

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sehubungan dengan pemberlakuan otonomi daerah saat ini, maka di berbagai daerah diberi kesempatan untuk melakukan pemekaran dan perluasan wilayah sesuai dengan kegunaan dan peruntukannya, demikian juga halnya dengan daerah Kota Batam. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam, maka wilayah Kota Batam yang semula 3 Kecamatan, mengalami pemekaran menjadi 8 kecamatan, dan seterusnya akan dimekarkan lagi menjadi 12 kecamatan.¹

Kondisi Kota Batam saat ini memang mengalami kemajuan yang cukup pesat, baik dari segi infrastruktur, maupun peningkatan jumlah penduduk (Kantor Statistik Kota Batama). Pertumbuhan penduduk Kota Batam diperkirakan sekitar 3 persen per tahun (Kantor Statistik Kota Batam). Kenyataan besarnya pertumbuhan penduduk ini adalah akibat tingginya tingkat migran ke Kota Batam, dengan tujuan untuk mendapatkan pekerjaan dan memperbaiki kesejahteraan.

Pembangunan infrastruktur yang cukup pesat menjadikan Kota Batam sebagai kota industri yang menawarkan berbagai fasilitas, seperti lapangan pekerjaan, obyek wisata, tempat transit ke luar negeri, dan sebagainya, sehingga menjadikan Kota Batam juga sebagai tempat persinggahan dan kedatangan wisatawan asing dan lokal.

Tidak dapat dipungkiri bahwa tujuan orang-orang datang ke Kota Batam tidak saja sebagai wisatawan, banyak juga di antara mereka yang bertujuan untuk mencari pekerjaan.

¹Perda Nomor 2 Tahun 2005 tentang *Pemekaran, Perubahan, dan Pembentukan Kecamatan di Batam*

Namun tidak semua dari mereka dapat memperoleh pekerjaan sesuai dengan keinginannya, karena rendahnya kemampuan dan pendidikan mereka, maka tidak semuanya dapat tertampung oleh peluang kerja yang tersedia.

Oleh karena tuntutan hidup yang semakin mendesak, maka profesi mereka dapat berubah dan beraneka pekerjaan yang mereka lakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup tersebut, di antaranya ada yang berprofesi sebagai Pekerja Seks Komersial (PSK), yang menyamar sebagai pelayan dan sebagainya.²

Tingginya kunjungan wisatawan ke daerah ini juga mengalami dampak pada tumbuhnya hiburan malam yang memang diminati oleh banyak wisatawan dan pendatang dari berbagai daerah dan negara tetangga lainnya. Umumnya dunia hiburan malam sangat didukung oleh keberadaan karaoke, diskotik, pub, panti pijat, salon-salon kecantikan, bola ketangkasan, dan lain-lain, dengan jumlah lebih kurang 120 buah.

Pada awalnya, Pulau Batam dikembangkan oleh Pemerintah Pusat melalui Badan Otorita Batam sebagai daerah industri, galangan kapal, dan pariwisata. Untuk memenuhi hiburan para pekerja industri, dibangun tempat-tempat hiburan, yang dulunya diberi izin dan difasilitasi oleh Badan Otorita Batam.³ Di samping itu, banyak pula dibangun tempat-tempat hiburan liar, yang sebenarnya melanggar ketertiban umum, namun cenderung diabaikan oleh aparat.

Sebagai kota industri yang berkembang pesat dan dianggap berhasil menawarkan berbagai fasilitas umum yang menarik, terutama dunia hiburan, daerah ini dianggap cenderung memberikan daya tarik tersendiri bagi para Pekerja Seks Komersial (PSK) untuk melakukan

²Dinas Sosial Kota Batam, 2011

³Dinas Sosial Kota Batam, 2011

aktivitasnya. Meraih dolar dan ringgit bagi mereka menjadi motivasi tersendiri bagi banyak pramuria yang bekerja di Batam.⁴

Rasa kekeluargaan yang cenderung menurun dan munculnya rasa individualis, juga memberi warna tersendiri bagi keberanian orang untuk melakukan perbuatan asusila. Hal ini karena pada umumnya orang yang berdomisili di Batam, jauh dari lingkungan dimana dia dilahirkan dan dibesarkan, sehingga kontrol dari lingkungan kelaurganya yang rendah membuat mereka dalam melakukan perbuatan asusila cenderung tidak terlalu dihiraukan, sehingga tidak mengherankan kondisi ini juga turut memberikan “dukungan” terhadap berlangsungnya praktek-praktek prostitusi. Kompleksnya persoalan Batam sebagai kawasan industri, galangan kapal dan pariwisata, telah berdampak bagi berkembangnya masalah sosial.

Apabila tidak ada penertiban terhadap praktek-praktek semacam ini, maka dikhawatirkan akan dapat merusak tatanan kehidupan sosial masyarakat, yang nota bene banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya setempat. Hal inilah yang mendasari pemikiran para wakil rakyat dalam merespon makin menjamurnya praktek prostitusi. Kebijakan ketertiban sosial di daerah ini tidak saja menjawab persoalan utama berkaitan dengan prostitusi, tetapi juga penertiban lokasi-lokasi yang dapat merusak ketertiban sosial.

Realitas permasalahan sosial yang semakin kompleks, seperti prostitusi, judi, kenakalan dan sebagainya, secara tidak langsung telah memberikan dampak negatif terhadap kondisi kehidupan bermasyarakat. Kondisi seperti ini juga tidak sesuai dengan visi Kota Batam yakni: “Terwujudnya Kota Batam sebagai Bandar dunia madani”, dengan misi: “(1) Mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia yang menguasai Iptek dan bermuatan Imtaq, (2) Mengembangkan industri, perdagangan, pariwisata, kelautan, alih kapal, dan pemberdayaan ekonomi yang mempunyai akses ke pasar global, (3) Mengembangkan nilai-nilai seni budaya dan

⁴*Ibid.*

olah raga, (4) Menjaga keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat berlandaskan supremasi hukum, (5) Mempercepat pembangunan daerah hinterland.⁵

Berbagai permasalahan sosial dapat timbul, terutama yang menyangkut tuna susila dan dianggap tidak sesuai dengan norma agama, dan budaya masyarakat, yang dianggap dapat menurunkan citra Batam sebagai tujuan wisata. Untuk mengantisipasi berbagai permasalahan sosial yang timbul, maka dikeluarkan suatu Keputusan Bersama antara Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Walikota Batam Nomor 735/UM-KPTS/XII/1998 – Nomor 002/KPTS/HK/XII/1998 tentang Tim Penertiban dan Penghentian Praktek-Praktek Prostitusi di wilayah Kota Batam, yang diharapkan mampu mengatasi permasalahan prostitusi di daerah ini.

Peraturan tersebut dalam implementasinya belum mampu berbuat banyak dalam merespon permasalahan prostitusi dimaksud.⁶ Di sisi lain bahwa tuntutan masyarakat terjadi pro dan kontra, antara yang menentang dan menerima kebijakan ini. Realitas menunjukkan bahwa oleh sekelompok masyarakat peraturan ini dikeluarkan secara sepihak oleh pemerintah.⁷ Dengan berlakunya otonomi daerah, terjadi perubahan dan dinamika politik lokal di daerah, yang ditandai dengan terbentuknya institusi atau lembaga legislatif daerah Kota Batam, sehingga peraturan yang dibuat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam rangka mengatasi permasalahan sosial, pemerintah Kota Batam bersama dengan DPRD menyepakati pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam. Peraturan Daerah ini sebagai salah satu kebijakan penting yang diharapkan mampu mengatasi masalah sosial, dan terciptanya

⁵Pemerintah Kota Batam, *Ekspos*, 2012

⁶Dinas Sosial Kota Batam, 2011

⁷*Ibid*

upaya penertiban lokasi praktek prostitusi. Penertiban dilakukan dengan memindahkan segala aktivitas prostitusi ke Pusat Rehabilitasi Sosial Non Panti.

