

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sehubungan dengan pemberlakuan otonomi daerah saat ini, maka di berbagai daerah diberi kesempatan untuk melakukan percepatan pembangunan untuk kepentingan masyarakat, demikian juga halnya dengan daerah-daerah yang ada di Kabupaten Kampar.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹

Kondisi Kabupaten Kampar saat ini memang mengalami kemajuan yang cukup pesat, baik dari segi infrastruktur, maupun peningkatan jumlah penduduk. Pertumbuhan penduduk Kabupaten Kampar diperkirakan meningkat setiap tahun. Kenyataan besarnya pertumbuhan penduduk ini adalah akibat dari pendatang, dengan tujuan untuk mendapatkan pekerjaan dan memperbaiki kesejahteraan.

Pembangunan infrastruktur yang cukup pesat menjadikan Kabupaten Kampar sebagai daerah yang menawarkan berbagai fasilitas, seperti lapangan pekerjaan, perkebunan dan sebagainya, sehingga menjadikan Kabupaten Kampar merupakan daerah yang banyak didatangi oleh pendatang dari luar dengan tujuan untuk mencari pekerjaan dan sebagainya.

¹J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), h.4

Keadaan tersebut pada satu sisi telah mendatangkan manfaat dan dampak positif bagi masyarakat, namun pada sisi lain, juga dapat menimbulkan berbagai persoalan, seperti gangguan sosial dan lingkungan yang kurang nyaman, sebagaimana yang terjadi di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar yang saat ini mengalami perkembangan yang cukup pesat. Sebagai daerah baru yang dipindahkan karena pembangunan PLTA Koto Panjang, terlihat cukup berkembang dengan banyaknya pendatang yang bermukim di sana untuk mencari pekerjaan dan sebagainya.

Rasa kekeluargaan yang cenderung menurun dan munculnya rasa individualis, juga memberi warna tersendiri bagi keberanian orang untuk melakukan perbuatan asusila. Jauh dari lingkungan dimana dia dilahirkan dan dibesarkan, sehingga kontrol dari lingkungan keluarganya yang rendah membuat mereka dalam melakukan perbuatan asusila cenderung tidak terlalu dihiraukan, sehingga tidak mengherankan kondisi ini juga turut memberikan dampak bagi perkembangan masyarakat dan masalah sosial.

Kaedah kesusilaan ditujukan kepada manusia agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi guna penyempurnaan manusia dan melarang manusia melakukan perbuatan jahat, seperti berzina, mencuri dan sebagainya, tidak hanya dilarang oleh kaedah kepercayaan atau keagamaan saja, tetapi dirasakan juga sebagai

bertentangan dengan kaedah kesusilaan dalam setiap hati nurani manusia, kaedah kesusilaan membebani manusia dengan kewajiban-kewajibannya.²

Praktek pelacuran memberi warna dari perkembangan suatu daerah, termasuk di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar. 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. Hal inilah yang mendasari pemikiran para wakil rakyat dalam merespon makin menjamurnya praktek prostitusi di Kabupaten Kampar. Kebijakan penanggulangan penyakit masyarakat di daerah ini tidak saja menjawab persoalan utama berkaitan dengan prostitusi, tetapi juga penertiban lokasi-lokasi yang dapat merusak ketertiban dalam masyarakat.

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 konsep yang telah dicanangkan di Kabupaten Kampar, yakni Peningkatan akhlak dan moral.

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 masyarakat. oleh karena itu pemerintah Kabupaten Kampar senantiasa membuat kebijakan melalui Peraturan

²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), h.7

Daerah, yakni Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

Peraturan tersebut dalam implementasinya belum mampu berbuat banyak dalam merespon penyakit masyarakat. 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. Dengan berlakunya otonomi daerah, terjadi perubahan dan dinamika politik lokal di daerah, yang ditandai dengan terbentuknya institusi atau lembaga legislatif, sehingga peraturan yang dibuat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Legislasi atau pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD mengartikulasikan dan merumuskan

berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan atau undang-undang yang dibuat.³

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam rangka mengatasi permasalahan sosial, pemerintah Kabupaten Kampar bersama dengan DPRD menyepakati pembentukan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Peraturan Daerah ini sebagai salah satu kebijakan penting yang diharapkan mampu mengatasi masalah sosial, dan terciptanya upaya penertiban lokasi praktek prostitusi di Kabupaten Kampar.

Dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 disebutkan bahwa:

- (1) Setiap orang dilarang melakukan perbuatan cabul.
- (2) Setiap orang dilarang menyediakan sarana dan atau tempat untuk melakukan perbuatan cabul dan pelacuran.
- (3) Setiap orang dilarang menyediakan sarana dan atau tempat panti pijat dan rumah kos yang digunakan sebagai tempat cabul dan pelacuran.
- (4) Penginapan, warung-warung dilarang menyediakan wanita dan atau laki-laki penghibur sebagai pemuas nafsu birahi.⁴

Kondisi di lapangan memperlihatkan bahwa setelah beberapa tahun implementasi dari peraturan daerah ini belum dapat terealisasi dengan baik,

³ http://eprints.undip.ac.id/27919/1/skripsi_indah_mustika_dewi_28_29.pdf_h.34.

⁴Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat

informasi yang diperoleh dari H.TM.Mahmuddin⁵ salah seorang tokoh agama yang ada di Desa Tanjung Alai, banyak tempat-tempat berjualan yang ada di sepanjang jalan menuju Sumatera Barat menyediakan wanita-wanita pengibur dan sering mobil-mobil truk, tengki CPO dan sebagainya berhenti di tempat tersebut.

Melihat keadaan di atas dapat dikatakan bahwa tujuan dari dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, khususnya tentang tertib susila tidak akan dapat terlaksana dengan baik, dan belum memperlihatkan ketegasan dalam penerapan ketentuan 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 17 Tahun 2007, yang diarahkan untuk menjawab persoalan utama yang berkaitan dengan penertiban lokasi-lokasi prostitusi. Di samping itu hambatan-hambatan yang terjadi, baik dari pihak pemerintah daerah maupun masyarakat secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti masalah penyakit masyarakat di Desa Tanjung Alai, khususnya yang berkaitan dengan lokasi-lokasi prostitusi, dengan mengambil judul **“Efektifitas Peraturan**

⁵H.TM.Mahmuddin (Tokoh Agama), *Wawancara*, 27 Desember 2013

Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penertiban Lokasi Prostitusi di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar”.

B. Batasan Masalah

Dari latar belakang di atas, maka pembahasan dalam penelitian ini dibatasi pada beberapa hal, yakni penertiban tempat-tempat prostitusi di Desa Tanjung Alai sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, serta hal-hal yang menjadi penghambat dari pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut.

C. Rumusan Masalah

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

- a. Bagaimana Pelaksanaan Penertiban Lokasi Prostitusi di Desa Tanjung Alai menurut Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007?
- b. Apa faktor-faktor penghambat Pelaksanaan Penertiban Lokasi Prostitusi di Desa Tanjung Alai?
- c. Apa upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui Pelaksanaan Penertiban Lokasi Prostitusi di Desa Tanjung Alai menurut Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007
- b. Untuk mengetahui factor penghambat Pelaksanaan Penertiban Lokasi Prostitusi di Desa Tanjung Alai

- c. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai bahan masukan bagi perangkat Pemerintah Kabupaten Kampar dan masyarakat tentang pentingnya pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penertiban Lokasi Prostitusi.
- b. Sebagai bahan acuan bagi peneliti selanjutnya dengan pokok permasalahan yang sama.

E. Metode Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian *hukum sosiologis*, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi hukum dan bagaimana efektivitas hukum itu berlaku dalam masyarakat⁶. Adapun dalam hal ini penulis melakukan analisa terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Jika dilihat dari metode yang digunakan dalam penelitian ini, maka penelitian yang digunakan adalah *field research*, yaitu penulis melakukan penelitian langsung ke lapangan. Apabila ditinjau dari sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara jelas tentang berbagai hal yang berkaitan dengan efektivitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 Penertiban Lokasi Prostitusi.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UII Press, 1986), h.33

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di wilayah Kabupaten Kampar, yaitu di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar. Adapun alasan penulis mengambil lokasi penelitian ini adalah, bahwa implementasi dari Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat belum memperlihatkan hasil yang memuaskan, karena masih banyak tempat-tempat yang berupa warung-warung di Desa Tanjung Alai sebagai tempat prostitusi. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji hal ini melalui suatu penelitian ilmiah.

3. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama.⁷ Dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah Kepala Desa Tanjung Alai 1 orang, Kasi PMD pada Kantor Camat XIII Koto Kampar 1 orang, anggota Satpol PP Kampar di kecamatan XIII Koto Kampar 11 orang, tokoh agama 4 orang, ninik mamak Desa Tanjung Alai 7 orang, serta pelaku prostitusi 28 orang.

