

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Fenomena pelanggaran terhadap ketertiban umum saat ini terdengar marak sekali. Berbagai regulasi mulai di pertimbangkan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan di lingkungan masyarakat. Penyakit masyarakat yang saat ini sedang marak adalah kegiatan pak ogah, *free sex*, LGBT, menjual minuman keras dan penyalahgunaan obat-obat terlarang. Hal-hal tersebut adalah bagian dari konteks penyakit masyarakat. Penyakit masyarakat adalah segala bentuk tingkah laku yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum.<sup>1</sup> Pelaku dari penyakit masyarakat ini mayoritas dipicu dari kalangan masyarakat tuna sosial. Penyandang masalah kesejahteraan sosial terdiri dari beberapa jenis, definisi dan kriteria penyandang masalah sosial (PMKS) pada tuna sosial ini.<sup>2</sup>

Selain itu juga ada beberapa hal yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat didalamnya seperti adanya pengamen jalanan yang mengamen di perempatan jalan dan adanya pengobjekan/memperalat anak-anak dibawah umur yang dimanfaatkan untuk kegiatan mengemis. Hal ini tentunya sangat mengganggu dalam proses pemerintah dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di wilayahnya.

Ketertiban umum sangat penting untuk pelaksanaan pemerintah dalam menjalankan fungsi kebijakan dan wewenang sehingga mendorong ditetapkannya sebuah peraturan. Begitu juga dengan kota Padang, yang nantinya juga akan mengeluarkan peraturan daerah. Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang berhak mengatur daerah dan masyarakatnya sendiri. Maka berdasarkan hal tersebut untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman di dalam masyarakat, pemerintah Kota Padang mengeluarkan

---

<sup>1</sup>Kartini Kartono, 1992b. *Patologi Sosial 2 Kenakalan Remaja*. Rajawali pres, Jakarta. Hlm. 4

<sup>2</sup>Dikutip dari <https://intelresos.kemsos.go.id> pada tanggal 2 agustus 2019 pukul 06:26 Wib.

Peraturan Daerah No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dalam melaksanakan apa yang di keluarkan pemerintah kota Padang dalam bentuk perda, maka dilaksanakan lah sebuah implementasi.

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan dari sebuah kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian dari tujuan akhir. Sehingga dalam pelaksanaannya, dibutuhkan pula berbagai prosedur dan peraturan yang sesuai.

Sekalipun implementasi kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah yang didukung oleh elemen masyarakat serta lembaga yang membantu pemerintah.

Kegiatan evaluasi ini dalam beberapa hal mirip dengan pengawasan, pengendalian, penyediaan, supervisi, kontrol dan pemantauan. Pelaku utama sudah jelas adalah pemerintah. Akan tetapi seringkali pelaku yang lain seperti lembaga penelitian yang independen, partai politik dan tokoh-tokoh masyarakat juga melakukan evaluasi. Tujuan masing-masing dapat berbeda-beda, misalnya untuk menunjukkan kegagalan kebijakan sehingga pemerintah dinilai tidak efektif.

Khusus dalam masalah tuna sosial, pelaku dari penyakit masyarakat ini mayoritas dipicu dari kalangan masyarakat tuna sosial. Penyandang masalah kesejahteraan sosial terdiri dari

beberapa jenis, definisi dan kriteria penyandang masalah sosial (PMKS) pada tuna sosial<sup>3</sup> seperti:

### 1. Tuna Susila

Tuna susila adalah seseorang yang melakukan hubungan dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian di luar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa. Contohnya adalah seperti menjajakan diri ditempat umum, dilokasi atau tempat pelacuran seperti rumah bordil dan tempat terselubung seperti warung remang-remang, hotel, mall, diskotek dll.

### 2. Gelandangan

Adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara ditempat umum. kriteria mereka ialah tidak memiliki kartu tanda penduduk (KTP), tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, tanpa penghasilan yang tetap dan tanpa rencana untuk hari kedepannya bersama keluarga atau dirinya sendiri.

### 3. Kelompok Minoritas

Adalah kelompok yang mengalami gangguan keberfungsian sosialnya akibat diskriminasi dan marginalisasi yang diterimanya sehingga karena keterbatasannya menyebabkan dirinya rentan mengalami masalah sosial, seperti LGBT. Kriteria mereka ialah memiliki gangguan keberfungsian sosial, diskriminasi, marginalisasi dan berperilaku seks.

Saat ini, banyak terjadi kasus dimana, mereka yang menyandang status tuna sosial, melakukan sesuatu hal yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

---

<sup>3</sup>*Ibid.*

Seperti yang tercantum pada Perda kota Padang no 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, Bab VII, pasal 10 :

1. Setiap orang atau badan dilarang mengobjekkan/memperalat anak-anak di bawah umur untuk mengemis atau memanaftkannya untuk kegiatan mengemis.
2. Setiap orang dilarang menjajajkan dirinya sebagai pelacur dan atau berupaya mengadakan transaksi seks.
3. Setiap orang dilarang melakukan kegiatan ngamen di setiap perempatan jalan.

Dari pasal diatas, ditemukan contoh kasus yang terjadi yaitu, satpol PP Padang membakar pondok-pondok di kawasan pantai Nirwana Padang, yang digunakan sebagai tempat maksiat oleh muda-mudi remaja di kota Padang.<sup>4</sup> Hal ini bisa peneliti lihat bahwa beberapa hal yang bisa memicu terjadinya aktifitas maksiat bisa dicegah oleh satpol PP kota Padang. Peneliti juga mengasumsikan bahwa, masih banyak kasus-kasus yang dapat memicu terjadinya aktifitas maksiat yang dapat mengakibatkan terjangkitnya penyakit masyarakat di kota Padang.

Tindakan yang dilaksanakan oleh satpol PP seperti kasus yang telah terjadi ini menunjukkan bahwa, mereka telah melaksanakan tugasnya untuk memenuhi Perda no 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum, pasal 9, ayat 2 yang mana isi peraturannya adalah “setiap orang atau badan pemilik rumah sewaan / kos / tempat wisata dilarang menggabungkan atau menyatukan tempat yang pria dan wanita dalam satu bangunan atau satu lokasi.”<sup>5</sup>

Namun peraturan daerah tersebut direvisi kembali menjadi Peraturan Daerah Kota Padang nomor 04 tahun 2007 tentang Perubahan atas peraturan daerah kota padang nomor 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dalam perda tersebut, ada pengubahan bunyi pasal yang menyatakan lebih ditindak tegasnya hal-hal yang

<sup>4</sup>Dikutip dari <https://www.goriau.com/berita/baca/satpol-pp-bakar-belasan-pondok-maksiat-di-pantai-nirwana-padang.html> pada tanggal 11 juni 2019, pukul 12:15 Wib.

<sup>5</sup> Perda kota Padang no. 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

menimbulkan keresahan dalam masyarakat, seperti jatuhnya denda dan penetapan kasus setelah 3 hari masuk dalam berita acara.

Hal ini gunanya untuk mengantisipasi adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, adat dan kebiasaan oleh orang perorangan atau kelompok yang dapat menimbulkan keresahan ditengah-tengah masyarakat. Juga Untuk menjaga tatanan kehidupan sosial ekonomi, norma-norma, agama, adat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang akan berpengaruh terhadap mental/moral masyarakat. Akan tetapi, poin poin itu masih belum relevan dalam pencegahan penyakit sosial masyarakat saat ini seperti perbuatan maksiat yang merajalela dalam konteks penyakit masyarakat lainnya.



Sehingga, perda ini belum cukup bijak untuk mengatasi permasalahan ini sepenuhnya tentang beberapa penyakit maksiat saat ini. Seperti adanya kasus digerebeknya sepasang homo di kawasan Gunung Pangilun Padang pada tanggal 20 Desember 2018 lalu<sup>6</sup>. Pasangan homo ini di gerebek, lalu diamankan oleh pihak Satuan Polisi Pamong Praja (satpol PP) dan diamankan di Dinas Sosial untuk dibina. Ini tentunya menjadi sebuah kendala tersendiri, pasalnya, ada konsekuensi lebih yang seharusnya didapat oleh pelaku LGBT tersebut, akan tetapi, belum ada suatu peraturan atau undang-undang yang mengikat pelaku dengan sanksi lebih. Akibatnya, pelaku homo tersebut tidak akan merasakan efek jera dari kasus yang telah mereka perbuat sebelumnya. Sehingga, nantinya ini menjadi momok bagi kesejahteraan masyarakat dalam mewujudkan ketertiban umum di lingkungan masyarakat.

**Tabel 1.** Data rekapitulasi kegiatan penertiban umum Satuan Polisi Pamong Praja kota Padang 2018.

No	Jenis kegiatan	Jumlah kasus
1.	Pak Ogah	53
2.	Kenakalan remaja	96

<sup>6</sup>Dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4352139/pasangan-homo-digerebek-satpol-pp-padang-tisu-berlendir-jadi-bukti> pada tanggal 6 mei 2019 pukul 14:08 WIB.



3.	Mobil bergoyang	28
4.	Lesbi,waria, gay	54
5.	Pengamen/anak jalanan	137
6.	Geng motor	17
7.	Pengemis	27
8.	Prostitusi online	15

Sumber:Rekapitulasi kegiatan penertiban satuan polisi Pamong Praja kota Padang tahun 2018

Dari tabel diatas, ditemukan contoh kasus yang terjadi yaitu, satpol PP Padang membakar pondok-pondok di kawasan pantai Nirwana Padang, yang digunakan sebagai tempat maksiat oleh muda-mudi remaja di kota Padang.<sup>7</sup> Hal ini bisa peneliti lihat bahwa beberapa hal yang bisa memicu terjadinya aktifitas maksiat bisa dicegah oleh satpol PP kota Padang. Peneliti juga mengasumsikan bahwa, masih banyak kasus-kasus yang dapat memicu terjadinya aktifitas maksiat yang dapat mengakibatkan terjangkitnya penyakit masyarakat di kota Padang.

**Tabel 2.** Data rekapitulasi kegiatan penertiban umum Satuan Polisi Pamong Praja kota Padang 2019.

No	Jenis kegiatan	Jumlah kasus
1.	Pak Ogah	130
2.	Kenakalan remaja	52
3.	Mobil bergoyang	2
4.	Lesbi,waria, gay	2
5.	Pengamen/anak jalanan	80
6.	Geng motor	0

<sup>7</sup>Dikutip dari <https://www.goriau.com/berita/baca/satpol-pp-bakar-belasan-pondok-maksiat-di-pantai-nirwana-padang.html> pada tanggal 11 juni 2019, pukul 12:15 Wib.

7.	Pengemis	23
8.	Prostitusi online	3

Sumber: Rekapitulasi kegiatan penertiban satuan polisi Pamong Praja kota Padang tahun 2019

Dari perbandingan tabel diatas, mayoritas kasus yang terjadi telah mulai bisa diminimalisir kecuali dalam kasus kegiatan pak ogah. Hal ini tentunya menjadi pembahasan yang menarik untuk dibahas. Sehingga dalam proses pelaksanaan implementasi tersebut, tentu ditemukan beberapa kegagalan didalam implementasi tersebut. Seperti yang tercantum dalam tabel diatas, maka dari itu dilakukan lah sebuah evaluasi. Sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan.

## B. Rumusan Masalah.

Kota Padang, merupakan salah satu kota di Sumatera Barat yang rawan akan praktik kegiatan berujung terhadap perilaku negatif, asusila, sehingga memicu kepada pelanggaran sosial dan menyebabkan terjadinya hal – hal yang berbau penyakit masyarakat. Hal ini terungkap dari media pada isu-isu yang beredar. Seperti berita puluhan pelaku LGBT yang terjaring di Kota Padang<sup>8</sup>. Penjaringan yang dilakukan oleh tim Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL-PP), dan lain sebagainya. Hal ini tentunya membutuhkan bantuan pemerintah dalam mengatasi permasalahan tersebut melalui implementasi.

Pemerintah kota Padang mampu menjalankan dengan cukup baik perda ini, Perda ini telah menuntun setiap lapisan elit pemerintah maupun elemen masyarakat untuk saling bahu membahu dalam melaksanakan kebijakan perda tersebut. Seperti peristiwa baru-baru ini, DPRD Kota Padang mengapresiasi Satpol PP Kota Padang yang melakukan penertiban terhadap beberapa wanita malam di kafe dan tempat hiburan malam pada bulan Ramadan.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Dikutip dari <https://www.harianhaluan.com/news/detail/72443/perda-lgbt-sumbar-belum-ada-judul> tanggal 13 februari pukul 13.05 Wib.

<sup>9</sup>Dikutip dari <https://www.harianhaluan.com/news/detail/73769/dprd-apresiasi-satpol-pp-berantas-maksiat> pada tanggal 6 mei 2019 pukul 12;30 WIB.

"Maraknya tempat maksiat di Kota Padang dinilai sudah mengkhawatirkan. Pasalnya, Kota Padang merupakan ranah minang yang menjunjung tinggi norma agama", ucap anggota Komisi I DPRD Kota Padang, Faisal Nasir.<sup>10</sup> Ia mengatakan, untuk tempat maksiat tak bisa ditolelir dan harus dibasmi, karena bisa merusak mental generasi dan masyarakat Kota Padang.

Saat ini, sangat banyak tempat protitusi tumbuh di Kota Padang. Ia menyebutkan, mulai dari warung remang-remang, panti pijat, karaoke, hingga perhotelan yang menyediakan perempuan pelayan. "Dengan adanya hotel yang menyediakan jasa penjaja seks ini tentu sudah melenceng dari visi misi Kota Padang, yang ingin menjadi Kota Metropolitan yang madani. Maka, kami minta ditindak tegas, cek izinnya dan tutup," ucapnya.

Ruang untuk tempat protitusi di Padang, katanya, tidak ada yang bisa ditoleransi apapun alasannya. "Adanya tempat ini (protitusi) sudah menyalahi, belum lagi ini sudah melanggar," ujarnya. Ia mengimbau, masyarakat untuk peka terhadap tempat-tempat maksiat ini dan bersama-sama untuk membuat Kota Padang bebas dari maksiat. Anggota Komisi III DPRD Kota Padang, Amrizal Hadi menilai kafe yang menyediakan sarana maksiat semakin pesat di Kota Padang. Pemko Padang diminta tegas untuk membasmi segala bentuk sarana prostitusi dan layanan yang memicu penyakit masyarakat.

Lalu masalah lain yang ditemukan adalah masalah 3 orang anak yang dipaksa oleh ayahnya jadi pengemis yang terjadi di sekitaran Lapangan Imam Bonjol Padang.<sup>11</sup> Dalam kasus ini diceritakan bahwa 3 anak ini dipaksa untuk mencari nafkah dan ditargetkan minimal 100 ribu. Jika tidak, maka 3 anak ini akan dipukuli. Hal ini diketahui setelah satpol PP melakukan razia di lapangan Imam Bonjol Padang.

---

<sup>10</sup>Narasumber adalah anggota Komisi I DPRD Kota Padang, Faisal Nasir. Di dapat dari kutipan <https://www.harianhaluan.com/news/detail/73769/dprd-apresiasi-satpol-pp-berantas-maksiat> pada tanggal 6 mei 2019 pukul 12:30 WIB

<sup>11</sup>Dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4294661/paksa-3-anak-jadi-pengemis-di-padang-ayah-ditangkap-satpol-pp> diakses pada tgl 18 juli 2019 pukul 19:39 Wib.



Selain prostitusi, satpol PP juga berperan dalam pemberantasan miras yang penjualan miras dikota Padang menjelang ramadhan tahun ini. Dalam rangka penertiban penjualan miras ini, satpol PP berkordinasi dengan Dinas Perdagangan (Disdag) kota Padang. Menertibkan penjualan minuman beralkohol atau minuman keras selama Ramadan, Dinas Perdagangan (Disdag) lakukan pengawasan rutin. Pengawasan dan penertiban tersebut akan berkoordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Kepala Dinas Perdagangan, Endrizal menyebutkan, penertiban untuk miras tersebut sebenarnya rutin dilakukan. Baik di tempat hiburan malam, hotel dan pinggir jalan. Beliau juga menambahkan bahwasebetulnya pengawasan rutin yang mereka lakukan dan untuk penertibannya selalu berkoordinasi dengan Satpol PP. Namun menjelang ramadhan dan selama Ramadan akan dilakukan pengawasan lebih ketat terhadap tempat-tempat yang dikuatirkan menjual bebas.<sup>12</sup>

Selain itu, permasalahan LGBT yang kian marak juga tak bisa didiamkan begitu saja. Kota Padang yang pertama kali merasakan fenomena tentang LGBT ini, masih belum merevisi perda ketertiban umum ini dengan menambahkan kebijakan apa yang bisa di lakukan kepada pelaku LGBT tersebut. Hal ini menimbulkan banyak pertanyaan dari setiap elemen masyarakat Kota Padang.

Seperti contoh di kota Pariaman, terdapat pada perda ketertiban umum kota Pariaman pasal 24 yang mengatur tentang aktivitas setiap orang berlaku sebagai waria dan melakukan kegiatan yang mengganggu ketenteraman umum. Sementara pasal 25 mengatur larangan aktivitas setiap orang perempuan atau laki-laki melakukan perbuatan asusila sesama jenis. "Pelaku asusila dan seksual sesama jenis LGBT dan waria akan dikenai sanksi dan denda jika mengganggu ketertiban umum," kata pimpinan DPRD Kota Pariaman, Fitri Nora, saat menyerahkan perda tersebut kepada pimpinan daerah.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Dikutip <https://www.harianhaluan.com/news/detail/73319/disdag-dan-pol-pp-sinergi-tebas-miras-selama-ramadan> pada tanggal 6 mei 2019 pukul 13:05 WIB.

<sup>13</sup>Dikutip dari <https://news.detik.com/berita/4322284/perda-pariaman-sumbar-ancam-lgbt-dengan-denda-rp-1-juta> tanggal 12 februari 2019 pukul 01.30 Wib.

Padahal Kota Padang, yang terlebih dahulu menemukan isu-isu dan maraknya praktik LGBT, belum memiliki rencana untuk merevisi kembali untuk pembuatan kebijakan tentang penambahan pasal terhadap konsekuensi dan peraturan yang dapat menekan kegiatan LGBT tersebut. Di tambah lagi, sebelumnya, adanya deklarasi dari Walikota Padang, Mahyeldi Ansharullah, untuk menolak kegiatan penyakit masyarakat, salah satunya praktik LGBT.<sup>14</sup> Di dalam peraturan tersebut mencakup berbagai upaya untuk mencegah maraknya perbuatan-perbuatan yang melanggar aturan seperti kasus yang terjadi di kota Padang pada tanggal 20 Desember 2018, yang mana adanya pasangan homo yang di gerebek satpol PP Padang.<sup>15</sup>

Hal ini jelas bertentangan dengan hukum, adat dan kebiasaan oleh orang perorangan atau kelompok yang dapat menimbulkan keresahan ditengah-tengah masyarakat. Untuk menjaga tatanan kehidupan sosial ekonomi, norma-norma, agama, adat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang akan berpengaruh terhadap mental/moral masyarakat. Dengan adanya deklarasi ini, peneliti ingin melihat lagi, bagaimana Evaluasi dari Implementasi Perda no 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat khususnya dalam mengatur masalah tuna sosial di kota Padang ?

### **C. Tujuan Penelitian.**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menjelaskan dan menganalisis kembali Evaluasi dari Implementasi Perda Kota Padang nomor 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman masyarakat dalam mengatur masalah Tuna Sosial terkait dalam pencegahan Penyakit Masyarakat.

### **D. Manfaat Penelitian.**

#### **a) Manfaat Akademis**

---

<sup>14</sup> Dikutip dari <https://www.harianhaluan.com/news/detail/72099/ribuan-warga-padang-deklarasi-%C2%A0anti-lgbt-dan-segala-bentuk-kemaksiatan> pada 13 februari 2019 jam 13.40 Wib.

<sup>15</sup> Dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4352139/pasangan-homo-digerebek-satpol-pp-padang-tisu-berlendir-jadi-bukti> pada tanggal 11 juni 2019 pukul 12:04 Wib.

Sebagai bahan acuan untuk mengkaji dan menganalisis tentang Evaluasi dari Implementasi Perda no 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat khususnya dalam mengatur masalah tuna sosial di kota Padang.

1. Bagi peneliti, adanya penelitian ini dapat menjadi wadah untuk menuangkan ilmu pengetahuan yang selama ini penulis peroleh selama mengikuti kuliah di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas.
2. Bagi instansi pemerintah memberikan informasi yang dapat dijadikan acuan pengambilan keputusan terutama dalam permasalahan ketertiban umum terhadap pelaku penyakit masyarakat yang dilakukan oleh para tuna sosial di kota Padang.