Pusat Rehabilitasi Sosial Non Panti adalah suatu tempat untuk mengembalikan moralitas dan mentalitas seseorang supaya dapat hidup normatif sehingga mampu melaksanakan fungsi sosialnya sebagai warga negara yang baik.⁸

Kondisi di lapangan memperlihatkan bahwa setelah beberapa tahun implementasi dari peraturan daerah ini belum dapat terealisasi dengan baik, informasi yang diperoleh dari Dinas Sosial Kota Batam ada pihak-pihak tertentu yang kurang mendukung pelaksanaan Peraturan Daerah ini, seperti pihak pengelola, masyarakat dan penegak hukum. Realitas ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa Perda ini dihadapkan pada berbagai kendala, di antaranya adalah:

- a. Penyiapan lokasi pemindahan di Pusat Rehabilitasi Sosial Non Panti belum dapat terealisasi sebagaimana yang diharapkan.
- b. Pengelola tidak mempunyai dana untuk memindahkan sendiri ke lokasi baru yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota (Pemko).
- c. Tempat lokasi pemindahan dianggap terlalu jauh, sehingga sulit untuk menjangkaunya.

Melihat keadaan di atas dapat dikatakan bahwa tujuan dari dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam, khususnya tentang tertib susila tidak akan dapat terlaksana dengan baik, tanpa adanya kerjasama antara pengelola dengan Pemko sebagai pelaksana dan penanggungjawab dari Perda tersebut.

Dengan munculnya berbagai persoalan yang diakibatkan oleh praktek prostitusi dan perlunya proses implementasi yang tepat sasaran menjadi perhatian serius dalam penelitian ini. Kajian ini menitikberatkan pada wilayah implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002, yang diarahkan untuk menjawab persoalan utama yang berkaitan dengan penertiban lokasi-lokasi

⁸Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002

konsentrasi prostitusi. Di samping itu hambatan-hambatan yang terjadi, baik dari pihak Pemko maupun masyarakat secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti masalah ketertiban sosial di Kota Batam, khususnya yang berkaitan dengan lokasi-lokasi prostitusi, dengan mengambil judul “Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam”.

B. Batasan Masalah

Berkenaan dengan latar belakang masalah di atas, maka penulis dalam penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002, dalam hal penertiban lokalisasi yang ada di Kota Batam, agar tidak mengganggu ketertiban umum, serta faktor yang menghambat pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

C. Rumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang tersebut, maka dalam penelitian ini, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 di Kota Batam?
- b. Apa faktor-faktor penghambat pelaksanaan Perda Nomor 6 Tahun 2002, dalam hal penerapan ketentuan praktek prostitusi di Kota Batam?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Perda No.6 Tahun 2002 di Kota Batam.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan Perda No.6 Tahun 2002, dalam hal penerapan ketentuan praktek prostitusi di Kota Batam.

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Batam, khususnya dinas terkait dalam melakukan implementasi Peraturan Daerah.
2. Sebagai bahan masukan bagi masyarakat tentang pentingnya menjaga ketertiban sosial.
3. Sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi mereka yang berminat meneliti mengenai penertiban praktek prostitusi di tengah-tengah masyarakat.
4. Untuk menambah pengetahuan penulis dalam bidang ilmu hukum, khususnya dalam hal penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan di tengah-tengah masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian sosiologis, yakni menjelaskan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam, khususnya mengenai tertib susila dalam penertiban lokalisasi prostitusi di Batam, dengan menggunakan data primer dan sekunder, sedangkan sifat dari penelitian ini adalah deskriptif. Suatu prosedur penelitian yang menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek/objek penelitian (seseorang, lembaga masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.⁹ Dengan menelusuri perkembangan implementasi sejak berlakunya Perda ketertiban sosial itu diharapkan mendapatkan penjelasan yang memadai terutama dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tersebut.