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi.⁸ Teknik pengambilan sampel yang penulis lakukan adalah menggunakan *purposive sampling*, yang mana penulis menetapkan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu yaitu memilih sampel responden yang memberikan data yang diperlukan oleh penulis.

⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), h.118

⁸ *Ibid*, h. 119

Tabel 1.1
Populasi dan sampel

No	Responden	Populasi	Sampel	Persentase
1	Kepala Desa Tanjung Alai	1	1	1.92%
2	Kepala Dusun Desa Tanjung Alai	4	2	3,84%
3	Kasi PMD Kantor Camat XIII Koto Kampar	1	1	1.92%
4	Kepala Unit Intelijen Polsek XIII Koto Kampar	1	1	1,92%
5	Anggota Satpol PP Kampar yang bertugas di Kecamatan XIII Koto Kampar	11	2	3.84%
6	Ninik Mamak Desa Tanjung Alai	7	2	3.84%
7	Tokoh Agama	4	1	1.92%
8	Pelaku Prostitusi	28	4	7.70%
Jumlah		52	14	26.9%

4. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada 3 jenis data yang digunakan oleh peneliti antara lain:

1. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari nara sumber dengan metode *observasi* (pengamatan) dan *Interview* (wawancara) mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

2. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber hukum, yakni berupa Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.
3. Data tersier yaitu data yang diperoleh dari insiklopedia dan yang sejenisnya yang berfungsi mendukung data primer dan data sekunder seperti kamus hukum, majalah hukum, artikel-artikel dan sebagainya.

6. Metode pengumpulan data

Adapun alat pengumpulan data dalam penellitian ini adalah:

a. Pengamatan (*observasi*)

Metode pengumpulan data yang dilakukan penulis dengan pengamatan langsung mengenai keberadaan tempat-tempat prostitusi di Desa Tanjung Alai.

b. Wawancara

Pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah responden yang berupa Kepala Desa Tanjung Alai, Kasi PMD pada Kantor Camat XIII Koto Kampar, anggota Satpol PP Kampar, tokoh agama dan ninik mamak Desa Tanjung Alai, serta pelaku prostitusi di Desa Tanjung Alai. Penulis menanyakan berbagai pertanyaan kepada responden sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti.

c. Kajian kepustakaan

Kategori penelitian sosiologis digunakan untuk memperoleh data sekunder dan untuk mendukung data primer.

7. Metode Pengolahan Data

Setelah data terkumpul dan dianalisa, selanjutnya penulis menjelaskan data-data tersebut dengan metode deskriptif analitis, yaitu dengan jalan mengemukakan data-data yang telah diperoleh, lalu dianalisa sehingga dapat disusun menurut kebutuhan yang diperlukan dalam penelitian ini, metode dengan mengumpulkan seluruh data yang ada, setelah itu mengklasifikasikan data tersebut berdasarkan kategori-kategori dan persamaan jenis, kemudian diuraikan satu data dengan data yang lainnya kemudian dihubungkan sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang utuh tentang masalah ini.

8. Analisis data

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis *kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.⁹ Selanjutnya ditarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijabatani oleh teori-teori.

⁹ Soerjono Soekanto., *Op Cit*, h. 32

Dengan menggunakan metode seperti ini diperoleh suatu kejelasan tentang efektifitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penertiban Lokasi Prostitusi.

F. Sistematika Penulisan

Rangkaian sistematika penelitian terdiri dari lima bab. Masing-masing bab diperinci lagi menjadi beberapa sub bab yang saling berhubungan antara satu sama lainnya. Adapun sistematika penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Batasan Masalah
- C. Rumusan Masalah
- D. Tujuan dan Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan.

BAB II : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

- A. Sejarah Desa Tanjung Alai
- B. Kondisi Demografi Desa Tanjung Alai
- C. Keadaan Sosial Desa Tanjung Alai
- D. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Pemerintahan Desa Tanjung Alai

BAB III : TINJAUAN PUSTAKA

- A. Tinjauan Otonomi Daerah

B. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 17 Tahun 2007

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penertiban Lokasi Prostitusi

B. Hambatan yang dihadapi dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007

C. Upaya yang Dilakukan dalam Mengatasi Hambatan dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran