

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penyakit masyarakat sudah ada sejak masyarakat ada di muka bumi ini, baik penyakit masyarakat yang berdampak langsung terhadap individu, pribadi maupun kepada masyarakat secara luas. Penyakit masyarakat tidak saja terjadi di perkotaan, tetapi juga di pedesaan, tidak hanya terjadi pada orang yang berpendidikan rendah, tetapi juga terjadi pada orang berpendidikan menengah dan tinggi, tidak hanya terjadi pada anak muda dan remaja, tapi juga terjadi pada orang dewasa yang berkeluarga.<sup>1</sup>

Bentuk dan jenis penyakit masyarakat bermacam-macam dan telah berkembang dari waktu ke waktu baik secara kuantitas maupun kualitas. Penyakit masyarakat ada yang disebut pergaulan bebas, prostitusi, pelacuran, perzinahan, perselingkuhan atau istilah populernya Pekerja Seks Komersial (PSK).<sup>2</sup>

PSK adalah suatu perbuatan di mana seorang wanita yang menyerahkan dirinya untuk berhubungan badan dengan laki-laki dan mengharapkan bayaran, imbalan, baik berupa uang maupun bentuk lainnya.

---

<sup>1</sup> Rusdiana, Interaksi Sosial Pekerja Seks Komersial Lokalisasi Bandang Raya dengan Masyarakat Kelurahan Mugirejo Kota Samarinda, *eJournal Ilmu Sosiatri*, 2014, Hlm. 1.

<sup>2</sup> Dessi Aryani, Perilaku Pencegahan Infeksi Menular Seksual pada Wanita Pekerja Seksual Kabupaten Tegal, 2015, *Jurnal Kemas*, Hlm.161.

PSK selalu ada pada semua negara berbudaya sejak zaman purba sampai sekarang.<sup>3</sup>

PSK sebenarnya telah muncul jauh sebelum peradaban modern menyentuh masyarakat, karena sejak dahulu kala telah ditemukan prostitusi atau pelacuran ini, contohnya pada zaman Nabi Muhammad SAW sekalipun prostitusi telah ada dan menjadi suatu permasalahan yang pada saat itu menjadi gambaran masyarakat pada zaman tersebut.<sup>4</sup>

Riset lembaga peneliti aktivitas pasar gelap, menghimpun data negara-negara paling banyak belanja prostitusi dengan menggunakan data dari program kesehatan masyarakat, penegak hukum & media menemukan bahwa PSK terbanyak di Dunia ada pada negara ASIA yaitu China dengan total pembelanjaan prostitusi 73 milyar/tahun dan Indonesia menempati urutan ke 12 dengan total pembelanjaan 2,25 milyar/tahun.<sup>5</sup>

Di Indonesia lokasi transaksi seks terdapat hampir di setiap kabupaten/kota. Seks komersial ditandai dengan perilaku seks yang berisiko secara berganti-ganti pasangan, rendahnya penggunaan kondom pada transaksi seks, akses pada layanan kesehatan yang masih terbatas dan PSK bekerja dalam berbagai macam bentuk.<sup>6</sup>

Fenomena ini sangat kompleks, baik dari segi penyebab, motif, tujuan dan implikasi yang ditimbulkannya. Perempuan dan laki-laki yang terlibat

<sup>3</sup> Regar, Pengetahuan Pekerja Seks Komersial (PSK) dalam Mencegah Penyakit Kelamin di Kota Manado. *Jurnal Holistik*, Hlm. 1

<sup>4</sup> Ardila, Upaya Penanggulangan Prostitusi : (Studi di Polresta Bandar Lampung). *Jurnal Politik*.hlm.2

<sup>5</sup> Havocscope. *Briefing Book on Prostitution*. Global Black Market Information. Amazon. Hlm. 3

<sup>6</sup> Hariyati, *Upaya-upaya Pencegahan dan Pola Pencarian Pelayanan Infeksi Menular Seksual (IMS) Perempuan Pekerja Seks di Tempat Prostitusi Bandang Raya Kota Samarinda*, Dinas Kesehatan Kabupaten Kutai Timur, KALTIM, 2014, Hlm. 1.

dalam aktivitas PSK adalah orang-orang yang memeluk salah satu agama yang diakui oleh negara. Namun agama apapun tidak mentolerir umatnya melakukan aktivitas negatif seperti penyakit masyarakat khususnya aktivitas PSK.<sup>7</sup>

Aktivitas PSK selama ini telah menjadi hal yang sangat problematik. Dari sisi agama, pelacuran merupakan kemungkaran dan perbuatan dosa, namun disisi lain pelacuran merupakan kenyataan yang sulit diberantas bahkan kian mewabah dengan segala hal yang melatarbelakanginya.<sup>8</sup>

Apabila PSK diposisikan sebagai profesi, maka motivasi dan tujuannya tidak lain adalah untuk mendapatkan sejumlah uang untuk memenuhi kebutuhan hidup yang bersangkutan bersama keluarga. Artinya faktor ekonomi adalah faktor yang dominan menjadi alasan seseorang mau menjadi PSK.<sup>9</sup>

Jika dilihat dari faktor penyebab adanya PSK dalam kehidupan masyarakat maka ada 2 (dua) faktor penyebabnya, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah datang dari diri PSK itu sendiri, bisa karena keinginan melampiaskan nafsu biologis, frustrasi, tidak mempunyai konsep diri yang utuh sebagai manusia normal yang terikat oleh norma dan nilai agama serta karena adanya anggapan profesi yang mudah mendapatkan uang adalah PSK. Sedangkan faktor eksternal yaitu karena kuatnya pengaruh dari luar diri PSK seperti pengaruh lingkungan, kegagalan dalam bekerja dan

<sup>7</sup> Shinta Kristianti, Dukungan Wanita Pekerja Seks dan Teman Pelanggan terhadap Penggunaan Kondom, *Jurnal STIKES*, 2015, Hlm. 145.

<sup>8</sup> Siti Munawaroh, Pekerja Seks Komersial (PSK) di Wilayah Prambanan, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, *Dimensia*, 2010, Hlm. 70.

<sup>9</sup> Dhita Sekar Annisa, Presentasi Diri Pekerja Seks Komersial Emporium, Jakarta, *SKRIPSI Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sultan AGUNG Tirtayasa*, 2016, Hlm. 2.

bercinta, kekhawatiran tidak mendapatkan pasangan hidup, mengalami perkosaan, pengaruh kemajuan teknologi, kurangnya pengawasan oleh keluarga, masyarakat dan pemerintah.<sup>10</sup>

Dampak yang timbul akibat adanya PSK adalah terciptanya keresahan di tengah masyarakat, sebagai penyebab degradasi moral dan semakin menjalarnya penyakit akibat hubungan seks yang menyimpang, mengganggu ketertiban dan kenyamanan lingkungan warga sekitar bahkan dapat merusak citra dan nilai adat yang telah mengakar di suatu daerah.<sup>11</sup>

Banyak orang dari luar Propinsi Sumatera Barat menilai dan menganggap bahwa masyarakat Sumatera Barat (Minang Kabau) adalah masyarakat yang religius, memiliki nilai adat, kebersamaan dan kegotongroyongan yang kuat serta filosofi *adat ba sandi syarak, syarak ba sandi kitabullah* masih dijadikan sebagai norma yang efektif untuk membentuk kepribadian masyarakat Sumatera Barat. Artinya orang dari luar Sumatera Barat menilai orang Sumatera Barat sangat agamis dan anti terhadap perbuatan yang bertentangan dengan norma dan nilai agama serta adat istiadatnya.<sup>12</sup>

Bentuk pemikiran dan anggapan bahwa Sumatera Barat masih kuat pengaruh agama dan adatnya hingga saat ini dapat dilihat dari fenomena kehidupan masyarakat Kota Padang sebagai representasi dari Propinsi Sumatera Barat tentang prevalensi penyakit masyarakat khususnya praktek

---

<sup>10</sup> Purnamawati. 2013. Perilaku Pencegahan Penyakit Menular Seksual di Kalangan Wanita Pekerja Seksual Langsung. *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*, Hlm.3

<sup>11</sup> Siti Munawaroh, op.cit., Hlm. 71.

<sup>12</sup> Betty Wahyu Nilla Sari & Sri Suwartiningsih, Pemberdayaan Perempuan dalam Penanggulangan HIV/AIDS, 2013, *Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin*, Hlm. 121.

PSK dari hari ke hari. Hal inilah yang ingin ditelusuri dan dilakukan analisis berdasarkan informasi, keterangan dan data yang tersedia dari berbagai sumber.

Walaupun susah melacak, mendapatkan informasi dan data pasti tentang jumlah perempuan dan laki-laki yang bekerja sebagai PSK di Kota Padang, namun dari informasi dan keterangan lisan yang didapatkan oleh peneliti dengan melakukan wawancara kepada 5 (lima) orang warga masyarakat di Kota Padang pada Hari Rabu, tanggal 1 November 2017, ternyata jumlah PSK semakin meningkat dan tempat prakteknya semakin berkembang. Lokasinya seperti di salon, panti pijat, objek wisata yang sepi, tempat karaoke, kafetaria dan sejenisnya, tempat pribadi seperti rumah/pondok yang disiapkan oleh oknum masyarakat, warung remang-remang bahkan sampai ada yang melakukan pekerjaan tersebut di atas roda empat.<sup>13</sup>

Berdasarkan catatan SATPOL PP Kota Padang, jumlah PSK yang terjaring razia oleh SATPOL PP mengalami peningkatan, jumlah PSK yang terjaring mengalami peningkatan lebih dari 100%. Pada tahun 2016, PSK yang terjaring razia berjumlah 9 orang, sedangkan pada tahun 2017 meningkat menjadi 22 orang.<sup>14</sup>

Menurut Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Sumbar, M Sayuti Dt Rajo Pangulu, kehadiran dan meningkatnya pekerja seks komersil (PSK) di Kota Padang, tergolong meresahkan warga.

<sup>13</sup> Wawancara dengan Warga Masyarakat Kota Padang (Randi, Andre, Rusli, Suherman, Bastian), Hari Rabu 1 November 2017.

<sup>14</sup> Padangkita.com. Catatan Satpol PP Kota Padang Tentang Jumlah PSK yang Terjaring Razia 2017. Sumbar.

Apalagi belakangan ini, sebagian mereka disinyalir mengidap virus mematikan HIV/AIDS. Sementara itu, Ketua Bidang Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Sumbar Gusrizal Gazahar menegaskan, PSK merupakan penyakit masyarakat yang harus diberantas secara serius. "Jika dibiarkan, akan merusak mental dan moral masyarakat. Penyakit masyarakat seperti ini harus segera ditindak biar tidak menular."<sup>15</sup>

Berdasarkan laporan kinerja SATPOL PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dalam periode Bulan Januari – September 2017 telah ditemukan 2.935 kasus penyakit masyarakat, 952 kasus masuk kategori kegiatan PSK/Pelacur. 31 wanita yang terjaring razia tanggal 3 Maret 2017 dikirim untuk pembinaan ke panti rehabilitasi Andam Dewi Sukarami Kabupaten Solok. PEMDA (Pemerintah Daerah) Kota Padang mempunyai komitmen untuk tetap melakukan kenyamanan dan ketertiban terhadap penyakit masyarakat melalui razia secara rutin.<sup>16</sup>

PSK dapat dikendalikan oleh peran dari lembaga yang berwenang. Peran menggambarkan interaksi sosial dalam terminologi aktor yang bermain sesuai dengan apa-apa yang ditetapkan oleh budaya dalam masyarakat.<sup>17</sup> Seseorang yang mempunyai peran tertentu di masyarakat diharapkan agar berperilaku sesuai dengan peran yang dimilikinya. Apabila seseorang

<sup>15</sup> JPNN.Com, 06 Mei 2018, di Padang, maraknya PSK resahkan Masyarakat. Sumbar

<sup>16</sup> SATPOL PP, *Rekapitulasi Kegiatan Penertiban Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Padang*, 2017. Sumatera Barat.

<sup>17</sup> Risnawati, Peran Ganda Istri yang Bekerja dalam Membantu Ekonomi Keluarga Buruh Perkebunan Kelapa Sawit pada PT. Bumi Mas Agro di Kecamatan Sandaran Kabupaten Kutai Timur. *eJournal Sosiatri-Sosiologi*. Hlm. 2

melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.<sup>18</sup>

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai dengan kedudukannya dalam suatu sistem tertentu. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun keadaan sosial dari luar dan bersifat stabil.<sup>19</sup> Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu dan dapat merubah perilaku seseorang. Sebenarnya manusia dalam menentukan tindakannya ditentukan oleh dua faktor. Pertama faktor personal dan yang kedua faktor sosial (peran).<sup>20</sup>

Banyak lembaga yang dapat berperan dan berwenang serta bertanggung jawab untuk pengendalian PSK di Indonesia. Salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari propinsi hingga kabupaten/kota. DPRD propinsi/kabupaten/kota memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu pemebentukan PERDA, penyusunan anggaran dan melakukan pengawasan.<sup>21</sup> Berdasarkan fungsi inilah DPRD Kota Padang dapat mengendalikan PSK yang ada di Kota Padang.

DPRD Kota Padang periode 2014-2019 terdiri dari 45 anggota yang dipilih berdasarkan daftar terbuka dari partai dalam pemilihan umum legislatif. Pemilihan ini dilakukan setiap lima tahun bersamaan dengan

---

<sup>18</sup> Akbar. Peran Sekretariat Dewan dalam Menunjang Kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Timur. *eJournal Ilmu Pemerintahan*. Hlm. 2

<sup>19</sup> Nazriyah. Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Hlm. 6

<sup>20</sup> Badrus. Faktor –faktor Pribadi yang Mempengaruhi Perilaku Manusia. *Jurnal Komunikasi Pendidikan IAIT Kediri*. Hlm. 4

<sup>21</sup> Undang-undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. **Pasal 149**

pemilihan anggota [Dewan Perwakilan Rakyat](#) dan [Dewan Perwakilan Daerah](#) di seluruh Indonesia. Anggota DPRD Kota Padang periode 2014–2019 terdiri dari perwakilan 11 partai politik hasil [pemilihan umum legislatif 2014](#).<sup>22</sup>

Adapun jumlah anggota DPRD Kota Padang periode 2014-2019 berdasarkan perwakilan partai politik dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Anggota DPRD Kota Padang Periode 2014-2019 Berdasarkan Perwakilan Partai Politik**

No	Perwakilan Partai Politik	Jumlah
1	GERINDRA	6 Anggota
2	PAN	6 Anggota
3	PKS	5 Anggota
4	GOLKAR	5 Anggota
5	Demokrat	5 Anggota
6	Hanura	5 Anggota
7	PPP	4 Anggota
8	Nasdem	4 Anggota
9	PDIP	3 Anggota
10	PKB	1 Anggota
11	PBB	1 Anggota
<b>Jumlah</b>		<b>45 Anggota</b>

<sup>22</sup> DPRD Kota Padang, buku *Profil pengantar tugas DPRD Kota Padang 2014-2019*, Sumatera Barat. Hlm.6

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa anggota DPRD Kota Padang periode 2014-2019 berdasarkan perwakilan partai politik berjumlah 45 anggota.

PEMDA bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang berupaya melakukan tindakan baik yang bersifat preventif maupun refresif. Tindakan preventif dengan melahirkan regulasi dalam bentuk peraturan daerah (PERDA). PERDA yang sudah dilahirkan adalah PERDA nomor 02 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dan PERDA nomor 04 tahun 2007 tentang perubahan atas PERDA Kota Padang nomor 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Pengawasan dan penertiban dalam PERDA tersebut dilakukan oleh SATPOL PP dan PERDA Penyakit masyarakat yang sudah masuk ke dalam PROLEGDA dalam bentuk draf.<sup>23</sup>

Upaya preventif yang dilakukan PEMDA dan DPRD Kota Padang lainnya juga dilakukan melalui seminar dan lokakarya bersama masyarakat tentang penyakit masyarakat dan bahayanya terhadap situasi sekarang dan akan datang, meminta seluruh lembaga pendidikan untuk mensosialisasikan tentang penyakit masyarakat dan mengambil tindakan serta sanksi yang tegas saat terjadi kegiatan penyakit masyarakat apalagi menyangkut praktek PSK. Selanjutnya upaya refresif yang dilakukan antara lain dilakukan melalui razia

---

<sup>23</sup> Pemerintah Kota Padang, Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 04 tahun 2007 tentang *Perubahan atas PERDA Kota Padang nomor 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*. Sumatera Barat.

yang dikoordinir oleh SATPOL PP seperti yang diamanahkan pada BAB VIII pasal II ayat I Perda nomor 02 tahun 2005.<sup>24</sup>

PEMDA, Anggota DPRD Kota Padang dan komponen masyarakat lainnya sesuai dengan tugas dan kewenangannya sudah berupaya secara serius untuk mengatasi dan menanggulangi penyakit masyarakat yang muncul dan berkembang, namun ternyata belum terlalu efektif mengurangi dan mengatasi penyakit masyarakat tersebut.<sup>25</sup>

Anggota DPRD selaku pemegang kekuasaan dapat membentuk undang-undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia.<sup>26</sup> Namun fungsi ini ternyata berjalan tidak maksimal. DPR dinilai kurang produktif karena sedikit sekali RUU yang berasal dari inisiatif dewan. Semakin merebaknya PSK disebabkan oleh kurang jelasnya aturan hukum yang mengatur tentang prostitusi/pelacuran, khususnya tentang PSK.<sup>27</sup>

Meskipun Anggota DPRD Kota Padang mempunyai strata pendidikan yang cukup memadai, berkiprah 2 (dua) periode di lembaga legislatif, sering mengikuti *whorshop*, pengembangan SDM, studi banding, pelatihan secara teknis di bidang pembuatan produk hukum seperti PERDA, tetapi kenyataannya masih belum efektif dalam melahirkan produk hukum yang dibutuhkan oleh PEMDA dan masyarakat Kota Padang. Oleh karena itu,

---

<sup>24</sup> DPRD Kota Padang, *Profil Kinerja DPRD Kota Padang tahun 2017*, Sumatera Barat. Hlm. 23

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Solihah. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014 : Permasalahan dan Upaya Mengatasinya. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Hlm. 3

<sup>27</sup> Pardede. Upaya Kepolisian dan Peran Serta Masyarakat Dalam Menanggulangi Kejahatan Prostitusi (Studi : Wilayah Hukum Polsek Balige). *Skripsi Fakultas Hukum USU*. Hlm. 57

maka ke depannya diharapkan rancangan PERDA sejenis muncul dari usulan/inisiatif DPRD Kota Padang khususnya regulasi tentang PSK/Pelacur.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Peranan Anggota Legislatif dalam Menanggulangi Pekerja Seks Komersial (PSK) di Kota Padang”.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat diambil pokok permasalahan pada penelitian ini yaitu “Bagaimanakah Peranan Anggota Legislatif dalam Menanggulangi Pekerja Seks Komersial (PSK) di Kota Padang ?”

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian yang terdapat pada perumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah peranan anggota legislatif dalam menanggulangi PSK di Kota Padang ?
2. Apa hambatan yang ditemukan oleh anggota legislatif dalam menanggulangi PSK di Kota Padang ?

### **D. Manfaat Penelitian**

## 1. Akademis/Teoritis

- a. Secara akademis/teoritis penelitian ini dapat membuka wawasan dan paradigma berfikir dalam mendalami permasalahan pada PSK.
- b. Secara akademis/teoritis penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dan referensi bagi peneliti berikutnya dan memperkaya khazanah ilmu pengetahuan pada jurusan Ilmu Politik di Universitas Andalas.
- c. Secara akademis/teoritis penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai kontribusi untuk penyempurnaan dan perancangan PERDA tentang PSK di Daerah Kota Padang.
- d. Secara akademis/teoritis penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Anggota Legislatif dalam menanggulangi krisis PSK di Kota Padang.
- e. Secara akademis/teoritis penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian ilmiah di bidang politik dan kebijakan publik.

## 2. Praktis

- a. Secara praktis penelitian ini bermanfaat bagi Anggota Legislatif Kota Padang untuk menyusun regulasi PERDA Kota Padang terkait persoalan PSK.
- b. Secara praktis penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi lembaga maupun instansi yang berwenang dalam penanggulangan PSK di Kota Padang.

