas jasa yang diberikannya. Hal tersebut dilakukan guna untuk mendapatkan imbalan. Dimana imbalan yang diberikan dapat merupakan barang maupun uang sesuai dengan kesepakatan yang telah ditentukan sebelumnya.

b. Bentuk-Bentuk Prostitusi

Menurut Rahman (2013: 92) bahwa bentuk-bentuk prostitusi secara garis besar terbagi menjadi 2. Kedua bentuk prostitusi tersebut ialah sebagai berikut:

1) Prostitusi Terselubung

Bentuk prostitusi ini merupakan praktik prostitusi yang banyak dilakukan pada jalan-jalan dekat dengan perumahan warga. Sehingga tidak mudah untuk diketahui oleh umum karena lokasinya yang menjadi satu dengan rumah-rumah warga.

2) Prostitusi Terang-Terangan

Dalam bentuk ini prostitusi terang-terangan merupakan dimana tempat-tempat maupun lokasi untuk melakukan praktik-praktik prostitusi lokasinya tetap dan juga jelas. Sehingga pemerintah dapat mengetahui keberadaan lokasi-lokasi prostitusi tersebut.

c. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Prostitusi

Siregar (2015: 111) menyebutkan bahwa ada beberapa peristiwa sosial yang dapat menimbulkan terjadinya prostitusi yang diantaranya ialah seabgai berikut:

1) Tidak adanya larangan bagi orang-orang yang melaukan praktik prostitusi sebelum nikah serta tidak diaturnya dalam perundang-undangan.

- 2) Adanya tekanan dari segi perekonomian yaitu kemiskinan, sehingga dilakukan demi untuk melangsungkan hidupnya.
- 3) Kecenderungan untuk melacurkan diri guna menghindari dari kesulitan hidup. Dimana hal ini sangat dipengaruhi oleh kurangnya pengertian, pendidikan dan buta huruf.
- 4) Merosotnya moral, norma-norma susila dan juga keagamaan. Sehingga menimbulkan adanya nafsu-nafsu abnormal yang tidak terintegrasikan dalam kepribadian seseorang.
- 5) Bertemunya beragam kebudayaan setempat maupun asing dan berkembang pesatnya suatu daerah.

d. Akibat-Akibat Prostitusi

Menurut Siregar (2015: 13) adapun kerugian-kerugian yang diakibatkan oleh adanya praktik-praktik prostitusi diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Dapat mengakibatkan dan menyebarkan penyakit kelamin dan kulit.
- 2) Merusak susila, agama, hukum dan juga moralitas.
- 3) Terjadinya disfungsi seksual.
- 4) Mengakibatkan pengeksploitasian manusia dan oleh manusia lainnya.
- 5) Kerusakan dalam keluarga
- 6) Mendorong terjadinya kriminalitas
- 7) Seseorang dapat berhubungan dan juga kecanduan dengan bahan-bahan narkotika.

5. Miras

a. Pengertian Miras

Istilah minuman keras didalam agama disebut dengan *khamr*. *Khamr* berasal dari kata *khamara* yang mempunyai arti menutup. Maksud dari menutup tersebut ialah bahwa *khamr* dapat menutupi akal seseorang. Sehingga seseorang yang meminumnya dapat mengalami kehilangan kesadaran. Minuman keras atau minuman beralkohol juga berarti minuman yang mengandung zat alkohol yaitu ethanol. Dimana minuman tersebut dihasilkan baik dari penambahan zat alkohol maupun yang didapat dari proses fermentasi yang apabila dikonsumsi dapat mengakibatkan mabuk maupun kehilangan kesadaran. Disamping dapat mengakibatkan mabuk, mengkonsumsi minuman keras juga dapat membahayakan seseorang (Sudarto, 2012: 240-242).

Dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1953 bahwa yang disebut dengan minuman keras merupakan semua minuman yang mengandung alkohol yang dapat merugikan seseorang. Hal ini diperjelas dengan pernyataan Rohmah (2013: 8) bahwa minuman keras ialah semua minuman yang didalamnya terkandung alkohol yaitu zat psikoaktif yang bersifat adiktif terutama pada jaringan bagian otak. Sehingga hal tersebut dapat menyebabkan perubahan pada emosi, perilaku seseorang yang apabila dikonsumsi secara terus-menerus dalam jumlah yang banyak dapat merugikan dan membahayakan baik jasmani, rohani, maupun kepentingan perilaku dan cara berfikir seseorang. Kemudian yang dimaksud dengan minuman oplosan sesuai dengan Perda DIY Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta

Pelarangan Minuman Oplosan pasal 1 ayat 3 adalah minuman yang dibuat dengan cara mencampur, maramu, menyeduh, atau dengan cara lain bahan-bahan tertentu dengan atau tanpa zat alkohol yang menjadi racun dan membahayakan kesehatan dan jiwa manusia.

b. Kandungan dan Jenis Minuman Keras

Pengaturan minuman keras atau yang pada umumnya disebut dengan minuman beralkohol telah diatur didalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 86/Men.Kes/Per/IV/77 tentang minuman keras. Adapun didalam peraturan tersebut minuman keras atau minuman beralkohol digolongkan menjadi 3 golongan dengan rincian sebagai berikut:

1) Golongan A

Minuman keras golongan A merupakan minuman keras yang mengandung kadar etanol yaitu anatar 1% hingga 5%.

2) Golongan B

Minuman keras golongan B yaitu minuman keras dengan kadar etanol lebih dari 5% sampai dengan 20%.

3) Golongan C

Minuman keras pada golongan C mengandung kadar etanol yang cukup tinggi yaitu lebih dari 20% hingga mencapai 50%.

Kemudian Sudarto (2012: 243) mengkategorikan beberapa macam jenis minuman keras yang ada dipasaran sesuai dengan golongan-golongannya. Adapun yang dimaksud adalah sebagai berikut bahwa minuman keras golongan A mencakup tuak dan bir, golongan B meliputi arak dan anggur dan golongan

C mencakup whiskey dan vodka. Menurut Woteki & Thomas (dalam Wicaksono, 2017: 11-12) penggolongan jenis minuman keras sesuai dengan golongannya ialah sebagai berikut:

- 1) Golongan A jenis minuman keras yang termasuk dalam golongan ini diantaranya adalah Bir Bintang, Green Sand, Anker Bir, San Miguel.
- 2) Golongan B minuman keras golongan B ini diantaranya adalah Anggur Orang Tua, Anggur Hitam, Shochu, Creme Cacao, dan jenis minuman anggur lainnya.
- 3) Golongan C minuman keras yang termasuk dalam golongan ini adalah Vodca, Stevenson, Scotch Brandy, Tanqueray, Brandy Dan Mansion Of House.

c. Akibat Minuman Keras

Menurut Nurbiyati&Widyatama (2014: 189-190) bahwa miras dapat mengakibatkan bahaya-bahaya pada diri seseorang. Adapun akibat-akibat yang dapat ditimbulkan oleh minuman keras adalah sebagai berikut:

- 1) Minuman keras dapat mengakibatkan kecanduan bagi seseorang yang sering mengkonsumsinya dan selalu ingin minum miras dalam jumlah yang lebih besar setiap harinya
- 2) Keracunan akibat miras dapat berupa kesulitan bernapas dan kematian
- 3) Efek jangka pendek yang diakibatkan miras seperti kaburnya penglihatan hingga kebutaan, permasalahan kadar gula dan tekanan darah
- 4) Efek jangka panjangnya diantaranya kerusakan pada ginjal, kanker perut, dan sirosis hati

- 5) Karna kehilangan kesadaran maka seseorang dapat melakukan kejahatan, pemerkosaan, perjudian dan kecelakaan.

G. Definisi Konseptual

Menurut Mas'ood (dalam Bakry, 2006: 25) mengatakan bahwa definisi konseptual ialah definisi yang menggambarkan ataupun yang menjelaskann suatu konsep dengan menggunakan konsep yang lainnya. Sedangkan menurut Bakry (2016:25) definsi konseptual itu adalah sutu rumusan yang dibuat oleh peneliti itu sendiri dengan mengacu pada beberapa literatur yang telah dibaca sebelumnya. Sehingga definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

1. Efektivitas

Adalah ukuran sejauh mana suatu tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan menggunakan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan jumlah yang telah tentukan juga sebelumnya.

2. Kebijakan Publik

Ialah suatu keputusan yang diambil baik oleh pelaku maupun kelompok politik yang pada hal ini adalah pemerintah guna untuk mengatasi fenomena-fenomena yang terjadi di dalam masyarakat.

3. Perda Syariat

Aturan-aturan hukum yang diberlakukan di suatu daerah yang berpedoman pada ajaran agama Islam untuk mengatur segala urusan tata kehidupan umatnya baik urusannya dengan sesama umatnya maupun hubungannya dengan Allah yang bersumberkan pada Al-Quran dan as-Sunnah.

4. Prostitusi

Merupakan kegiatan menyerahkan tubuh untuk melakukan hubungan seksual kepada siapa saja atau kepada banyak laki-laki demi untuk mendapatkan imbalan yang dapat berupa uang maupun barang.

5. Minuman keras

Minuman keras adalah semua minuman yang didalamnya mengandung alkohol dengan kadar yang berbeda-beda yang dapat menyebabkan peminumnya mabuk maupun hilang kesadaran dan apabila dikonsumsi terus-menerus dapat merusak kesehatan.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah batasan-batasan pengertian yang nantinya akan dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian dan juga penyusunannya berdasarkan oleh keinginan peneliti (Widjono, 2007: 120). Menurut Parera (Parera, 2004: 206) definisi operasional ialah definisi yang bersifat operasional yang memungkinkan pelaksanaan dan pengukuran di lapangan. Sehingga peneliti mengetahui apa yang harus dilaksanakan dan apa yang harus diteliti di lapangan. Untuk mengukur efektivitas kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dalam menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta. Maka dalam penelitian ini digunakan indikator-indikator untuk mengukur Satpol PP Kota Yogyakarta tersebut. Dengan demikian definisi operasional didalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan

- a. Upaya-upaya yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta dalam menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta.
 - b. Sasaran yang merupakan target konkrit yaitu sejauh mana kegiatan yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta dapat menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta.
 - c. Dasar hukum yang digunakan Satpol PP Kota Yogyakarta sebagai penindak lanjut atas terjadinya prostitusi dan miras Kota Yogyakarta.
2. Integrasi
 - a. Kemampuan dalam mengadakan sosialisasi dan komunikasi dengan pihak-pihak yang terkait.
3. Adaptasi
 - b. Peningkatan kemampuan yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta dalam mengadakan sosialisasi dan komunikasi terkait prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta dengan pihak-pihak yang terkait.
 - a. Sarana dan prasarana sebagai penunjang dalam kinerja Satpol PP Kota Yogyakarta.

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif yang bersifat *field research* atau penelitian lapangan. Dengan penelitian lapangan maka peneliti akan mengamati dan berinteraksi langsung dengan sesuatu yang akan ditelitinya. Penelitian kualitatif ialah penelitian yang cenderung menganalisa data. Dimana data-data tersebut berupa kata-kata maupun kalimat dari gambaran atas kejadian yang dilihatnya bukan dalam bentuk angka dan nomor-nomor yang disajikan secara deskriptif (Rukajat, 2018: 4).

Didalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan yaitu pendekatan studi kasus. Studi kasus ialah strategi penelitian dimana peneliti dapat mencermati suatu program, aktivitas, proses peristiwa atau sekelompok orang (Creswell, 2010: 20). Dengan menggunakan metode kualitatif maka dapat diungkap dan dipahami sesuatu dibalik peristiwa yang belum diketahui sedikitpun. Metode penelitian kualitatif bertujuan untuk memperoleh wawasan mengenai sesuatu yang belum banyak diketahui, sehingga peneliti akan terbantu dalam memberikan rincian yang detail mengenai fenomena yang sulit diperoleh dengan prosedur statistik maupun hitungan lainnya (Strauss & Corbin, 2003: 5). Sehingga dalam penelitian ini peneliti berusaha untuk mencermati dan menganalisis mengenai efektivitas dari kinerja Satpol PP Kota Yogyakarta dalam menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta.

Kemudian dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif akan diperoleh data yang lebih lengkap, mendalam dan bermakna dimana tujuan

sebuah penelitian akan tercapai. Menurut Bungin (2008: 68) tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif ialah untuk meringkaskan atau menggambarkan berbagai kondisi yang terjadi, berbagai situasi, maupun fenomena-fenomena realitas yang terjadi di dalam masyarakat maupun organisasi. Kemudian menarik fenomena tersebut sebagai sifat, model maupun karakterteristik dari kondisi, situasi dan fenomena tertentu.

2. Narasumber/Responden Penelitian

Pemilihan narasumber dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Menurut Sugiyono (2012: 53) *purposive sampling* merupakan teknik dalam pengambilan sampel untuk dijadikan sebagai sumber data peneliti dengan pertimbangan tertentu. Seseorang diambil sebagai sampel dikarenakan peneliti menganggap bahwa seseorang itu mempunyai informasi yang diperlukan dalam penelitiannya. Kemudian *snow ball sampling* adalah teknik pengambilan sampel yang pada mulanya jumlahnya kecil dan lama-lama bertambah banyak.

Dalam penelitian ini pada awalnya peneliti menggunakan *purposive sampling* dengan melakukan wawancara dengan dengan salah satu narasumber yang sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan yaitu status latar belakang dan kedudukannya pada Satpol PP Kota Yogyakarta. Selanjutnya dari satu narasumber tersebut peneliti meminta untuk merekomendasikan terhadap narasumber selanjutnya yang berkompeten dengan kriteria dan masalah yang peneliti teliti. Sehingga dalam proses tersebut peneliti menggunakan teknik *snowball sampling*.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang memberikan informasi-informasi kepada peneliti secara langsung. Jadi peneliti mendapatkan informasi tersebut secara langsung dari sumbernya yaitu responden atau narasumber peneliti (Waluyo, 2006: 79). Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Satpol PP Kota Yogyakarta, tokoh masyarakat dan pelaku PSK.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak bisa memberikan informasi kepada peneliti secara langsung. Data tersebut diperoleh peneliti dari pihak kedua, baik yang dari orang, catatan, laporan yang sifatnya dokumentasi (Waluya, 2006: 79). Dalam penelitian ini peneliti menggunakan peraturan perundang-undangan dari pemerintah dan buku literatur sebagai sumber data sekunder.

4. Teknik Pengumpulan data

Beberapa teknik pengumpulan data di dalam penelitian ini adalah wawancara dan dokumentasi, secara rinci sebagai berikut:

- a. Wawancara dapat dilakukan dengan dua cara yaitu secara terstruktur dan mendalam (Bungin, 2012: 67). Didalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik wawancara secara struktur dengan tetap mengacu pada wawancara yang disusun terbuka.

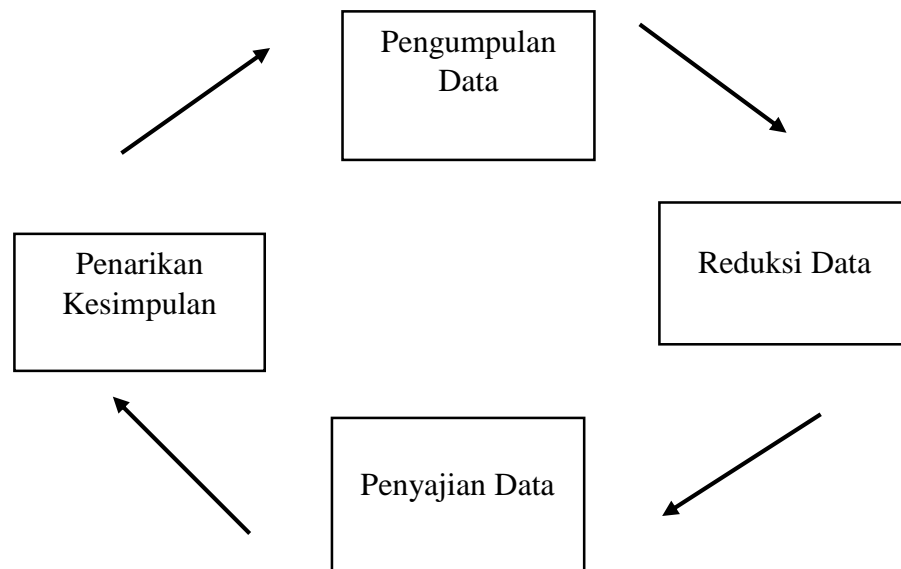
b. Dokumentasi

Dalam Sugiarto (2015: 88) dokumentasi merupakan cara yang digunakan untuk mengumpulkan data melalui pencarian yang didapatkan selain dari manusia. Dalam penelitian ini dalam upaya peneliti mendapatkan sumber data sekunder berasal dari evaluasi program, buku panduan organisasi, dan jenis dokumentasi lainnya.

5. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses penyusunan dari hasil-hasil yang diperoleh dalam penelitian. Menurut Miles and Huberman (dalam Yusuf, 2016: 407-409) data yang telah dikumpulan dari beberapa cara yaitu wawancara dan dokumentasi. Kemudian dianalisis dengan 4 tahapan. Tahapan tersebut dapat digambarkan seperti dibawah ini:

Bagan 1.2 Komponen dan Prosoes Analisa Data



Sumber: Yusuf (2016: 407-408)

Sehingga tahapan-tahapan analisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pengumpulan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian baik dari hasil wawancara maupun dokumentasi dilapangan tersebut ditulis atau diarsipkan. Data tersebut dapat berisi mengenai apa saja yang dilihat, didengar, disaksikan maupun temuan-temuan yang didapat selama penelitian berlangsung.

b. Reduksi Data

Catatan mengenai penelitian di lapangan tersebut disederhanakan, difokuskan dan diseleski sesuai dengan komponen-komponennya. Dengan cara merangkum dan memilih isi-isi penting terkait dengan fenomena yang diteliti. Kemudian rangkuman tersebut disusun secara sistematis supaya memberikan gambaran yang lebih jelas.

c. Penyajian Data

Setelah data melalui tahapan reduksi data kemudian dipaparkan dalam bentuk teks yang bersifat naratif untuk dapat ditarik kesimpulan dalam penelitian. Penyajian data dapat berbentuk uraian maupun bagan dan grafik.

d. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan didalam penelitian ini yaitu apabila kesimpulan awal peneliti yang sifat sementara itu tidak didukung oleh bukti-bukti yang kuat saat penelitian maka kesimpulan awal itu akan berubah dan menyesuaikan dengan fakta yang terjadi. Tetapi apabila kesimpulan awal

peneliti yang bersifat sementara itu didukung oleh bukti-bukti yang kuat maka kesimpulan itu nanti diharapkan menjadi temuan terbaru. Temuan tersebut dapat berupa deskriptif atas fenomena yang terjadi maupun gambaran atas fenomena yang tadinya belum jelas sehingga menjadi jelas setelah adanya penelitian ini.

J. Sistematika Pembahasan

Adapun sistematika pembahasan didalam penelitian ini terdiri dari 4 bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, bab ini berisi mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoritik, definisi konseptual, definisi operasional, metode penelitian.

Bab II Gambaran Umum, bab ini berisi uraian singkat mengenai perkembangan prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta serta profil dan informasi-informasi mendasar mengenai objek penelitian yaitu Satpol PP Kota Yogyakarta.

Bab III Pembahasan, bab ini berisi uraian hasil secara keseluruhan dari rangkaian kegiatan penelitian tentang efektivitas kinerja Satpol PP dalam menangani prostitusi dan miras di Kota Yogyakarta, kemudian hasil tersebut dianalisis dan dijabarkan.

Bab IV Penutup, bab ini berisi tentang kesimpulan hasil penelitian dan saran untuk pengembangan lebih lanjut.

Daftar Pustaka

Lampiran-Lampiran.