

**PROBLEMATIKA LOKALISASI PROSTITUSI : KAJIAN PERATURAN
DAERAH KOTA MALANG NOMOR 08 TAHUN 2005 DAN FIQH SOSIAL**

KYAI SAHAL MAHFUDZ

SKRIPSI

Oleh:

Mustiko Romadhoni Putro Widodo

NIM 11210080



JURUSAN AL-AKHWAL AL-SYAKHSIYYAH

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2018

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah SWT.

Dengan kesadaran dan penuh tanggung jawab pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi yang berjudul :

**PROBLEMATIKA LOKALISASI PROSTITUSI : KAJIAN PERATURAN
DAERAH KOTA MALANG NOMOR 08 TAHUN 2005 DAN FIQH SOSIAL
KYAI SAHAL MAHFUDZ**

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika, kemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 04 Juni 2018

Penulis



Mustiko Romadhoni Putro Widodo

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Mustiko Romadhoni PW NIM 11210080 Jurusan Akhwal Assyakhsyiah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

**PROBLEMATIKA LOKALISASI PROSTITUSI : KAJIAN PERATURAN
DAERAH KOTA MALANG NOMOR 08 TAHUN 2005 DANFIQH SOSIAL
KYAI SAHAL MAHFUDZ**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh majelis penguji.

Malang, 04 Juni 2018

Mengetahui,

Ketua Jurusan

Al-akhwal Al-syakhsyiah



Dr. Sudirman M.A

NIP 197708222005011003

Dosen Pembimbing



Dr. Sudirman M.A

NIP 197708222005011003

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan penguji skripsi saudara Mustiko Romadhoni PW, NIM 11210080, Mahasiswa Jurusan Al-Akhwat Al-Syakhsiyyah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

PROBLEMATIKA LOKALISASI PROSTITUSI : KAJIAN PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 08 TAHUN 2005 DANFIQH SOSIAL KYAI SAHAL MAHFUDZ

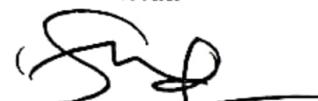
Telah dinyatakan lulus dengan nilai "A"

Dengan Penguji :

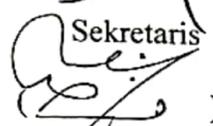
1. Dr. A. Wahidi, M.HI
NIP 197706052006041002
2. Dr. Sudirman, MA
NIP 197708222005011003
3. Dr. Nasrullah, Lc.,M.Th.I
NIP 198112232011011002



Ketua



Sekretaris



Penguji Utama

Malang, 04 Agustus 2018

Dekan,



Prof. Dr. Saifullah, S.H.M.Hum.

NIP 196512052000031001

HALAMAN MOTTO

“ Law As a Tool Of Social Control”
Hukum Merupakan Alat Kontrol Sosial

PEDOMAN TRANSLITERASI

Dalam karya ilmiah ini, terdapat beberapa istilah atau kalimat yang berasal dari bahasa arab, namun ditulis dalam bahasa latin. Adapun penulisannya berdasarkan kaidah berikut¹:

A. Konsonan

ا	= tidak dilambangkan	ض	= dl
ب	= b	ط	= th
ت	= t	ظ	= dh
ث	= ts	ع	= '(koma menghadap keatas)
ج	= j	غ	= gh
ح	= h	ف	= f
خ	= kh	ق	= q
د	= d	ك	= k
ذ	= dz	ل	= l
ر	= r	م	= m
ز	= z	ن	= n
س	= s	و	= w
ش	= sy	ه	= h
ص	= sh	ي	= y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun

¹Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah* (Malang: Fakultas Syariah, 2012) h. 73-76.

apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma (‘) untuk mengganti lambang “ع”.

B. Vokal, Panjang dan Diftong

Vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”.

Sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â, misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î, misalnya قيل menjadi qî la

Vokal (u) panjang = û, misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î” melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga dengan suara diftong, wawu dan ya’ setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = لو misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = بى misalnya خير menjadi khayrun

C. Ta’ Marbûthah

Ta’ Marbûthah(ة) ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta’ marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al-risalat_{li} al-mudarrisah*, atau apabila berada ditengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan *t* yang disambungkan dengan kalimat berikutnya.

D. Kata Sandang dan lafadhal-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan.

E. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين و الصلاة و السلام على سيدنا محمد و على آله و صحبه أجمعين.

أما بعد

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala karunia dan limpahan rahmat, hidayah serta *inayah*-Nya, sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik tanpa ada halangan. Shalawat dan salam semoga senantiasa dapat penulis lantunkan kepada Baginda Rasulillah Muhammad SAW yang telah mengajarkan umatnya untuk selalu berfikir ilmiah sebagai langkah keluar dari zona jahiliyah. Semoga kita semua termasuk umatnya yang mendapatkan syafa'atnya di hari akhir kelak. Amin.

Skripsi ini penulis susun dalam rangka memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Jurusan Al-akhwal Al-Syakhsiyyah Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. Abdul Haris, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Saifullah, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Sudirman, M. A selaku Ketua Jurusan Al-Akhwal Al-Syakhsiyyah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. (Alm) Dr. H. Mujaid Kumkelo, S.H., M.H, dan Dr. Sudirman, M.A selaku Dosen Pembimbing penulis di Jurusan Al-Akhwal Al-Syakhsiyyah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah berkenan memberikan bimbingan, arahan, serta motivasi kepada penulis, khususnya dalam penyelesaian penulisan skripsi ini. Penulis hanya bisa

menghaturkan *Jazākumullāhu Ahsanal Jazā'*, semoga beliau beserta seluruh keluarga besar selalu diberikan rahmat, barokah, limpahan rezeki oleh Allah serta dimudahkan segala urusannya baik di dunia maupun di akhirat.

5. Segenap dosen Fakultas Syariah khususnya para dosen Jurusan Al-Akhwāl Al-Syakhsīyah yang senantiasa memberikan ilmunya, dorongan dan bimbingan baik berupa motivasi dan arahan kepada penulis selama ini. Semoga Allah SWT. membalasnya dengan kebaikan di dunia dan akhirat.
6. Segenap Majelis Penguji yang mampu memberikan masukan dalam hal materi bagi penulis yang sangat bermanfaat.
7. Kedua orang tua penulis, Bapak Paidi Widodo S.H dan Ibu Suparti S.P yang senantiasa mencurahkan kasih sayang, do'a dan pengorbanan serta dukungan baik dari segi spiritual, moril dan materiil yang tiada terhingga sehingga penulis bisa menyelesaikan perkuliahan dan penulisan skripsi ini, sebagai langkah untuk menyongsong masa depan yang baik dan bermartabat.
8. Dulur-dulur Kawulo Warga Alumni Tebuireng yang senantiasa memberikan support moril maupun materiil kepada penulis.
9. Sahabat-sahabat seperjuangan di PMII Rayon Radikal Al-Faruq UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, semoga kita senantiasa diberikan keluasan hati serta kesabaran untuk selalu merawat persahabatan ini. Dan semoga Tuhan selalu membalas kebaikan sahabat-sahabat semua.
10. Sahabat-sahabat seperjuangan di PMII Komisariat Raden Paku yang selalu memberikan dukungan dan bantuannya secara spiritual, moril dan materiil.
11. Sahabat-sahabat PC PMII Kota Malang periode 2015-2016 yang telah memberikan tempat menimba ilmu bagi penulis.

12. Seluruh saudara, sahabat dan teman penulis yang terus memberikan kritik maupun support kepada penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan lancar.

Malang, 04 Juni 2018

Penulis



Mustiko Romadhoni Putro Widodo

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
PEDOMAN TRANSLITERASI	v
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiv
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Manfaat Penelitian.....	7
D. Metode Penelitian.....	8
E. Penelitian Terdahulu.....	12
F. Sistematika Pembahasan	14
BAB II : DILEMA LOKALISASI PROSTITUSI : ANTARA PERATURAN DAERAH NOMOR 08 TAHUN 2005 KOTA MALANG DAN FIQH SOSIAL	16
A. Lokalisasi Prostitusi dan Realitas Sosial	19
B. Lokalisasi Prostitusi Dan Konstruk Budaya.....	24
1. Faktor-Faktor Yang Melatar Belakang Lokalisasi Prostitusi.....	26

2. Jenis-jenis Lokalisasi Prostitusi.....	28
3. Positivisme Hukum Lokalisasi Prostitusi.....	30
4. Lokalisasi Prostitusi Perspektif Hukum Islam	32
C. Upaya Penanganan Lokalisasi Prostitusi.....	36
1. Konsep Fiqih Sosial Tentang Prostitusi	40
2. Konsep Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul.....	42
BAB III : PARADIGMA FIQIH SOSIAL KYAI SAHAL MAHFUDZ DAN PERDA NOMOR 08 TAHUN 2005 KOTA MALANG	50
A. Biografi Kyai Sahal Mahfudz.....	53
B. Pemikiran Kyai Sahal Tentang Fiqh Sosial	56
C. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Peraturan daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul	59
D. Konsep Hukum Lokalisasi Prostitusi AntaraPeraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz.....	66
E. Dasar Pertimbangan Hukum antara Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz.....	72
F. Konstruksi Hukum yang Relevan Terhadap Lokalisasi Prostitusi Di Kota Malang	76
BAB IV : PENUTUP	80

A. Kesimpulan.....	80
B. Saran.....	81
DAFTAR PUSTAKA.....	82

ABSTRAK

Mustiko Romadhoni PW 11210080, *Problematika Lokalisasi Prostitusi : Kajian Perda Kota Malang Nomor 08 Tahun 2005 dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz*. Skripsi, Jurusan Al-Ahwal Asy-Syakhshiyah, Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing: Dr.Sudirman.,M.A

Kata Kunci : Lokalisasi Prostitusi, Fiqh Sosial, Perda Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang.

Lokalisasi prostitusi merupakan patologi sosial yang sangat sulit untuk ditanggulangi agar tercipta suasana yang nyaman. Lokalisasi prostitusi di berbagai daerah dipandang merusak moral masyarakat, itulah sebabnya banyak memunculkan peraturan daerah yang melarang adanya tempat prostitusi. Hal ini berbeda dengan pandangan Kyai Sahal Mahfudz yang notabene dari kalangan ulama besar yang terkenal dengan kajian fiqh sosialnya. Kyai Sahal memberikan pendapat menarik tentang lokalisasi prostitusi yang lebih elastis terutama dalam mengkonstruksi hukum positif kaitannya dengan sosiologi hukum tentang lokalisasi prostitusi, yakni menggunakan kaidah fihiyyah mencegah kerusakan lebih didahulukan dari pada meraih kemashlahatan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konstruk hukum terhadap permasalahan lokalisasi prostitusi. Penelitian ini menggunakan metode sosiologis-yuridis normatif, artinya mengkaji fenomena sosial dan hukum serta beberapa literatur dan peraturan untuk dikaji secara konsep mendasar agar menemukan konsep hukum dalam mengatasi permasalahan lokalisasi prostitusi.

Lokalisasi prostitusi tidak bisa dilegalkan atau dibolehkan tanpa konsep yang jelas. Apa lagi aturan tentang lokalisasi prostitusi mengandung intervensi politik. Legalitas dalam lokalisasi prostitusi jika dilegalkan harus jelas bagaimanaantisipasi hukum terhadap pelaku prostitusi. Fiqh sosial yang lebih kompleks memandang lokalisasi prostitusi melalui konsep kultur social masyarakat bahwa tidak mudah melarang kegiatan prostitusi, jika dibiarkan marak di luar maka kerusakan akan semakin merajalela. Sedangkan Perda Kota Malang melarang adanya lokalisasi dengan dalil bahwa kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang merusak moral, tetapi keduanya belum diwujudkan secara praksis. Solusi konstruk hukum tentang lokalisasi prostitusi diantara adalah dilegalkannya lokalisasi prostitusi dengan mengatur batasan-batasan wilayah hukum. Membawa kultur fiqh sosial sebagai upaya pengentasan moral pelaku prostitusi dan rekayasa social masyarakat terhadap pandangan lokalisasi prostitusi, serta mewujudkannya melalui regulasi undang-undang dan peraturan daerah bisa mencegah kerusakan yang lebih luas. Daf'ul mafasid muqaddamu 'ala jalbil mashoolih (mencegah kerusakan didahulukan dari pada mengambil kebaikan).

مستخلص البحث

موسيقار مضاني فتراويدودو 11210080، مشكلة توطين البغاء: بحث التنظيم الإقليمي رقم 08 سنة 2005 م فيما لانج والفقها الاجتماعي كياهي الحاج سحلمحفوظ، البحث العلمي، قسماً لأحوال الشخصية، كلية الشريعة، جامعة مولانا مالكا إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج، المشرف: الدكتور سوديرمان الماجستير.

الكلمات الأساسية: توطين البغاء، والفقها الاجتماعي، التنظيم الإقليمي رقم 08 سنة 2005 م فيما لانج.

توطين البغاء هي حالة مختلفة من الأخلاق السلبية، وكثير منها يؤدي إلى التنظيم الإقليمي وهذا يختلف عن رأي كياهي سحلمحفوظ الذي يوافقنا العلماء العالم تقدم كياهي سحلمحفوظ الرأي أكثر من اللاهتاج ولا تتشاور البغاء الأكثر من زينة فينا القانون الوضعي فيما يتعلق بعمال اجتماع القانوني لتوطين البغاء، أي باستخدام قواعد الفقه لمنع المزيد من الضرر للوصول إلى المصلحة.

هدفت هذا البحث لمعرفة البنية القانونية لمشكلة تعريب البغاء. استخدم هذا البحث المنهج المعيار الاجتماعي القضائي، بمعد دراسة الظواهر الاجتماعية والقانونية وكذلك بعض المؤلفات والنظام الذي يجب دراستها في المفهوم مالا أساسيا إيجاد مفهوم قانوني تعريب البغاء.

لا يمكن السماح الشرعية على توطين البغاء بدون الشيء ما هي القاعدة الأخرى المتعلقة بتوطين البغاء التي تحتوي على التدخل السياسي.

إذا تمقنتها وواضحة الكيفية التنبؤ القانوني لمركب البغاء. من خلال المفهوم والثقافة الاجتماعية في مجتمعنا السهل أن يحظر أنشطة البغاء، إذا تركت ونردع، سيكون الضرر الأكثر. في حين أن التنظيم الإقليمي لمدينة مالا تحت حظر توطين البغاء معافراضاً هذا النشاط ونشاط مدعراً أخلاقي، ولكن لم يتم تحقيق كلاهما بشكل مباشر.

حال البناء القانوني لتعريب البغاء هو إضفاء الشرعية على توطين البغاء من خلال تنظيم محدود الولاية القضائية.

إنجيل ثقافة الفقها الاجتماعي كجهد لاستئصال المعنويات المومسات والهندسة الاجتماعية للمجتمع معضد رؤية توطين البغاء، ولتحقيق ذلك من خلال تنظيم القوانين واللوائح المحلية يمكن أن يمنع الضرر الأوسع. درء المفسد مقدم على جلب المصالح.

ABSTRAC

Mustiko Romadhoni PW 11210080, *Problematic Procedure of Localization of Prostitution: Study of Local Government of Malang Number 08 Year 2005 and Social Fiqh Kyai Sahal Mahfudz*, Skripsi, Department of Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, Faculty of Shari'ah, State Islamic University (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang, Advisor: Dr. Sudirman.,M.A

Kata Kunci : Localization of Prostitution, Social Fiqh, Local Government of Malang Number 08 Year 2005

Prostitution localization is a social pathology that is very difficult to overcome in order to create a comfortable atmosphere. The localization of prostitution in various regions is seen as damaging to the morale of the people, which is why there are many local regulations that prohibit the existence of prostitution. This is different from the view of Kyai Sahal Mahfudz which in fact from among the great scholars who are famous for his study of social fiqh. Kyai Sahal provides an interesting opinion about the proliferation of more elastic prostitution, especially in constructing a positive law relating to the legal sociology of prostitution localization, ie using fiqhiyyah rules to prevent damage takes precedence over reaching kemashlahatan.

This study aims to find out the legal construct of the problem of prostitution localization. This research uses sociological-juridical normative method, meaning studying social and legal phenomena as well as some literature and regulations to be studied in fundamental concept to find legal concept in overcoming problem of prostitution localization.

Localization of prostitution can not be legalized or allowed without a clear concept. What else is the rule about prostitution localization contains political intervention. Legality in the localization of prostitution if legalized should be clear how the legal anticipation of the perpetrators of prostitution. More complex social fiqh view prostitution localization through the concept of social culture of society that is not easy to prohibit prostitution activities, if left to bloom outside then the damage will increasingly rampant. While Perda Malang City prohibits the existence of localization with the proposition that these activities are activities that damage the moral, but both have not been realized by praxis. The legal construct solution of prostitution localization between is the legalization of prostitution localization by regulating the boundaries of jurisdiction. Bringing the culture of social fiqh as an effort to eradicate the moral of prostitution actors and social engineering of the community against the view of prostitution localization, and make it happen through the regulation of local laws and regulations can prevent

wider damage. Daful mafasid muqaddamu 'ala jalbil mashoolih (preventing damage is preceded rather than taking good).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Prostitusi atau perzinahan menurut masyarakat luas adalah persenggamaan antara laki-laki dan perempuan tanpa terikat oleh piagam pernikahan yang sah¹. Prostitusi ini sendiri bermula dari bahasa latin yaitu *pro-stituere* atau *pro-staure* yang berdefinisi membiarkan sendiri berbuat zina, melakukan persundalan, pencabulan, pergendakan². Sedang definisi yang diberikan oleh P. J. de Bruine Van Amstel adalah penyerahan diri dari wanita kepada banyak laki-laki dengan banyak pembayaran³.

¹ Mahfudz, K.H.MA.Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial* (Yogyakarta : LKis Yogyakarta, 1994), 91

² Kartini Kartono, "Pathologi Sosial I", CV. Rajawali Press, Jakarta, 1981, .203

³ Kartini Kartono, "Pathologi Sosial I", CV. Rajawali Press, Jakarta, 1981, .204

Prostitusi juga dianggap sebagai masalah yang dapat meracuni moral dan akhlak generasi bangsa. Dalam konteks permasalahan terkini justru kegiatan prostitusi menjadi hal wajar dikalangan masyarakat, meskipun dipandang tercela dan menjijikan serta dilarang agama. Mirisnya kegiatan prostitusi ini menjadi permasalahan yang kompleks dan sulit diselesaikan karena berbagai macam factor, diantaranya masalah ekonomi, budaya, dan agama.

Dampak dari maraknya prostitusi tersebut menyebabkan terjadinya pro kontra dalam pelokalisiran prostitusi (lokalisasi). Pandangan pro kontra terhadap lokalisasi prostitusi berasal dari hukum positif melalui peraturan perundangan-undangan dan kajian-kajian fiqh sosial yang digagas oleh Kyai Sahal Mahfudz.

Secara yuridis larangan lokalisasi prostitusi dimuat diberbagai peraturan daerah dengan bermula pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam pasal 136 ayat 2 yang mendalilkan:

“Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.”

Maka suatu daerah otonom memiliki hak guna membentuk suatu peraturan daerah yang merupakan cerminan dari ciri khas masing-masing daerah. Lebih keatas lagi peraturan daerah ini termaktub dalam amanat pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berisi hierarki susunan perundang-undangan.

Sebagai pencerminan dari sikap pengamalan budi pekerti, sejatinya mutlak dibutuhkan suatu solusi yang mana pengaturan tentang pelacuran, dimana juga telah diatur dalam pasal 284 tentang perzinahan, 296 jo 506 tentang perbuatan cabul KUHP , UU No. 21 Tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana

perdagangan orang, UU No. 44 Tahun 2008 tentang pornografi dan pelbagai peraturan yang mengatur tentang hal itu maka dibutuhkan suatu tindak lanjut akan peraturan daerah yang mengatur tentang pelarangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul.⁴

Dalam perundang-undangan di Indonesia khususnya peraturan daerah di berbagai kota atau kabupaten bahkan provinsi jelas melarang adanya lokalisasi prostitusi. Hal ini dibuat dengan berbagai pertimbangan, salah satu diantaranya adalah norma agama.

Lokalisasi atau tempat prostitusi di Indonesia juga dianggap kejahatan terhadap kesusilaan/moral dan melawan hukum. Dalam prakteknya hampir di setiap daerah terdapat tempat-tempat prostitusi yang tersebar di negara ini. Demi menciptakan suasana kondusif dalam masyarakat yang menjunjung tinggi budi pekerti sesuai dengan nilai-nilai masyarakat timur terlebih agama, mutlak dibutuhkan upaya baik yang bersifat preventif maupun represif terkait dengan degradasi moral.

Mirisnya praktek prostitusi sekarang lari di banyak tempat. Seperti penginapan, hotel, karaoke, atau juga melalui transaksi medsos, dan banyak lagi lainnya. Hal itu ada semenjak diberlakukannya peraturan daerah yang melarang lokalisasi prostitusi sehingga berdampak semakin banyaknya praktek prostitusi dan sulit terkontrol.

Secara Syari'at Islam pada dasarnya mengatur hal ikhwal manusia sebagai makhluk individual maupun sosial dalam hubungannya dengan Allah, sesama manusia dan alam. Sebagai makhluk sosial, manusia tidak dapat menghindari

⁴ Naskah Akademik Dalam Pembuatan Regulasi Peraturan Daerah Kota Malang

pergaulan sesama. Ia punya kebebasan bergaul dan memasuki berbagai komunitas yang beragam latar belakangnya. Namun, kebebasan itu bukan berarti absolut yang sering dilakukan orang pada kebebasan pergaulan antara lelaki dan perempuan yang mengakibatkan hubungan seksual diantara keduanya, jelas itu dilarang agama⁵. Permasalahan maraknya hubungan seksual antara laki-laki dan perempuan menjadi isu moral yang sulit di selesaikan oleh bangsa Indonesia yang mayoritas Islam.

Dalam konteks Fiqih, lokalisasi prostitusi belum tentu dibolehkan atau tidak dibolehkan keberadaannya. KH. Sahal Mahfudz memberi jawaban menarik. Kata Kiai Sahal, prostitusi jelas dilarang agama. Tapi sebagai persoalan sosial yang kompleks, prostitusi tak akan musnah hanya dengan diharamkan. Dalam kondisi demikian, terdapat dua pilihan yang sama-sama membawa kerusakan (*mafsadah*): atau membiarkan prostitusi menyebar secara gelap di masyarakat dan tak terkontrol, atau melokalisirnya sehingga bisa dikontrol. Kaidah fikih mengajarkan, bila ada dua pilihan yang sama-sama mengandung *mafsadah*, yang lebih ringanlah yang mesti dipilih. Atas dasar itulah Kiai Sahal berpendapat lokalisasi pekerja seks komersial bisa dibenarkan.⁶ Begitu juga hasil Bahtsul Masail Diniyah lembaga kesehatan Nahdhotul Ulama' dalam penanggulangan HIV/AIDS juga sama terhadap sikapnya untuk melegalkan lokalisasi prostitusi. Pasalnya mengungkap bahwa dengan dibolehkannya lokalisasi prostitusi (Bukan Menghalalkan Perzinahan) akan lebih mudah mengontrol efek negative dari

⁵ Mahfudz, K.H.MA.Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial* (Yogyakarta : LKis Yogyakarta, 1994), 90-91

⁶ Kyai Sahal dan Realisme Fiqh, di muat di majalah Tempo.

perzinahan tersebut sehingga tidak menyebar ke masyarakat luas, begitu juga virus HIV.⁷

Ijtihad para ulama' terkini khususnya ulama' Indonesia tidak bisa sembarangan memposisikan Fiqh hanya sebagai landasan agama yang bersifat stagnan. Fiqh harus membaca realitas sosial guna mengantarkan pada satu kesimpulan bahwa pengembangan fiqh merupakan suatu keniscayaan⁸. Teks Alqur'an dan Hadits sudah berhenti, sementara masyarakat terus berubah dan berkembang dengan berbagai permasalahannya, seperti permasalahan bangsa Indonesia terhadap maraknya prostitusi yang dalam hukum positif justru keberadaan lokalisasi jelas dilarang, berbeda dengan kajian Fiqih Sosial yang digagas Kyai Sahal Mahfudz.

Uniknya, Fiqh sosial Kyai Sahal Mahfudz dalam kajian keilmuannya lebih berfungsi pada sosial control dan sosial engineering. Fiqh tidak hanya dilihat sebagai alat untuk mengukur kebenaran ortodoksi, tetapi juga harus diartikan sebagai alat untuk membaca realitas sosial untuk kemudian mengambil sikap dan tindakan tertentu atas realitas sosial tersebut. Sehingga Fiqh mampu sebagai alat mengukur realitas sosial dan sebagai alat rekayasa sosial.

Melihat situasi dan kondisi masyarakat Kota Malang yang mayoritas beragama Islam dan sekitar 70% warga Nahdliyin, mungkin lebih memilih sadar melalui fatwa-fatwa atau hasil lembaga keislaman dan ijtihad para ulama' terhadap prostitusi dari pada peraturan yang dibuat oleh pemerintah.⁹

⁷Http: NU Online, Bahtsul Masail Lembaga Kesehatan NU, Senin 27/01/2014

⁸ Wahid, Marzuki, *Fiqh Indonesia* (Cirebon : (Marja, 2014), xxxii

⁹ Hasil penelitian beberapa lembaga ke NUan di Kota Malang (PCNU, PMII, dan GP Ansor)

Setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul menyebabkan beberapa lokalisasi di Kota Malang ditutup. Total sekitar 3 tempat besar yang dianggap tempat lokalisasi prostitusi di Malang pada saat tahun 2005, seperti Kalisari, Tugu, dan Sooko¹⁰. Ketiga tempat itu langsung ditutup setelah peraturan itu dibuat dan yang menjadi permasalahan seiring berkembangnya teknologi dan komunikasi justru sekarang sejak tahun 2013 an prostitusi berceceran dimana-mana, seperti tempat-tempat karaoke yang menyediakan jasa menyanyi hingga melayani, beberapa panti pijat, dan beberapa warung remang-remang, juga hotel dan prostitusi online Kota Malang juga ada group di beberapa sosial media yang digunakan sebagai media transaksi prostitusi.¹¹

Jika dalam Perda Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang tentang larangan tempat prostitusi dan pencabulan, yang lebih mengkaji aspek perekonomian pelaku prostitusi, justru fiqh Sosial Kyai Sahal bisa melihat factor-faktor yang lain, misal kesehatan, budaya, agama, pendidikan, dan lain sebagainya. Fiqh sosial dan peraturan daerah harus bisa selaras dalam memberantas dan menanggulangi permasalahan lokalisasi prostitusi.

Melihat kondisi sosial diatas penulis merespon bahwa permasalahan lokalisasi prostitusi menuai banyak pro kontra. Penulis menganalisis baik dari perspektif hukum Negara dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz merupakan kajian yang menarik untuk dikupas dan dibuatkan formulasi penanggulangan baru terhadap prostitusi. Ada satu kutipan menarik *Which the legal system effects society and which society affects the legal system* (bagaimana sistem hukum

¹⁰ Data Tempat Pelacuran Kota Malang pada Tahun 2005

¹¹ Studi lapangan beberapa tempat di Kota Malang

mempengaruhi masyarakatnya dan sebaliknya juga bagaimana masyarakat mempengaruhi sistem hukum).¹²

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah yang dapat diangkat yaitu :

1. Apa konsep hukum Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul dan lokalisasi prostitusi dalam perspektif fiqh sosial Kyai Sahal Mahfudz sudah sesuai realitas ?
2. Apa konstruk hukum yang relevan untuk diterapkan terhadap lokalisasi prostitusi di Kota Malang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu

1. Untuk mengetahui konsep hukum peraturan daerah nomor 08 tahun 2005 kota malang tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul dan lokalisasi prostitusi dalam perspektif fiqh sosial kyai sahal mahfudz sudah sesuai realitas.
2. Untuk mengetahui konstruk hukum yang relevan untuk diterapkan terhadap lokalisasi prostitusi di kota malang.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Lembaga

¹²Achmad Ali, " *Menguk Teori Hukum dan Teori Peradilan* ".Kencana,Jakarta,cet.1,140

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi kontribusi pemikiran ilmiah dan teoritis terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum dalam menyelesaikan konflik sosial dimasyarakat.

2. Bagi Masyarakat

Menjadi bahan referensi dan rujukan agar tidak salah persepsi dalam memahami undang-undang atau peraturan daerah dan Hukum Islam dalam konteks Fiqh agar tidak terjebak pada pandangan sebelah mata tentang lokalisasi prostitusi sebagaimana permasalahan yang butuh waktu lama untuk menyelesaikannya.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Sebagai bahan referensi, tambahan wawasan serta pengetahuan dalam penelitian selanjutnya dalam konteks pemahaman konflik sosial di masyarakat. Juga agar dijadikan referensi bagaimana menganalisa permasalahan tidak menggunakan satu dimensi melainkan dari beberapa perspektif.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹³

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif", (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), 18.

Metode penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif ini sepenuhnya menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁴

2. Pendekatan Penelitian

Cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian hukum normatif akan memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lainnya untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.¹⁵

Sehubungan dengan jenis penulisan yang digunakan yakni yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)¹⁶ dan pendekatan hukum Islam. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.¹⁷

Peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua regulasi atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti, yaitu penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, "Pengantar Metode Penelitian Hukum," (Jakarta:Rajawali Pers, 2006), 118.

¹⁵ Johnny Ibrahim, "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif" (Malang : Bayumedia Publishing, 2010), 300

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2007. hlm. 93.

¹⁷ Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah UIN Maliki Malang (Malang : 2012), 20-21.

(UUD) 1945, Undang-Undang yang berkaitan dengan lokalisasi prostitusi, peraturan dibawah Undang-Undang yang berkaitan dengan lokalisasi prostitusi terutama Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Bahan hukum primer merupakan bahan yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas paling utama. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi dan putusan-putusan hakim.¹⁸ seperti, UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU. No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan cabul dll. Dan sumber-sumber hukum Islam melalui Al-Qur'an, Hadits, Ijma', dan Qiyas.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui buku-buku referensi, internet, pendapat para ahli serta referensi-referensi lain yang terkait dengan penelitian ini. Sumber data sekunder adalah sumber data yang menguatkan sumber data primer meskipun tidak secara langsung terdapat kontak namun data-data yang dikonsumsi mampu memperjelas wacana agar semakin hidup.¹⁹

c. Bahan Hukum Tersier

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, h. 141

¹⁹ S. Nasution, "Metode Penelitian naturalistic Kualitatif", (Bandung : Tarsito, 1996), h. 26.

Yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui kamus hukum dan ensiklopedia. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang menjelaskan sumber data primer dan sekunder.

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

a. Penentuan Bahan Hukum

Sebagai konsekuensi isu hukum yang dipilih, peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan hukum yang relevan, sehingga isu hukum yang dipilih dapat terjawab melalui analisis pada bahan hukum. Karena dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan, maka peneliti melakukan pencarian peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lokalisasi prostitusi yang nantinya peraturan tersebut akan dipilih dan dianalisis.

b. Inventarisasi Bahan Hukum

Inventarisasi bahan hukum dilakukan dengan penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum. Cara mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder maupun tersier, dilakukan dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*), studi ini dilakukan dengan jalan meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi baik yang berupa buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan jalan mencari, mempelajari, dan mencatat serta menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian,²⁰

c. Pengkajian Bahan Hukum

²⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hlm. 211.

Langkah selanjutnya setelah inventarasi bahan hukum adalah pengkajian bahan hukum. Peneliti akan melakukan kajian kritis-analitik terhadap bahan hukum yang terkumpul. Melalui kajian ini proses analisis, rasionalisasi dan negosiasi antara isu dan teori yang diperoleh peneliti mencari jawaban atau pemahaman dengan fakta yang terjadi.

F. Penelitian Terdahulu

1. Skripsi Chairul Anwar yang berjudul , “ Lokalisasi Pelacuran Menurut Fiqih Islam”. Dalam penelitian ini menjelaskan bagaimana kondisi pelacur yang harus di lindungi oleh pemerintah, serta lebih melihat pada aspek kegiatan-kegiatan pelacur perspektif hukum Islam secara umum.
2. Skripsi Bitu Irma Susanti yang berjudul “ Dampak penutupan lokalisasi terhadap kondisi sosial ekonomi mucikari (Study Deskriptif di Dusun Krajan II Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember)”. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan ketentuan lokasi penelitian di Dusun Krajan II Desa Puger Kulon, penentuan informan peneliti menggunakan Purposive dengan kriteria yang ditentukan, pengumpulan data peneliti menggunakan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi. Serta menggunakan teknik analisis data dan keabsahan data, untuk mengkroscek kevalidan data yang diperoleh, dan dapat dipertanggung jawabkan. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kondisi sosial ekonomi mucikari di Dusun Krajan II Desa Puger Kulon mengalami perubahan yang sangat signifikan pasca penutupan lokalisasi. Yaitu dampak sosialnya

1. Mucikari menjadi pengangguran karena jumlah PSK berkurang dan tamu menjadi sepi.
 2. Mucikari tetap malu untuk mengatakan tempat tinggal mereka karena masyarakat kurang menerima keberadaan mereka. Sedangkan dampak ekonominya yaitu
 3. Pendapatan Mucikari menurun akibat penutupan lokalisasi
 4. Mucikari kesulitan membiayai kebutuhan sekolah sehingga banyak anak yang putus sekolah.
 5. Ditutupnya lokalisasi membuat mucikari membuka usaha diluar lokalisasi dan membuka toko di depan rumahnya
3. Tesis dari saudara Arief Aulia Rahman, S.H.I., M.A yang berjudul “ Metodologi Fiqih Sosial M.A. Sahal Mahfudz “. Tesis atau penelitian ini lebih menjelaskan bagaimana Kyaia Sahal Mahfudz mencetuskan gagasan fiqih sosial nya yang menjadikan fiqih sosial bukan sebagai hukum Negara tapi lebih pada membaca realitas sosial masyarakat dan berguna sebagai rekayasa dan kontrol sosial.

G. Sistematika Pembahasan

Secara garis besar, sistematika pembahasan dalam penelitian terbagi dalam empat bab sebagaimana yang dijelaskan berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan pendahuluan yang menyajikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, penelitian terdahulu, dan sistematika pembahasan. Latar belakang permasalahan dan alasan peneliti memilih judul penelitian Problematika Lokalisasi Prostitusi :

Kajian Perda No.08 Tahun 2005 Kota Malang .Kemudian membuat rumusan masalah yang berupa pertanyaan yang selanjutnya dijawab pada tujuan penelitian yang menjelaskan tentang jawaban atas rumusan masalah. Adapun manfaat dari penelitian dibagi menjadi 3, manfaat bagi lembaga, masyarakat dan peneliti selanjutnya. Pada bab ini disajikan pula mengenai metode penelitian yang dipakai, penelitian terdahulu sebagai pembanding dengan penelitian saat ini dan yang terakhir adalah sistematika pembahasan sebagai ringkasan deskripsi dari hasil laporan penelitian yang digunakan untuk memudahkan pembaca dalam mengetahui hal-hal yang dituliskan oleh peneliti dalam penelitian ini. Semua hal yang dijelaskan pada bab ini guna mengantarkan peneliti untuk melanjutkan ke bab berikutnya.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang definisi dan beberapa kajian pengertian, sejarah, dasar hukum Lokalisasi prostitusi dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz, serta menjelaskan tentang larangan beberapa peraturan daerah tentang lokalisasi. Sehingga semua penjelasan tersebut tentu sangat mendasari peneliti untuk menganalisis permasalahan dalam rangka menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan inti dari penelitian. Dimana pada bab ini peneliti memaparkan hasil penelitian dan pembahasan menganalisis rumusan masalah menggunakan teori-teori dan konsep yang telah dijelaskan pada bab I,II, dan III, sehingga bab ini merupakan inti dari penelitian.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari pemaparan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya. Bab ini dimaksudkan untuk memberi atau menunjukkan bahwa problem yang diajukan peneliti ini bisa dijelaskan secara komprehensif dan diakhiri dengan saran-saran untuk pengembangan studi lebih lanjut.

BAB II

**DILEMA LOKALISASI PROSTITUSI : ANTARA PERATURAN
DAERAH NOMOR 08 TAHUN 2005 KOTA MALANG DAN FIQIH
SOSIAL**

Prostitusi merupakan salah satu bentuk patologi sosial dan suatu problem sosial yang tidak mudah disembuhkan. Memberantas aktivitas pelacuran sangat absurd selama manusia itu masih memiliki hajat seksual, nafsu syahwati, dan membutuhkan sarana penyaluran terhadap lawan jenisnya sangat tidak mungkin

sekali. Menurut Irwanto, penutupan prostitusi yang marak dilakukan oleh pemerintah akhir-akhir ini tidak akan membuat prostitusi hilang.²¹

Sedangkan dari perspektif aktivis feminis, lokalisasi penjahat seks sebenarnya semakin melemahkan posisi perempuan dan menguatkan *Labeling negative* pelacur dalam relasi kemanusiaannya. Karena pelacur dianggap sebagai komoditas yang menjual badan, sehingga tubuh tidak memiliki arti, dan semakin menguatkan subordinasi perempuan atas kekuasaan laki-laki dalam konstruksi sosial. Dan perempuan yang bekerja sebagai pelacur menguatkan kekuasaan simbolik yang ada pada laki-laki.

Ketika seorang menjadi pelacur, maka manusia tersebut dianggap tidak memiliki moralitas dan tidak berharga. Padahal kita tahu, esensi manusia menurut Sokrates adalah jiwanya. Pelacur adalah manusia yang memiliki jiwa, yang berkeinginan untuk meraih kebahagiaan kebijaksanaan dalam hidup. Tidak sedikit seorang perempuan yang harus terus melacurkan diri dalam kehidupan kesehariannya namun disisi lain dia harus menangis tiap malam dan harus meminta ampun pada Tuhannya, akan perbuatan yang tidak bisa dia kendalikan.

Pelacur adalah bagian dari manusia, yang memiliki makna atas eksistensi dalam dirinya. Ia merupakan suatu pribadi yang unik dan tidak bisa hidup sendiri. Kebersamaan dengan sesama manusia yang lain merupakan suatu yang indah sebab ada interaksi saling berbagi suka dan duka.²² Dalam buku agama pelacur, jelas tergambar kehidupan religi seorang pelacur dalam kelamnya kehidupan yang

²¹ Irwanto, Dir. Lembaga Perlindungan Anak Indonesia dalam acara Indonesia lawyer club, TV One, Tgl 22 Januari 2013

²² Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan Kata Filsafat dan Sayap*, (Malang: Widya Sasana Publication, 2011), 115

mereka alami.²³ Selain itu, menurut Aristoteles manusia adalah makhluk yang berakal budi. Pelacur bukan orang gila yang tidak memiliki akal budi, dengan sadar mereka melakukan pekerjaan dibawah kuasa sang germono. Melacur bukan tujuan akhir yang akan dilakukan sepanjang hidupnya. Melacur sebagai salah satu proses untuk memperoleh kebahagiaan hidup dikala tua. Tidak sedikit ibu yang melacur hanya untuk bisa memenuhi kebutuhan keluarganya. Pelacur adalah realitas manusia yang harus dihargai kehadirannya. Jiikalau merekaharus berubah, ubahlah dengan cara yang manusiawi.

Di berbagai negeri ada juga pelacuran yang teratur, dibawah pengawasan pemerintah, dilokalisir. Ada pelacur-pelacur yang hidup dari pelacuran sebagai mata pencaharian, ada yang hanya kadang-kadang saja praktek. Ada pelacur-pelacur yang menyediakan tubuhnya untuk setiap orang, juga apa yang disebut “*demi mondaines*” (pelacur tingkat atasan) dan *amatrices*”, yang menyerahkan tubuhnya hanya kepada beberapa orang saja.²⁴

Sering terjadi perdebatan tentang keberadaan lokalisasi pelacuran. Dari sisi pemerintah-walaupun pajak penghasilan yang ditarik dari daerah tersebut cukup besar – keberadaan lokalisasi pelacuran semacam itu tidak secara eksplisit diakui secara resmi karena pertimbangan politis dan moral. Di sisi lain , upaya untuk menutup lokalisasi pelacuran juga tidak mudah karena beberapa faktor, antara lain faktor sosial ekonomi. Pertimbangan lain yang menyebabkan sulitnya melakukan upaya penutupan bisnis seks yang terlokalisir adalah justru semakin sulit melakukan pendataan, pemantauan, maupun pembinaan terhadap mereka yang

²³ Nur Syam, bedah buku Agama Pelacur, IAIN Sunan Ampel, 3 September 2011

²⁴ Simandjuntak, Patologi Sosial (Bandung: Tarsito, 1985), hal. 113

kemungkinan besar akan tetap bekerja sebagai PSK tetapi tersebar dimana-mana dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lokalisasi industri seks komersial satu sisi secara sosial dan moral akan meresahkan terutama dampak terhadap masyarakat sekitar, di sisi lain memudahkan untuk melakukan monitoring dan pembinaan.

Sedangkan di beberapa pihak ormas berpendapat penting untuk melokalisir prostitusi. Lembaga Kesehatan Nahdhotul Ulama' berpendapat bahwa, pada hakikatnya, kewajiban pemerintah adalah menegakkan keadilan bagi masyarakat sehingga kemaslahatan tercapai. Pemerintah harus membuat regulasi yang melarang praktek perzinahan dan pada saat yang sama menegakkan regulasi tersebut. Inilah masalah 'ammah yang wajib dilakukan pemerintah.

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّأْيِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya “Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.”

Lokalisasi hadir sebagai solusi pemerintah untuk mengurangi dampak negatif perzinahan, bukan menghalalkannya. Dengan dilokalisir, efek negatif perzinahan dapat dikelola dan dikontrol sehingga tidak menyebar ke masyarakat secara luas, termasuk penyebaran virus HIV. Dengan kontrol yang ketat dan penyadaran yang terencana, secara perlahan keberadaan lokalisasi akan tutup dengan sendirinya karena para penghuninya telah sadar dan menemukan jalan lain yang lebih santun.

Tujuan ini akan tercapai manakala program lokalisasi dibarengi dengan konsistensi kebijakan dan usaha secara massif untuk menyelesaikan inti

masalahnya. Kemiskinan, ketimpangan sosial, peyelewengan aturan, dan tatatan sosial harus diatasi. Mereka yang melakukan praktik perzinahan di luar lokalisasi juga harus ditindak tegas. Jika saja prasyarat tersebut dilakukan, tentu mafsadahnya lebih ringan dibanding kondisi yang kita lihat sekarang.²⁵

A. Lokalisasi Prostitusi dan Realitas Sosial

Pelacuran menjadi persoalan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, dalam prostitusi mengakibatkan multipel traumatik diantaranya 71% kekerasan fisik, 63% diperkosa, 89% tidak menyukai prostitusi tapi tidak berdaya untuk keluar, 75% tidak memiliki rumah dan 68% PTSD/ *Posttraumatic stress disorder* (Farley et al,2003). Namun disisi lain kerap kali prostitusi menjadi bagian dari sistem masyarakat tersebut sehingga perannya sangat dibutuhkan dalam menunjang sebuah kehidupan dalam bermasyarakat. Prostitusi bisa terjadi pada siapa saja tidak memandang jenis kelamin. Prostitusi bisa terjadi pada kaum laki-laki (Aggleton, 1999) dan perempuan.

Dalam tatanan moral kemanusiaan, praktek prostitusi selalu dipersoalkan, akan tetapi pada realitasnya selalu hadir di tengah kehidupan masyarakat. Pelacuran merupakan profesi tertua di dunia, yang nampaknya sulit dihilangkan selama hukum penawaran dan permintaan tetap berlaku. Meskipun berbagai kecaman moral, sosial, dan sanksi aparat tetap dilakukan untuk melegitimasi ruang gerak pelacuran, semua itu tetap tidak banyak berarti mencegah makin menjamurnya praktek-praktek prostitusi.²⁶

²⁵ Hasil Bahtsul Masail Diniyah Lembaga Kesehatan NU tentang Penanggulangan HIV-AIDS/Red. Ulil H

²⁶ Bagong, Suyanto, 1997:45. Dipetik dari El Farida Christiana, Dilematis Peran Ganda Ibu-Ibu yang Berprofesi Sebagai PSK,2002

Namun menurut studi, motif yang melatar belakangi prostitusi adalah :

- a) Adanya kecenderungan melacurkan diri pada banyak wanita untuk menghindarkan diri dari kesulitan hidup dan mendapatkan kesenangan melalui jalan pendek, kurang pengertian, kurang pendidikan dan buta huruf, sehingga menghalalkan prostitusi.
- b) Adanya nafsu-nafsu seks yang *abnormal*, tidak terintegrasi dalam kepribadian dan kerolayan seks. Histeris dan hiper seks, sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks dengan satu pria/suami.
- c) Tekanan ekonomi, faktor kemiskinan; adanya pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik.
- d) Aspirasi materiil yang tinggi pada wanita dan kesenangan ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah. Ingin hidup bermewah-mewah, namun malas bekerja (*hedonisme*).
- e) Terkena bujuk rayuan kaum laki-laki dan para calo; terutama yang menjanjikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi misalnya sebagai pelayan toko, bintang film, peragawati dan lain-lain. Namun pada akhirnya gadis-gadis tersebut dengan kejamnya dijebloskan ke dalam bordil-bordil dan rumah-rumah prostitusi.
- f) Banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk; film-film biru, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktekkan relasi seks dan lain-lain.
- g) Penundaan perkawinan jauh sesudah kematangan biologis, disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan standar hidup yang lebih tinggi.

- h) Disorganisasi dan disintegrasi dari kehidupan keluarga, *broken home*, ayah atau ibu tiri, kawin lagi atau hidup bersama dengan partner lain, sehingga anak gadis merasa sangat sengsara batinnya, tidak bahagia, memberontak, lalu menghibur diri terjun dalam dunia prostitusi.
- i) Ajakan teman-teman sekampung/sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia prostitusi/prostitusi.
- j) Adanya hubungan seks yang normal tapi tidak dipuaskan oleh suami. Misalnya suami sakit impoten, lama menderita sakit.
- k) Pengalaman-pengalaman traumatis dan *shock mental*. Misalnya gagal dalam bercinta atau perkawinan dimadu, ditipu sehingga muncul kematangan seks yang terlalu dini dan abnormalitas seks
- l) Semakin maraknya teknologi sehingga lebih memudahkan manusia berinteraksi dan menjadikan media penawaran diri untuk kebutuhan ekonomi.²⁷

Dalam prostitusi juga ada keterkaitan yang erat dengan kebutuhan ekonomi. Pelacuran itu selalu ada pada setiap negara yang berbudaya sejak zaman purba sampai sekarang, pelacuran selalu menjadi masalah sosial atau menjadi obyek urusan hukum dan tradisi (norma).

Di kalangan masyarakat Indonesia, pelacuran dianggap negatif dan mereka yang menyewakan dan menjual dirinya dianggap sampah masyarakat. Ada pula pihak yang menganggap mereka adalah hal yang sangat buruk, cenderung jahat namun tetap dibutuhkan (*evil necessity*). Pandangan ini didasarkan pendapat bahwa kehadiran pelacuran bisa menyalurkan hasrat seksual kepada pihak yang

²⁷ Fitria Yulawati Lokollo, "Studi Kasus Wanita Pekerja Seksual Tidak Langsung Dalam Pencegahan IMS, HIV dan AIDS di Pub dan Karaoke, Café, Diskotik di Kota Semarang", Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Promosi Kesehatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, 17-18.

membutuhkannya, (biasanya kaum lelaki), tanpa penyaluran itu para pelangganya justru akan menyerang dan memperkosa kaum perempuan baik-baik.²⁸

Pelacur, lonte, sundal, PSK, wanita tuna susila (WTS), kupu-kupu malam, bunga malam adalah sedikit diantara sederet panjang istilah yang kerap terdengar ketika seseorang menunjuk pada seseorang perempuan penjaja seks. Pelacur merupakan prostitusi, membiarkan diri berbuat cabul dan membiarkan diri melakukan perzinaan secara bebas. Ia merupakan gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan hubungan seks dengan laki-laki liar sebagai mata pencaharian. Para wanita yang menjadi pelacur itu berorientasi untuk mendapatkan bayaran setelah menyerahkan dirinya bulat-bulat kepada laki-laki muda maupun laki-laki tua.²⁹

Selama ini masyarakat selalu beranggapan bahwa PSK adalah wanita yang buruk dan hina tanpa mau berusaha untuk mengenal mereka dengan lebih empati. Pada dasarnya PSK memiliki kehidupan yang sama dengan manusia yang lain, yang membedakan adalah justifikasi masyarakat terhadap mereka adalah terpinggirkan (sampah masyarakat).

Jika dilihat dari sisi psikologis, berbagai faktor yang menjadi penyebab perempuan menjadi PSK antara lain adalah sebagai berikut:³⁰

- a. Kehidupan sosial yang abnormal, misalnya hiper seksual dan sadis.
- b. Kepribadian yang lemah misalnya cepat meniru.