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif, dengan menitikberatkan pada penertiban praktek prostitusi dalam rangka tertib susila, dapat diperoleh dengan cara menyusun pedoman wawancara yang digunakan untuk memperoleh data dari responden, melalui observasi dan wawancara mendalam. Metode ini diharapkan mampu memperoleh keterangan dan tanggapan secara komprehensif berkaitan dengan implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2002 tentang

⁹Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), h.63

Ketertiban Sosial di Kota Batam, khususnya penertiban lokalisasi prostitusi guna terciptanya kondisi tertib susila di wilayah Kota Batam.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan pada Dinas Sosial Kota Batam Propinsi Kepri. Untuk melakukan pengkajian terhadap implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam. Adapun penelitian difokuskan pada penertiban lokasi-lokasi praktek prostitusi yang tersebar pada enam lokasi pelacuran, seperti Samyong, Melchem, Tangki Seribu, Teluk Bakau, Tanjung Uncang, dan Tanjung Piayu. Di samping itu juga mengobservasi lokasi pemindahan ke Pusat Panti Rehabilitasi Sosial Non Panti di Cunting Tanjung Uncang Kelurahan Sagulung Kecamatan Sekupang Kota Batam.

3. Subjek dan Objek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat dalam usaha untuk melaksanakan ketertiban sosial adalah Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial pada Dinas Sosial Kota Batam, Germa, PSK serta tokoh masyarakat. Sedangkan objek dari penelitian ini adalah penerapan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum di Kota Batam.

5. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah pelaksana dari Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002, yakni Bagian Seksi Rehabilitasi Sosial sebanyak 1 orang, Pengelola Lokalisasi sebanyak 1 orang, PSK sebanyak 13 orang, dan tokoh masyarakat Kota Batam sebanyak 1 orang. Populasi

tersebut sekaligus menjadi sampel dalam penelitian ini dengan teknik purposive sampling, yakni peneliti menetapkan langsung responden yang dianggap dapat memberikan data dalam penelitian ini.

6. Jenis dan Sumber data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumber utama penelitian, yakni responden sebagai pembuat, pelaksana, dan masyarakat sebagai kelompok sasaran. Adapun data yang ingin diperoleh adalah data mengenai pelaksanaan pengaturan praktek prostitusi di Kota Batam, serta data mengenai faktor-faktor penghambat terhadap penerapan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari institusi Dinas Sosial Kota Batam selaku pelaksana dari Perda Nomor 6 Tahun 2002 yang berupa dokumen, data gambaran/desain, serta prosedur pelaksanaan penertiban prostitusi di Kota Batam.

5. Teknik Pengumpulan Data

Instrumen untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah:

- a. Angket, yaitu menyebarkan daftar pertanyaan kepada PSK, mengenai permasalahan yang diteliti yakni pelaksanaan peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2002, serta hambatan dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut.
- b. Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara bertanya langsung kepada responden, yakni dengan Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial pada Dinas Sosial Kota Batam, geromo, serta tokoh masyarakat.

6. Analisis Data

Data primer dan data skunder yang telah dikumpulkan melalui teknik pengumpulan data di atas, diolah serta diidentifikasi menurut jenis dan bentuknya kemudian dianalisis secara kualitatif. Selanjutnya diuraikan dan dijabarkan dengan sistematis, sehingga diperoleh kesimpulan terhadap permasalahan yang diteliti, yakni terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002, dan faktor penghambat terhadap penerapan ketentuan praktek prostitusi di Kota Batam, dengan cara menggambarkan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.

G.Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang tulisan ini, maka penulis menggambarkan melalui sistematika sebagai berikut:

Bab I berisi latar belakang masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II berisi gambaran umum lokasi penelitian, yang terdiri dari gambaran tentang keadaan geografis, sejarah pengembangan Kota Batam, dan penduduk.

Bab III menggambarkan tentang konsep teori, yakni asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta gambaran mengenai Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, yakni mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam, serta hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut.

Bab V berisi Penutup, yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran.