

PENANGANAN PEKERJA SEKS KOMERSIAL DITINJAU DARI PERDA KOTA MEDAN NO 6 TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA PRAKTEKTUNA SUSILA DI KOTA MEDAN

Ramadani

Edy Ikhsan, Rosnidar Sembiring, Mirza Nasution

ramadanialamin91@gmail.com

ABSTRACT

The issuance of Perda Medan No. 6/2003 on the Prohibition of Bums, Beggars and Prostitution in Medan consisting of 7 articles is related to legal studies made and is aimed at realizing Medan to be Bestari city which is capable of handling prostitution in Medan. Prostitution is contradictory to religious and moral norms in the society in Medan. The number of prostitutes in Medan is still very high. Prostitutes are easily found at road sides of Medan from early evening until dawn. The policy made by Medan Municipality to overcome practice of prostitutes in Medan since 2003 is that it has issued a Perda (Regional Government Regulation). Medan Municipality coordinates with Social Agency of Medan and Polisi Pamong Praja (Civil Servant Police) Unit. The prostitutes caught in the raids are sent to Rehabilitation Center of Parawasa, Brastagi to implement the policy. The obstacles encountered by Medan Municipality to overcome prostitution in Medan consist of many factors such as the essence of the Perda. Other obstacles are contributed by the law enforcers whose work is not yet optimal; the law enforcement is influenced by internal and external factors.

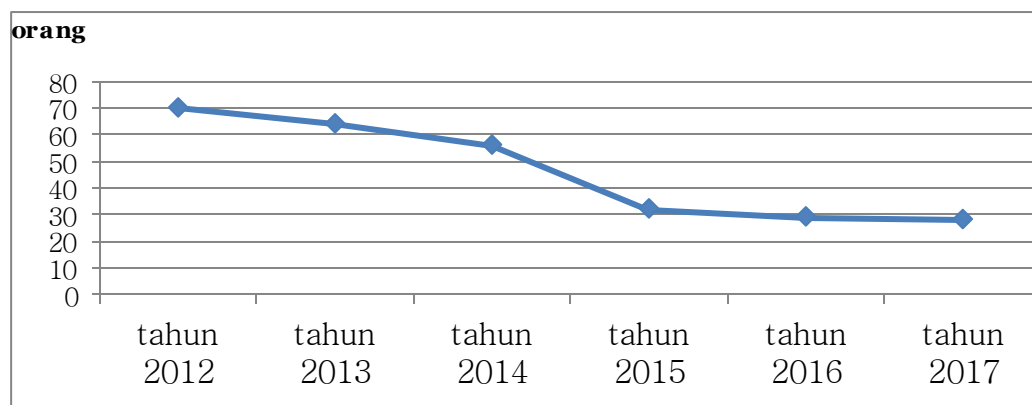
Keywords: Handling, Perda, PSK (Prostitution)

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan sudah ada sejak tahun 2003 yang ditetapkan oleh Walikota Medan pada saat itu di jabat oleh Bapak Drs. H. Abdillah, MBA. Tujuan dari peraturan daerah ini untuk mewujudkan tercapainya kota Medan menjadi kota bersih dari kegiatan yang dilakukan dengan berbagai cara untuk menimbulkan belas kasihan orang lain dalam bahasa lain kegiatan pengemis di jalan-jalan umum, pelataran masjid, dan jembatan-jembatan penyebrangan yang ada di kota Medan¹. Perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma sosial dan keagamaan yaitu melakukan praktek susila atau kalau bahasa sekarang yang di kenal dengan pekerja seks komersial (PSK). Sebagaimana permasalahan Pekerja Seks Komersial sebagai berikut:

Tabel :1
Pekerja Seks Komersial
Terjaring Razia Di Kota Medan



Sumber : Dinas Sosial Kota Medan

¹ Konsideran Menimbang Peraturan Daerah Kota Medan Nomor : 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan

Dinas Sosial kota Medan memaparkan data-data hasil razia PSK, rentang waktu dari tahun 2012 hingga 2017, dari data tersebut pada tahun 2012 ada sebanyak 70 orang Pekerja Seks Komersial (PSK) yang terjaring razia. Pada tahun 2013, sebanyak 64 orang PSK. Sementara itu pada tahun 2014 sebanyak 56 orang PSK. Sebagaimana data diatas dapat diperoleh dari tahun 2015 jumlah PSK yang terjaring razia oleh Dinas Sosial kota Medan sebanyak 32 orang. Angka ini menunjukan masih banyaknya PSK di kota Medan. Jika dibandingkan dengan tahun 2016 jumlah PSK di kota Medan yang terjaring razia oleh Dinas Sosial kota Medan sebanyak 29 orang. Angka ini jika bandingkan dengan tahun 2017 memang mengalami penurunan yaitu sebesar 0.3% namun kalau jika di lihat angka ini belum memberikan hasil yang maksimal hanya penurunan sebesar 0.3%. Dan kemudian jika di lihat pada tabel di atas pada tahun 2017 jumlah PSK yang terjaring razia sebanyak 28 orang angka ini belum juga memberikan efek jera kepada PSK dan masih sangat banyak di kota Medan untuk di jumpai².

Pada tahun 2016 Sebanyak 29 orang yang terjaring razia. Jika di bandingkan dengan tahun 2017 mengalami penurunan sebesar 0.3%. Inilah yang terjadi di kota Medan hingga sekarang ini para PSK masih banyak di jumpai di kota Medan khususnya di daerah- daerah tertentu. Tentu hal ini harus mendapat tanggapan yang lebih serius lagi oleh instansi terkait dalam menangani PSK di kota Medan. Dari data yang di peroleh di atas dari tahun 2015 hingga tahun 2017 bahwasanya PSK di kota Medan masih banyak dan belum teratasi oleh pemerintah secara efektif.

Peraturan daerah kota Medan No 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan dalam hal penanganan PSK ini memang sudah diatur yaitu :

Pasal 2³

(3) "Dilarang membujuk atau memikat orang lain dengan perkataan dan isyarat dan atau dengan perbuatan lainnya dengan maksud mengajak melakukan perbuatan pelacuran di jalan umum dan atau tempat yang diketahui/ dikunjungi oleh orang lain baik perorangan atau beberapa orang."

(4). Dilarang dengan sengaja memanggil/mendatangkan seseorang, beberapa orang untuk melakukan perbuatan-perbuatan pelacuran/ tuna susila.

Berdasarkan uraian diatas dengan ini peneliti melakukan penelitian dengan judul "Penanganan Pekerja Seks Komersial ditinjau dari Perda Kota Medan No 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan".

Permasalahan

1. Mengapa peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan ini diterbitkan ?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah kota Medan dalam implementasi peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan ?
3. Apa hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila terkait menangani PSK di kota Medan?

Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peraturan daerah Kota Medan No 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan ini diterbitkan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam implementasi peraturan daerah kota Medan No 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Medan No 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila terkait menangani PSK di kota Medan.

KERANGKA TEORI

Kerangka *teori* berasal dari kata *theori* yang artinya pandangan atau wawasan⁴. *Theoria* juga bermakna sebagai pengetahuan dan pengertian yang terbaik⁵. Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari

² <http://repository.usu.go.id> diakses pada tanggal 7 juni 2018 pada pukul 14:00

³ Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Jogyakarta: Cahya Atma Pustaka, 2012), hlm 4.

⁵ Bernad, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm 41.

permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui⁶. Teori *Legal System* yang di cetuskan oleh Lawrence Friedman. Teori yang ini sangat baik untuk meninjau pada pengkajian dalam kajian untuk mengatasi para PSK yang ada di kota Medan dan menganalisis peraturan daerah kota Medan No 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek susila yang ada di kota Medan.

Dasarnya teori yang berkenaan dengan judul ini ialah teori *legal system*. Menurut teori Lawrence M Friedman ada tiga unsur sistem hukum (*Three Elements of legal System*) yang membuat keterpurukan hukum, yaitu⁷ :

1. Struktur (*Structure*) adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia struktur sistem ini termasuk institusi penegak hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan yang bagaikan foto diam yang menghentikan gerak (*a kind of still photograph, which freezes the action*).
2. Substansi (*Substance*) adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan dan *living law* (hukum yang hidup di dalam masyarakat)
3. Kultur hukum (*legal Culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya, dengan kata lain suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan⁸.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Sejarah Singkat Keluarnya Perda Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan

Penanggulangan prostitusi telah dilakukan sejak zaman kolonial Belanda. Pada tanggal 15 Juli 1852, Gubernur Jenderal Albertus Jacobus Duymaer van Twist mengeluarkan surat keputusan mengenai peraturan penanggulangan prostitusi. Surat keputusan ini memuat tiga hal penting. Pertama, anggaran tahunan dari direktur jenderal keuangan sebesar f 20.000 untuk menanggulangi penyakit sifilis, kedua, memerinci aturan prostitusi untuk menangkal aspek berbahayanya, dan ketiga, peraturan ini hanya berlaku di beberapa daerah tertentu. Awal mula peraturan itu hanya berlaku di Batavia, Semarang dan Surabaya, dua tahun kemudian peraturan itu diterapkan di Cianjur dan empat kota lainnya⁹.

Daerah kawasan Sumatera Utara penanggulangan PSK tidak terlepas dari kajian sejarah. Kota Medan salah satu upaya pemerintah kota Medan mewujudkan tercapainya kota Medan menjadi kota bestari, perlu meningkatkan pelaksanaan penanggulangan praktek tuna susila secara terpadu di Kota Medan.¹⁰ Kota Medan memiliki kedudukan, fungsi dan peranan yang sangat penting, baik sebagai Ibukota Propinsi Sumatera Utara maupun pendukung kegiatan pemerintahan skala propinsi, termasuk upaya membangun masyarakat kota yang maju dan citra daerah yang kondusif.

Maka dari hal itu untuk tercapainya kota Medan yang Kondusif dari penyakit masyarakat sejak tahun 2003 Walikota Medan telah mengeluarkan suatu peraturan daerah yang bertujuan untuk ketertiban umum di kota Medan terutama dalam hal mengatasi penyakit masyarakat yaitu mengatasi PSK di jalan-jalan umum kota Medan. Pengaturan kehadiran PSK sudah dilakukan oleh pemerintah kota Medan. Mengingat hal ini sangat bertentangan dengan nilai nilai agama maupun norma kesusilaan di masyarakat.

Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek susila di kota Medan. Latarbelakang Perda ini dilahirkan dan dirancang mengingat kondisi pada saat itu banyaknya jumlah PSK maupun gelandangan berada di jalan-jalan umum di kota Medan. Medan adalah kota *transit* menuju beberapa negara tetangga dan *destinasi* pariwisata Sumatera Utara. Dalam penelitian Pusat Kajian Perlindungan Anak yang dipublikasikan pada tahun 1999 menyebutkan pelacuran sudah dikenal di Kota Medan secara luas sejak dekade 1970-an. Memasuki sepuluh tahun terakhir, pelacuran anak secara terselubung kian marak, bahkan

⁶M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm 80.

⁷Lawrence M. Friedman, *The Legal System Social: Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hlm 18.

⁸Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm 7-9.

⁹ <http://www.nabilfoundation.org/bookshop/1812/pem%20berantasan%20prostitusi%20di%20indonesia%20masa%20kolonial>-dikes pada tanggal 30 Maret 2018 pada pukul 15:00 WIB

¹⁰ Konsideran Menimbang Peraturan Daerah Kota Medan Nomor : 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan

sampai merambah ke sekolah-sekolah yang melibatkan siswa-siswi yang masih di bawah umur. Perda ini diterbitkan mempunyai tujuan dan dikaji agar melahirkan Perda yang sesuai dengan keadaan dimassa itu¹¹.

Mengingat permasalahan-permasalahan sosial yang ada di masyarakat dan mengganggu ketertiban umum maka pada saat itu walikota Medan yang dipimpin oleh Bapak Abdillah, MBA, mengeluarkan suatu peraturan daerah. Peraturan daerah ini tidak mempunyai naskah akademik mengingat penegasan naskah akademik diberlakukan pada tahun 2011 sesuai ketentuan pasal 43 ayat (3) undang-undang no 12 tahun 2011

Pasal 43¹²

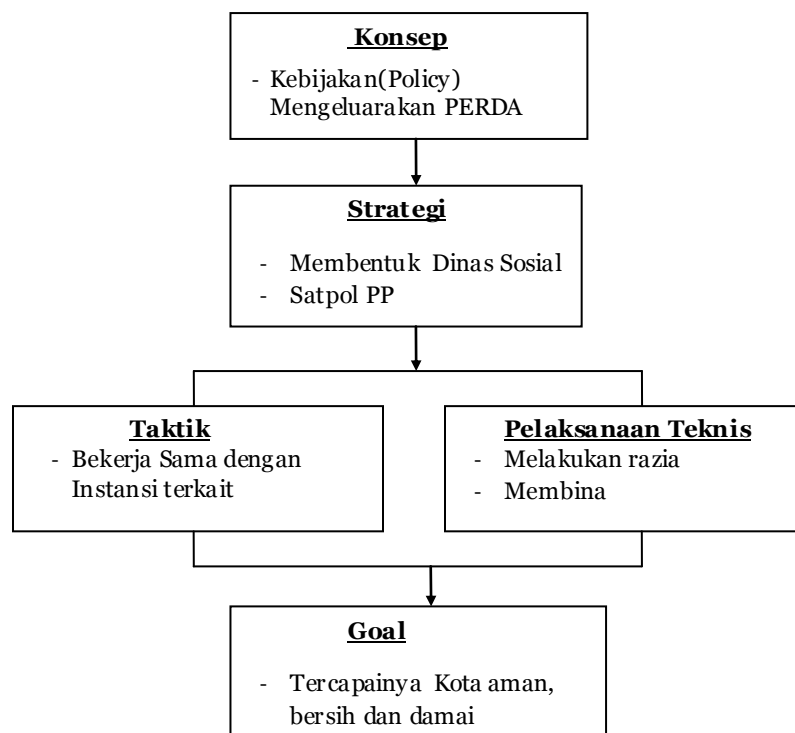
(3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

Kebijakan Pemerintah Kota Medan Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan

Kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi pelacuran dapat dilihat dalam sejarah pelacuran bahwa usaha-usaha pemerintah dalam menangani pelacuran dapat dibedakan dalam dua jenis kebijaksanaan yakni,¹³ sistem penghapusan (*abolition*) dan sistem pendaftaran (*regulation*). Adapun Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam mengatasi PSK di kota Medan dapat di gambarkan pada skema sebagai berikut :

Skema 1

Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam mengatasi PSK di Kota Medan



¹¹ <http://repository.usu.ac.id> dikases pada tanggal 7 juni 2018 pada pukul 14:00 WIB

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

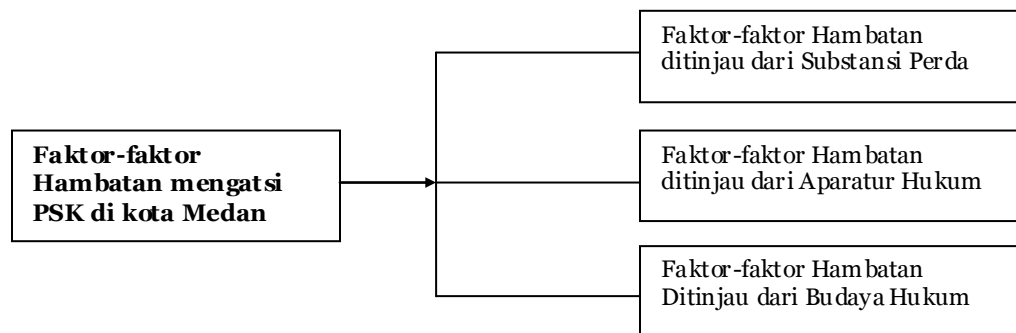
¹³ AS. Alam. *Pelacuran dan Pemerasan*, (Bandung : Raja Grafiika, 1984), hlm 75.

Skema diatas jika dikaitkan dengan permasalahan mengatasi PSK di kota Medan maka akan dapat teratasi secara efektif, konsep merupakan tahap awal dalam mengatasi suatu permasalahan terutama untuk mengatasi penyakit masyarakat. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah memberikan kepada setiap daerah otonom untuk mengatasi kesejahteraan sosial di masing-masing daerah. Penyakit masyarakat yang ada di daerah kota/kabupaten untuk mengatasi hal ini maka pemerintah daerah kota medan mempunyai wewenang dalam mengatasi permasalahan ini.

Konteks sosial, pelacuran merupakan bagian dari ketunaan sosial dan penyimpangan. Permasalahn ini terutama di sumatera Utara khususnya kota Medan untuk mengatasi hal ini pemerintah kota Medan mengeluarkan peraturan berebentuk Perda kota Medan hal ini dapat di jumpai dalam Perda kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila yang tertuang di dalam 7 Pasal.

Hambatan Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Terkait Menangani Pekerja Seks Komersial Di Kota Medan

Skema 2



a. Faktor-faktor Hambatan ditinjau dari Substansi Perda

Peraturan daerah kota Medan nomor 6 Tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di Kota Medan. Di lihat dari format dan judulnya, Perda ini memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Dalam tulisan ini perda tersebut akan dibahas dari sudut hukum tata negara (HTN) dan hukum pidana. Dimensi hukum tata negara dari Perda ini terletak pada jenis peraturan dan materi muatan dari perda tersebut ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bentuk peraturannya adalah peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai sebuah Perda, materi muatannya harus sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu: materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴

Dimensi hukum pidana dari Perda ini sudah terlihat pada judulnya yang menyebutkan larangan terhadap praktik-praktik yang disebutkan. Larangan ini di perjelas dalam pasal-pasal di Perda itu yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pidana. Keberadaan ketentuan pidana dan sanksi pidana dalam perda memang dibenarkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dalam Pasal 15 yang menyebut bahwa suatu Perda provinsi dan perda kabupaten/kota dapat memuat materi muatan mengenai ketentuan pidana. Suatu ketentuan perundang-undangan yang mengandung materi muatan pidana harus memenuhi syarat-syarat yang lazim dikenal dalam doktrin hukum pidana sebagai *asas legalitas*.

Judul ini sudah dapat dikritik karena tidak menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar. Kata "gelandangan" memang ada dalam bahasa Indonesia, tetapi kata "pengemis" tidak. Begitu pula dengan kata "praktek" yang seharusnya kata yang baku adalah "praktik". Mungkin maksud pembentuk perda dengan kata "gelandangan" dan "pengemis" adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh para gelandang dan para pengemis. Secara harfiah, dari judul Perda di atas dapat di tafsirkan bahwa yang ingin dituju adalah pelarangan terhadap perbuatan, bukan terhadap pelakunya. Namun istilah yang digunakan adalah istilah yang tidak baku dan harus diperbaiki.

¹⁴Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Judul perda dapat diubah menjadi “perda tentang penanganan terhadap gelandangan dan pengemis serta pelaku perbuatan asusila”.

Obyek yang dituju jelas dan hal yang ingin dilakukan dalam perda itu juga jelas, yaitu melakukan penanganan, yang wujudnya bisa berupa pencegahan/preventif (berupa razia misalnya) maupun yang berupa penindakan/represif, baik penindakan secara hukum (dikenai sanksi pidana) maupun secara sosial (di rehabilitasi dan dibina di panti rehabilitasi sosial). Kata-kata “praktek susila” jelas adalah kata-kata atau frase yang keliru, sebab yang benar adalah “perbuatan asusila”, yaitu perbuatan yang melanggar kesusilaan.

b. Faktor-faktor Hambatan ditinjau dari Aparatur Hukum

Penegakkan hukum memerlukan aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut¹⁵ :

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Mengatasi PSK di Kota Medan penegak hukum mempunyai sangat berperan penting. Penegak hukum dalam mengatasi hal ini terdapat banyak faktor yang di hadapi, di antaranya terdapat dua faktor, yaitu faktor Internal dan eksternal.

1. Faktor Internal.

Faktor Internal merupakan suatu faktor penghambat yang menyebabkan berjalannya perda kota medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan tidak berjalan secara efektif, sebagaimana mempunyai wewenang untuk menjalankannya yaitu Dinas Sosila kota Medan dan maupun Instansi terkait. Faktor internal diantaranya Dinas Sosial tidak mempunyai jadwal terstruktur. Jadwal terstruktur merupakan hal yang sangat penting untuk mengatasi PSK di kota Medan. Dengan adanya jadwal terstruktur maka secara rutinitas akan di lakukan razia. Melakukan razia Dinas Sosial hanya melakukan razia apabila mendapatkan laporan dari masyarakat dan menjelang bulan suci Ramadhan.

Setiap menjelang bulan suci Ramadhan Dinas sosial melakukan razia di kawasan kawasan sesuai dengan laporan dari masyarakat. Hal hal seperti ini dalam menertibkan PSK salah satu penyebab faktor masih banyaknya PSK di kota Medan. Permasalahan anggaran merupakan permasalahan dalam mengatasi PSK di kota Medan. Karena anggaran merupakan biaya operasional dalam melakukan razia, apabila anggaran tidak turun dari pemerintah daerah maka para pegak hukum tidak dapat melakukan razia secara terstruktur.

2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan faktor yang menghambat berjalannya Perda No 6 tahun 2003 tidak berjalan secara efektif dapat terjadi seperti kurangnya ada dukungan dari instansi pemerintahan di kota Medan. Seperti fasilitas yang harus di penuhi oleh pemerintah kota Medan agar Dinas Sosila Kota Medan dapat menjalankan tugasnya serta menertibkan para pekerja seks komersil yang ada di kota Medan dapat berjalan dan tidak mempunyai hambatan¹⁶. Fasilitas serta sarana haruslah di persiapkan secara keseluruhan agar para penegak hukum dalam menertibkan pekerja seks komersil dapat bekerja secara maksimal dan tempat penampungan bagi pelaku terjaring razia pekerja seks komersil agar dapat di bina serta dididik agar mempunyai bekal dan tidak melakukan pekerjaan menja di seorang pekerja seks komersil setelah di lakukan pembinaan di pantai rehabilitasi para pekerja seks komersil.

Permasalahan berikutnya mengenai Panti Rehab, selama ini Dinas sosial melakukan razia dan hasil dari razia di kirim ke Panti parawarsa di Brastagi. Sebagaimana Panti Parawarsa merupakan milik dari Pemerintah Provinsi Sumatera Utara akibatnya pekerja seks komersial di Panti Parawarsa tidak di bina secara efektif di karenakan banyaknya jumlah pekerja seks komersial yang tertampung di Panti Parawarsa¹⁷. Sejak tahun 2010 anggaran mengenai pembangunan Panti Parawarsa sudah di bicarakan di Legislatif dan Dinas Sosial sudah mengusulkan, namun Panti Rehab belum juga di bangun sampai tahun 2018. Hal ini suatu permasalahan bagi Dinas Sosial sebagai penghambat penegakan hukum untuk mengatasi PSK di Kota Medan.

¹⁵ Ibid, hlm 82

¹⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Zailun, SH, M.AP Kabid Pelayanan sosial Dinas sosial Kota Medan pada tanggal 5 Maret 2018 pada pukul 11:00 WIB

¹⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Zailun, SH, M.AP Kabid Pelayanan sosial Dinas sosial Kota Medan pada tanggal 5 Maret 2018 pada pukul 11:00 WIB

c. Faktor-faktor Hambatan Ditinjau dari Budaya Hukum

Kultur hukum adalah bagian-bagian dari kultur dan pelaksana hukum, cara-cara bertindak dan berpikir (besikap), baik yang berdimensi untuk membelokkan kekuatan-kekuatan sosial menuju hukum atau yang menjauhi hukum. Kultur hukum merupakan gambaran dari perilaku dan sikap terhadap hukum itu, serta keseluruhan dari faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh warga masyarakat di dalam kerangka budaya masyarakat.

Berlakunya hukum dibedakan atas tiga hal, yaitu berlakunya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Kajian hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas hukum. Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain, kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*¹⁸.

Budaya masyarakat kota Medan sebenarnya jika di lihat penduduknya menjalankan nilai nilai agama. Dalam hal melihat permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat kota Medan sebenarnya merasakan resah dengan kehadiran PSK karena perbuatan ini sangat bertentangan dengan nilai nilai agama maupun budaya masyarakat kota Medan. Berbagai cara telah dilakukan oleh masyarakat untuk mengatasi permasalahan ini seperti melaporkan kepada pihak terkait yaitu melaporkan kepada Dinas Sosial maupun instansi terkait. Namun PSK masih saja berada di jalan jalan umum untuk mencari pelanggan dan mencari uang. Mayoritas PSK berasal dari luar daerah Kota Medan¹⁹.

Berbagai cara juga di tempuh masyarakat untuk mengatasi PSK khususnya berada di jalan jalan umum, perbuatan seperti ini sangat mengotori pemandangan jalan umum di Kota Medan. Ada juga sebagian masyarakat memberikan sanksi sosial seperti di lempari batu maupun di usir. Namun hal ini tidak membuat Pekerja Seks Komersial merasa takut. Mengingat banyak faktor-faktor yang menghambat berjalannya perda tersebut. Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan.

Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan dalam mengatasi pekerja seks komersial tidak berjalan efektif dan jumlah pekerja seks komersial yang berada di kota Medan jumlahnya semakin bertambah, dari waktu ke waktu jumlah PSK di kota Medan semakin banyak dan mudah untuk di jumpai di jalan-jalan umum maupun di beberapa kawasan di kota Medan²⁰.

Masyarakat kota Medan bukan berarti tidak mengerti bahwa PSK bertentangan dengan nilai-nilai agama maupun kesusilaan. Disisi lain PSK juga menguntungkan bagi masyarakat sekitar. Misalnya PSK juga memakai jasa pengguna becak. Sebagai pengguna jasa becak PSK memerlukan *transportasi* untuk menuju ke tempat hotel ketika mempunyai pelanggannya. Disisi lain pengguna jasa becak juga dapat keuntungan dari PSK. Adapun tarif yang diberikan kepada jasa pengguna becak sekitar Rp 20.000 sekali hantar²¹. Begitu juga dengan pemilik hotel yang dapat keuntungan dari hasil sewa kamar. Semakin banyaknya jumlah PSK yang datang ke hotel yang di kota Medan maka penghasilan dari hotel tersebut semakin meningkat akibatnya pemilik hotelpun merasa senang dikarenakan banyaknya PSK yang menyewa hotel. Tarif hotel yang digunakan PSK sekitar Rp 60.000 persekali masuk²².

Permasalahan budaya hukum masyarakat di kota Medan yang paling dominan ialah dipengaruhi faktor ekonomi. Faktor ekonomi merupakan permasalahan yang menadasar terhadap permasalahan ini. Sebagian masyarakat mencari uang dari jasa PSK begitujuga dengan pemilik hotel yang digunakan para PSK untuk melayani tamunya. Dengan menghasilkan atau menguntungkan bagi masyarakat sekitar seakan akan sebagian masyarakat di kota Medan membiarkan keberadaan PSK.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan dari yang telah di paparkan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat di simpulkan sebagai berikut:

1. Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan ini terdiri dari 7 pasal di lahirkan tidak

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti 2000), hlm 56

²⁰ Hasil observasi di jalan-jalan umum Kota Medan pada tanggal 7 Maret 2018 pukul 13:00 WIB

²¹ Hasil wawancara dengan bapak joko pengguna jasa becak pada tanggal 2 mei 2018 pada pukul 23:00

²² Hasil wawancara dengan andi penjaga hotel di beberapa kawasan kota Medan pada tanggal 2 mei 2018 pada pukul 00:00

terlepas dari kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis. Tujuan Perda ini diterbitkan mewujudkan tercapainya kota Medan menjadi kota Bestari dari mengatasi PSK di kota Medan. Mengingat perbuatan ini bertentangan dengan norma agama maupun norma kesusilaan di masyarakat kota Medan. Sejak tahun 2000 keberadaan PSK di kota Medan khususnya di jalan-jalan umum dan di tempat hiburan malam jumlah PSK banyak sekali untuk dijumpai, maka dari latar belakang itulah Pemerintah kota Medan mengeluarkan suatu Perda yaitu Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di Kota Medan untuk mengatasi PSK di kota Medan yang dikeluarkan sejak tahun 2003.

2. Kebijakan Pemerintah kota Medan dalam mengatasi PSK di kota Medan sejak tahun 2003 pemerintah kota Medan telah melakukan kebijakan yaitu mengeluarkan suatu Peraturan Daerah. Peraturan Daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila. Dalam implementasi kebijakan pemerintah kota Medan berkordinasi dengan Dinas Sosial Kota Medan, Satuan Polisi Pamong Praja, dan Panti Rehab Parawrasa. Dinas Sosial Kota Medan melakukan razia untuk menertibkan PSK khususnya berada di jalan umum maupun di lokasi-lokasi tempat prostitusi seperti di hotel, diskotik, kafe, salon, spa dan lainnya. Dinas Sosial di bantu oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan razia. Setelah terjaring razia maka PSK akan di data dan setelah itu akan di kirim ke Panti Rehab Parawarsa Brastagi untuk di lakukan pembinaan selama enam bulan lamanya.
3. Hambatan yang di hadapi pemerintah kota Medan dalam mengatasi PSK di kota Medan terdapat banyak faktor di antaranya faktor hambatan di tinjau dari substansi Perda. Banyak hal yang perlu direvisi dari perda ini, baik dari segi bahasa perundang-undangan, kejelasan rumusan, kualitas para pelaku pelanggaran, upaya penanggulangan lebih lanjut, dan lain-lain. Hal itu perlu diperbaiki dan dituangkan dalam revisi Perda ini. Hambatan lainnya di tinjau dari aparat penegak hukum yang masih menegakkan hukum belum secara maksimal. Sebagaimana masyarakat kota Medan membiarkan keberadaan PSK dikarekan untuk kepentingan ekonomi. Faktor-faktor lainnya dalam penegakkan hukum terdapat dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terdapat dari Dinas Sosial yang tidak mempunyai jadwal terstruktur dalam melakukan razia hanya saja melakukan razia pertriwulan atau mendekati bulan Ramadhan dan faktor eksternal seperti Pemko Medan keterbatasan anggaran dalam melakukan razia dan tidak mempunyai Panti Rehab. Permasalahan-permasalahan ini yang menghambat dalam pelaksanaan Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 Tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan dalam mengatasi PSK di kota Medan.

Saran

Berdasarkan analisis dan kesimpulan diatas, selanjutnya akan di sarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Terkait dengan Peraturan daerah kota Medan No 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan Harus dilakukan kembali pengkajian baik dari sisi filosofis, sosiologis dan yuridis, mengingat Perda ini sudah cukup lama dan jumlah PSK di kota Medan semakin banyak dari tahun ketahun akibatnya Perda ini tidak lagi dapat digunakan untuk mengatasi PSK di kota Medan. Revisi terhadap perda ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan terbaru, misalnya Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, Undang-undang nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, Undang-undang nomor 23 tahun 2002 jo Undang-undang nomor 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak, Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dan berbagai regulasi terkait lainnya.
2. Guna kebijakan pemeliharaan dan peningkatan ketenteraman dan ketertiban umum dapat terlaksana maka pemerintah kota Medan harus meningkatkan kebijakannya khususnya ditujukan pada penegakan hukum, kepastian hukum dan budaya hukum dalam konteks kebijakan mengatasi PSK di kota Medan. Kebijakan yang dilakukan pemerintah sejauh ini tidak terlaksana sesuai dengan tujuan dan cita-cita hukum. Pemerintah kota Medan harus kembali melihat maupun mengevaluasi kebijakan yang telah dilakukan. Dikarenakan kebijakan Pemerintah kota Medan saat ini tidak mempunyai konsep dan arah yang jelas. Akibatnya jumlah PSK di kota Medan masih banyak untuk di jumpai di jalan-jalan umum maupun tempat hiburan malam.
3. Seharusnya faktor-faktor penghambat dalam mengatasi permasalahan menertibkan PSK di kota Medan hendaknya harus menjadi perhatian pemerintah daerah kota Medan. Karena dengan adanya faktor-faktor yang menghambat tersebut membuat Perda Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan tidak berjalan secara efektif akibatnya tujuan yang ingin di

capai dari pemerintah daerah untuk menertibkan menjadikan kota Medan Bestari tidak terlaksana.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010).
- Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002).
- AS. Alam. *Pelacuran dan Pemerasan*, (Bandung : Raja Grafiika, 1984).
- Abidin, Said Zainal, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Penerbit Pancur Siwah, 2004).
- Arsip Nasional Republik Indonesia, *Pemberantasan prostitusi di Indonesia masa kolonial* (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia ISBN/ ISSN: 9798101472 2001).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2008).
- Kartono Kartini, *Patologi Sosial*, (Jakarta: CV. Rajawali Pers, 2014).
- Komaruddin, Yooke Tjuparmah S, *Kamus Istilah karya Tulis Ilmiah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006).
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System Social: Social Scine Persfective*, (New York: Russel Sage Founation, 1975).
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994).
- Marwan, *Anggaran Perusahaan Edisi kedua*, (Yogyakarta: BPFE 2013).
- Nugroho dalam Muammil Sun'an dan Abdurrahman Senuh, *Ekonomi Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010).
- Rosyidi Ranggawidjaja dikutip oleh Soimin, *Pembentkan Peraturan Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 2010).
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta Ghalia Indonesia, 1988).
- R. Soesilo, *Kitab Undang- undang hukum Pidan (KUHP)*, (Bogor: Politeia, 1993).
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2001).
- Soejono Soekanto, *Faktor- faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002).
- Syahrum dan Salim, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, (Bandung: Penerbit Ciptapustaka Medan, 2002).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2003).

Internet/ Koran/ Jurnal

- Harris Y. P. Sibuea, *Penegakan Hukum Prostitusi Di Indonesia*, Vol. VII, No. 10/II/P3 DI/Mei 2015
- Syaputra. M.Y.A, *Kajian Hukum Pemberlakuan Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Perspektif Utilities Theory*, (Mercatoria, 2017, 10 (2): 197-215).
- Pojok Artikel Bebas, Lokasi Prostitusi Di Kota Medan <http://pekerjasekskotamedan.com> diakses pada tanggal 25 Desember 2016

Peraturan Perundang-undangan

- Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang- undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.
- [Undang- undang No. 21 Tahun 2007](#) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan

Sumber- sumber Lain

- Pemerintah Kota Medan
- Dinas Sosial Kota Medan.