²⁸ Wikipedia Indonesia, <http://id.wikipedia.org/wiki/pelacuran> diakses pada hari rabu 11/02/15 jam 01:45.

²⁹ M. Aly Chasan Umar, *kejahatan seks dan kehamilan di luar nikah dalam pandangan Islam*, (semarang: CV. Panca Agung, 1990), 37.

³⁰ Warouw: Alam, A.S, *pelacuran dan pemerasan*, studi sosiologis tentang eksploitasi manusia oleh manusia, (Bandung: Penerbit Alumni, 1984), 43.

- c. Moralitas rendah dan kurang berkembang, misalnya kurang membedakan baik dan buruk, benar dan salah, boleh dan tidak bolehnya dal lain sebagainya.
- d. Mudah terpengaruh (*suggestible*).
- e. Memiliki motif kemewahan, yaitu menjadikan kemewahan sebagai tujuan utama.

Sejumlah kondisi sosial-ekonomi yang sangat penting mendorong seseorang perempuan menjadi PSK antara lain sebagai berikut:³¹

- 1) Berasal dari keluarga miskin yang umumnya tinggal di daerah yang terpencil.
- 2) Melakukan urbanisasi karenan menginginkan perbaikan nasib di kota-kota besar, diantara mereka yang hamil tanpa adanya seorang suami.
- 3) Pada umumnya mereka tidak memiliki keahlian tertentu.
- 4) Berasal dari keluarga yang pecah (broken home).
- 5) Telah diceraikan oleh suami mereka.
- 6) Jatuh ke tangan agen lokalisasi yang sedang giat mencari korban-korban baru untuk dijadikan penghuni tetap lokalisasi.

Kemudian dari kelompok-kelompok kecil yang berupa warung pinggir jalan tersebut menyediakan wanita pekerja seks. Akhirnya dari beberapa warung yang menyediakan wanita pekerja seks sedikit demi sedikit berubah menjadi wisma.

Pada mulanya wisma hanya berada di pinggir jalan raya yang besar saja, namun akhirnya semakin banyak dan masuk ke dalam yang berupa gang-gang yang dipenuhi dengan wisma. Semakin banyak wisma yang menjadi daerah

³¹ Warouw: Alam, A.S, *pelacuran dan pemerasan*, studi sosiologis tentang eksploitasi manusia oleh manusia, (Bandung: Penerbit Alumni, 1984), 51.

prostitusi yang mendapat ijin dari beberapa aparat setempat, meskipun secara tata aturan hukum parktek prostitusi dilarang dan melanggar undang- undang.

Konstruksi pelacur dalam konstruksi budaya terjadi pada aspek ekonomi, perempuan (pelacur) adalah barang, produk yang bisa dijual dan dihargai tubuhnya dengan uang. Sehingga perempuan nilainya sama dengan sepatu, makanan, perhisan ataupun benda lain yang diperdagangkan. Padahal kita tahu bahwa manusia memiliki hak yang sama dalam masyarakat yaitu kebebasan yang bersandar pada kesadaran dalam diri sendiri. Sehingga perempuan (pelacur) harus merdeka dan mempunyai kedudukan yang sama dengan manusia yang lain.³²

B. Lokalisasi Prostitusi dan Konstruksi Budaya

Era globalisasi telah membuat kehidupan mengalami perubahan yang signifikan, bahkan terjadi degradasi moral dan sosial budaya yang cenderung kepada pola-pola perilaku menyimpang. Hal ini sebagai dampak dari pengadopsian budaya luar secara berlebihan dan tak terkendali di masyarakat kita.

Profesi pelacur kebanyakan dilakukan kaum perempuan yang dalam realitas sejarah hingga saat ini memegang peran *second class*. Dalam keseharian, perempuan adalah sosok yang dipuja dan sekaligus ditindas.³³ Perempuan merupakan bagian dari eksploitasi seksualitas oleh pihak yang memiliki ‘*power*’ baik ekonomi maupun politis. Perempuan dan pelacuran sangat erat dengan ketidakberdayaan untuk melepaskan diri dari eksploitasi, sehingga menjadikan sebagian perempuan ikut larut dalam situasi yang penuh penindasan dan eksploitasi tubuh perempuan.

³² Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan* ,hal 115

³³ Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan* , 4

Simone de Beauvoir mengatakan bahwa perempuan dalam masyarakat telah lama terdiskriminasi, sehingga perempuan tidak terlahir tapi di cetak oleh masyarakat. Dan ini memposisikan perempuan teraniaya, terpenjara karena tubuh perempuan bukan milik perempuan tapi milik masyarakat.³⁴ Kebebasan yang seharusnya melekat pada diri manusia tidak ada pada diri perempuan. Sedangkan menurut Jean Paul Sartre, kebebasan adalah sesuatu yang dimiliki manusia sejak lahir dan tidak terelakkan dari eksistensi manusia dan bersifat mutlak.³⁵

Relasi yang melekat pada diri pelacur adalah relasi yang tidak seimbang, karena relasi yang ada memisahkan kelompok tereksplorasi dan mendominasi. Menurut Hegel bentuk relasi ini adalah relasi tuan dan budak, sehingga proses penentuan ada pada diri tuan.³⁶ Secara normatif diskriminasi terhadap perempuan telah dihapuskan berdasarkan Konvensi Wanita (CEDAW) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang No.7 Tahun 1984.³⁷ Namun faktanya masih terdapat nilai-nilai budaya masyarakat yang bersifat diskriminatif. Hal tersebut dapat menghambat terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender dalam penegakkan hukum terkait dengan penanggulangan pelacuran. Berdasarkan adanya ketimpangan gender antara realita dengan kondisi normatif, maka dalam penanganan pelacuran sangat bias dan diskriminatif.

1. Faktor-Faktor Yang Melatar Belakangi Lokalisasi Prostitusi

Masalah pelacuran sangat meresahkan masyarakat karena perbuatan tersebut bertentangan dengan norma hukum, norma agama, norma kesopanan maupun norma kesusilaan. Namun, jika dilihat dari beberapa faktor yang menyebabkan

³⁴ Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan*, 52

³⁵ Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan*, 77

³⁶ Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan*, 114

³⁷ UU no 7 tahun 1984

pelacuran factor penyebab utamanya bukan sekedar kebutuhan seks dari pihak pelacur. Menurut Reza ahli sosiologi forensic, profesi pekerja seks bukanlah keinginan dari perempuan semata, tidak sedikit disebabkan faktor lingkungan yang mendorong seseorang menerjunkan diri sebagai pelacur, atupun karena kejahatan perdagangan orang ataupun trauma psikologis karena pelecehan seksual yang pernah dialami ketika masa kecil. Trauma akibat pelecehan seksual yang pernah dialami ketika usia anak-anak tanpa adanya pendampingan dan terapi dari ahlinya akan bisa mempengaruhi kehidupan seksualitas anak pada masa remaja.³⁸

Factor ekonomi, bisa sebagai pemicu terjadinya pelacuran. Keadaan miskin dalam suatu masyarakat bukan merupakan sesuatu yang dikehendaki oleh manusia sebab dalam kondisi seperti itu mereka dalam keadaan serba kekurangan, tidak mampu mewujudkan berbagai kebutuhan utamanya di dalam kehidupannya, terutama dari segi material. Akibat dari ketidakmampuan di bidang material, orang miskin mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan gizinya, memperoleh pendidikan, modal kerja, dan sejumlah kebutuhan utama lainnya. Akibat lain yang mungkin timbul karena kemiskinan menurut James C. Scott dalam skripsi Joni Yusuf antara lain, kurangnya harga diri, moralitas yang rendah, dan kurangnya kesadaran beragama.³⁹

Beberapa alasan tersebut menjadi alasan perempuan menjadi PSK karena oleh mereka pekerjaan tersebut di anggap jalan keluar yang mudah dan cepat untuk mengatasi masalah perekonomian yang sedang mereka alami.

³⁸ Pudji R, Pendampingan Anak Korban Kekerasan Seksual, hasil praktikum lapangan mahasiswa Bimbingan Konseling Islam F. Dakwah, IAIN Sunan Ampel (Surabaya: 2011), 15.

³⁹ Joni Yusuf, Pemikiran Muhammad Yunus tentang Pengentasan Kemiskinan dalam Perspektif Hukum Islam, universitas Muhamadiyah, Surakarta: 2008.

Problem atau masalah adalah perbedaan antara kondisi yang terjadi dan kondisi yang diharapkan atau boleh juga diartikan sebagai perbedaan antara kondisi sekarang dengan tujuan yang diinginkan.⁴⁰

Ada beberapa faktor penyebab terjadinya prostitusi:

a) Faktor internal

Faktor internal adalah faktor yang datang dari individu itu sendiri, yaitu yang berkenaan dengan hasrat, rasa frustrasi, kualitas konsep diri, dan sebagainya. Tidak sedikit dari para pelacur ini merupakan korban pemerkosaan, sehingga mereka berfikir bahwa mereka sudah kotor dan profesi sebagai pelacur merupakan satu-satunya yang pantas bagi mereka. Karena kehidupan kelam yang mereka alami dulu membuat hati dan moral mereka terpuruk.

b) Faktor eksternal

Faktor eksternal adalah sebab yang datang bukan secara langsung dari individu wanita itu sendiri, melainkan ada faktor luar yang mempengaruhinya untuk melakukan hal yang demikian. Faktor eksternal ini bisa berbentuk desakan ykondisi ekonomi, pengaruh sosial, kegagalan kehidupan rumah tangga, kegagalan cinta dan sebagainya.

Selain faktor internal dan eksternal, ada beberapa peristiwa sosial penyebab timbulnya pelacuran:

- (1) Tidak adanya undang-undang yang melarang pelacuran.
- (2) Merosotnya nilai susila dan keagamaan.
- (3) Bertemunya macam-macam kebudayaan asing dan kebudayaan setempat

⁴⁰Aunur R. Mulyanto, *rekayasa perangkat lunak*, jilid 1, (direktorat pembinaan sekolah menengah kejuruan , 2009), 10.

2. Jenis-jenis Lokalisasi Prostitusi

Norma-norma sosial yang ada di dalam masyarakat mengharamkan adanya pelacuran dalam segala bentuknya, misalnya saja pelacuran tidak hanya dalam bentuk rumah-rumah bordil atau sering disebut lokalisasi pelacuran, tetapi juga dalam bentuk pelacuran terselubung yang telah menjadi rahasia umum. Tempat-tempat seperti klub malam, panti pijat, tempat dansa bahkan ada salon kecantikan yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran.⁴¹

Jenis-jenis prostitusi dapat dibagi beberapa macam, berdasarkan aktivitasnya prostitusi dibagi menjadi.

1. Prostitusi yang terdaftar

Prostitusi yang pelakunya diawasi oleh pemerintah, kepolisian dan bekerjasama dengan lembaga sosial dan lembaga kesehatan.

2. Prostitusi yang tidak terdaftar

Termasuk dalam kelompok ini adalah mereka yang melakukan prostitusi secara gelap-gelapan dan liar, baik secara perorangan maupun dalam kelompok. Perbuatannya tidak terorganisasi dan tidak memiliki tempat tertentu.

Menurut jumlahnya, prostitusi dapat dibagi dalam:

1. Prostitusi yang beroperasi secara individual; merupakan single operator
2. Prostitusi yang bekerja dengan bantuan organisasi dan sindikat yang teratur dan rapih. Jadi mereka tidak bekerja sendiri, melainkan diatur melalui satu siste kerja organisasi.

⁴¹ Soedjono, Pathologi Sosial: Gelandangan, Narkotika, Alkoholisme, Pelacuran, Penyakit Jiwa dan lain-lain, (Bandung: Alumni, 1974), 2

Sedangkan, menurut tempat penggolongan atau lokasinya, prostitusi dibagi menjadi:

1. Lokalisasi, merupakan tempat pelacuran yang terisolir atau terpisah dari kompleks penduduk lainnya.
2. Rumah-rumah panggilan atau *call house*. Rumah-panggilan merupakan suatu tempat prostitusi yang berbentuk rumah bias di tengah lingkungan kampung atau lingkungan penduduk baik-baik, yang secara gelap menyediakan wanita pelacur.
3. Dibalik front –organisasi atau dibalik bisnis-bisnis terhormat. Contohnya, salon kecantikan, tempat pemandian uap, tempat pijat.⁴²

Noeleen Heyzer membedakan tiga macam tipe pelacur menurut hubungannya dengan pihak pengelola bisnis pelacuran, yaitu:

1. Mereka bekerja sendiri tanpa calo atau majikan. Sering kali mereka beroperasi di pinggir jalan atau keluar masuk satu bar ke bar lain.
2. Mereka memiliki calo atau beberapa calo yang saling terkait secara hierarkis. Calo atau perantara bisa “germo” yang mengkhususkan diri pada bisnis pelacuran, pemilik club malam, guide turis baik lokal maupun asing, supir taksi atau pegawai hotel. Biasanya si pelacur sendiri hanya memperoleh sebagian kecil dari uang yang dibayarkan oleh kliennya.
3. Mereka berada langsung di bawah naungan sebuah lembaga atau organisasi mapan. Contohnya klub panti pijat, tempat lokalisasi dan hotel-hotel.⁴³

3. Positivisme Hukum Lokalisasi Prostitusi

⁴² memaknaipsikologi.blogspot.co.id/2013/02/teori-psikologi-pelacuran-dan-lokalisasi.html aisah asawiah

⁴³ Ratna Saptari, BrigitteHolzner, Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial Sebuah Pengantar Studi Perempuan (Jakarta: kalyanamitra, 1997), 391

Hukum juga berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Di sini, Prostitusi ditempatkan sebagai subjek yang bersalah atas perbuatan atau pekerjaan yang mereka jalani. Upaya perlindungan di sini diarahkan untuk memberikan perlindungan hukum memadai bagi prostitusi (khususnya perempuan yang melacurkan sebagai subjek hukum bukan atas dasar pekerjaan yang dilakukan).

Adapun upaya itu antara lain meliputi:

1. Perlindungan dari pemerintah serta pihak lainnya,
2. Pelayanan kesehatan atau medis yang layak,
3. Penanganan secara khusus mengenai kegiatan prostitusi,
4. Pendampingan dan bantuan hukum (bila ada),
5. Bimbingan kerohanian,
6. Terapi pemulihan kejiwaan,
7. Kerahasiaan identitasnya.

Prostitusi bila kita lihat dalam kitab undang-undang Hukum Pidana (KUHP) maka tidak ada satu pasalpun yang mengatur secara khusus, sehingga secara kriminologis sulit untuk mengatakan bahwa pelacuran itu sebagai suatu kejahatan, sebab tidak menimbulkan korban. begitupula apabila dilihat delik-delik kesusilaan dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Pasal 281 sampai pasal 303) khususnya pasal 296 dan pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak ditunjukkan pada Wanita Tuna Susila. Melainkan ditunjukkan kepada pemilik rumah-rumah bordil yaitu para germo/mucikari dan para calo.

Para germo dan calo dapat dihukum pidana bila karena perbuatan mereka sudah memenuhi unsur-unsur pasal 296 yang berbunyi “Barang siapa dengan

sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan”⁴⁴.

Dalam Undang-Undang ini menjelaskan bahwa kegiatan ini menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk mejadi penjaja seks komersial pada umumnya dikenal sebagai germo. serta menjadi pejaja seks komersial dilakukan oleh penyandang masalah tuna susila baik yang berasal dari dalam negri maupun luar negri, yang dikenal masyarakat umum dengan sebutan wanita tuna susila (WTS), pera tuna susila (gigolo) atau penikmat jasa pelacur, waria tuna susila, yang melakukan hubungan seksual diluar perkawinan yang sah untuk mendapat imbalan baik berupa uang, materi maupun jasa merupakan suatu pidana kejahatan, yang perlu ditekankan dalam dalam penjelasan UU ini dalam menangkap serta menindakan Prostitusi berupa seseorang seksual diluar perkawinan yang sah untuk mendapat imbalan baik berupa uang, materi maupun jasa.

4. Lokalisasi Perspektif Hukum Islam

Islam mengatur tentang ketentuan hukum perzinaan sebagai tanda cinta Allah kepada hambaNya, agar setiap umat muslim tetap suci dan memelihara diri dari perbuatan keji. Namun kebanyakan dari kita belum sadar bahwa setiap ketentuan hukum yang qath’i maupun dzanni dalam Al-qur’an maupun hadits Rasulullah adalah perwujudan sifat Allah Yang MahaPemurah dan MahaPenyayang kepada makhluk-Nya.

