

**EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN NO. 6 TAHUN
2003 TENTANG LARANGAN GELANDANGAN DAN
PENGEMIS SERTA PRAKTEK SUSILA DI KOTA
MEDAN**
(Studi di Dinas Sosial Kota Medan)

SKRIPSI

Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

FAISAL ASHARI HASIBUAN
NPM.1406200378



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2019**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsmac.id> E-mail : rektor@ummsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : FAISAL ASHARI HASIBUAN
NPM : 1406200378
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN NOMOR 6
TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA
PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN (Studi di
Dinas Sosial Kota Medan)

PENDAFTARAN : 07 Oktober 2019


Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIP: 196003031986012001


BURHANUDDIN, S.H., M.H.
NIDN:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, Tanggal 11 Oktober 2019 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : FAISAL ASHARI HASIBUAN
NPM : 1406200378
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN NOMOR 6
TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA
PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN (Studi di
Dinas Sosial Kota Medan)

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus


Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Administrasi Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIP: 196003031986012001


FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum
2. MUKLIS, S.H., M.H
3. BURHANUDDIN, S.H., M.H

1. 
2. 
3. 



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : FAISAL ASHARI HASIBUAN
NPM : 1406200378
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN NOMOR 6
TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA
PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN (Studi di
Dinas Sosial Kota Medan)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 01 Oktober 2019

DOSEN PEMBIMBING

BURHANUDDIN, S.H., M.H

NIDN:



**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **FAISAL ASHARI HASIBUAN**
NPM : 1406200378
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN No.6
TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA
PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN (Studi di
Dinas Sosial Kota Medan)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Oktober 2019

Saya yang menyatakan



FAISAL ASHARI HASIBUAN

ABSTRAK

EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN NO. 6 TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)

Faisal Ashari Hasibuan

Mengatasi PSK suatu penyakit masyarakat yang telah ada sejak dahulu hingga sekarang, merupakan suatu permasalahan yang sangat besar bagi masyarakat kota Medan yang harus di hadapi. Permasalahan ini dapat juga di jumpai pada setiap Negara maupun wilayah-wilayah yang ada pada setiap Negara. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui latar belakang lahirnya Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan, kemudian untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam mengefektifkan Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan, serta untuk mengetahui hambatan tentang pelarangan gelandangan dan pengemis serta praktek susila di Kota Medan.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yaitu penggabungan atau pendekatan yuridis normatif dengan unsur-unsur empiris yang diambil data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dan juga penelitian ini mengelola data yang ada dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa 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 terlepas dari kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis. Tujuan diterbitkannya Perda ini adalah dalam mewujudkan tercapainya kota Medan menjadi kota Bestari dari mengatasi PSK di kota Medan. 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. 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.

Kata kunci: Efektivitas, Perda Kota Medan, Praktek Susila.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala nikmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agusani.,M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H.,M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya pada wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H.,M.HUM dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H.,M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Burhanuddin, S.H.,M.H selaku pembimbing yang

dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada Ayahanda dan Ibunda : H. Hasri Hasibuan dan Hj. Sukmawati yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada Kakanda Novrina Hasmawati Hasibuan, S.E., serta om ucok, om kibo, buk nita, buk ely, amoy, dan febby, yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama 4vapor: Bang Tondi, Bang Bram, Bang Farhan, Acil, Hafiz, Hanum. Dan teman-teman seperjuangan Bang Bob, Bang Wawan, Ozan, Ginting, Rangga, Ribon, Dana, dan Alifya Ningsih. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalioan, kepada semua pihak yang tidak dapat disebut namanya satu persatu, tiada masud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada geding yang retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali illahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu,

diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaanya. Terima kasih semua, tiada lain diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya

Wasalamualaikum Warahmatullahi wabarakatu

Medan, September 2019
Hormat Saya
Penulis,

Faisal Ashari Hasibuan
NPM. 1406200378

DAFTAR ISI

Lembaran Pendaftaran Ujian.....	i
Lembaran Berita Acara Ujian	ii
Lembar Persetujuan Pembimbing	iii
Pernyataan Keaslian	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	viii
Abstrak	x

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	7
2. Faedah Penelitian	8
B. Tujuan Penelitian.....	9
C. Definisi Operasioanal.....	9
D. Keaslian Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian.....	12
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	12
2. Sifat Penelitian	13
3. Sumber Data.....	13
4. Alat Pengumpul Data	14
5. Analisis Data	15

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Efektivitas	16
B. Asas Pembentukan Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila.....	21
C. Dinas Sosial Kota Medan.....	26

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Lahirnya Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan	28
B. Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan ...	50
C. Hambatan Tentang Pelarangan Praktek Susila Di Kota Medan.....	61

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	68
B. Saran.....	69

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. 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 di tetapkan 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 jembatanjembatan penyebrangan yang ada di kota Medan. Perbuatan yang bertentangan dengan normanorma sosial dan keagamaan yaitu melakukan praktek susila atau kalau bahasa sekarang yang di kenal dengan pekerja seks komersial (PSK).

Mengatasi PSK suatu penyakit masyarakat yang telah ada sejak dahulu hingga sekarang, hal ini merupakan suatu permasalahan yang sangat besar bagi masyarakat kota Medan yang harus di hadapi. Permasalahan ini dapat juga di jumpai pada setiap Negara maupun wilayah-wilayah yang ada pada setiap Negara.¹ Kegiatan prostitusi merupakan kegiatan yang patut ditabukan karena secara moral dianggap bertentangan dengan nilai agama, sosial, adat, dan kesusilaan. Peraturan daerah kota Medan yang disahkan pada tahun 2003 tentang

¹ Ashadi Siregar. 2009. *Membedah Dunia Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*. Jakarta: Grafitipers, halaman 11.

larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan tersebut menjadi sebuah polemik dalam penanganan dan perlindungan fakir miskin dan anak terlantar. Jika dilihat dari perspektif sosial semata, fakir miskin dan anak terlantar menjadi hal yang dimasyarakat merupakan sebuah gejala dalam perspektif ekonomi, dapatlah dikatakan keadaan fakir miskin dan anak terlantar karena persaingan ekonomi. Hanya saja dalam kaca mata hukum, secara filosofi bahwa terjadinya permasalahan fakir miskin dan anak terlantar di tengah masyarakat merupakan sebuah akibat gagalnya pemerintah dalam mengelola pemerintahan. Permasalahan tersebut dengan tegas di jabarkan dalam Pancasila sebagai *philosophie grondslag*. Negara Indonesia didalam sila kedua, yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab” dan dalam sila ke lima yang “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Penegasan sila ke dua dan sila ke lima Pancasila diderivasikan kedalam pasal 34 Undangundang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan diuraikan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial. Pembentukan Undang- undang kesejahteraan sosial pada dasarnya adalah untuk memberikan perlindungan kepada rakyat dan peningkatan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan utama pembangunan Negara Republik Indonesia. Prinsip pokok pembangunan mengacu kepada kondisi rakyat yang hendak atau sedang dibangun. Kenyataan pertama yang harus dipegang adalah bahwa pembangunan yang diselenggarakan hari ini tidaklah hadir dalam ruang kosong.

Inti dari pembangunan pada dasarnya adalah penggerakan ekonomi rakyat. Pepatah mengatakan “bahwa Negara dalam kondisi berbahaya jika rakyatnya

miskin”. Konteks permasalahan ini, kota Medan sebagai ibukota provinsi Sumatera Utara merupakan pusat pemerintahan, pendidikan, kebudayaan dan perdagangan yang terletak di Pantai Timur Sumatera dengan batas-batas wilayah. Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Malaka, sebelah Selatan, Timur dan Barat berbatasan dengan Kabupaten Deli Serdang. Luas wilayah kota Medan adalah 265,10 km², yang terdiri dari 21 kecamatan dan 151 kelurahan dengan jumlah penduduk kota Medan berdasarkan data dari kantor badan pusat statistik kota Medan adalah 2.132.061 jiwa dengan jumlah Rumah Tangga (Kepala Keluarga) sebanyak 472.202 Kepala Keluarga. Jumlah tersebut penduduk yang berada di kota Medan memiliki bermacam- macam profesi, salah satu profesi yang menjadi permasalahan ialah menjadi PSK atau dahulu lebih dikenal dengan perbuatan prostitusi.

Menurut Kartini Kartono, prostitusi yaitu: Bentuk penyimpangan seksual yang tidak wajar dan tidak terintegritas dalam bentuk pelampiasan nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (*promiskuitas*) disertai eksploitasi dan komersialisasi seks yang impersonal tanpa *afeksi* sifatnya, sedangkan pelacuran merupakan peristiwa penjualan diri (*persundalan*) dengan jalan menjual belikan badan, kehormatan, dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu seks dengan imbalan pembayaran dengan pemberian uang, pelacuran adalah perbuatan perempuan atau laki- laki yang meyerahkan badannya untuk berbuat asusila, dengan mendapatkan upah.²

² Kartono Kartini. 2014. *Patologi Sosial*. Jakarta: CV. Rajawali Pers, halaman 207.

Permasalahan PSK banyak di jumpai di Kota Medan, khususnya di jalan-jalan umum. Mengenai keberadaan PSK ini bukan lagi sebatas *fenomena* sosial di kota Medan. Umumnya sudah menyangkut persoalan perekonomian untuk keberlangsungan kehidupan. Lokasinya pun dapat di ketahui dengan mudah di kota Medan, bahkan salah satu tempatnya sudah menjadi rahasia umum masyarakat bersama yang ada di kota Medan. Beberapa lokasi prostitusi di kota Medan yang dapat di lihat seperti dikawasan petisah. Kawasan ini juga terdapat banyak salon, spa dan tempat-tempat karaoke. Sebagian di antara salon-salon juga menyediakan spa dan tempat karaoke yang menyediakan jasa pemuas nafsu.

Seperti dapat juga di jumpai di kawasan Nibung Raya, banyak PSK yang dapat di jumpai dan para penikmatnya pun tidak sedikit, mereka terlihat masih berusia remaja. Seberang jalan ini dari lokasi Nibung Raya terlihat banyak kendaraan yang terparkir rapi didepan ruko yang berada di kawasan Hotel Sibayak. Ruko tiga pintu tersebut terdapat banyak para pekerja seks komersial di dalamnya. Di lantai dasar hanya terlihat seperti warkop yang menyediakan minuman, namun bagi warga kota Medan lokasi ini tidak *asing* lagi bagi masyarakat sekitar.

Permasalahan terhadap penanganan PSK yang ada di Kota Medan sebenarnya pihak yang berwenang dalam menangani yaitu dinas sosial kota Medan. Tataran pemerintahan lokal, aspek hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di- era otonomi merupakan salah satu aspek yang sangat terkait dengan keseluruhan aktifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dengan hubungan kemitraan antara DPRD selaku badan

legislatif daerah dengan kepala daerah beserta jajarannya selaku lembaga eksekutif daerah, tercermin dari produk hukum yang dihasilkan, yakni berupa peraturan daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pembangunan aparatur hukum diarahkan pada terciptanya aparatur hukum yang profesional dibidangnya dan memiliki kemampuan untuk mengayomi masyarakat, termasuk pembangunan moral dan etika bangsa Indonesia. Dinas Sosial merupakan instansi terkait dalam menertibkan PSK di kota Medan dan aparatur pemerintahan penegak hukum juga ikut serta di dalam menertibkan PSK. Dinas Sosial dibantu oleh instansi terkait seperti Satpol PP.

Keberadaan PSK yang berada di jalan-jalan umum, *traffic light*, pelataran masjid dan jembatan-jembatan penyeberangan serta kegiatan tuna susila di tempat-tempat umum, tamantaman, pinggir sungai, bawah jembatan, hotel, losmen dan tempat lainnya di kota Medan. Permasalahan seperti ini merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan ajaran agama maupun norma-norma sosial dan sangat membahayakan kehidupan generasi muda serta dapat menyebabkan penyebaran virus AIDS/HIV dan virus penyakit lainnya yang sangat meluas. Sesuai dengan masalah di atas khususnya untuk daerah kota Medan Sumatera Utara dalam menangani hal ini, sudah di atur pada 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 hal penanganan PSK ini memang sudah diatur yaitu:

Pasal 2:³

1. 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.
2. Dilarang dengan sengaja memanggil/mendatangkan seseorang, beberapa orang untuk melakukan perbuatan-perbuatan pelacuran/ tuna susila.

Peraturan daerah ini memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Dimensi 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-ketentuan Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, 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.

Dimensi hukum pidana dari perda ini sudah terlihat pada judulnya yang menyebutkan larangan terhadap praktik-praktik yang disebutkan itu. Larangan ini diperjelas dalam pasal-pasal di perda itu yang mengatur mengenai ketentuan-

³ Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemisan Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan.

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. Ketentuan ketentuan peraturan daerah ini sebenarnya masih banyak yang harus di kaji lagi baik dalam hal *substansi* dari pasal demi pasal dan dalam hal kajian hukum pidana yang mempunyai asas asas dalam ketentuan pidana terutama dalam hal mengatasi PSK di kota Medan.

Dimensi hukum administrasi negara (hukum pemerintahan) menguji hubungan hukum khusus yang diadakan akan memungkinkan para pejabat (*ambtsdraggers*) administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut dengan Perda terdiri dari peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kota. Mekanisme disahkannya suatu Peraturan Daerah adalah melalui penetapan kepala daerah setelah sebelumnya disetujui bersama antara Kepala Pemerintahan Daerah dengan DPRD terkait.

Kandungan dari Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003, ada dua substansi yaitu masalah gelandangan dan pengemis serta masalah praktek susila, maka untuk efektifnya penelitian skripsi ini pembahasannya adalah masalah praktek susila di kota Medan. Berdasarkan uraian diatas maka disusun skripsi ini dengan judul: **“Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan**

Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)”

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok masalah penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Apa latar belakang lahirnya Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan?
- b. Bagaimana efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan?
- c. Bagaimana hambatan tentang pelarangan praktek susila di Kota Medan?

2. Faedah Penelitian

Faedah penelitian di dalam pembahasan ini yang bisa diambil antara lain:

- a. Secara Teoritis yaitu sebagai ilmu pengetahuan bagi mahasiswa dan mahasiswi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, khususnya bagi jurusan hukum dan yang paling penting berguna bagi penulis sendiri untuk dapat mengetahui bagaimana efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktek Susila di Kota Medan.

- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, memberikan manfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktek Susila di Kota Medan.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah mengungkapkan sasaran yang hendak dicapai dalam penelitian.⁴ Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui latar belakang lahirnya Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan.
2. Untuk mengetahui efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan.
3. Untuk mengetahui hambatan tentang pelarangan praktek susila di Kota Medan.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus

⁴ Bambang Dwiloka dan Rati Riana. 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta:Rineka Cipta, halaman 28.

yang akan diteliti.⁵ Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya.⁶
2. Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila adalah salah satu upaya Pemerintah Kota Medan mewujudkan tercapainya Kota Medan menjadi Kota Bestari, perlu meningkatkan pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila secara terpadu di Kota Medan dengan membuat suatu Peraturan Daerah yang mengatur tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek susila.
3. Dinas Sosial adalah unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang sosial yang menjadi kewenangan daerah

D. Keaslian Penelitian

Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti

⁵ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

⁶ Antar Berita, “Efektivitas” melalui, <http://antarberita.blogspot.com/2013/09/pengertian-efektivitas-dan-efisiensi.html>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2019, pkl 4.21 WIB.

sebelumnya yang mengangkat tentang Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)”**

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. Skripsi Dewi Nurita, NPM 3123311010, Mahasiswi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan, Tahun 2016 yang berjudul “Implementasi Perda kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan”, skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris menganalisis data dari lapangan tentang Implementasi Perda kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan.
2. Skripsi Ramadani, NPM 167005006, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Tahun 2018 yang berjudul “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”, Skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris menganalisis data dari lapangan tentang 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.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti pada saat ini. Dalam kajian topik bahasan yang di angkat ke dalam bentuk Skripsi ini mengarah kepada aspek kajian terkait Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan).

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap suatu obyek yang mudah terpegang di tangan.⁷ Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah

⁷ Bambang Sunggono. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 27.

dikumpulkan dan diolah.⁸ Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis sosiologis (empiris) yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang menggambarkan secara sistematis data mengenai masalah yang akan dibahas. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.⁹

3. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam materi penelitian terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu QS. An Nuur ayat 33, yaitu:

وَلَا تُكْرِهُوا فَتْيَانِكُمْ عَلَى الْبِغَاءِ إِنْ أَرَدْنَ تَحَصُّنًا لِنَبْتَعُوا عَرَضَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَمَنْ يُكْرِهْنَّ فَإِنَّ اللَّهَ مِنْ
بَعْدِ إِكْرَاهِهِنَّ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya:

“Dan janganlah kamu paksa budak-budak wanitamu untuk melakukan pelacuran, padahal mereka sendiri menginginkan kesucian, karena kamu hendak mencari keuntungan duniawi. Dan barang siapa yang

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 1.

⁹ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. *Op. Cit.*, halaman 20.

memaksa mereka, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang sesudah mereka dipaksa itu”

- b. Sumber Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Dinas Sosial Kota Medan.
- c. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan pustaka. Data primer yang dalam penelitian melakukan bedah buku, data sekunder dalam penelitian bersumber pada:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat:
 - a) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,
 - b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,
 - c) Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemisian Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan.
 - 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku dan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan yang sesuai dengan judul proposal.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus ensiklopedia, bahan dari internet dan sebagainya.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara dan studi dokumentasi atau studi kepustakaan yaitu mengumpulkan data dan informasi dengan menggunakan studi dokumentasi berupa hasil wawancara yang berkaitan dengan pihak Dinas Sosial Kota Medan.

5. Analisis Data

Data yang terkumpul melalui data primer dan data sekunder, kemudian di analisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif ini adalah pada dasarnya berupa pemaparan tentang berbagai hal teori dan data yang diperoleh melalui studi dan telaah kepustakaan, sehingga berdasarkan hal yang di dapatkan untuk menjadi kesimpulan dalam pembahasan dan penelitian ini. Penelitian ini juga didukung oleh data kuantitatif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Efektivitas

Kurniawan menjelaskan jika efektivitas merupakan kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.¹⁰ Pengertian tersebut mengartikan bahwa efektivitas merupakan tahap dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Berbeda dengan pendapat Susanto, yang memberikan definisi tentang Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.¹¹ Jadi dapat diartikan jika efektifitas sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Efektivitas juga dapat diartikan sebagai ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif.¹²

Menurut Bastian efektivitas dapat diartikan sebagai keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.¹³ Selain itu efektifitas adalah

¹⁰ “Efektivitas” melalui, <http://e-journal.uajy.ac.id/4241/3/2MH01723.pdf>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019.

¹¹ *Ibid.*

¹² Ulum Ihyaul MD. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Malang: UMM Press, halaman 294.

hubungan antara output dan tujuan dimana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat output atau keluaran kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selanjutnya istilah efektivitas adalah pencapaian tujuan atau hasil yang dikehendaki tanpa menghiraukan faktor-faktor tenaga, waktu, biaya, pikiran, alat-alat dan lain-lain yang telah ditentukan.

Effendy menjelaskan efektivitas adalah komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan.¹⁴ Jadi dapat diartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Memperhatikan pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu keadaan yang terjadi sebagai akibat dari apa yang dikehendaki. Misalkan saja jika seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu dan memang dikehendakinya, maka perbuatan orang itu dikatakan efektif jika hasil yang dicapai sesuai dengan apa yang dikehendakinya dan telah direncanakan sebelumnya.

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa.

¹³ “Efektivitas” melalui, <http://e-journal.uajy.ac.id/4241/3/2MH01723.pdf>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019.

¹⁴ *Ibid.*

Pengukuran efektivitas dapat dilakukan dengan melihat hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi. Efektivitas dapat diukur melalui berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuan-tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dapat dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting adalah efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Efektivitas hanya melihat apakah proses program atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Duncan yang dikutip Richards M. Steers mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut: ¹⁵

1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

¹⁵ Steers. M. Richard. 2015. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga, halaman 46.

3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pegisian tenaga kerja.

Ada empat faktor yang mempengaruhi efektivitas kerja, seperti yang dikemukakan oleh Richard M. Steers dalam bukunya yang berjudul Efektivitas Organisasi, yaitu:¹⁶

1. Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi yang dapat mempengaruhi segi-segi tertentu dari efektivitas dengan berbagai cara. Yang dimaksud struktur adalah hubungan yang relatif tepat sifatnya, seperti dijumpai dalam organisasi, sehubungan dengan susunan sumber daya manusia, struktur meliputi bagaimana cara organisasi menyusun orang-orangnya dalam menyelesaikan pekerjaan, sedangkan yang dimaksud teknologi adalah mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran (*output*).

2. Karakteristik Lingkungan

Aspek lingkungan luar dan lingkungan dalam juga telah dinyatakan mempunyai pengaruh terhadap efektivitas kerja. Kedua aspek tersebut sedikit berbeda, namun saling berhubungan. Lingkungan luar yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Pengaruh faktor semacam ini terhadap

¹⁶ *Ibid.*

dinamika organisasi pada umumnya dianggap meliputi derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan dan derajat ketidak pastian lingkungan.¹⁷ Sedangkan lingkungan dalam yang pada umumnya disebut iklim organisasi, meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja yang mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, khususnya atribut-atribut yang diukur pada tingkat individual. Keberhasilan hubungan organisasi dengan lingkungan tampaknya amat tergantung pada tingkat variabel kunci yaitu tingkat keterdugaan keadaan lingkungan, ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan dan tingkat rasionalisme organisasi. Ketiga faktor ini mempengaruhi ketepatan tanggapan organisasi terhadap perubahan lingkungan.

3. Karakteristik Pekerja

Pada kenyataannya para anggota organisasi merupakan faktor pengaruh yang paling penting karena perilaku merekalah yang dalam jangka panjang akan memperlancar atau merintanginya tercapainya tujuan organisasi. Pekerja merupakan sumber daya yang langsung berhubungan dengan pengelolaan semua sumber daya yang ada di dalam organisasi, oleh sebab itu perilaku pekerja sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi. Pekerja merupakan modal utama di dalam organisasi yang akan berpengaruh besar terhadap efektivitas, karena walaupun teknologi yang digunakan merupakan teknologi yang canggih dan didukung oleh adanya struktur yang baik, namun tanpa adanya pekerja maka semua itu tidak ada gunanya.

¹⁷ *Ibid.*

4. Kebijakan dan Praktek Manajemen

Secara umum, para pemimpin memainkan peranan sentral dalam keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi dan memperlancar kegiatan yang ditunjukkan kearah sasaran. Kewajiban mereka para pemimpin untuk menjamin bahwa struktur organisasi konsisten dengan dan menguntungkan untuk teknologi dan lingkungan yang ada. Sudah menjadi tanggung jawab dari para pemimpin untuk menetapkan suatu sistem imbalan yang pantas sehingga para pekerja dapat memuaskan kebutuhan dan tujuan pribadinya sambil mengejar tujuan dan sasaran organisasi. Peranan pemimpin ini mungkin merupakan fungsi yang paling penting. Dengan makin rumitnya proses teknologi dan makin rumit dan kejamnya keadaan lingkungan, peranan manajemen dalam mengkoordinasi orang dan proses demi keberhasilan organisasi tidak hanya bertambah sulit, tapi juga menjadi semakin penting artinya.

B. Asas Pembentukan Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:¹⁸

1. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

¹⁸ Yuliandri. 2014. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 113 -114.

2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturanperundangundangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya..
7. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat

mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Kemudian di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
11. asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme APBD, namun demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal/daerah.

Peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota tidak sepenuhnya termuat asas-asas sesuai dengan kajian hukum Tata Negara. Asas- asas dari peraturan daerah harus terpenuhi Suatu ketentuan perundang-undangan yang mengandung materi muatan pidana harus memenuhi syarat-syarat yang lazim dikenal dalam doktrin hukum pidana sebagai asas legalitas. Asas legalitas harus tercermin dalam ketentuan pidana baik dalam undang-undang pidana maupun dalam undang-undang administrasi yang mengandung sanksi pidana, demi terjaminnya hak-hak asasi manusia.

Menurut Cleiren dan Nijboer et al sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah:¹⁹ Asas legalitas dianggap sudah tercakup dalam suatu ketentuan pidana apabila ketentuan pidana itu sudah memenuhi syarat:

1. Tidak ada ketentuan yang samar-samar (bersifat karet)
2. Tidak ada hukum kebiasaan (*lex scripta*)
3. Tidak ada analogi (penafsiran ekstensif, dia hanya menerima penafsiran teleologis).

Ketentuan pidana yang baik harus jelas, tertulis, dan ditafsirkan secara ketat. Dalam istilah latin hal itu disebut sebagai *lex certa* (ketentuan hukum pidana harus jelas), *lex scripta* (ketentuan hukum pidana harus tertulis dalam undang-undang), dan *lex stricta* (ketentuan hukum pidana harus ditafsirkan secara ketat dan tidak boleh dengan analogi). Jika sebuah ketentuan pidana sudah memenuhi minimal ketiga syarat di atas, maka ketentuan pidana itu dapat

¹⁹ Andi Hamzah. 2010. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 41.

dianggap sudah memenuhi syarat sebagai ketentuan pidana yang mengandung asas legalitas. Apabila di lihat dari peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan, maka Perda ini hanya memuat beberapa asas asas dalam pemebentukan Perda.

C. Dinas Sosial Kota Medan

Dinas Sosial dan Tenaga Kerja adalah unsur pelaksana Pemerintah Kota Medan dalam bidang ketenagakerjaan yang dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Dinas Sosial dan Tenaga Kerja mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang ketenagakerjaan dan melaksanakan tugas pembantuan sesuai dengan bidang tugasnya.

Fungsi:

1. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis dibidang ketenagakerjaan;
2. Menyelenggarakan dan mengawasi kegiatan dibidang hubungan industrial, perlindungan pekerja dan jaminan sosial pekerja;
3. Menyelenggarakan dan mengawasi bidang keselamatan kerja, kesehatan kerja, higiene perusahaan dan lingkungan kerja;
4. Memberikan rekomendasi tenaga kerja asing bagi keperluan imigrasi dan pemberian perizinan dibidang ketenagakerjaan;
5. Melaksanakan seluruh kewenangan yang ada sesuai dengan bidang tugasnya.
6. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Visi Dinas Sosial adalah Memperluas kesempatan kerja sektoral dan regional dengan memperhatikan pendapatan yang layak, mengembangkan ketenaga kerjaan secara menyeluruh dan terpadu yang diarahkan pada peningkatan kompetensi dan kemandirian tenaga kerja, menjamin kesejahteraan, perlindungan kebebasan berserikat, upaya perluasan kesempatan kerja selain dilaksanakan melalui pertumbuhan ekonomi juga dilaksanakan dengan meningkatkan kualitas penempatan tenaga kerja ke luar negeri dengan memperhatikan kompetensi perlindungan dan mencegah timbulnya eksploitasi.

Misi:

1. Pembangunan sistem informasi dan perencanaan tenaga kerja.
2. Pembinaan kompetensi tenaga kerja melalui pembinaan pelatihan dan pengembangan produktifitas tenaga kerja.
3. Pembinaan penempatan tenaga kerja untuk perluasan kesempatan kerja sektoral, regional di dalam dan luar negeri dengan memperhatikan pendapatan yang layak.
4. Pembinaan hubungan industrial dan perlindungan, pengawasan serta meningkatkan kesejahteraan pekerja.
5. Pengembangan kualitas sumber daya dan pembinaan pegawai.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Lahirnya Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan

1. Gambaran Praktek Pekerja Seks Komersial di Kota Medan

Terdapat banyak tempat maupun lokasi keberadaan PSK di kota Medan terutama berada di jalan-jalan umum. dan juga anak baru gede (ABG) yang ikut menjadi PSK. Anak baru gede ini bahkan bermain tunggal (dalam arti tanpa melalui mucikari), akan tetapi sebagian besarnya dikelola melalui jaringan prostitusi profesional yang pada umumnya mucikari adalah seorang waria. Seorang waria bisa mempunyai dua atau tiga orang anak baru gede (ABG). Apabila ingin memesan anak baru gede (ABG) maka harus menjumpai Waria dan jumlah harga yang di tawarkan tidaklah mahal, hanya berkisar Rp 300. 000. Para PSK anak baru Gede (ABG) atau yang disebut Boncil ini beroperasi pada malam hari. Biasanya, mereka akan *mangkal* di tempat-tempat yang khusus seperti Kafe serta tempat-tempat hiburan malam.²⁰

Bentuk pekerja seks komersial yang ada di Kota Medan terbagi menjadi dua, yaitu:

- a. Waria, yaitu pekerja seks komersial laki-laki yang lebih suka berperan/berpenampilan sebagai perempuan dalam kehidupan sehari-

²⁰ Hasil wawancara dengan Putri, selaku Pekerja Seks Komersial, tanggal 1 Agustus 2019 di Kota Medan.

harinya. Namun para waria ini juga ada yang berperan menjadi “germo”, yaitu orang yang menyalurkan/menyediakan para PSK.

- b. WTS (Wanita Tuna Susila), wanita pekerja seks komersial yang bertugas melayani aktivitas seksual dengan tujuan untuk mendapatkan upah atau uang dari yang telah memakai jasa mereka tersebut

Kebanyakan dari mereka itu mangkalnya pada malam hari, bukan berarti siang hari mereka tidak melakukan operasi. Pada siang hari mereka biasanya mangkal di Mall atau pusat perbelanjaan. Untuk mengenalinya cukup sulit karena mereka masih memakai seragam sekolah atau pakaian biasa. Adapun beberapa lokasi yang dapat di jumpai di beberapa lokasi yang dapat di jumpai di Kota Medan yaitu:²¹ 1) Jalan Brigjen Katamso, 2) Jajaran Kafe Jalan Ir H Juanda Baru, 3) Diskotik NZ Jalan Wajir, 4) Parkir Eks Bandar Polonia, 5) Mal MP jalan Iskandar Muda, 6) Jalan Ayahanda dan sekitarnya, 7) Kawasan Yuki Simpang Raya, 8) Jalan Setia Budi.

a. Jalan Brigjen Katamso

Jalan Brigjen Katamso merupakan tempat biasanya para Anak Baru Gede (ABG) mulai beroperasi selepas Maghrib, mereka akan berkumpul di depan sejumlah gang- gang Jalan. Mulai Gang K, Gang P, Gang B hingga ke arah Informa yang berada di perempatan Jalan Brigjen Katamso, Jalan Ir H Juanda Baru. Mereka tidak segan-segannya untuk menawarkan diri. Apabila tarif disepakati, maka bisa langsung membawanya. Apabila untuk mencari tempat untuk *eksekusi*, para Pekerja Seks Komersial ini akan menunjukkan

²¹ Hasil wawancara dengan Lomo M. Tobing, selaku staf pelaksana/koordinator URC Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 14 Agustus 2019.

nama hotel kelas melati tertentu. Meski masih berusia dibawah 17 tahun, sebagian dari mereka di kawasan itu telah memiliki satu hingga dua anak.

b. Jajanan Kafe Jalan Ir H Juanda Baru

Lokasi yang satu ini tidak jauh dari Jalan Brigjen Katamso. Biasanya ditempat ini para Pekerja Seks Komersial dikelola oleh mucikari dan mereka akan ‘dipajang’ di sudut teras lampu kafe. Untuk mengetahui disini, cukup memesan menu dan tidak butuh waktu yang lama akan ada mucikari yang akan menawarkan PSK. Para PSK yang ada dikawasan ini sebagian besarnya pindahan dari Brigjen Katamso yang belum mendapatkan pelanggan. Pada pukul 21.00 WIB mereka akan langsung datang ke kafe-kafe di sekitaran Jalan H Juanda Baru, Kecamatan Medan Kota, untuk menunggu klien yang datang. Tidak beda dengan lokasi lain, disini dapat di temui para PSK yang masih duduk dibangku SMP dan SMA. Mengenai tempat eksekusi, terdapat banyak hotel melati yang ada di kawasan Medan kota.

c. Diskotik NZ Jalan Wajir

Hampir semua tempat hiburan malam di segala penjuru kota Medan menjadi tempat mangkalnya para PSK, akan tetapi di diskotik NZ ini yang paling banyak dan ramai dengan Anak Baru Gede. PSK ini berkumpul di depan pintu masuk atau halaman diskotik.

d. Parkir Eks Bandar Polonia

Sejak Bandara Kota Medan dipindahkan ke Kualanamu International Airport, lokasi parkir eks Bandara Polonia dijadikan sebagai pusat jajanan malam. Namun, tempat tersebut lama-kelamaan dijadikan sebagai tempat

mangkalnya sebagian Pekerja Seks Komersial (PSK) yang masih muda-muda. PSK ini merupakan hasil pindahan dari Warkop Harapan yang telah digusur oleh Pemko Medan. Sama halnya dengan tempat lain, lokasi ini cukup mudah untuk mendapatkan para PSK yang masih Baru Gede (ABG).

e. Mal MP jalan Iskandar Muda

Biasanya mulai dari siang hingga petang merupakan tempat mangkalnya para PSK Anak Baru (ABG), terutama di Lantai I dan halaman parkir sebelah timur. Dikarenakan Mall Plaza yang telah terbakar habis, besar kemungkinan para PSK Anak Baru (ABG) ini pindah ke sejumlah tempat panti pijat dan spa plus-plus dikawasan Mall Plaza.

f. Jalan Ayahanda dan sekitarnya

Tempat satu ini terletak dipusat kota yang dekat dengan sejumlah Mall-mall besar di Medan, seperti Plaza Medan Fair. Dikawasan ini terdapat banyak sekali tempat kos-kosan yang membebaskan para penghuninya untuk melakukan apapun asal tidak mengusik serta mengganggu ketenangan warga sekitar. Para PSK yang ada dilokasi adalah penghuni kos yang masih berstatus siswi SMA dan mahasiswi. Untuk berburu dilokasi ini terbilang sulit karena harus mendapatkan rekomendasi dari mucikarinya langsung.

g. Kawasan Yuki Simpang Raya

Untuk lokasi yang satu ini berada di kawasan yang sangat strategis dimana terletak di tengah Kota Medan. Selain Mall Yuki Simpang Raya, juga terdapat banyak hotel kelas melati hingga yang berbintang. Para PSK ini biasanya mengkal di sejumlah warung yang ada di pinggir Jalan Nusantara,

Jalan Amaliun, Jalan Utama dan yang lainnya. Berburu PSK dilokasi ini tidaklah sulit, yang perlu lakukan adalah bertanya kepada pemilik ataupun pengunjung warung. Cara lainnya bisa dengan langsung menemui PSK dimana ada tanda atau kode khusus yang ditunjukkan.

h. Jalan Setia Budi

Sejak tahun 1988 jalan setia Budi ini tempat melintasnya orang yang berkendara, sebelum ada hotel selayang pandang jalan setia budi selalu ramai dilintasi orang banyak. Sampai saat ini jalan selalu padat dilintasi kendaraan roda dua, empat dan tukang becak lainnya. Kelurahan Simpang Selayang banyak sekali tempat hiburan malam seperti hotel, karaoke, oukup dan bilyar tempat-tempat ini banyak dijumpai di sepanjang jalan setia budi, di daerah ini mulai banyaknya tempat-tempat hiburan malam dari tahun 2001 hingga sekarang dan banyaknya wanita malam yang ada di sepanjang jalan setia budi, kelurahan simpang selayang. Banyaknya tempat-tempat hiburan malam sangat meresahkan warga sekitar yang mempunyai seorang anak terutama anak wanita karena orang tua takut anaknya akan terjerumus apabila mereka berteman dengan wanita malam.

Tempat hiburan malam sudah ada sejak tahun 1988 sampai sekarang tetapi warga saat ini sangat takut karena sekarang banyak wanita malam yang *mengekos* dilingkungan masing-masing dan saat ini banyak tempat hiburan malam begitu juga banyak pekerja seks komersial yang dijumpai di sepanjang jalan setia budi. Malam hari banyak wanita yang akan di jumpai disepanjang jalan setia budi. Pada saat ini banyak hotel-hotel baru dan mewah begitu juga

banyak tempat *oukup* (pemijatan) yang saat ini terang-terangan menyediakan wanita untuk melayani pelanggan yang datang untuk pemijatan terutama pria.

Oukup yang dikenal tempat pemijatan biasa yang banyak di datangi wanita-wanita yang ingin merawat tubuh tetapi saat ini oukup tidak seperti dulu karena oukup sekarang sudah tidak wanita saja yang jadi pelanggan melainkan pria-pria yang mencari kenikmatan ditempat oukup (pemijatan). Dalam hal mengenai tarif yang di tawarkan oleh pekerja seks komersial yang ada di Kota Medan terutama di pinggir- pinggir jalan umum seperti di jalan Gajah Mada tarif yang di tawarkan sekitar Rp 200. 000, sampai Rp 600.000.²²

Tarif harga *Short Time* tarifnya sekitar Rp 200.000, dalam tarif ini para pekerja seks komersial mendapatkan upah cukup lumayan dengan uang Rp 200.000, uang tersebut sangat besar bagi para pekerja seks komersial dan waktu yang di gunakan sekitar satu jam dalam memberikan pelayanan kepada pelanggannya. Uang Rp 200.000, tersebut bersih yang di terima oleh pekerja seks komersial sekitar Rp 150.000, karena tarif sewa kamar sekitar Rp 500.000. Pada tarif *Long Time* berkisar Rp 600.000, tarif ini bagi para pekerja seks komersial lumayan cukup besar dan waktunyapun dalam melayani pelanggannya dari waktu tawar menawar hingga pukul 6:00 pagi.²³

Dalam hal *Long Time* pekerja seks komersial melayani pelanggannya semaksimal mungkin karena waktu *Long Time* di gunakan Pekerja seks Komersial untuk memuaskan pelanggannya agar di lain waktu dapat menjadi

²² Hasil wawancara dengan Putri, selaku Pekerja Seks Komersial, tanggal 1 Agustus 2019 di Kota Medan.

²³ Hasil wawancara dengan Putri, selaku Pekerja Seks Komersial, tanggal 1 Agustus 2019 di Kota Medan.

pelanggan tetap. Tarif *long time* para pelanggan banyak memilih tarif ini di bandingkan dengan *short time* karena dengan tarif *long time* (berkisar Rp. 600.000,-) para pelanggan sangat merasa puas dengan waktu sangat panjang bersama pekerja seks komersial di dalam kamar Hotel.

Dari hasil kerja melayani pelanggannya pekerja seks komersial mendapatkan bayaran dan uang tersebut di gunakan untuk keperluan kehidupan sehari hari. Bahkan ada juga pekerja seks komersial untuk menghidupi anak-anaknya. Mayoritas pekerja seks komersial yang ada di Kota Medan memilih pekerjaan ini karena banyak faktor diantaranya karena faktor ekonomi, kemudian faktor rumah tangga. Faktor ekonomi merupakan faktor yang paling utama dalam masalah kehidupan pekerja seks komersial karena keterbatasan ekonomi membuat pekerja seks komersial mengambil jalan mudah untuk mendapatkan uang dan uang tersebut untuk menafkahi kehidupan anak- anaknya di karenakan di tinggal suami dan menjadi seorang janda.

Setiap malam minggu maupun malam lainnya di jalan Gajah Mada di ramaikan oleh pekerja seks komersial yang berada di jalan-jalan umum hal ini juga meresahkan masyarakat sekitar. Masyarakat Kecamatan Medan Petisah mengeluhkan masih ramainya wanita pekerja seks komersial di lingkungan Kecamatan Medan Petisah.

Masyarakat sekitar sebenarnya sudah merasa resah karena para PSK berdiri di pinggir jalan-jalan umum di kawasan jalan Gajah Mada dan jalan sekitarnya. Permasalahan ini merupakan permasalahan yang sangat besar

karena harus mendapatkan perhatian oleh pemerintah. Permasalahan ini di samping melanggar norma sosial terlebih lebih melanggar norma agama, jelaslah bahwa agama melarang perbuatan pelacuran karena bertentangan dengan ajaran agama.

2. Pengaturan Pekerja Seks Komersial dalam Regulasi Perundang-undangan di Indonesia

Penanganan wanita tuna susila mendapatkan perhatian sangat serius di Indonesia, sudah banyak aturan perundang-undangan yang dikeluarkan sejak tahun delapan puluhan. Misalnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang pengesahan konvensi penghapusan bentuk diskriminasi terhadap wanita. Mengingat bahwa diskriminasi terhadap perempuan melanggar azas persamaan hak dan rasa hormat terhadap martabat manusia, merupakan halangan bagi partisipasi perempuan, atas dasar persamaan dengan laki-laki dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi dan budaya negara-negara mereka. Hal ini menghambat perkembangan kemakmuran masyarakat dan menambah sukarnya perkembangan sepenuhnya dari potensi kaum perempuan dalam pengabdianya terhadap negara-negara mereka dan terhadap umat manusia.²⁴

PSK sudah ada sejak tahun 80an regulasi terkait mengatasi PSK baik dilihat ditingkat internasional maupun nasional, dikarenakan permasalahan PSK merupakan masalah Dalam *Convention for the Supression of the Traffic to Person and of the Prostituion of Others* tahun 1949, Konvensi

²⁴ Ramadani. 2018. *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* (Tesis) Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan.

Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (diratifikasi Pemerintah RI dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984), perdagangan perempuan dan prostitusi dimasukkan sebagai bentuk kekerasan terhadap perempuan.²⁵

Berdasarkan konvensi tersebut, dapat dikatakan prostitusi bukanlah jalan hidup yang dipilih, tetapi suatu keterdesakan situasi. Hal inilah yang harusnya mendorong para pembuat kebijakan lebih peka melihat persoalan. Jalan keluar mengatasi persoalan ekonomi. Situasi di atas menunjukkan, pemerintah daerah tidak tanggap terhadap apa yang terjadi dan mengabaikan realitas. Fakta bahwa prostitusi menggejala hanya dianggap persoalan individu yang terjebak dalam dunia tersebut, bukan persoalan sosial yang harus diselesaikan. Akhirnya, peraturan daerah itu menimpakan kesalahan dan hukuman kepada individu pelaku prostitusi tanpa melihat latar belakang persoalan hidup.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan memang tidak menyatakan secara eksplisit tentang adanya jaminan hak asasi terhadap kelompok perempuan secara khusus bahwa hak dan kebebasan perlu dimiliki oleh setiap orang tanpa diskriminasi, termasuk tidak melakukan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Dengan demikian, bila dikaitkan dengan kewajiban negara untuk memberikan jaminan atas warga negaranya, negara juga memiliki tanggung jawab untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia kelompok perempuan sama seperti jaminan kepada kelompok lainnya. Karena perempuan sebagai bagian dari kelompok

²⁵ *Ibid.*

masyarakat yang juga harus dilindungi hak asasinya, maka pelanggaran terhadap hak asasi perempuan harus juga dianggap sebagai pelanggaran terhadap HAM secara umum.²⁶

Dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan menegaskan bahwa memperkuat perdamaian dan keamanan internasional, pengendoran ketegangan-ketegangan internasional, kerjasama timbal-balik di antara semua Negara, terlepas dari sistem sosial dan ekonomi mereka, perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh.

Dan khususnya perlucutan senjata nuklir di bawah pengawasan internasional yang ketat dan efektif, penegasan azas-azas keadilan, persamaan dan manfaat bersama dalam hubungan antar Negara, realisasi hak bangsa-bangsa yang berada di bawah dominasi asing, dominasi kolonial pendudukan asing untuk menentukan nasib sendiri dan kemerdekaannya, maupun menghormati kedaulatan nasional dan keutuhan wilayah, akan meningkatkan kemajuan sosial dan pembangunan, yang dampaknya akan menunjang tercapainya persamaan sepenuhnya antara laki-laki dan perempuan.

Memperhatikan bahwa dalam situasi-situasi kemiskinan, perempuan yang paling sedikit mendapat kesempatan untuk memperoleh makanan, pemeliharaan kesehatan, pendidikan, pelatihan, maupun untuk memperoleh kesempatan kerja dan lain-lain kebutuhan, dengan terbentuknya tata ekonomi internasional yang baru, berdasarkan pemerataan dan keadilan, akan memberi

²⁶ Saparinah Sadli. 2014. *Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi Manusia, dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*, KK Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Jender. Jakarta: Universitas Indonesia, halaman 1

sumbangan yang berarti pada peningkatan persamaan antara lelaki dan perempuan.

Menekankan bahwa penghapusan *apartheid*, penghapusan semua bentuk rasisme, diskriminasi rasial, kolonialisme, neo-kolonialisme, agresi, pendudukan dan dominasi serta campur tangan asing dalam urusan dalam Negara. Negara adalah penting, untuk dapat menikmati sepenuhnya hak-hak laki-laki dan perempuan.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan Orang. *trafficking in persons* (perdagangan orang hampir sama dengan Protokol PBB, yakni:²⁷ Perdagangan Orang adalah tindakan perekrutan pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan ulang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam Negara maupun antar Negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Eksplorasi adalah tindakan dengan atau persetujuan korban yang meliputi tetapi tidak terbatas pada pelacuran, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan

²⁷ Pasal 1 Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan baik materil maupun immaterial. Secara garis besar, arah kebijakan penanggulangan jtindak pidana perdagangan orang dan perlindungan terhadap saksidan korban yang seharusnya di kembangkan menyangkut pada tiga upaya pokok,yaitu:

- a. Mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang.
- b. Melindungi dan menyelamatkan korban tindak pidana.
- c. Penindakan kepada pelaku tindak pidana perdagangan orang.

Lahirnya Undang-undang Nomor 21 tahun 2007 merupakan instrument untuk melindungi masyarakat dari bahaya tindak pidana perdagangan orang, Akan tetapi, patutlah di waspadai bahwa karakteristik tindak pidana perdagangan orang ini, bersifat khusus merupakan *Extraordinary crime*, karena banyak melibatkan aspek kompleks, dan bersifat *transnasionalorganized crime*, karena melintasi batas-batas negara serta dilakukan oleh organisasi yang rapi dan tertutup. Dengan demikian, strategi penanggulangan dan pemberantasannya harus secara khusus pula. Oleh karena itu, diperlukan profesionalisme dan kehandalan para penegak hukumnya, untuk memahami ketentuan hukumnya dan melakukan penegakan hukum yang konsisten dan berkesinambungan seluruh lapisan masyarakat, sehingga diharapkan tindak pidana perdagangan orang ini dapat ditekan bahkan di berantas.

Sedangkan Tahun 2009 telah keluar Undang-Undang Nomor 11 tentang Kesejahteraan Sosial, dan pada Tahun 2015 Permensos Nomor 1 tentang Lembaga Penyelenggaran Rehabilitasi Sosial. Tahun 1999 bahkan

keluar Kepmensos nomor 20 yang secara tegas mengatur rehabilitasi sosial bekas penyandang masalah tuna susila. Di daerah juga sudah banyak peraturan yang mengharuskan lokasi prostitusi dihilangkan namun penutupan lokalisasi tidak bisa dilakukan sembarangan. Penanganan pascapenutupan harus menjadi perhatian serius. Pasalnya, persoalan tuna susila adalah bagian yang tidak terpisahkan dari persoalan kemiskinan.

Penegakan hukum prostitusi di Indonesia Berdasarkan Pasal 296 KUHP yang menyatakan bahwa: “Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu rupiah”. Pasal 506 KUHP menyatakan bahwa “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun”

Hanya kedua pasal KUHP tersebut yang dapat menjerat kegiatan prostitusi di Indonesia. Permasalahannya Pasal 296 dan Pasal 506 KUHP hanya menjatuhkan hukuman kepada mucikari yang menjual seseorang yang ada di dalam kegiatan prostitusi. Tidak ada ketentuan hukum yang dapat digunakan untuk menjerat pengguna atau pemakai dari jasa prostitusi baik pidana denda maupun pidana penjara. Beberapa daerah di Indonesia telah menuangkan peraturan hukum terkait dengan upaya pemberantasan prostitusi.

Lemahnya penegakan hukum terkait prostitusi di Indonesia terlihat dengan makin berkembangnya media yang digunakan dalam praktek

prostitusi. Menyikapi maraknya prostitusi di Indonesia, Kementerian Sosial menggelar rapat koordinasi nasional terkait penanganan prostitusi dan gelandangan yang diikuti oleh 136 peserta mewakili dinas sosial dari 22 provinsi dan 47 kabupaten/kota. Rapat koordinasi tersebut berhasil merumuskan setidaknya-tidaknya tiga kesepakatan penting.²⁸

- a. pemerintah daerah yang akan menutup lokalisasi prostitusi bertanggung jawab terhadap warga miskin yang terkena dampak dari penutupan tersebut.
- b. Kementerian Sosial bertanggungjawab pada eks WTS yang akan direhabilitasi, tanggung jawab tersebut berupa pemberian bantuan usaha ekonomi produktif, jaminan hidup dan biaya pemulangan ke daerah asal.
- c. pencanangan Gerakan Nasional Bebas Prostitusi tahun 2015 untuk menuju Indonesia Bebas Prostitusi tahun 2019.²⁹

Substansi Pokok Pengaturan Pekerja Seks Komersial dalam PERDA Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.³⁰

Sedangkan definisi dari perundang-undangan menurut Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yakni: “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang

²⁸ Ramadani. *Op. Cit.*

²⁹ Harris Y. P. Sibuea, *Penegakan Hukum Prostitusi Di Indonesia*, Vol. VII, No. 10/II/P3DI/Mei 2015

³⁰ Van Der Tak dalam Aziz Syamsudin. 2014. *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Garfika, halaman 13.

mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Istilah perundang-undangan (*legislation atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: Pertama Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; kedua Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.”³¹

Dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 menyebutkan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tataran pemerintahan lokal, aspek hukum dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di era otonomi merupakan salah satu aspek yang sangat terkait dengan keseluruhan aktifitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

³¹ Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintah Daerah, dengan hubungan kemitraan antara DPRD selaku Badan Legislatif Daerah dengan Kepala Daerah beserta jajarannya selaku Lembaga Eksekutif Daerah, tercermin dari produk hukum yang dihasilkan, yakni berupa Peraturan Daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Menurut Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundangundangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah, peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentuka peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang- undang no 12 tahun 2011.

3. Latar Belakang dilahirkan Perda Kota Medan untuk Mengatasi Pekerja Seks Komersial di Kota Medan

Penanggulangan PSK di daerah kawasan Sumatera Utara tidak terlepas dari kajian sejarah. 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. 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.

Berbagai faktor pokok yang selalu mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan kota adalah kedudukan kota Medan sebagai Pusat Pemerintahan Propinsi Sumatera Utara, disamping luas wilayah yang terbatas, jumlah dan populasi penduduk yang relatif besar, sehingga selalu memunculkan persoalan-persoalan di berbagai aspek pembangunan kota, seperti aspek perumahan dan pemukiman, penataan wilayah, transportasi, lingkungan dan berbagai persoalan penyediaan fasilitas pelayanan umum lainnya. Kondisi dan situasi serta gambaran umum kota Medan memerlukan adanya pembinaan dan koordinasi yang dikembangkan dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, pembangunan kota.

Koordinasi pokok penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kota adalah koordinasi Institusional. Kegiatan koordinasi yang dilakukan mampu secara efektif mengkomunikasikan berbagai informasi dan masukan yang diperlukan oleh segenap penyelenggara pemerintahan, sehingga proses pelaksanaan tugas dan fungsi segenap aparatur penyelenggara Negara dapat berjalan optimal melalui pengaturan bersama dan kesepakatan bersama.³²

³² Ramadani. *Op. Cit.*

Keterkaitan, ketergantungan, dan saling membutuhkan dari setiap perangkat penyelenggara pemerintahan mulai tingkat Pusat, Propinsi dan Kota Medan serta perangkat daerah lainnya, telah menempatkan koordinasi sebagai kegiatan penting yang dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, dan solidaritas kebangsaan.

Kordinasi merupakan alat efektif untuk menciptakan pemerintahan yang baik sekaligus kemajuan secara bersama-sama. Beberapa koordinasi yang pokok yang dilaksanakan antara lain:

- a. Koordinasi dengan DPRD Kota Medan
- b. Koordinasi dengan unsur Muspida Kota Medan
- c. Koordinasi dengan aparat keamanan dan penegak hukum
- d. Koordinasi dengan Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat
- e. Koordinasi dengan Perangkat Daerah dan Instansi vertikal lainnya.³³

Pelaksanaan koordinasi yang bersifat pokok dan strategis dilakukan oleh Walikota Medan bersama-sama dengan unsur Muspida Kota Medan serta Perangkat daerah yang ada. Bersama dengan para Pimpinan Wilayah, Walikota Medan melakukan rapat-rapat atau menyelenggarakan forum musyawarah pimpinan daerah, sedangkan dengan Perangkat Daerah dilakukan dalam bentuk rapat-rapat koordinasi yang sifatnya koordinasi teknis. Rapat atau forum koordinasi dimaksudkan dalam rangka konsultasi dan koordinasi untuk mewujudkan dan memelihara stabilitas juga situasi serta kondisi daerah yang kondusif.

³³ *Ibid.*

Prakteknya Walikota Medan selaku ketua merangkap anggota, sedapat mungkin langsung memimpin rapat-rapat koordinasi Muspida Plus, untuk dapat merumuskan berbagai alternatif kebijakan berdasarkan permufakatan dan kesamaan pendapat di antara seluruh anggota. Pelaksanaan rapat-rapat koordinasi di tingkat Muspida Plus selalu efektif dalam membantu memperlancar proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kota, termasuk memelihara kehidupan sosial dan politik yang sehat serta kesatuan dan persatuan bangsa yang kokoh.

Fungsi tersebut peran forum Muspida Plus ini juga sangat sentral dan strategis guna memadukan berbagai kegiatan pemerintahan, pembangunan kota dan pelayanan umum, sehingga sangat membantu dalam pelaksanaan tugas-tugas Kepala Daerah. Rapat Muspida yang dilakukan memiliki beberapa tujuan antara lain:³⁴

- a. Membangun pemahaman dan persepsi yang sama terhadap kebijakan kebijakan yang ditempuh dalam rangka mengefektifkan program program pembangunan kota yang dilaksanakan, seperti pembebasan tanah untuk pembangunan infsrastruktur kota, keamanan wilayah dan lain-lain.
- b. Mengkoordinasikan, mengintegrasikan dan mensinkronisasikan penyelenggaraan tugastugas umum pemerintahan di lingkungan pemerintah kota Medan secara berdaya guna dan berhasil guna.

³⁴ *Ibid.*

- c. Mengevaluasi dan melakukan penilaian atas *intensitas, ekstensitas, situasi* dan kondisi ketentraman, keamanan dan ketertiban dalam masyarakat serta merumuskan langkahlangkah strategis, teknis dan taktis yang diperlukan dalam rangka pengendalian, pencegahan maupun penanggulangan ketentraman dan ketertiban umum.
- d. Menentukan sistem, prosedur dan mekanisme operasional pengamanan pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan kota guna mewujudkan stabilitas nasional dan daerah yang mantap dan terkendali serta 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 di lakukan oleh pemerintah kota Medan. Mengingat hal ini sangat bertentangan dengan nilai nilai agama maupun norma kesusilaan di masyarakat.

Pemerintah kota Medan sudah mengeluarkan suatu peraturan daerah terkait hal ini yang tertuang di dalam Peraturan Daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan. Untuk mendukung kebijakan taktis operasional, Pemerintah kota Medan juga melaksanakan program sistem pengamanan kota yang didukung oleh anggaran dalam APBD kota Medan. Adanya alokasi anggaran yang diperuntukkan untuk mendanai kegiatan kegiatan operasional

pelaksanaan sistem pengamanan kota tersebut, menjadikan upaya-upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum relatif didukung oleh jumlah petugas serta sarana operasi yang lebih memadai. Tujuan dan sasaran dari kegiatan serta program tersebut adalah:³⁵

- a. terwujudnya kinerja pengamanan dan ketertiban yang optimal.
- b. terpenuhinya kebutuhan administrasi penunjang kelancaran tugas petugas ketenteraman dan ketertiban.
- c. terwujudnya kondisi kota yang aman, nyaman dan kondusif.
- d. terwujudnya peran serta masyarakat.
- e. terwujudnya sistem informasi manajemen penanggulangan bencana yang berdaya guna dan berhasil guna. Peningkatan ketenteraman dan ketertiban yang dilaksanakan selain ditujukan untuk meningkatkan disiplin dan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Peraturan Daerah, juga sebagai bentuk komitmen kuat untuk mewujudkan Kota Medan yang aman, nyaman, dan tertib yang selaras dengan upaya besar menarik penanaman modal asing dan domestik ke Kota Medan sehingga membuka kesempatan kerja baru bagi masyarakat.

Dampak penting penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum sejak tahun 2003 pelayanan umum yang dirasakan semakin baik oleh masyarakat, khususnya di bidang ketenteraman dan ketertiban sehingga masyarakat dapat melaksanakan aktivitasnya dengan aman, nyaman, dan

³⁵ Hasil wawancara dengan Lomo M. Tobing, selaku staf pelaksana/koordinator URC Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 14 Agustus 2019.

tertib tanpa perasaan terancam secara menonjol, dengan tetap meningkatkan kewaspadaan. Latar belakang 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 2015 menyebutkan pelacuran sudah dikenal di Kota Medan secara luas sejak dekade 1970-an. Memasuki sepuluh tahun terakhir, pelacuran anak secara terselubung kian marak, bahkan 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 itu.

Mengingat permasalahan-permasalahan sosial yang ada di masyarakat dan mengganggu ketertiban umum maka pada saat itu walikota Medan yang 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 43

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

Diterbitkannya perda ini koordinasi terkait antara DRD kota Medan dan SKPD saling terkait dan disetujui walikota Medan. Tentu saja perda ini

diterbitkan mempunyai pengkajian-pengkajian baik ditinjau dari kajian filosofis, sosiologis maupun yuridis. Jika dilihat dimasa sekarang tentu saja Perda ini mempunyai banyak kelemahan yang harus dikaji kembali. Adapun kata penyebutan didalam Perda ini dikatakan Wanita tuna susila (WTS) Mungkin karena dirasa terlalu *vulgar* di masa era Orde Baru yang gemar menghalus-haluskan sesuatu, pada 1996 dibuatkan istilah yang terasa canggih untuk merujuk pelacur yaitu wanita tunasusila.

Eufemisme ini diresmikan dalam bentuk Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 23/HUK/96, dan pemerintah lebih mengakui wanita tunasusila (WTS). Muncul karena perempuan itu tidak mempunyai susila. Tidak mempunyai adab dan sopan santun dalam berhubungan seks berdasarkan norma di masyarakat. Sesuai dengan aturan diatas maka dari itu Perda ini memakai kata istilah WTS hal ini menunjukkan bahwa Perda ini lahir di era tahun 2000an.

B. Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan

Sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial pemerintah maupun Pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Mengenai tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 29, meliputi:

1. Mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayah bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan.
3. Memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial.
4. Memelihara taman makam pahlawan dan
5. Melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Sedangkan wewenang pemerintah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 30, meliputi:

1. Penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial.
2. Koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya.
3. Pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya.
4. Pemeliharaan taman makam pahlawan dan
5. Pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Berdasarkan Pasal 5 Penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial :

- a. Kemiskinan.
- b. Ketelantaran.
- c. Kecacatan.

- d. Keterpencilan.
- e. Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku.
- f. Korban bencana; dan/atau
- g. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Berdasarkan Undang-undang No. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial tersebut diatas sangatlah jelas bahwa pada dasarnya semua itu untuk mengatasi permasalahan sosial di dalam kehidupan masyarakat. Dalam kehidupan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan berbagai cara dilakukan untuk mendapatkan kebutuhan kehidupan terlebih lagi menjadi seorang Pekerja Seks Komersial.

Akibat-akibat negatif dari pelacuran telah dirasakan oleh masyarakat luas sejak lama. Beberapa usaha telah dilakukan untuk mengurangi bahkan menenyapkan pelacuran. Usaha itu dilakukan baik oleh pemerintah secara resmi, maupun oleh badan-badan non pemerintah, bahkan kadang-kadang terjadi tindakan liar dan spontan dari anggota masyarakat yang langsung mengadakan pemukulan, pelemparan batu terhadap wanita pelacur.

Dalam sejarah pelacuran dapat dilihat bahwa usaha-usaha pemerintah dalam menangani pelacuran dapat dibedakan dalam dua jenis kebijaksanaan, yakni:³⁶ sistem penghapusan (*abolition*) dan sistem pendaftaran (*regulation*).

1. Sistem Penghapusan (*abolition*)

Ada beberapa pertimbangan yang mendasari pemikiran para penganut sistem penghapusan, ialah :

³⁶ AS. Alam. 2014. *Pelacuran dan Pemasaran*. Bandung : Raja Grafika, halaman 75.

- a. pelacuran sangat bertentangan dengan moral dan etika masyarakat. Pelacuran merupakan ancaman yang serius terhadap kesehatan dan kesejahteraan keluarga dan karena itu harus dihapuskan.
- b. penyaluran pelacur dengan kontrol dan pendaftaran berarti memberikan kedudukan yang baik kepada geromo, mucikari, pedagang-pedagang manusia untuk manusia, untuk mendapatkan nafkah yang tidak halal.
- c. sistem pendaftaran ternyata tidak berhasil mengontrol pelacur-pelacur liar dan tersembunyi. Pelacur-pelacur baik yang didaftar maupun yang liar menunjukkan perkembangan yang hampir sama pesatnya.
- d. para geromo, yang seolah-olah dilindungi dengan sistem pendaftaran, akan selalu berusaha memperkembangkan kegiatannya dengan berbagai jalan. Para pemuda yang tadinya segan melacur, karena takut akan akibat-akibatnya untuk ditangkap atau mendapat anak, sekarang merasa terlindung, karena adanya rumah-rumah pelacuran.
- e. sistem pendaftaran akan menurunkan derajat wanita. Pendaftaran berarti pengesahkan adanya perbudakan dan perdagangan manusia. Sekali masuk dalam rumah geromo, wanita-wanita itu tidak mempunyai hak apa-apa lagi. Mereka hanya dipandang sebagai barang dagangan. Tidak pernah ada seorang wanita pelacur menjadi kaya, hanya geromo-germonya saja. Jika wanita pelacur itu menolak Tamu yang kurang disenangi, mereka mendapat hukuman dari geromo.

- f. sistem pendaftaran dapat membawa nama buruk bagi pemerintah. Dengan adanya pendaftaran seolah-olah pemerintah menjadi pemegang monopoli terhadap kemaksiatan dan pelaksanaan percabulan dan
- g. dalam sistem pendaftaran memudahkan adanya perdagangan manusia. Sebagaimana lazimnya, langganan rumah pelacuran selalu membutuhkan pergantian wanita pelacur dan untuk mendapatkan bunga-bunga yang masih mekar, germo tidak segan-segan untuk mencarinya dengan jalan spa saja, pembujukan, pembelian dan bahkan penipuan sekalipun.

Dari uraian diatas ternyata para penganjur sistem penghapusan sangat menentang kebijaksanaan yang diambil oleh pengikut sistem pendaftaran dengan menyebutkan segala kekurangan-kekurangannya. Sebelum mewujudkan tujuan yang diinginkan oleh para penganjur sistem penghapusan, ada sejumlah hal yang harus dilaksanakan, yakni : (i) pengadaan peraturan perundang-undang yang tegas melarang pelacuran; (ii) para germo, mucikari dan pedagangpedagang manusia dihukum tanpa kecuali dan rumah bordil dan peralatannya disita oleh negara, (iii) menghukum semua manusia yang menjalankan, menganjurkan dan memberi bantuan kepada siapa pun yang melakukan kemaksiatan.³⁷

2. Sistem pendaftaran (*regulation*)

Sistem pendafrtran didasarkan pada beberapa pertimbangan, antara lain:

³⁷ *Ibid.*, halaman 76.

- a. tidak mungkin pelacuran dirintangi, diberantas, dan dengan demikian lebih baik disalurkan dan dikontrol.
- b. jika tidak dijalankan sistem pendaftaran maka pelacuran akan merajalela ke tengah-tengah masyarakat dengan bebas.
- c. jika pelacuran sebagai penyaluran keinginan biologis laki-laki dihilangkan, maka para wanita dan gadis "baik-baik" yang berada di jalan umum akan terancam perkosaan lakilaki.
- d. pelacuran mempunyai fungsi sosial yang amat penting artinya bagi masyarakat dan untuk itu pelacuran tidak perlu dihapuskan.
- e. dengan adanya tempat-tempat pelacuran akan memudahkan pihak kepolisian menangkap penjahat-penjahat besar. Perampok-perampok melakukan kejahatannya biasanya akan lari ke tempat-tempat hiburan seperti pelacuran.
- f. dengan adanya sistem pendaftaran maka akan memudahkan dinas kesehatan memeriksa dan memberikan Pengobatan berkala kepada para pelacur, sehingga penularan penyakit kelamin dapat dibatasi; dan
- g. system pendaftaran dapat merupakan salah satu sumber pemasukan uang bagi kas negara. Dari asumsi yang dibangun oleh pendukung system pendaftaran ini maka akan menimbulkan dampak negatif yang meluas baik dari sisitem sosial maupun sistem hukum.

Sistem ini tidak pantas dan tidak tepat untuk diterapkan pada masyarakat Indonesia, karena asumsi yang dibangun jelas bertentangan dengan nilai yang hidup dalam masyarakat. Asumsi yang menyatakan tidak

mungkin pelacuran dirintangi, diberantas, dan dengan demikian lebih baik disalurkan dan dikontrol. Ini tidak sejalan dengan pandangan umum masyarakat.

Contohnya pembunuhan sudah mulai sejak keluarga pertama manusia ada dan mungkin akan terus terjadi di masa mendatang, tapi usaha untuk menghukum pembunuh tidak pernah berhenti dimanapun di dunia ini. Karena yang penting adalah pernyataan sikap masyarakat terhadap tercelanya perbuatan tersebut. Oleh karena itu dalam usaha penanggulangan pelancuran sistem penghapusan (*abolition*) yang harus ditempuh.

Implementasi merupakan sebagai penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum merupakan bagian dari tugas-tugas umum pemerintahan yang sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan kota dan pelayanan umum yang dilaksanakan. Mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum yang efektif juga sangat terkait dengan penegakan hukum yang tegas dan konsisten. Dengan demikian terkait dengan kesadaran hukum dan disiplin masyarakat serta seluruh Aparat penegak hukum dan penyelenggara negara secara keseluruhan.

Kebijakan pemeliharaan dan peningkatan ketenteraman dan ketertiban umum di Kota Medan ditujukan pada penegakan hukum, kepastian hukum dan budaya hukum dalam rangka supremasi hukum serta pembinaan kerukunan hidup dalam masyarakat guna mewujudkan ketenteraman,

ketertiban dan keamanan yang kondusif.³⁸ Upaya-upaya yang ditempuh dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum antara lain :

- a. Penetapan kebijakan taktis operasional pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum melalui penerapan sistem dan prosedur tetap pengamanan daerah-daerah vital dan masyarakat.
- b. Peningkatan sosialisasi hukum masyarakat.
- c. Peningkatan koordinasi dalam rangka pencegahan pelanggaran ketertiban umum.
- d. Peningkatan pengamanan swakarsa di masing-masing lingkungan, baik lingkungan permukiman maupun tempat-tempat vital lainnya
- e. Peningkatan intensitas penegakan hukum khususnya terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
- f. Peningkatan silaturahmi di antara tokoh-tokoh masyarakat.
- g. Dan lain-lain.

Permasalahan dalam 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 kewenangan 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.

³⁸ Soejono Soekanto. *Op. Cit*, halaman 5.

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. Dalam konsiderens menimbang peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila menyatakan diantaranya:³⁹

1. Bahwa salah satu upaya Pemerintah Kota Medan mewujudkan tercapainya Kota Medan menjadi Kota Bestari, perlu meningkatkan pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila secara terpadu di Kota Medan.
2. Bahwa dengan semakin meningkatnya dan perkembangan jumlah gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila, yang melakukan kegiatan pengemisan di medanmedan jalan, traffic light, pelataran masjid-masjid dan jembatan-jembatan penyebrangan serta kegiatan tuna susila ditempat-tempat umum, taman-taman, pinggiran sungai, bawah jembatan, hotel, losmen, dan tempat lainnya di kota medan.
3. Bahwa kegiatan yang dilakukan dengan berbagai cara, untuk menimbulkan belas kasihan orang lain, ini merupakan penyakit mental atau pemalas yang tidak sejalan dengan ajaran agama, sedangkan tuna susila merupakan tindakan yang bertentangan dengan normanorma sosial dan keagamaan dan

³⁹ Konsideran Menimbang Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila Di Kota Medan

sangat membahayakan kehidupan generasi muda serta dapat menyebabkan penyebaran virus AIDS/HIV dan virus penyakit lainnya yang semakin meluas.

4. Bahwa untuk maksud tersebut diatas perlu untuk menerbitkan satu ketentuan tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota medan dan menetapkannya dalam satu Peraturan Daerah.

Peraturan daerah Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan merupakan salah satu Peraturan daerah kota Medan yang memiliki pengaruh dan akibat langsung terhadap kepentingan masyarakat khususnya masyarakat yang termarjinalkan secara ekonomi dan kelas sosial di masyarakat. Dibentuknya peraturan daerah kota Medan no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila di kota Medan merupakan salah satu upaya pemerintah kota Medan menuju kota yang bestari.

Tabel 1.
Jumlah WTS dan Perilaku Asusila Tahun 2017-2019⁴⁰

No.	Tahun	Jumlah WTS dan Perilaku Asusila
1.	2017	129 orang
2.	2018	143 orang
3.	Juli 2019	90 orang

Data yang diuraikan di atas merupakan WTS yang terdata oleh Dinas Sosial, sementara masih banyak WTS yang belum terdata yang di perkirakan

⁴⁰ Data Dinas Sosial Pemerintah Kota Medan.

mencapai 500 orang termasuk dari daerah pesisiran Kota Medan.⁴¹ Apabila melihat data dari Dinas Sosial Pemerintah Kota Medan di atas, pada Tahun 2017 jumlah WTS dan perilaku asusila berjumlah 129 orang, dan pada Tahun 2018 mengalami kenaikan menjadi 143 orang, dan pada Tahun 2019 hingga bulan Juli berjumlah 90 orang. Hal ini dinilai bahwa Perda Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan belum berjalan cukup efektif, karena bisa dilihat kenaikan jumlah WTS dan perilaku asusila dari Tahun 2017 ke Tahun 2018 mengalami peningkatan.

Dinas Sosial Kota Medan bertujuan untuk menertibkan para PSK di kota Medan dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum adalah pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 3 Tahun 2005 tentang Bentuk dan Susunan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Medan dan Surat Keputusan Walikota Medan Nomor : 061 / 1056.K tanggal 14 Juni 2005 sebagai tindak lanjut PP Nomor : 32 Tahun 2004.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah. Organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Satpol PP dapat berkedudukan di Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian daripada itu setelah melakukan penertiban, di data dan di kirim ke Panti Parawarsa Tugas dan Fungsi KA UPT Pelayanan Sosial Wanita Tuna Susila dan Tuna Laras Berastagi sesuai dengan

⁴¹ Hasil wawancara dengan Lomo M. Tobing, selaku staf pelaksana/koordinator URC Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 14 Agustus 2019.

peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 33 Tahun 2010. Unit Pelaksanaan Teknis Dinas yang sifatnya menyelenggarakan pelayanan sosial mempunyai tugas membantu Kepala Dinas dalam Menyenggarakan urusan di bidang ketatausahaan dan pelayanan sosial bagi penyandang masalah Kesejahteraan Sosial.

C. Hambatan Tentang Pelarangan Praktek Susila Di Kota Medan

Penegakan hukum memerlukan aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik. Masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

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.

Dalam mengatasi PSK di Kota Medan penegak hukum mempunyai peranan penting. Penegak hukum dalam mengatasi hal ini terdapat banyak faktor yang di hadapi, berdasarkan hasil wawancara dengan staf pelaksana/koordinator URC Dinas Sosial Kota Medan menyatakan bahwa faktor utama penghambat dalam mengatasi PSK ada dua macam, yaitu:

1. Faktor internal,

2. Faktor eksternal.⁴²

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. Faktor internal diantaranya:

- a. Dinas Sosial tidak mempunyai jadwal terstruktur untuk melakukan razia PSK di kota Medan. 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 menjadi salah satu penyebab faktor masih banyaknya PSK di kota Medan.
- b. 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 penegak 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, seperti:⁴³

⁴² Hasil wawancara dengan Lomo M. Tobing, selaku staf pelaksana/koordinator URC Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 14 Agustus 2019.

⁴³ Hasil wawancara dengan Lomo M. Tobing, selaku staf pelaksana/koordinator URC Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 14 Agustus 2019.

- a. Kurangnya sarana dan prasarana contohnya kendaraan
- b. Kurangnya tenaga penyuluh kesejahteraan sosial, terutama dari ahli psikologi.
- c. Kurangnya anggaran mengenai pembangunan Panti Parawarsa sebagai Panti Rehab untuk mengatasi para PSK.

Kedua faktor di atas merupakan hambatan berjalannya Perda Kota Medan No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktik Tuna Susila Di Kota Medan dan hendaknya hal ini suatu masalah yang harus di selesaikan dan menjadi permasalahan yang harus di selesaikan oleh pemerintah kota Medan. Agar Perda No 6 Tahun 2003 dapat di tegakkan secara efektif. Fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum.

Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang *kredibilitas*, kompeten dan independen. Seberapa bagusny suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.

Lemahnya *mentalitas* aparat penegak hukum mengakibatkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang

mempengaruhi lemahnya *mentalitas* aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah.

Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka. Hambatan lainnya seperti adanya penegak hukum yang menjadi pelindung bagi para PSK di Kota Medan. Dalam hal ini petugas Satpol PP seharusnya menjadi penegak hukum namun para PSK di ajak untuk melakukan hubungan seksual ketika selesai melakukan razia dan menjadi kekasihnya.

Masyarakat dan ketertiban merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, bahkan bisa juga dikatakan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Susah untuk mengatakan adanya masyarakat tanpa ada suatu ketertiban, bagaimanapun kualitasnya. Ketertiban dalam masyarakat diciptakan bersama-sama oleh berbagai lembaga secara bersama- sama seperti hukum dan tradisi. Oleh karena itu dalam masyarakat juga dijumpai berbagai macam norma yang masing- masing memberikan sahamnya dalam menciptakan ketertiban itu. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan. Karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib.

Suatu tatanan yang ada dalam masyarakat sesungguhnya terdiri dari suatu kompleks tatanan, yaitu terdiri dari sub- sub tatanan yang berupa kebiasaan, hukum dan kesusilaan, dengan demikian ketertiban yang terdapat dalam masyarakat itu senantiasa terdiri dari ketiga tatanan tersebut. Keadaan yang demikian ini memberikan pengaruhnya tersendiri terhadap masalah efektivitas tatanan dalam masyarakat. Efektivitas ini bisa dilihat dari segi peraturan hukum, sehingga ukuran- ukuran untuk menilai tingkah laku dan hubungan hubungan antara orangorang didasarkan pada hukum atau tatanan hukum. Bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor - faktor sosial dan personal.

Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga- lembaga hukum. Akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh hukum. Tingkah laku masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial dan personal lainnya.⁴⁴

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 di lakukan oleh masyarakat untuk mengatasi permasalahan ini seperti

⁴⁴ *Ibid.*, halaman 58.

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 Medan.

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.

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 pelangganya. Disisi lain pengguna jasa becak juga dapat keuntungan dari PSK. Adapun tarif yang diberikan kepada jasa pengguna becak sekitar Rp 20.000 sekali hantar. 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 masuk.

Permasalahan budaya hukum masyarakat di kota Medan yang paling dominan ialah dipengaruhi faktor ekonomi. Faktor ekonomi merupakan permasalahan yang mendasar terhadap permasalahan ini. Sebagian masyarakat mencari uang dari jasa PSK begitu juga 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.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

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 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. Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Praktek Susila Di Kota Medan Dinas Sosial Kota Medan walaupun berkoordinasi dengan 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 belum berjalan efektif.

3. Hambatan yang di hadapi pemerintah kota Medan dalam mengatasi PSK di kota Medan 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.

B. Saran

1. Hendaknya 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 perlu disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan terbaru, misalnya Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, Undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, Undangundang 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 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

A. Buku

- AS. Alam. 2014. *Pelacuran dan Pemerasan*. Bandung : Raja Grafika
- Andi Hamzah. 2010. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta
- Ashadi Siregar. 2009. *Membedah Dunia Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*. Jakarta: Grafitipers
- Bambang Dwiloka dan Rati Riana. 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta:Rineka Cipta
- Bambang Sunggono. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- Kartono Kartini. 2014. *Patologi Sosial*. Jakarta: CV. Rajawali Pers
- Marwan. 2013. *Anggaran Perusahaan Edisi kedua*. Yogyakarta: BPFE
- Ulum Ihyaul MD. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Malang: UMM Press
- Saparinah Sadli. 2014. *Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi Manusia, dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya, KK Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Jender*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Satjipto Rahardjo. 2014. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo
- Steers. M. Richard. 2015. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga
- Van Der Tak dalam Aziz Syamsudin. 2014. *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Yuliandri. 2014. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

B. Peraturan-Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

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

C. Laporan Penelitian

Harris Y. P. Sibuea, *Penegakan Hukum Prostitusi Di Indonesia*, Vol. VII, No. 10/II/P3DI/Mei 2015

Ramadani. 2018. *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* (Tesis) Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan

D. Internet

“Efektivitas” melalui, <http://e-journal.uajy.ac.id/4241/3/2MH01723.pdf>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019

DAFTAR PEDOMAN WAWANCARA

1. Apa substansi pokok yang mengatur tentang praktik tuna susila ini ?

Jawaban:

- Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014

2. Tindakan apa yang dilakukan Dinas Sosial dalam mengurangi tunasusila di kota Medan ?

Mengurangi tidak bisa tetapi mereka dapat menekan angka praktek susila sering dilakukan dengan cara razia operasi penertiban di lokasi :

- Gajah Mada
- Simpang Barat
- Simpang Selayang
- Padang Bulang (Jamin Ginting)
- Nibung Raya
- Kost-kostan bebas

Dengan mengerahkan tim :

- Satpol PP
- Bin mas (Polrestabes Medan)
- Den pom
- Dinsos Provinsi
- Spa, oukup (Dinas Pariwisata)

3. Apa faktor mereka menjadi tunasusila ?

- Faktor Ekonomi
- Faktor Pendidikan
- Pasangan mesum (muda mudi, lelaki paru baya)
- Ruang lingkup tidak baik

4. Apa akibat dari adanya praktik tunasusila ini ?

- Estetika kota
- Kenyamanan warga masyarakat

5. Rata-rata umur berapa yang melakukan praktek tunasusila ?
 - Kurang lebih 16 tahun Range umur beragam
 - Kurang lebih 23 tahun – 27 tahun
6. Apakah setelah adanya Perda ini praktek tunasusila menjadi menurun ?
 - Menekan angka jumlah wanita yang bekerja sebagai WTS
 - Razia sebagai efek jera
 - Kita mengharapkan untuk turun tetapi di lapangan tidak seperti itu
 - Tempat rehabilitasi ada di Berastagi (Unit Pelayanan Teknis Pelayanan Sosial Wanita Tunasusila) Pemprov
 - Rumah aman, rumah singgah
7. Apakah Perda ini efektif ?
 - Masih ada di isi Perda lemah tidak kuat
 - Perda yang paling efektif Perda Dinsos DKI Jakarta
8. Berapa jumlah seluruh PSK dikota Medan mulai dari tahun 2017-2019
 - Sejak Januari 2017 Intansi Perangkat Daerah Dinsos tenaga kerja menjadi Dinas Sosial
9. Bagaimana cara Dinas Sosial mensosialisasikan terhadap bahaya seks bebas kepada masyarakat ?
 - Melalui sosialisasi oleh Dinkes, Dinas Pemberdayaan perempuan, Dinsos
10. Apa saja solusi dan tindakan yang dilakukan Dinas Sosial terkait penegakan hukum untuk mengatasi praktek penyakit masyarakat wanita pekerja seks komersial?
 - Melakukan pendataan secara statistik di daerah konsentrasi praktek PSK
 - Melakukan razia bersama dengan aparat kepolisian dan satpol PP, mendidik PSK
 - Melakukan pembinaan dan rehabilitasi baik dilakukan secara sosial ke masyarakat dan pendekatan ilmu keagamaan
 - Memberikan penyuluhan kepada para PSK untuk mengingatkan bahwa perilaku mereka salah dan melanggar hukum

11. Bagaimana sanksi masyarakat dilingkungan sekitar tempat bekerja wanita tunasusila ?
 - Aduan masyarakat
 - Laporan Lurah dan Camat
12. Faktor apa saja yang menjadi penghambat pelaksanaan upaya mengurangi praktek tunasusila ?
 - Kurangnya tempat sebagai panti karena kapasitas kurang lebih 300
 - Panti rehab hanya milik Pemprov, Dinas Sosial Kota Medan belum mempunyai Panti Rehab
 - Rumah singgah (bentuk Ruko)
 - Terhambat karena dana
13. Apakah ada kebijakan untuk mengurangi jumlah WTS dari Pemerintah Kota Medan sendiri ?
 - Pendidikan pelatihan (keterampilan, kerajinan tangan)
14. Apakah kebijakan yang diberi pemerintahan sudah berjalan dengan baik ?
 - Sudah berjalan dengan baik tapi terhambat dana
 - Tidak berjalan setiap tahun
15. Apakah sanksi dari pemerintah kepada praktek tunasusila khususnya PSK ?
 - Tidak ada sanksi bagi pelaku dan pengguna
 - Tempat lokasi yang menyediakan tempat

Pewawancara,
Mahasiswa

Medan, Agustus 2019
Narasumber

Faisal Ashari Hasibuan

Lamo Mayjen Lbn Tobing
Staff Kordinator Lapangan



PEMERINTAH KOTA MEDAN
DINAS SOSIAL

Jl. Pinang Baris / Jl. T. B. Simatupang (Belakang Terminal)
No. 114 B Medan

SURAT KETERANGAN

Nomor : 070 / 6489

Berdasarkan Surat Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Medan Nomor.070/1158/Balitbang/2019 Tanggal 12 Agustus 2019. Tentang Rekomendasi Penelitian dengan ini Dinas Sosial Kota Medan, Menerangkan bahwa nama tersebut dibawah ini:

Nama : Faisal Ashari Hasibuan
NPM : 1406200378
Prodi : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara
Judul : Efektivitas Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktek Susila di Kota Medan.

Menerangkan bahwasanya mahasiswa/i atas nama tersebut diatas telah melakukan riset dalam bentuk wawancara kepada Pejabat Dinas Sosial Kota Medan.

Demikian Surat Keterangan ini diperbuat untuk dipergunakan seperlunya.

Medan, 14 Agustus 2019
An. KEPALA DINAS SOSIAL
KOTA MEDAN
SEKRETARIS



FAKHRUDDIN, SH
Rembina Tk. I

NIP. 19650104 198503 1 011



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website: <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail: rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : FAISAL ASHARI HASIBUAN
NPM : 1406200378
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : EFEKTIVITAS PERDA KOTA MEDAN NOMOR 6 TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA PRAKTEK SUSILA DI KOTA MEDAN (Studi Di Dinas Sosial Kota Medan)
Pembimbing : BURHANUDDIN, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
15/08/2019	Penulisan sesuai dengan Petunjuk Penulisan skripsi	J.P.V.
19/08/2019	Bab II Perbaiki	J.P.V.
25/08/2019	Daftar Wawancara dengan Pejabat Dmsos dan PSK supaya dibuat	J.P.V.
01/09/2019	Masukkan data jumlah WTS	J.P.V.
09/09/2019	Bab III Huruf A/B Perbaiki Kembali	J.P.V.
19/09/2019	Kesimpulan dan Saran supaya disingkat	J.P.V.
25/09/2019	Buat Daftar lampiran wawancara	J.P.V.
01/10/2019	ACC	J.P.V.

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. Ida Hanifah, SH., MH)

DOSEN PEMBIMBING

(Burhanuddin, S.H., M.H)