

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Prostitusi di kalangan masyarakat merupakan suatu bentuk penyakit masyarakat. Masalah-masalah sosial yang berkaitan dengan prostitusi terus berkembang. Prostitusi merupakan masalah sosial tertua yang dikenal oleh masyarakat, dan sangat erat kaitannya dengan permasalahan ekonomi. Transaksi yang melibatkan seksualitas memang sudah lama menjadi sebuah komoditas yang diperjual belikan oleh masyarakat sejak masa penjajahan, transaksi jual beli perempuan di Indonesia terus menerus terjadi (Prakoso, 2016). Istilah prostitusi dianggap mengandung makna yang negatif. Di Indonesia, para pelakunya diberi sebutan Pekerja Seks Komersial (PSK). Sebutan tersebut menandakan bahwa perempuan pelaku prostitusi tidak memiliki moral karena melakukan pekerjaan yang melanggar norma dan nilai kesusilaan dalam masyarakat (Roem, 2014).

Penyakit masyarakat secara garis besar munculnya pada satu kepentingan, yaitu kepentingan material. Manusia sebagai makhluk hidup mempunyai banyak kebutuhan. Pemenuhan atas kebutuhan ini dilakukan dengan cara bekerja. Akan tetapi banyak dari masyarakat memilih pekerjaan atau perbuatan dengan melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai penyakit masyarakat. Penyakit masyarakat diantaranya, prostitusi merupakan perbuatan yang membawa resiko penyakit paling mematikan dan tingkat penularannya yang paling besar dan luas. Penyakit HIV/AIDS yang disebabkan dari perilaku seks bebas dimana penularannya paling banyak akibat seringnya berganti pasangan.

Isu tentang prostitusi menjadi topik yang hangat diperbincangkan, karena keberadannya menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Pihak yang kontra menilai bahwa prostitusi memiliki implikasi terhadap pengaruh moral dan nilai-nilai sosial lainnya, namun pada pihak pro menilai bahwa prostitusi mampu memberikan pemasukan ekonomi bagi para pelibat kegiatan tersebut (Sugiyono,dkk 2015). Prostitusi atau pelacuran merupakan salah satu gejala sosial yang disebabkan oleh berbagai faktor yang melekat dalam kehidupan manusia selain faktor ekonomi. Hal yang mendorong terjadinya transaksi prostitusi yakni pada aspek kodrati manusiawi terutama yang berhubungan dengan bio-psikologi, khususnya nafsu seksual

manusia antara pria dan wanita. Dorongan luar lainnya meliputi aspek sosial, ekonomi, kebudayaan sahingga prostitusi masih berlangsung hingga saat ini.

Kegiatan prostitusi masih bisa ditemukan di wilayah Kota Padang. Prostitusi yang terjadi dalam bentuk prostitusi terselubung (Erianjoni, 2012: 113) karena sampai detik ini belum ada kebijakan yang mengizinkan pembukaan lokalisasi prostitusi, karena dipandang itu sebagai tindakan yang tidak sesuai dengan filosofi masyarakat Minangkabau “*Adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*”. Kasus prostitusi yang ada di Kota Padang belakangan ini masih meningkat. Pada awal 2020 kasus prostitusi terjadi pada sebuah hotel berbintang, hal demikian diungkap oleh Ditrektorat Reserse Kriminal Umum. Prostitusi daring ini melibatkan anak dibawah umur. Dari penggerebekan terdapat tiga wanita yang diamankan oleh petugas dengan inisial S (20), E (19), dan B (15)¹.

Menurut Keith Hart (dalam Manning dan Effendi, 1985) prostitusi termasuk dalam jasa kegiatan perekonomian di sektor informal ilegal karena kegiatan tersebut bertentangan dengan peraturan hukum. Kegiatan prostitusi dapat dibagi menjadi beberapa tipe dan kelas, yaitu prostitusi jalanan, terselubung, amatir, panggilan (*call girls*) dan lokalisasi. Prostitusi di masyarakat memang telah berkembang dan menyebar dalam berbagai bentuk, sebagian mudah untuk dikenali dan sebagian yang lainnya sulit untuk dikenali. Bisnis ilegal tersebut ada dan dapat ditemukan di kota-kota seluruh Indonesia. Hal demikian disebabkan dengan kehidupan di kota besar yang terus berkembang dan *modern*, ditambah lagi dengan minimnya kesadaran akan norma-norma agama dan norma-norma hukum. Pergeseran nilai-nilai sosial saat ini sudah mengalami pergeseran yang dahulu dianggap sakral dan sekarang sudah menjadi suatu hal yang wajar bagi sebagian orang, seperti halnya *sex pra nikah*, pergaulan bebas, dan kehidupan malam. Sikap acuh tak acuh dari masyarakat timbul dan tidak peduli akan adanya penyimpangan sosial tersebut.

Kota Padang merupakan salah satu contoh perkotaan yang memiliki kegiatan sektor informal ilegal seperti prostitusi terselubung di komplek pertokoan Padang Theatara. Selain itu, Kota Padang juga memiliki tempat untuk pekerja seks komersial (PSK) dalam menjalankan kegiatan prostitusi yaitu sepanjang jalan Diponegoro Kota Padang. Bagi masyarakat Kota Padang sudah tidak asing dengan stigma “Taman Melati” sebagai tempat transaksi ilegal PSK untuk menawarkan jasa kepada kaum pria. Pencapaian untuk gaya hidup agar mendapatkan penghargaan serta dapat disejajarkan dengan kelompok atau individu yang diidolakan

¹ Lihat <https://www.republika.co.id/berita/quocvz377/polda-sumbar-dalami-kasus-prostitusi-daring-di-kota-padang> Diakses pada tanggal 24 Oktober 2021, pada pukul 11.26 WIB

menjadikan prostitusi sebagai jalan untuk mencapai keinginan tersebut. Selain faktor yang ada dalam diri seseorang, faktor luar juga menentukan, seperti lemahnya pengendalian aparat, kurang pedulinya masyarakat dan hukum yang tidak mempejarakan pelaku².

Mengingat begitu banyak dampak buruk yang ditimbulkan dari penyakit masyarakat. Keberadaan transaksi seks di Kota Padang, mendapat perhatian oleh pemerintah setempat dengan lahirnya perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang ketertiban Umum dan Kententraman Masyarakat. Sebagaimana yang terdapat pada pasal 10 ayat 2 : *“Setiap Orang dilarang menjajakan dirinya sebagai pelacur atau berupaya mengadakan transaksi seks”*. Tetapi transaksi seks masih banyak ditemui, praktik yang terjadi dalam bentuk prostitusi terselubung, karena belum adanya kebijakan dari pemerintah daerah yang mengizinkan untuk membuka lokasi prostitusi dan bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang ketertiban Umum dan Kententraman Masyarakat, karena dinilai kegiatan ilegal tersebut merupakan tindakan yang tidak akan pernah sesuai dengan filosofi masyarakat Minangkabau yakni *“Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah”*.

Sebagai bentuk upaya penanggulangan dan pencegahan penyakit masyarakat dan menjaga ketertiban umum di wilayah administrasi Kota Padang. Bapak Maheyeldi sebagai Walikota Padang pada masa jabatan 2014-2021, melaksanakan beberapa program. Program yang dilaksanakan yakni:

1. Padang Bersih Maksiat
2. PATBM (Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat)
3. 18.21

Program diatas dilandasi berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Bab 1 Pasal 1 tentang Ketertiban Umum dan Ketertiban Masyarakat. Instansi oemerintahan tentu tidak bisa melaksanakan kegiatan dari program secara mandiri, untuk terlaksananya dengan baik program diatas yang menjadi leading sector Pemerintah Kota Padang ialah Dinas Sosial Kota Padang, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), dan dinas DP3AP2KB. Salah satu kegiatan dari program penanganan dan pencegahan penyakit masyarakat terutama pada kasus prostitusi yakni dengan melakukan razia rutin di beberapa tempat oleh petugas Satpol PP Kota Padang.

Kasus prostitusi yang ada di Kota Padang hingga saat ini masih ada dan dengan mudah ditemui, meskipun kehadiran lokalisasi di Kota Padang secara sosial dan budaya bertentangan

² Lihat <https://www.tagar.id/kata-sosiolog-penyebab-menjamurnya-prostitusi-di-padang>, diakses pada tanggal 30 Agustus 2021, Pada Pukul 08.01 WIB

dengan nilai agama dan adat Minangkabau yang sangat keras menentang penyakit masyarakat ini. Hasil dari observasi awal peneliti menemukan bahwa kegiatan prostitusi dan transaksi yang dahulunya dilakukan dengan cara tatap muka langsung, lain halnya untuk zaman sekarang. Praktik prostitusi online dengan menggunakan aplikasi Michat mulai mewabah ditengah kemajuan teknologi. Pengguna dengan mudahnya melakukan negosiasi harga dan lokasi dengan para PSK melalui fitur *chat* dan *people nearby*.

Berdasarkan wawancara peneliti dengan petugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Padang, wanita malam yang terbukti menjajakan dirinya akan dikirim ke panti rehabilitasi Andam Dewi di Kabupaten Solok untuk pembinaan, akan tetapi sesudah dilakukan rehabilitasi para wanita malam banyak yang kembali menjadi PSK lagi. Hal tersebut terungkap pada saat dilakukannya razia rutin yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Padang, PSK yang tertangkap sudah beberapa kali dirazia dan sudah pernah direhabilitasi. Hal demikian tidak memberikan efek jera bagi mereka, buktinya masih banyak prostitusi online dan tempat hiburan malam yang menyediakan fasilitas transaksi seks di Kota Padang.

Prostitusi terselubung di Kota Padang masih menjadi permasalahan bagi Pemerintah Kota Padang, karena praktek prostitusi terselubung masih bisa ditemukan sampai saat ini. Hal ini dibuktikan dengan rilisnya berita Padang darurat terhadap prostitusi dari yang berkedok indekos, salon kecantikan hingga yang melakukan transaksi secara *online*. Pada awal tahun Januari 2022 Direktorat Reserse Kriminal Umum Polda Sumbar berhasil membongkar prostitusi terselubung berkedok salon kecantikan di wilayah Padang Barat. Polisi menemukan beberapa kamar yang disediakan oleh pemilik salon yang digunakan PSK untuk melayani tamu. Pada saat penggerebekan petugas juga memergoki dua PSK yang sedang melayani satu pria.³

Keberadaan prostitusi terselubung ini sangat meresahkan bagi masyarakat terutama bagi orangtua yang memiliki anak yang memasuki usia beranjak dewasa. Prostitusi yang terjadi bisa dengan mudah diakses dan dijangkau bagi kalangan anak anak dibawah umur. Prostitusi online dapat merusak moral anak bangsa. Kasus prostitusi online tidak hanya dilakukan di hotel, bahkan kegiatan ini bisa dilakukan dimana saja, di kos-kosan maupun tempat yang menurut mereka aman untuk melakukan hal negatif tersebut. Maka dari itu perlunya sinergitas dari segala pihak untuk bekerjasama memberantas prostitusi yang ada di Kota Padang.

³ Lihat <https://daerah.sindonews.com/read/658961/174/prostitusi-berkedok-salon-kecantikan-digerebek-2-psk-layani-syahwat-1-tamu-pria-1642392093> diakses pada tanggal 31 Januari 2022.

Setiap penyelesaian permasalahan masyarakat di Kota Padang, seharusnya dilakukan secara mufakat. Mufakat merupakan kekuasaan tertinggi yang dinamakan *Tuah Sakato*, yaitu hal-hal yang menjadi kesepakatan bersama. Segala sesuatu yang bersifat untuk mengatur kehidupan dalam bermasyarakat harus terlebih dahulu dimusyawarahkan. Kota Padang yang dihuni oleh masyarakat memiliki suku Minangkabau terkenal dengan filsafat *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Filosofi tersebut dapat diartikan sebagai tingkah laku dan kebiasaan dalam kehidupan haruslah berdasar pada adat yang disepakati bersama, sedangkan adat bersandar pada agama (Triana,2016:5). Karena hal itu antara adat dan agama tidak dapat dipisahkan karena keduanya saling mendukung dan bertindak sebagai fungsi kontrol kehidupan masyarakat di Kota Padang.

Berdasarkan wawancara peneliti dengan kepala bidang rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Padang mengatakan bahwa dalam upaya penanggulangan kasus prostitusi yang terjadi di Kota Padang perlunya keterlibatan segala pihak. Pemerintah harus dapat bekerjasama dengan semua kalangan masyarakat, baik itu dari tokoh adat dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) sebagai sebuah sinergitas bukti dari keseriusan Pemerintah Kota Padang dalam pemberantasan kasus prostitusi. Dalam mewujudkan Kota Padang bersih maksiat dan menjalankan filosofi *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* peranan komunikasi yang dilakukan pemerintah menentukan keberhasilan suatu tujuan. Peranan komunikasi sendiri merupakan komunikasi yang bertujuan agar program bisa diterima oleh masyarakat. Suatu kegiatan dari program pemerintah dikatakan efektif jika peranan komunikasi pemerintah berjalan dengan semestinya.

Data yang dihimpun dalam waktu dua bulan pada akhir tahun 2019 setidaknya sudah ada dua kasus prostitusi di Kota Padang yang terkuak ke publik. Prostitusi terselubung juga berhasil terkuak oleh Direktorat Reserse Kriminal Umum Polresta Kota Padang. Kasus yang pertama terjadi pada tahun 2020 tertangkapnya anak dibawah umur yang dijajakan oleh seorang mucikari melalui aplikasi Michat. Kejadian ini seakan membuka bahwa transaksi seks semakin hari semakin marak di Kota Padang. Kasus yang mencuak ke publik yaitu prostitusi yang berkedok indekost di Jalan Adinegoro, Kelurahan Lubuk Buaya⁴. Berdasarkan wawancara peneliti dengan pendamping sosial di Dinas Sosial Kota Padang, bahwasannya pada tahun 2020 Unit Pelayanan Program Kesejahteraan Sosial Anak sudah mendampingi

⁴ Lihat <https://www.metroandalas.co.id/berita-padang-darurat-prostitusi-dari-kedok-koskosa-hingga-michat.html> diakses pada tanggal 14 Agustus 2020

terhadap sebelas orang anak dibawah umur yang terjerat kasus prostitusi. Anak dibawah umur ini tertangkap oleh polisi disalah satu hotel berbintang di Kota Padang.

Pada tahun 2019 Walikota Padang Bapak Mahyeldi telah mendeklarasikan *tagline* “Padang Bersih Maksiat”, hal ini sebagai komitmen Pemerintah Kota Padang dalam mencegah penyakit masyarakat bersama pihak-pihak yang terlibat. Namun, masyarakat menilai bahwa deklarasi tersebut bertolak belakang dengan fenomena yang terjadi di Kota Padang saat ini. Ditinjau dari awal tahun 2020 sampai 2022, bisnis ilegal yang menjadi ladang uang bagi pekerja seks komersial makin menjamur. Belum tuntas permasalahan bisnis esek esek terselubung di tempat karaoke dan kafe tanpa berizin, saat sekarang telah bermunculan kasus prostitusi *online*. Dikutip dari portal berita Sumbar.Inews.id, pada Desember 2020 telah tertangkap enam remaja sedang melakukan pesta sabu dan terlibat prostitusi online di salah satu hotel di Kota Padang. Kegiatan prostitusi yang ada di Kota Padang semakin meningkat baik itu dalam frekuensi maupun kualitas. Filosofi *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* (ABS-SBK), seiring berjalannya waktu mulai memudar didaerah Minangkabau. Masyarakat dinilai abai dalam melestarikan dan menjunjung nilai moral agama, adat istiadat dan budaya (Roem, 2014).

Pemerintah Kota Padang memiliki tanggung jawab agar prostitusi terselubung di Kota Padang bisa diminimalisir, karena membawa dampak yang buruk bagi kesehatan dan lingkungan sekitar yakni tempat praktek dilakukannya kegiatan prostitusi. Peneliti disini melihat bagaimana pengalaman komunikasi Pemerintah Kota Padang dalam melakukan pengendalian atau penanggulangan terhadap prostiusi yang terjadi beberapa tahun ini. Kasus prostitusi yang semakin banyak tertangkap oleh aparat membutuhkan penanganan dari Pemerintah Kota Padang.

Komunikasi pemerintah didefinisikan sebagai bentuk penyampaian ide, program dan gagasan pemerintah kepada masyarakat yang bertujuan untuk kesejahteraan bersama (Hasan, 2005:95). Melalui komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat akan memberikan manfaat positif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara terminologi komunikasi dapat diartikan sebagai proses penyampaian suatu pernyataan atau pesan oleh sumber kepada penerima baik secara verbal maupun *non* verbal yang dapat menimbulkan suatu makna tertentu dan dipahami dengan baik oleh komunikator atau komunikan melalui saluran tertentu. Kualitas suatu pemerintahan sangat penting bagi kesejahteraan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka secara umum, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Pengalaman Komunikasi Pemerintah Kota Padang Dalam Menanggulangi Prostitusi Terselubung di Kota Padang ?.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memperoleh bukti ilmiah mengenai:

1. Menganalisis bentuk pengalaman komunikasi Pemerintah Kota Padang dalam penanggulangan prostitusi terselubung di Kota Padang.
2. Menemukan pengalaman komunikasi verbal Pemerintah Kota Padang dalam penanggulangan prostitusi terselubung di Kota Padang.
3. Menemukan pengalaman Komunikasi non verbal Pemerintah Kota Padang dalam penanggulangan prostitusi terselubung.
4. Menemukan Upaya Pemerintah Kota Padang dalam penanggulangan prostitusi terselubung.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dapat diperoleh sebagai berikut :

A. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu memberikan sumbangsih dalam ilmu komunikasi dengan fokus pada *government public relations* sehingga bisa menambah ruang hantaran konseptual yang berkaitan dengan prostitusi di Kota Padang.

A. Manfaat Praktis

Secara praktis dengan adanya penelitian ini bisa dijadikan sebagai sumbangan pemikiran, pertimbangan dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Padang dalam melakukan komunikasi terhadap kasus penanggulangan prostitusi terselubung.