⁴⁴ Kitab Undang Undang Hukum Pidana, Permata Press, Jakarta.

Diantara kerusakan yang paling berbahaya dan tersebar di dunia kita sekarang adalah bencana zina.⁴⁵ Zina dalam Islam termasuk perbuatan yang diharamkan dan dosa besar yang dilarang Allah. Allah telah menggambarkan zina sebagai perbuatan keji yang sangat buruk dan ia adalah jalan yang buruk bagi siapa yang menempuhnya.⁴⁶

Dalam Islam, prostitusi digolongkan kepada perilaku Zina (الزنا) yang pengertiannya adalah persetubuhan yang dilakukan oleh seorang lelaki dengan seorang perempuan tanpa nikah yang sah mengikut hukum syara' (bukan pasangan suami isteri) dan kedua-duanya orang yang mukallaf, dan persetubuhan itu tidak termasuk dalam takrif (persetubuhan yang meragukan).⁴⁷

Zina menurut Ensiklopedi Hukum Islam, adalah hubungan seksual antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan yang tidak atau belum diikat dalam perkawinan tanpa disertai unsur keraguan dalam hubungan seksual tersebut. Menurut Fuqoha dari kalangan mazhab Hanafi, zina adalah hubungan seksual yang dilakukan seorang laki-laki secara sadar terhadap perempuan yang disertai nafsu seksual dan di antara mereka tidak atau belum ada ikatan perkawinan secara sah atau ikatan perkawinan syubhat, yaitu perkawinan tanpa wali nikah, tanpa saksi, atau kawin mut'ah.

M. Quraish Shihab merumuskan pengertian zina adalah persetubuhan dua alat kelamin dari jenis yang berbeda dan yang tidak terikat oleh akad nikah atau kepemilikan, dan tidak juga disebabkan oleh syubhat (kesamaran). Ibnu Rusydi merumuskan pengertian zina adalah setiap persetubuhan yang terjadi bukan

⁴⁵ Afif Abdul Fattah Thabarah, *dosa-dosa besar dalam Islam*, (Surabaya: Mutiara Ilmu, 1984), 103.

⁴⁶ Afif Abdul Fattah Thabarah, *dosa-dosa besar dalam Islam*, 107.

⁴⁷ <http://makalahzina.blogspot.com/>

karena pernikahan yang sah, bukan karena syubhat dan bukan pula karena pemilikan (budak).

a. Prostitusi Ditinjau dari Al-Quran:

QS. Al - Isro' ayat 32 yang artinya: “*dan janganlah kamu mendekati zina, Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji. dan suatu jalan yang buruk*”. Kandungan pengertian di atas menjelaskan bahwa secara hukum Islam, jelas pekerjaan yang menyimpang dari haluan agama misalnya menjadi prostitusi atau di dalam sebuah prostitusi adalah sangat dilarang oleh agama.

Kemudian dijelaskan lagi di dalam Surah An-nur Ayat 32-34:

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُعْزِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَاللَّهُ وَاسِعٌ (32) وَلَيْسَتَغْفِبَ الَّذِينَ لَا يَجِدُونَ نِكَاحًا حَتَّىٰ يُعْزِيَهُمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَالَّذِينَ يَبْتِغُونَ الْكِتَابَ مِمَّا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ فَكَاتِبُوهُمْ إِنْ عَلِمْتُمْ فِيهِمْ خَيْرًا وَأَتَوْهُمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ وَلَا تُكْرَهُوا فَتِيَاتِكُمْ عَلَى الْبِغَاءِ إِنْ أَرَدْنَ تَحَصُّنًا لِتَبْتَغُوا عَرَضَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَمَنْ يُكْرِهَنَّ فَإِنَّ اللَّهَ مِنْ بَعْدِ إِكْرَاهِهِمْ غَفُورٌ رَحِيمٌ (33) (وَلَقَدْ أَنْزَلْنَا إِلَيْكُمْ آيَاتٍ مُبَيِّنَاتٍ وَمَثَلًا مِنَ الَّذِينَ خَلَوْا مِنْ قَبْلِكُمْ وَمَوْعِظَةً لِّلْمُتَّقِينَ 34)

Artinya: “Dan kawinkanlah bujangan-bujangan di antara kamu sekalian dan orang-orang yang sudah pantas (kawin) ndari hamba-hamba sahayamu laki-laki atau perempuan. Jika mereka itu fakir, maka Allah akan memberinya kekayaan dari anugrahNya, Sebab Allah maha Luas (kekayaanya) lagi maha mengetahui. Dan orang-orang (yang ternyata) tidak mampu kawin hendaklah tetap menjaga (kesucian) dirinya, Hingga Allah memberikan kekayaan dari anugerahNya dan hamba sahaya yang kamu miliki yang menginginkan perjanjian, hendaklah kamu buat perjanjiandengan mereka, dan berikanlah kepada mereka, sebagian dari harta Allah yang telah Allah berikan kepadamu dan jangan kamu paksa anak-anak gadismu (hamba) untuk melacur, sedang mereka sendiri menginginkan kesucian, karena kamu hendak mencari keuntungan duniawi dan barang siapa yang memaksa mereka itu, maka sesungguhnya Allah maha pengampun lagi maha penyayang (kepada mereka) sesudah mereka di paksa itu. Dan sungguh kami telah menurunkan kepadamu ayat-ayat yang memberi penerang dan contoh-contoh dari orang-orang terdahulu sebalum kamu, serta pelajaran bagi orang-orang yang bertaqwa. (QS. An-Nur).

b. Ditinjau dari Hadist:

Ibnu Mas'ud radhiyAllahu anhu, ia berkata : “Rasulullah ShallAllahu ‘alaihi wa Sallam bersabda : *“Tidak halal darah seorang muslim kecuali Karena salah satu di antara tiga perkara : orang yang telah kawin berzina, jiwa dengan jiwa, dan orang yang meninggalkan agamanya yaitu merusak jama’ah”*”.

Dari Abu Muhammad, Abdullah bin Amr bin Al ‘Ash radhiAllahu 'anhuma, ia berkata : “Rasulullah ShallAllahu 'alaihi wa Sallam telah bersabda : *“Tidak sempurna iman seseorang di antara kamu sehingga hawa nafsunya tunduk kepada apa yang telah aku sampaikan”*. (Hadits hasan shahih dalam kitab *Al Hujjah*)”.

Dari Ubadah Ibnu al-Shomit bahwa Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa Sallam bersabda: *"Ambillah (hukum) dariku. Ambillah (hukum) dariku. Allah telah membuat jalan untuk mereka (para pezina). Jejak berzina dengan gadis hukumannya seratus cambukan dan diasingkan setahun. Duda berzina dengan janda hukumannya seratus cambukan dan dirajam."* Riwayat Muslim.

Larangan Zina:

حَدَّثَنَا أَبُو الْيَمَانِ قَالَ أَخْبَرَنَا شُعَيْبٌ عَنِ الزُّهْرِيِّ قَالَ أَخْبَرَنِي أَبُو إِدْرِيسَ عَائِدُ اللَّهِ بْنِ عَبْدِ اللَّهِ أَنَّ عُبَادَةَ بْنَ الصَّامِتِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ وَكَانَ شَهِدَ بَدْرًا وَهُوَ أَحَدُ النَّقَبَاءِ لَيْلَةَ الْعَقَبَةِ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ وَحَوْلَهُ عِصَابَةٌ مِنْ أَصْحَابِهِ بَايَعُونِي عَلَى أَنْ لَا تُشْرِكُوا بِاللَّهِ شَيْئًا وَلَا تَسْرِقُوا وَلَا تَرْبُوا وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ وَلَا تَأْتُوا بِبُهْتَانٍ تَفْتَرُونَهُ بَيْنَ أَيْدِيكُمْ وَأَرْجُلِكُمْ وَلَا تَعْصُوا فِي مَعْرُوفٍ فَمَنْ وَفَى مِنْكُمْ فَأَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ وَمَنْ أَصَابَ مِنْ ذَلِكَ شَيْئًا فَعُوقِبَ فِي الدُّنْيَا فَهُوَ كَفَّارَةٌ لَهُ وَمَنْ أَصَابَ مِنْ ذَلِكَ شَيْئًا ثُمَّ سَنَّه اللَّهُ فَهُوَ إِلَى اللَّهِ إِنْ شَاءَ عَقَابًا وَإِنْ شَاءَ عَاقِبَهُ فَبَايَعْنَاهُ عَلَى ذَلِكَ

Artinya: “Telah menceritakan kepada kami Abu Al Yaman berkata, telah mengabarkan kepada kami Syu’aib dari Az Zuhri berkata, telah mengabarkan kepada kami Abu Idris ‘Aidzullah bin Abdullah, bahwa ‘Ubadah bin Ash Shamit adalah sahabat yang ikut perang Badar dan juga salah seorang yang ikut bersumpah pada malam Aqobah, dia berkata; bahwa Rasulullah shallAllahu ‘alaihi wasallam bersabda ketika berada ditengah-tengah sebagian sahabat: *“Berbai’atlah kalian kepadaku untuk tidak menyekutukan Allah dengan sesuatu apapun, tidak mencuri, tidak berzina, tidak membunuh anak-anak kalian, tidak membuat kebohongan yang kalian ada-adakan antara tangan dan kaki kalian,*

tidak bermaksiat dalam perkara yang ma'ruf. Barangsiapa diantara kalian yang memenuhinya maka pahalanya ada pada Allah dan barangsiapa yang melanggar dari hal tersebut lalu Allah menghukumnya di dunia maka itu adalah kafarat baginya, dan barangsiapa yang melanggar dari hal-hal tersebut kemudian Allah menutupinya (tidak menghukumnya di dunia) maka urusannya kembali kepada Allah, jika Dia mau, dimaafkannya atau disiksanya". Maka kami membai'at Beliau untuk perkara-perkara tersebut. (HR. Bukhari)".

Dalam hadits lainnya, Nabi shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

إِذَا زَنَى الرَّجُلُ خَرَجَ مِنْهُ الْإِيمَانُ كَمَا ظَلَّتْ فَاذًا انْقَطَعَ رَجَعِ إِلَيْهِ الْإِيمَانُ

Artinya: *"Jika seseorang itu berzina, maka iman itu keluar dari dirinya seakan-akan dirinya sedang diliputi oleh gumpalan awan (di atas kepalanya). Jika dia lepas dari zina, maka iman itu akan kembali padanya."*

Ini adalah besarnya bahaya zina. Oleh karenanya, syariat Islam yang mulia dan begitu sempurna sampai menutup berbagai pintu agar setiap orang tidak terjerumus ke dalamnya. Jika seseorang mengetahui bahaya zina dan akibatnya, seharusnya setiap orang semakin takut pada Allah agar tidak terjerumus dalam perbuatan tersebut.

C. Upaya Penanganan Lokalisasi Prostitusi

Ketika ada praktek pelacuran, maka yang dipersalahkan adalah perempuan, ketika ada pemerkosaan yang disalahkan adalah perempuan. Sehingga yang menjadi sebab utama adalah perempuan yang menciptakan penyakit masyarakat. Upaya penanganannya pun terpusat pada perempuan.

Penanganan masalah prostitusi bukan sekedar menutup lokalisasi dan memulangkan para perempuan pelacur kedaerahnya. Di era serba maju secara teknologi akan memudahkan mobilitas individu, walaupun pelacuran ditutup tidak

akan menutup peluang untuk melacurkan diri secara bebas dengan bantuan teknologi yang canggih akan memudahkan seorang pelacur menjalankan profesinya lagi. Inilah yang menyebabkan divergensi prostitusi, dan semakin luar akarnya, akan menyulitkan untuk mendeteksi praktek prostitusi.

Lokalisasi pelacuran menurut fikih Islam adalah media (*wasilah*) yang diharamkan karena dengan melokalisir tempat esek-esek berarti menyediakan tempat maksiat, namun bukan berarti hal ini dilarang karena wasilah yang haram selama dapat mendatangkan kebaikan (*mashlahah*) maka mutlak dilegalkan, bahkan keberadaan wasilah tersebut harus dikonsepsi se ideal mungkin agar orang-orang yang tertindas. Al-Qarafi dalam beberapa karyanya mengatakan:

“Qad takunu wasilah al-muharrami ghaira muharramah idza afdlat ila mashlahah rajihah.”(Terkadang media [*wasilah*] yang diharamkan itu tidak haram apabila wasilah tersebut dapat mendatangkan mashlahat yang lebih tinggi).

Konsep ini bermula dari *Sadd al-Dzara`i`*, yakni menutup tindakan yang dapat mengantarkan pada kerusakan, kendati tindakan tersebut hukum asalnya diperbolehkan. Sedangkan membuka tindakan untuk menuju kemashlahatan dinamakan dengan *Fath al-Dzara`i`*.

Kedua teori ini dalam penelitian al-Qarafi merupakan sumber hukum yang disepakati oleh para imam madzhab walaupun secara tekstual banyak ulama yang tidak mengakui kedua teori ini sebagai landasan hukum, namun pada tataran praksisnya para ulama sepakat menggunakan. Jika dalam *Sadd al-Dzara`i`* maupun *Fath Dzara`i`* tindakan yang ditutup (*sadd*) atau tindakan yang dibuka (*fath*) Memiliki hukum asal yang diperbolehkan, lantas bagaimana jika tindakan yang akan ditutup atau dibuka memiliki hukum dilarang? Karena fikih memiliki

kepentingan menciptakan kemashlahatan sehingga dalam persoalan ini dikembalikan pada tujuan, yakni apakah dengan menggunakan cara membuka atau menutup tindakan akan menghasilkan kebaikan atau tidak, jika mendapatkan kebaikan maka mutlak diperbolehkan. Melalui pandangan al-Qarafi yang juga diamini oleh para ulama lainnya di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan lokalisasi pelacuran mutlak dilegalkan karena sebagai wasilah yang dapat mendatangkan kebaikan. Dengan melokalisir prostitusi maka para pelacur akan mudah dibina dan dilindungi hingga pada akhirnya mereka dapat terbebaskan nasibnya dari tindasan yang mereka rasakan.

Penanggulangan Prostitusi

Pada garis besarnya, usaha untuk mengatasi masalah tuna susila ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

a) Usaha yang bersifat preventif

Usaha yang bersifat preventif diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan untuk mencegah terjadinya pelacuran. Usaha ini antara lain berupa:

1. Penyempurnaan perundang-undangan mengenai larangan atau pengaturan penyelenggaraan pelacuran.
2. Intensifikasi pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian untuk memperkuat keimanan terhadap nilai-nilai religius dan norma kesusilaan.
3. Menciptakan bermacam-macam ksibukan dan kesempatan bagi anak-anak puber dan adolesens untuk menyalurkan kelebihan energinya.
4. Memperluas lapangan kerja bagi kaum wanita, disesuaikan dengan kodrat dan bakatnya, serta mendapatkan upah/gaji yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup setiap harinya.

5. Penyelenggaraan pendidikan seks dan pemahaman nilai perkawinan dalam kehidupan keluarga.
6. Pembentukan badan atau team koordinasi dari semua usaha penanggulangan pelacuran, yang dilakukan oleh beberapa instansi. Sekaligus mengikut sertakan potensi masyarakat lokal untuk membantu melaksanakan kegiatan pencegahan dan penyebaran pelacuran.
7. Penyitaan terhadap buku-buku dan majala-majalah cabul, gambar-gambar porno, film-film biru dan sarana-sarana lain yang merangsang nafsu seks.
8. Meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya.

Tindakan bersifat represif dan kuratif Sedang usaha yang represif dan kuratif dimaksudkan sebagai: kegiatan untuk menekan (menghapuskan, menindas) dan usaha menyembuhkan para wanita dari ketuna susilaannya, untuk kemudian membawa mereka ke jalan benar.

Usaha represif dan kuratif ini antara lain berupa:

1. Melalui lokalisasi yang sering ditafsirkan sebagai legalisasi, orang melakukan pengawasan/kontrol yang ketat demi menjamin kesehatan dan keamanan para prostitue serta lingkungannya.
2. Untuk mengurangi pelacuran, diusahakan melalui aktivitas rehabilitasi dan resosialisasi, agar mereka bisa dikembalikan sebagai warga masyarakat yang susila rehabilitasi dan resosialisasi ini dilakukan melalui pendidikan moral dan agama, latihan-latihan kerja dan pendidikan keterampilan agar mereka bersifat kreatif dan produktif.
3. Penyempurnaan tempat-tempat penampungan bagi para wanita tuna susila yang terkena razia, disertai pembinaan mereka, sesuai bakat dan minat

masing-masing.

4. Pemberian suntikan dan pengobatan pada interval waktu tetap untuk menjamin kesehatan para prostitue dan lingkungannya.
5. Menyediakan lapangan kerja baru bagi mereka yang bersedia meninggalkan profesi pelacuran dan mau memulai hidup susila.
6. Mengadakan pendekatan terhadap pihak keluarga para pelacur dan masyarakat asal mereka, agar mereka mau menerima kembali bekas-bekas wanita tuna susila itu mengawali hidup baru.
7. Mencarikan pasangan hidup yang permanen/ suami bagi para wanita tuna susila, untuk membawa mereka ke jalan benar.

Mengikut sertakan ex WTS (bekas wanita tuna susila) dalam usaha transmigrasi, dalam rangka pemerataan penduduk di tanah air dan perluasan kesempatan kerja bagi kaum wanita.⁴⁸

A. Konsep Fiqh Sosial Tentang Lokalisasi Prostitusi

Kiai Sahal Mahfudz mampu menjalankan doktrin peradaban fiqh sebagai kata kunci dalam program pemberdayaan masyarakat di sekitar pesantrennya. Dasar-dasar fiqh dan kiat sukses Kiai Sahal itu dapat dibaca dalam berbagai karya beliau atau karya tentang beliau, diantaranya Nusansa Fiqh Sosial, Wajah Baru Fiqh Pesantren, Telaah Fiqh Sosial, Pesantren Mencari Makna, Dialog Dengan Kiai Sahal, dan sebagainya. Dasar-dasar pemikiran beliau tidak hanya termaktub dalam buku-buku tersebut, tetapi telah dikaji secara serius oleh berbagai akademisi baik yang ada di S1, S2, bahkan S3. Dalam buku-buku tersebut kita bisa menjelajah ihwal konsep dasar Fiqh sosial Kiai Sahal dalam memberdayakan masyarakat. Di

⁴⁸ Kartini Kartono, *Patologi Sosial* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1981), hal. 254-256.

sinilah, Kiai Sahal menjadikan term fiqh sosial sebagai jembatan mempertemukan teks fiqh yang normatif dengan berbagai problem sosial yang kontemporer. Ini sesuai dengan teori Clifford Geertz yang kemudian diperbaiki oleh Horikoshi. Kyai menurut Geertz adalah ,makelar budaya, yang mana berperan sebagai alat penyaring atas arus informasi yang masuk ke lingkungan kaum santri, menularkan apa yang dianggap berguna dan membuang apa yang dianggap merusak bagi mereka. Lebih lanjut menurut Horikoshi, kyai tidak hanya berperan sebagai broker, namun bahkan berperan kreatif dalam perubahan sosial. Bukan karena kyai mencoba neredam akibat perubahan yang terjadi, melainkan justru karena memelopori perubahan sosial dengan caranya sendiri. Bukannya melakukan penyaringan informasi, namun menawarkan agenda perubahan yang dianggap sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat yang dipimpinnya. Kyai bukan kurang berperan karena menunda datangnya perubahan melalui proses penyaringan informasi, melainkan ia sepenuhnya berperan karena ia mengerti bahwa perubahan sosial adalah perkembangan yang tak terelakkan.⁴⁹ Tujuan ideal dalam kehidupan menurut islam adalah tercapainya kesejahteraan di dunia dan akhirat (sa'adah al-darain).

Dari perspektif fikih sosial, lokalisasi prostitusi hukumnya boleh. Bagaimana bisa? dalam Nuansa Fiqh Sosial, KH. Sahal Mahfudz memberi jawaban menarik. Kata Kiai Sahal, prostitusi jelas dilarang agama. Tapi sebagai persoalan sosial yang kompleks, prostitusi tak akan musnah hanya dengan diharamkan. Dalam kondisi demikian, terdapat dua pilihan yang sama-sama membawa kerusakan (mafsadah): atau membiarkan prostitusi menyebar secara gelap di masyarakat dan

⁴⁹ Hiroko Horikoshi, *A Traditional Leader in Time of Change: The Kijaji and Ulama in West Java*, diterjemahkan oleh Umar Basalim dan Andi Muarly Sunrawa dengan judul *K y a i d a n P e r u b a h a n S o s i a l*, (Jakarta: P3M, 1987), xvi-xv

tak terkontrol, atau melokalisirnya sehingga bisa dikontrol. Kaidah fikih mengajarkan, *idza ta'aradha mafsadatani ru'iya a'zhamuhuma dhararan bi irtikabi akhaffihima*, bila ada dua pilihan yang sama-sama mengandung mafsadah, yang lebih ringanlah yang mesti dipilih.⁵⁰ Dengan demikian, tinjauan fiqh sosial membenarkan tindakan lokalisasi terhadap prostitusi.

Penyetujuan atas lokalisasi prostitusi menuai kontroversi. Sikap Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) menyetujui lokalisasi prostitusi bertujuan untuk mengurangi penyebaran HIV/AIDS yang semakin mewabah di Indonesia. *Hasil Bahtsul Masail Diniyah Lembaga Kesehatan NU tentang Penanggulangan HIV-AIDS* menjadi dasar atas penyetujuan lokalisasi prostitusi.

Menurut Ketua Pengurus Pusat Lembaga Kesehatan Nahdlatul Ulama (LKNU) dr Imam Rajidi SpOG, perkataan beliau ketika menyetujui lokalisasi prostitusi seperti ini “Kalau dilokalisir, lama-lama pelacurnya akan habis dengan sendirinya.” Pernyataan tersebut dilontarkannya ketika jumpa pers Pertemuan Evaluasi Program Penanggulangan HIV dan AIDS di Jakarta.

Efek negatif perzinaan dapat dikurangi dengan terwujudnya lokalisasi prostitusi. Namun justru terdapat anggapan bahwa hal tersebut sama dengan menghalalkan adanya perzinaan. Sebagaimana yang dilontarkan oleh KH Abdusshomad Buchori, Ketua MUI Jatim, “Tidak ada alasan mendasar untuk tidak menutup kawasan pelacuran. Sebab daerah pelacuran dapat dipastikan sebagai sarang menjamurnya penyakit kelamin seperti HIV dan AIDS.”

B. Konsep Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul

⁵⁰ Mahfudz, K.H.MA.Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial* (Yogyakarta : LKis Yogyakarta, 1994), xlii

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedang di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedang peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁵¹

Dalam Undang-Undang Nomor 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 pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

⁵¹ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat.

Menurut Bagir Manan ada 4 Landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.⁵²

a) Landasan yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu

Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:

- 1) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.

⁵² Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 34

2) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur.

3) Kewajaran mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan

Dalam suatu perundang-undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

b) Landasan Sosiologis

Yakni satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat.⁵³

Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi dalam masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundang-undangan maka tidak begitu banyak lagi pengaruh institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

c) Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).[5]

Dengan demikian perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondslag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari

⁵³ Rosyidi Ranggawidjaja dikutip oleh Soimin, 2010, Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia.

landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

d) Landasan Politis

Yakni garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut di atas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, cultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik di semua tingkatan pemerintah.

Berikut merupakan bentuk Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul.

BAB I KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- 1) Daerah adalah Kota Malang.
- 2) Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Malang.
- 3) Kepala Daerah adalah Walikota Malang.
- 4) Pelacur adalah setiap orang yang menyediakan diri kepada umum untuk melakukan zinah atau perbuatan cabul.
- 5) Mucikari atau disebut juga perantara adalah seseorang yang menyediakan tempat maupun menyediakan seorang pelacur baik perorangan maupun terkoordinir untuk mempermudah dan memberikan kesempatan pada seseorang untuk berbuat zinah atau melakukan perbuatan cabul.
- 6) Beking adalah seseorang yang memberikan perlindungan atau memberikan tempat atau memberikan rasa aman pada pelacur atau orang lain yang akan melakukan perbuatan cabul atau perbuatan zinah.
- 7) Perbuatan zinah adalah setiap perbuatan atau berhubungan badan perkawinan yang tidak terikat perkawinan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 8) Perbuatan cabul adalah setiap perbuatan atau berhubungan badan, perkelaminan, persinggungan perasaan kesusilaan yang bertentangan dengan norma kesopanan dan atau agama.
- 9) Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan dan mengolah data dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- 10) Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di Lingkungan Pemerintah Kota Malang yang diberi wewenang khusus oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
- 11) Penyidikan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang larangan pelacuran dan perbuatan cabul yang terjadi serta menentukan tersangkanya.

BAB II KETENTUAN LARANGAN

Pasal 2

Di Kota Malang dilarang adanya tempat-tempat pelacuran dan perbuatan cabul baik yang dilakukan perorangan maupun yang dikoordinir oleh beberapa orang atau kelompok.

Pasal 3

- 1) Dilarang bagi siapa saja berada di jalan umum atau tempat-tempat yang mudah dilihat umum, untuk mempengaruhi, membujuk, menawarkan, memikat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda-tanda atau perbuatan lain yang dimaksud mengajak melakukan zinah atau perbuatan cabul.
- 2) Dilarang bagi siapa saja berada di jalan umum atau tempat-tempat yang mudah dilihat umum maupun terselubung untuk melakukan perbuatan cabul.
- 3) Dilarang bagi siapa saja berhenti atau berjalan mondar-mandir baik dengan kendaraan bermotor maupun tidak bermotor dan atau berjalan kaki di depan tempat-tempat tertentu, didekat rumah penginapan, pesanggrahan, rumah makan atau warung dan pada tempat-tempat umum yang dalam keadaan remang-remang atau gelap yang karena tingkah lakunya tersebut dapat mencurigakan atau menimbulkan suatu anggapan sebagai pelacur.
- 4) Dilarang bagi siapa saja bertindak sebagai mucikari atau perantara dengan mengkoordinir satu atau beberapa orang untuk dipekerjakan sebagai pelacur dan atau menyediakan tempat untuk melakukan perbuatan zinah atau perbuatan cabul.

BAB III KETENTUAN SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 4

- 1) Setiap tempat usaha yang terbukti digunakan sebagai tempat berbuat zinah atau berbuat cabul, maka perijinan yang berkaitan dengan usaha tersebut dapat dicabut dengan segala akibat hukumnya.
- 2) Tata cara pencabutan ijin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan

diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

BAB IV
KETENTUAN SANKSI PIDANA
Pasal 5

Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4, diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).⁵⁴

⁵⁴ Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul.

BAB III

PARADIGMA PERATURAN DAERAH NOMOR 08 TAHUN 2005 KOTA MALANG DAN FIQIH SOSIAL KYAI SAHAL MAHFUDZ

Hukum Negara yang tertuang dalam produk hukum tertulis di Indonesia memiliki dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dasar landasan tersebut di kaji dari fenomena yang terjadi di masyarakat dan beberapa literature hukum serta aturan-aturan yang bersifat formalistik. Dari berbagai literature dijelaskan bahwa kerangka paradigma hukum disandarkan pada gejala masyarakat, seberapa kuat masyarakat mempengaruhi akan adanya hukum.

Kekeliruan yang sering terjadi di masyarakat awam seolah ilmu hukum dapat dipelajari dan didalami dengan mudah. Missal dengan pemahamannya terhadap perundang-undangan saja masyarakat belum bisa menginterpretasikannya dalam keseharian, apa lagi memahami hukum (legal science).

Perundang-undangan hanya bagian kecil dalam ilmu hukum. Menurut Richard A. Posner (1999:91)

“ The term “ legal theory” is not as familiar as it should be. It is distinct both from legal philosophy (or jurisprudence) , which however it subsumes, and doctrinal analysis. Legal philosophy analyzes high level abstractions related to law, such as legal positivism, natural law, legal hermeneutics, legal formalism, and legal realism. Doctrinal analysis is the analysis of legal rules, standards, and principle b lawyers (including judges and law professors) who bring to such analysis no more than their legal training plus the linguistic and cultural knowledge, techniques, and presuppositions, that they share with the rest of their sosial community. Legal theory includes legal philosophy but is broader, because it also includes the use oi nonlegal methods of inquiry to illuminate specific issues of law, it excludes only doctrinal analysis.”

Jadi bagi Posner istilah teori hukum, tidak sefamiliar seharusnya. Bagaimana pun teori hukum digolongkan, ia tetap berbeda, baik dari filsafat hukum ataupun dari ilmu hukum, maupun dari analisis doctrinal. Analisis filsafat hukum merupakan abstraksi-abstraksi tingkat tinggi, terhadap hal-hal yang berkaitan dengan hukum, seperti teori-teori tentang *legal positivistis*, hukum alam, *legal hermeneutics*, *legal formalism*, dan *legal realism*. Berbeda halnya dengan analisis doctrinal yang menganalisis aturan-aturan hukum serta asas-asas hukum oleh para pengacara, yang menggunakan analisis yang sifatnya tidak lebih dari pada legal training mereka, ditambah dengan teknik-teknik, pengetahuan-pengetahuan, dan perkiraan-perkiraan tentang kultur dan bahasa, yang kesemuanya bersandar pada komunitas sosial dimana mereka hidup.⁵⁵

Syari'at islam merupakan pengejawantahan dari Akidah Islamiah. Akidah mengajarkan akan adanya jaminan hidup dan kehidupan termasuk kesejahteraan bagi setiap manusia. Jaminan itu pada umumnya mengatur secara rinci cara berikhtiar mengelolanya. Syari'at Islam juga mengatur hubungan antara manusia dengan Allah yang dalam fiqih menjadi komponen ibadah, baik sosial maupun

⁵⁵ Achmad Ali, " *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan* ". Kencana, Jakarta, cet.1, 16-17

individual, muqoyyadah maupun mutlaqah. Ia juga mengatur hubungan antar manusia dalam bentuk mu'asyarah (pergaulan) maupun mu'amalah. Dan banyak komponen diantaranya munakahah, jinayah, jihad, dan qadha'.

Beberapa komponen tersebut merupakan implementasi tujuan maqasid syari'ah yaitu memelihara agama, akal, jiwa, nasab, dan harta benda untuk mencapai kesejahteraan duniawi dan ukhrowi. Unsur-unsur kesejahteraan dalam kehidupan duniawi dan ukhrowi, bersifat saling mempengaruhi. Apabila hal itu dikaitkan dengan syari'at Islam yang dijabarkan dalam fiqih dengan bertitik tolak dari lima prinsip dalam maqasid syari'ah, maka akan jelas, yakni kesejahteraan lahir dan batin bagi setiap manusia.

Apa yang dijelaskan diatas merupakan kerangka paradigmatis dimana fiqih sosial Kyai Sahal seharusnya dikembangkan. Dengan kata lain, fiqih sosial bertolak dari pandangan bahwa mengatasi masalah sosial yang kompleks dipandang sebagai perhatian utama syariat Islam. Pemecahan problem sosial berarti merupakan upaya untuk memenuhi tanggung jawab kaum muslimin yang konsekuen atas kewajiban mewujudkan kesejahteraan atau kemaslahatan umum (*maslahah amah*).

Secara singkat dapat dirumuskan, paradigm fiqih sosial didasarkan atas keyakinan bahwa fiqih harus dibaca dalam konteks pemecahan dan pemenuhan tiga jenis kebutuhan manusia, yaitu kebutuhan *dharuriyah* (primer), kebutuhan *hajjiyah* (sekunder), dan kebutuhan *tahsiniyah* (tersier). Fiqh sosial tidak sekedar sebagai alat untuk melihat setiap peristiwa dari kaca mata hitam putih, sebagaimana cara pandang fiqih yang lazim kita temukan, tetapi fiqih sosial juga menjadikan fiqih sebagai paradigm pemaknaan sosial.

Seperti hasil yang telah dirumuskan dari serangkaian halaqah Nahdhotul Ulama' bekerja sama dengan RMI dan P3M, fiqh sosial memiliki lima cirri pokok yang menonjol : *pertama*, intepretasi teks-teks fiqh secara kontekstual ; *kedua*, perubahan pola bermadzhab dari bermadzhab secara tekstual (madzhab qauli) ke bermadzhab secara metodologis (madzhab manhaji) : *ketiga*, verifikasi mendasar mana ajaran yang pokok (ushul) dan mana yang cabang (furu') ; *keempat*, fiqh dihadirkan sebagai etika sosial, bukan hukum positif Negara, dan *kelima*, pengenalan metodologi pemikiran filosofis, terutama dalam masalah budaya dan sosial.

Jika dicermati, kelima ciri di atas memang didasarkan atas keyakinan bahwa rumusan produk hukum yang tertuang dalm berbagai kitab fiqh banyak yang dapat diterapkan untuk memecahkan masalah-masalah sosial kontemporer.⁵⁶

Paradigma fiqh sosial lebih kompleks menyikapi konflik sosial masyarakat era sekarang seperti persoalan lokalisasi prostitusi yang mana posisi fiqh sebagai etika sosial yang semata-mata tidak menekankan pada proses formalisasi syariah ke dalam hukum Negara.

A. Biografi Kyai Sahal Mahfudz

Untuk memahami pemikiran seorang tokoh secara komprehensif maka juga harus memahami apa saja faktor yang mempengaruhi diri orang tersebut, baik dari internal atau eksternal dirinya. Karena itu penulis dalam bab ini akan menguraikan tentang aktifitas KH MA Sahal Mahfudz, baik posisinya sebagai kiai –yang mempunyai tanggung jawab mendidik santri—maupun sebagai tokoh masyarakat (rijal al-qaryah) yang bertanggung jawab membina (masyarakat di luar pesantren)

⁵⁶ Mahfudz, K.H.MA.Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial* (Yogyakarta : LKis Yogyakarta, 1994), xxxv

agar sejalan dengan tujuan syari'at Islam. Pembahasan ini mengharuskan penulis untuk mengetahui secara lebih jauh situasi sosial desa Kajen (tempat tinggal KH MA Sahal Mahfudh) khususnya, serta keberadaan KH. Sahal Mahfudhsendiri. Ini dimaksudkan untuk memberi gambaran secara komprehensif tentang sosok KH MA Sahal Mahfudh.

KH. Muhammad Ahmad Sahal Mahfudh, yang lebih dikenal dengan KH. Sahal MahfudhMahfudh (selanjutnya disebut KH MA Sahal Mahfudh) lahir pada tanggal 17 Desember 1937 di Kajen, Margoyoso, Kabupaten Pati.⁵⁷ Dia adalah putra ketiga Kiai Mahfudh Salam (w. 1944) dan Hj. Badriyah (1945) dan memiliki jalur nasab KH. Ahmad Mutamakin. Sebagaimana lazimnya putra kiai, saat kecil KH. Sahal MahfudhMahfudh mula-mula dibimbing oleh ayahnya sendiri selama 7 tahun, sebelum ayahnya meninggal. Satu tahun kemudian ibunya juga meninggal.⁵⁸ Sebagai keturunan kiai, ia bertanggung jawab terhadap perkembangan pesantren ayahnya.

Dengan kondisi masyarakat tradisional yang jumud ia mencoba memupuk dirinya dengan belajar ilmu-ilmu agama. Ketika Ia menginjak usia 6 tahun (1943), dia mulai belajar di Madrasah Ibtidaiyah Kajen Pati, lulus 1949. Kemudian dia melanjutkan belajar Tsanawiyah Matholiul Falah juga di Kajen, Pati, lulus 1953. Setelah itu, dia belajar di pesantren Bendo, Kediri, sampai 1957 di bawah asuhan Kiai Muhajir. Selanjutnya dari 1957-1960, dia belajar di Pesantren Sarang,

⁵⁷ Kajen merupakan sebuah desa kecil yang dihuni oleh belasan pesantren. Diantaranya pondok pesantren (PP) Matholi'ul Huda (KH Abdullah Salam telah wafat sekarang diganti ketiga putranya, PP Roudhatul Ulum (KH. Fayumi Munji), PP Salafiyah (KH Faqih Siroj sekarang meninggal diganti oleh putranya), PP APIK (Asrama Pelajar Kauman, KH Dzahwan), PP TPII (Taman Pendidikan Islam Indonesia, KH Muzammil Thahir), PP Manba'ul Huda (KH. Ma'mun Muhtar), PP Permata Al-Hikmah (KH. Ma'mun Muzayyin), PP Kauman (KH Umar Hasyim), PP Malakul Huda (KH MA Sahal Mahfudh, PP Pasarean (KH Nur Hadi), dan lain-lain.(lihat, Sumanto al-Qurtuby, KH. MA. Sahal Mahfudh Era Baru Fiqih Indonesia. Yogyakarta, Cermin. 1999, 120

⁵⁸ Sahal Mahfudh, Dokumentasi PP Maslakul Huda

Rembang, di bawah asuhan Kiai Zubair. Dalam pendidikan agama KH. Sahal MahfudhMahfudh banyak dipengaruhi oleh pemikiran Imam Syafi'i, Imam Asy'ari, dan Imam Ghozali, berdasarkan kitab-kitab yang diajarkan guru-gurunya, tetapi tidak ada satupun tokoh yang diidolakan karena tokoh memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Semua madarasah tempat

KH. Sahal Mahfudh belajar hanya memberikan pendidikan agama, dalam pendidikan umum hanya ia memperoleh dari kursus ilmu umum di Kajen yang berlangsung dari 1951- 1953.⁵⁹ Meskipun KH. Sahal Mahfudhdibesarkan dan pendidikan yang ditempuh dari pesantren serta sedikit tambahan kursus ilmu umum, tetapi dia telah berhasil meraih “Prestasi Intelektual” yang jauh dari ukuran pendidikannya. Banyak aktifitas yang telah digeluti, bahkan dia juga banyak memegang jabatan penting dari organisasi sosial keagamaan sampai jabatan akademik yang disandangnya.

Pada tahun 1958-1961 KH. Sahal Mahfu dhtelah menjadi guru di Pesantren Sarang Rembang, pada 1966- 1970 dia menjadi dosen pada kuliah Takhassus Fiqih di kajen, Pati; pada 1974-1976, dia menjadi dosen di Fakultas Tarbiyah UNCOK, Pati; Pada 1982-1985, dia menjadi dosen di Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, Semarang; mulai 1989, dia menjadi Rektor Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (INISNU) Jepara –sampai sekarang 2004.

Mulai 1988- 1990, dia menjadi kolomnis di majalah Aula, sedangkan mulai 1991 sampai sekarang, Ia menjadi kolomnis surat kabar Suara Merdeka. Di samping itu, dia juga malang melintang dalam berbagai forum ilmiah, baik sebagai panelis, pembahas utama, fasilitator, maupun pimpinan sidang. Dalam

⁵⁹ Mujamil Qomar, NU “LIBERAL” ; Dari Tradisionalisme Ahlussunnah ke Universalisme Islam,(Bandung, Mizan), 238

kapasitasnya sebagai intelektual dan tokoh agama KH. Sahal Mahfudh juga sering berkunjung ke luar negeri dalam rangka studi perbandingan, pada tahun 1983 atas sponsor USAID, dia berkunjung ke Filipina dan Korea Selatan untuk keperluan studi komparatif pengembangan masyarakat, dan berkunjung ke Tokyo, Jepang untuk meninjau Pusat Islam. Pada 1984 atas sponsor P3M, dia pergi ke Srilanka dan Malaysia untuk Studi Komparatif Pengembangan Masyarakat. Pada 1987, ia memimpin delegasi NU berkunjung ke Arab Saudi atas sponsor Dar al-Ifta' Riyadh. Pada tahun 1992, dia melakukan dialog ke Kairo, Mesir atas sponsor BKKBN Pusat. Pada tahun 1997, dia berkunjung ke Malaysia dan Thailand untuk kepentingan Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional (BPPN). Dalam tahun yang sama dia berkunjung ke Mesir dan Beijing.⁶⁰

KH. Sahal Mahfudh juga tercatat aktif mengabdikan di lingkungan Nahdlatul Ulama. Antara 1967-1975, dia sebagai Katib Syariah Partai NU Cabang Pati, pada 1968-1975, dia sebagai Ketua II Lembaga Pendidikan Maarif Cabang Pati, pada 1975-1985, dia menjadi wakil Ra'is NU Cabang Pati, pada 1988-1990, dia menjadi Koordinator Karesidenan LP. Ma'arif Cabang Pati.

Di Rabithah Ma'ahid Islamiyyah wilayah Jawa Tengah, dia sebagai wakil ketua selama 1977-1978. Pada 1980-1985, dia menjadi Ra'is Syuri'ah NU wilayah Jawa Tengah. Mulai 1984, dia menjadi Ra'is Syuri'ah PBNU. Kemudian Muktamar NU ke-30 di Pesantren Lirboyo, Kediri dia terpilih menjadi Ra'is Aam PBNU. Mulai 1991, dia menjadi Ketua Umum Majelis Ulama Indonesia Jawa Tengah (sekarang menjabat di MUI Pusat Jakarta).⁶¹ KH. Sahal Mahfudh sudah

⁶⁰ Mujamil Qomar, NU "LIBERAL" ; Dari Tradisionalisme Ahlussunnah ke Universalisme Islam, (Bandung, Mizan), 239

⁶¹ Sahal Mahfudh, Kompas, Minggu, 9 juni 2002, 4

10 tahun menjadi Rektor Institut Islam NU di Jepara.

B. Pemikiran Kyai Sahal Tentang Fiqih Sosial

Globalisasi dan komputerisasi yang serba canggih dan modern ini, cepat atau lambat akan mempengaruhi sikap dan pola perilaku masyarakat, termasuk bagaimana mereka menyikapi segala persoalan kehidupan baik yang bersentuhan dengan ideologi, hukum, ekonomi dan bahkan terhadap agama. Dari sinilah peradaban mengalami perubahan dan perkembangan dari masa ke masa. Saat itulah, hukum Islam (fiqih) akan dihadapkan pada dua pilihan.

Pertama, fiqih akan diberlakukan secara absolut, kaku dan mutlak tanpa kenal kompromi terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul, sehingga akhirnya fiqih akan mulai ditinggalkan oleh masyarakat. Hal itu dikarenakan fiqih belum dirasakan sebagai pemberi solusi atas persoalan yang sedang terjadi, dengan kata lain, fiqih kemudian menjadi sebuah aturan hukum yang “melangit” dan tidak membumi. *Kedua*, fiqih diberlakukan secara dinamis sekaligus mampu merespon permasalahan yang terjadi dalam masyarakat sesuai dengan dinamika yang berlangsung. Pendapat kedua inilah yang diikuti oleh KH MA Sahal Mahfudh.

Menurut KH MA Sahal Mahfudh, bagaimanapun juga, sampai saat ini fiqih adalah pilihan satu-satunya, dari pada harus mengungkung masyarakat dalam lingkaran klasifikasi halal dan haram, dosa dan pahala dan akhirnya adalah pilihan surga atau neraka. Sementara persoalan hidup yang menegaskannya semakin mengasingkan masyarakat dari ajaran-ajaran yang terus-menerus kita ulang untuk kemudian terus-menerus dilibas persoalan yang semakin berkembang

dari waktu ke waktu.⁶² Untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut menurut KH. Sahal Mahfudh dibutuhkan sosok ulama sebagaimana disyaratkan Imam Ghazali, lebih lanjut ia mengatakan, dalam kerangka straregis ini, dibutuhkan peran ulama yang sebagaimana dipersyaratkan Imam Ghazali, harus juga memenuhi persyaratan faqih fi masalih al-khalq, memahami dengan baik segi-segi kemaslahatan masyarakat. Persyaratan ini disandingkan dengan pemahaman yang baik dalam ilmu-ilmu agama, akan meletakkan seorang ulama dalam kedudukan pemberi inspirasi dan motivasi, pemberi pengaruh bagi terciptanya kehidupan yang seimbang dari sisi material maupun spiritual melalui motivasi keagamaan dan sosial yang bersinggungan langsung dengan problem nyata masyarakatnya.⁶³

Secara singkat, pemikiran KH. Sahal Mahfudh jika dipahami dari tulisan, karangan, fatwa dan pendapat-pendapatnya, dapat dikategorikan ke dalam pemikiran *sosial histories approach*, yakni seorang yang merespon persoalan-persoalan *waqi'iyah* yang aktual dan berupaya menjawab persoalan-persoalan dalam masyarakat dengan tanpa meninggalkan keotentikan teks-teks klasik (kitab kuning) dan nilai historisnya, tetapi juga mempertimbangkan dinamika yang terjadi dalam masyarakat yang sangat dinamis.⁶⁴

⁶² Sahal Mahfusdh, Re-orientasi Pemahaman Fiqih, Menyikapi Pergeseran Perilaku Masyarakat. Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Dosen Institut Hasyim Asy'ari, Jombang, tanggal 27 Desember 1994, 3-5

⁶³ Sahal Mahfusdh, Re-orientasi Pemahaman Fiqih, Menyikapi Pergeseran Perilaku Masyarakat. Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Dosen Institut Hasyim Asy'ari, Jombang, tanggal 27 Desember 1994, 5

⁶⁴ Kajen merupakan sebuah desa kecil yang dihuni oleh belasan pesantren. Diantaranya pondok pesantren (PP) Matholi'ul Huda (KH Abdullah Salam telah wafat sekarang diganti ketiga putranya, PP Roudhatul Ulum (KH. Fayumi Munji), PP Salafiyah (KH Faqih Siroj sekarang meninggal diganti oleh putranya), PP APIK (Asrama Pelajar Kauman, KH Dzahwan), PP TPII (Taman Pendidikan Islam Indonesia, KH Muzammil Thahir), PP Manba'ul Huda (KH. Ma'mun Muhtar), PP Permata Al-Hikmah (KH. Ma'mun Muzayyin), PP Kauman (KH Umar Hasyim), PP Malakul Huda (KH MA Sahal Mahfudh, PP Pasarean (KH Nur Hadi), dan lain-lain.(lihat, Sumanto al-Qurtuby, KH. MA. Sahal Mahfudh Era Baru Fiqih Indonesia. Yogyakarta, Cermin. 1999, 120

⁶⁴ Sahal Mahfudh, Dokumentasi PP Maslakul Huda, 83

Pemikiran KH. Sahal Mahfudh juga digolongkan oleh Mujamil Qomar pada tipe pemikiran yang eklektik responsif, integralistik dan divergen.⁶⁵ KH. Sahal Mahfudh dalam fatwanya sering mengedepankan aspek masalah. Terlebih lagi jika permasalahan tersebut mengalami jalan buntu di dalam menggunakan konsep fiqh yang baku dan kaku. Dengan demikian Sahal terkenal sebagai seorang kiai yang dinamis, modern, sekaligus seorang yang tradisional, klasik dan karismatik. Maka wajar bila KH. Sahal Mahfudh menjadi bagian dari “proyek” Neo-modernisme Islam Indonesia.⁶⁶ Maksudnya adalah, pemikiran KH. Sahal Mahfudh berusaha memadukan antara otentitas teks dengan realitas sosial yang dinamik dan antara wahyu yang transenden dengan konteks yang profan, pemikirannya pun disesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat pada masa sekarang. Dan jika dipahami, semua aktifitas sosial dan intelektualitas Sahal Mahfudz tidak bisa lepas dari koridor fiqh. Artinya, apa yang dilakukannya mempunyai landasan normatif yang bisa dipertanggungjawabkan secara hukum.

Perjumpaan dialektik antara agama dan kenyataan memang suatu hal yang tidak dapat dihindari. Maka, penghindaran perjumpaan dengan realitas sosial akan membuat agama stagnan dan kehilangan relevansi kemanusiaannya. Karenanya KH. Sahal Mahfudh memakai “jalan lain” dan harus merombak “doktrin” dan “tradisi” yang selama ini melekat dalam tubuh NU. Atau dalam bahasa fiqhnya diperlukan tajdid (pembaharuan). Telah menjadi diktum bahwa tajdid mempunyai wilayah yang sangat terbatas. Artinya, kualitas tajdid mesti dinilai dari konteks historisitas dan lokalitasnya. Bagi KH. Sahal, fiqh itu sudah semestinya bersifat

⁶⁵ Untuk lebih jelasnya, paparan tentang tipologi pemikiran cendekiawan NU, baca selengkapnya di Mujamil Qomar, NU Liberal, 248-262

⁶⁶ Untuk lebih jelasnya, paparan tentang tipologi pemikiran cendekiawan NU, baca selengkapnya di Mujamil Qomar, NU Liberal, x

sosial, karena ia merupakan hasil konstruksi fuqaha atas realitas sosial yang bertumpu pada sumber-sumber hukum. Oleh karena fiqih itu produk ijtihad, dengan sendirinya berdimensi sosial.⁶⁷

C. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul.

a) Dasar Filosofis

Dalam semangat kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang termaktub dalam Pembukaan UUD Republik Indonesia, maka diangkatlah nilai-nilai moral yang hidup dalam hati nurani setiap masyarakat sebagai individu guna mengarah kepada kehidupan yang bermartabat. Sudah menjadi kepelikan bersama atas terpeliharanya sikap-sikap bersifat amoral yang merendahkan martabat manusia itu sendiri yang mana juga sangatlah bertentangan dengan pondasi bangsa yang menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Pelacuran sebagai sikap amoral yang menjadi penyakit masyarakat di Indonesia atau bahkan di seluruh dunia, merupakan permasalahan yang telah mencapai pada tataran akar rumput sampai pada ujung daun kehidupan. Demi menciptakan suasana kondusif dalam masyarakat yang menjunjung tinggi budi pekerti sesuai dengan nilai-nilai masyarakat timur terlebih agama, mutlak dibutuhkan upaya baik yang bersifat preventif maupun represif yang terkait dengan degradasi moral.

⁶⁷ Untuk lebih jelasnya, paparan tentang tipologi pemikiran cendekiawan NU, baca selengkapnya di Mujamil Qomar, NU Liberal, 162

Upaya represif dapat diwujudkan dengan peraturan perundang-undangan yang mana memiliki kekuatan yang mengikat dan memaksa untuk dipatuhi dan memberi sanksi bagi para pelanggarnya. Berdasarkan kondisi tersebut maka mutlak diperlukan sebuah regulasi mengenai pelarangan tempat pelacuran demi terwujudnya keharmonisan nilai di tengah masyarakat.

b) Dasar Yuridis

Bermula pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam pasal 136 ayat 2 yang mendalilkan :

“Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.”

Maka suatu daerah otonom memiliki hak guna membentuk suatu peraturan daerah yang merupakan cerminan dari ciri khas masing-masing daerah. Lebih keatas lagi peraturan daerah ini termaktub dalam amanat pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berisi hierarki susunan perundang-undangan.

Usaha-usaha *non-penal* dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali diseluruh sektor kebijakan sosial. Tujuan utama dari usaha-usaha *non-penal* itu adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh *preventif* terhadap kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan *preventif* yang *non-penal* itu sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis, memegang posisi kunci yang harus di intensifkan dan di efektifkan.

Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya merupakan bagian integral dari usaha perlindungan

masyarakat (*Sosial Defence*) dan usaha mencapai kesejahteraan masyarakat (*Sosial Welfare*). Oleh karena itu, wajar pulalah apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*Sosial Policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi, di dalam pengertian "*Sosial Policy*" sekaligus tercakup di dalamnya "*Sosial Welfare Policy*" dan "*Sosial Defence Policy*".

c) Dasar Sosiologis

Pelacuran yang juga akrab dijuluki Prostitusi ini sejatinya bukanlah hal baru dalam belantika persoalan di tengah masyarakat. Prostitusi ini sendiri juga kerap dikatakan beriring sejalan dengan kemajuan kehidupan suatu daerah, jadi dapat juga dikatakan sebagai *life style*. Pelacuran diruntut dari segi historis dapat dilacak pada zaman kerajaan Jawa, dimana pada masa tersebut wanita memiliki peran feodal⁶⁸, pada era kerajaan kuasa seorang raja amatlah luas dari membentuk suatu hukum, menegakan suatu keadilan dimana semua rakyat mutlak untuk mentaatinya.

Kekuasaan raja juga tercemin dari banyaknya selir, beberapa orang selir tersebut adalah putri bangsawan yang diserahkan kepada raja sebagai tanda kesetiaan sebagian pula merupakan persembahan dari kerajaan lain, ada juga selir yang berasal dari lingkungan keluarganya dengan maksud agar keluarga tersebut mempunyai keterkaitan dengan keluarga istana⁶⁹. Semakin banyak jumlah seorang

⁶⁸ Terence Hull, *et.al.*, "Prostitution in Indonesia (Its History and Evolution)", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, 4

⁶⁹ "Sekilas Sejarah Pelacuran di Indonesia", www.rehsos.depsos.go.id diakses tanggal 14 November 2011

selir maka bertambah kuat pula posisi raja di mata masyarakat⁷⁰, hal itu dapat pula dikategorikan bahwa dukungan politik kepada raja juga sangat kuat. Status seorang perempuan pada masa itu layaknya seperti suatu barang atau upeti kepada sang raja. Lebih terorganisasi lebih profesional lagi adalah saat zaman kependudukan Belanda. Yaitu dengan dikenalnya sistem perbudakan tradisional dan perseliran yang dilaksanakan demi memuaskan *syahwat* masyarakat Eropa.

Hal ini diakibatkan banyaknya pemuda yang masih berstatus bujang dari negara Eropa tersebut guna dikirim ke Indonesia, sehingga permintaan akan kebutuhan *jasa haram* ini semakin membludak. Lacurnya, banyak pula warga pribumi yang memang sukarela melakukannya, banyak keluarga yang menjual anak puterinya demi mendapat imbalan dari pengguna jasa mereka tersebut.

Prostitusi ini sendiri bermula dari bahasa latin yaitu *pro-stituere* atau *pro-staure* yang berdefinisi membiarkan sendiri berbuat zina, melakukan persundalan, pencabulan, pergendakan⁷¹. Sedang definisi yang diberikan oleh P. J. de Bruine Van Amstel adalah penyerahan diri dari wanita kepada banyak laki-laki dengan banyak pembayaran.⁷²

Dalam dunia prostitusi terdapat satu peran yang amat penting yaitu *germo* atau juga mucikari, seorang mucikari ini dapat juga seorang wanita ataupun seorang pria. Mucikari adalah orang yang pekerjaannya memudahkan atau memungkinkan orang lain (laki-laki) untuk mengadakan hubungan kelamin dengan pihak ketiga (wanita) yang lewat dengan cara kerja ini sang *germo* mendapatkan hasil yang

⁷⁰ Terence Hull, *et.al.*, "Prostitution in Indonesia (Its History and Evolution)", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, 2

⁷¹ Kartini Kartono, "Pathologi Sosial I", CV. Rajawali Press, Jakarta, 1981, 203

⁷² Kartini Kartono, "Pathologi Sosial I", CV. Rajawali Press, Jakarta, 1981, 203

diperoleh wanita dari laki-laki yang menyetubuhinya.⁷³ Pelbagai alasan muncul perihal terjerumusnya seseorang wanita masuk dalam dunia pelacuran, salah satu alasan klasik yang sering muncul adalah permasalahan ekonomi. Namun menurut studi, motif yang melatar belakangi pelacuran adalah :

- a. Adanya kecenderungan melacurkan diri pada banyak wanita untuk menghindarkan diri dari kesulitan hidup dan mendapatkan kesenangan melalui jalan pendek, kurang pengertian, kurang pendidikan dan buta huruf, sehingga menghalalkan pelacuran.
- b. Adanya nafsu-nafsu seks yang *abnormal*, tidak terintegrasi dalam kepribadian dan kerolayan seks. Histeris dan hiper seks, sehingga tidak merasa puas mengadakan relasi seks dengan satu pria/suami.
- c. Tekanan ekonomi, faktor kemiskinan; adanya pertimbangan-pertimbangan ekonomis untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya dalam usaha mendapatkan status sosial yang lebih baik.
- d. Aspirasi materiil yang tinggi pada wanita dan kesenangan ketamakan terhadap pakaian-pakaian indah dan perhiasan mewah. Ingin hidup bermewah-mewah, namun malas bekerja (*hedonisme*).
- e. Terkena bujuk rayuan kaum laki-laki dan para calo; terutama yang menjanjikan pekerjaan-pekerjaan terhormat dengan gaji tinggi misalnya sebagai pelayan toko, bintang film, peragawati dan lain-lain. Namun pada akhirnya gadis-gadis tersebut dengan kejamnya dijebloskan ke dalam bordil-bordil dan rumah-rumah pelacuran.

⁷³Tjahjo Purnomo, *et.al.*, "Membedah Dunia Pelacuran Surabaya Kasus Kompleks Pelacuran Gang Dolly", PT. Grafiti Pers, Yogyakarta, 1982, 11

- f. Banyaknya stimulasi seksual dalam bentuk; film-film biru, gambar-gambar porno, bacaan cabul, geng-geng anak muda yang mempraktekkan relasi seks dan lain-lain.
- g. Penundaan perkawinan jauh sesudah kematangan biologis, disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan standar hidup yang lebih tinggi.
- h. Disorganisasi dan disintegrasi dari kehidupan keluarga, *broken home*, ayah atau ibu tiri, kawin lagi atau hidup bersama dengan partner lain, sehingga anak gadis merasa sangat sengsara batinnya, tidak bahagia, memberontak, lalu menghibur diri terjun dalam dunia pelacuran.
- i. Ajakan teman-teman sekampung/sekota yang sudah terjun terlebih dahulu dalam dunia pelacuran/prostitusi.
- j. Adanya hubungan seks yang normal tapi tidak dipuaskan oleh suami. Misalnya suami sakit impoten, lama menderita sakit.
- k. Pengalaman-pengalaman traumatis dan *shock mental*. Misalnya gagal dalam bercinta atau perkawinan dimadu, ditipu sehingga muncul kematangan seks yang terlalu dini dan abnormalitas seks.⁷⁴

Prostitusi dikaji dalam *victimologi* sering juga disebut sebagai kejahatan tanpa korban (*victimless crime*), hal ini karena yang bersalah adalah korban, karena ia juga sebagai pelaku.⁷⁵ Maka dari itu teramat perlu guna terbentuknya suatu peraturan daerah yang mana dapat sebagai landasan hukum demi terciptanya

⁷⁴ Fitria Yuliatwati Lokollo, "Studi Kasus Wanita Pekerja Seksual Tidak Langsung Dalam Pencegahan IMS, HIV dan AIDS di Pub dan Karaoke, Café, Diskotik di Kota Semarang", Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Promosi Kesehatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, 17-18

⁷⁵ Ibnu Subarkah, Materi mata kuliah Victimologi dan Penologi, Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, 2010

kondisi masyarakat yang kembali bermoral. Dengan terbentuknya peraturan daerah tersebut cita tertib masyarakat akan dapat tertimbulkan, karena salah satu tugas hukum adalah sebagai alat perekayasa sosial atau yang sering pula disebut *Law as a tool of sosial engineering*. Maka diharapkan dengan lahirnya sebuah Peraturan Daerah yang mengatur akan hal itu pola pikir masyarakat pengguna jasa prostitusi ini dapat dirubah menjadi lebih sehat.⁷⁶

D. Konsep Hukum Lokalisasi Prostitusi Antara Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz

Dari perspektif fikih, lokalisasi prostitusi hukumnya boleh. Bagaimana bisa? Dalam Nuansa Fiqh Sosial, KH. Sahal Mahfudz memberi jawaban menarik. Kata Kiai Sahal, prostitusi jelas dilarang agama. Tapi sebagai persoalan sosial yang kompleks, prostitusi tak akan musnah hanya dengan diharamkan. Dalam kondisi demikian, terdapat dua pilihan yang sama-sama membawa kerusakan (mafsadah): atau membiarkan prostitusi menyebar secara gelap di masyarakat dan tak terkontrol, atau melokalisirnya sehingga bisa dikontrol. Kaidah fikih mengajarkan, *idza ta'aradha mafsadatani ru'iya a'zhamuhuma dhararan bi irtikabi akhaffihima*, bila ada dua pilihan yang sama-sama mengandung mafsadah, yang lebih ringanlah yang mesti dipilih. Atas dasar itulah Kiai Sahal berpendapat lokalisasi pekerja seks komersial bisa dibenarkan.⁷⁷

Sebenarnya, kalau acuannya kitab-kitab tentang kaidah fikih (qawa'id al fiqh), pendekatan frontal yang hitam putih terhadap kasus fikih justru jarang ditemukan.

⁷⁶ Naskah Akademik Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul.

⁷⁷ Mahfudz, K.H.MA.Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial* (Yogyakarta : LKis Yogyakarta, 1994), xlii-xliii

Yang lazim malah penekanan tentang pentingnya memperhitungkan kompleksitas masalahnya. Ada setidaknya tiga kaidah fikih yang menunjukkan hal itu.

Pertama, kaidah tentang *daf'ul masholih wa dar ul mafasid*, keharusan menghilangkan kerusakan (dharar), baik terhadap diri sendiri maupun orang lain. Namun usaha menghilangkan kerusakan tak boleh dengan cara-cara yang merusak. Tak boleh juga melahirkan kerusakan baru. Dengan kata lain, yang perlu ditimbang bukan hanya isi hukumnya, tapi juga ongkos sosial dan solusi terhadap masalahnya. Dan seperti digambarkan dalam kasus lokalisasi di atas, terhadap sesuatu yang haram pun kita tak bisa langsung membumi hanguskannya begitu saja.⁷⁸

Kedua kaidah yang berbunyi "*daf'ul mafasid muqoddamun 'ala jalbil mashoolih*", menolak mafsadah didahulukan daripada meraih maslahat. Dalam konteks lokalisasi prostitusi lebih ditekankan pada penolakan kerusakan, semisal penyebaran HIV/AIDS, prostitusi berceceran dimana-mana, degradasi moral pemuda,dll. Jika dalam kaidah ini memandang pelarangan lokalisasi prostitusi dianggap masalah, tentu harus sudah mengkaji tentang ukuran kemaslahatan tersebut. Dijelaskan oleh Imam Ghazali dalam *al-mustasfa*⁷⁹, Imam Al-Syatibi dalam *al-mufaqqat*⁸⁰ dan ulama' seperti Abu Zahrah, Abdul Wahab Khalaf, yaitu pertama, kemaslahatan harus sesuai dengan *maqasid al-sari'ah*. Kedua,

⁷⁸ Akmad Sahal, Kyai Sahal dan Realisme Fiqh, di muat di majalah Tempo

⁷⁹ Al-Ghazali, Al Mustasfa min Ilm al-Ushul,(Mesir : t.pn,tt.), 2

⁸⁰ Abu Ishaq Al-Syatibi, al-muwafaqat fi Ushul al-Syariah ,(tt.Maktabah Al-tijariyah,tt),Juz II, 8-38

kemaslahatan itu harus meyakinkan. Ketiga, kemaslahatan itu membawa kemudahan bukan membawa kesulitan.⁸¹

Sedangkan kaidah kedua berbunyi , *al- adatu al- muhakkamah*, budaya setempat bisa menjadi dasar hukum. Alih-alih memberangus tradisi lokal, hukum Islam justru mengakomodasinya. Kaidah ini meniscayakan adanya keragaman fikih, mengingat budaya lokal umat Islam juga beragam. Artinya, fikih yang cocok berlaku buat orang Islam Indonesia adalah “ fikih Indonesia,” sebagaimana yang cocok buat kaum Muslim Arab adalah “fikih Arab.” Mungkin inilah yang dimaksud Gus Dur sebagai “pribumisasi Islam.”

Menurut Ketua Pengurus Pusat Lembaga Kesehatan Nahdlatul Ulama (LKNU) dr Imam Rajidi SpOG, perkataan beliau ketika menyetujui lokalisasi prostitusi seperti ini “Kalau dilokalisir, lama-lama pelacurnya akan habis dengan sendirinya.” Pernyataan tersebut dilontarkannya ketika jumpa pers Pertemuan Evaluasi Program Penanggulangan HIV dan AIDS di Jakarta.

Efek negatif perzinaan dapat dikurangi dengan terwujudnya lokalisasi prostitusi. Namun justru terdapat anggapan bahwa hal tersebut sama dengan menghalalkan adanya perzinaan. Sebagaimana yang dilontarkan oleh KH Abdusshomad Buchori, Ketua MUI Jatim, “Tidak ada alasan mendasar untuk tidak menutup kawasan pelacuran. Sebab daerah pelacuran dapat dipastikan sebagai sarang menjamurnya penyakit kelamin seperti HIV dan AIDS.”

Berbeda dengan peraturan daerah yang diterapkan di berbagai daerah khususnya Kota Malang. Peraturan daerah dalam proses pembuatannya sesuai

⁸¹ Akhmad Jazuli, Kaidah-kaidah fiqh, Kencana, 29

dengan teori pembentukan peraturan daerah, harus di dasari oleh landasan sosiologis, filosofis dan yuridis.

Sebagai landasan sosiologis jelas lokalisasi dilarang berdasarkan Prostitusi ini sendiri juga kerap dikatakan beriring sejalan dengan kemajuan kehidupan suatu daerah, jadi dapat juga dikatakan sebagai *life style*.⁸² Pelacuran diruntut dari segi historis dapat dilacak pada zaman kerajaan jawa, dimana pada masa tersebut wanita memiliki peran feodal⁸³, pada era kerajaan kuasa seorang raja amatlah luas dari membentuk suatu hukum, menegakan suatu keadilan dimana semua rakyat mutlak untuk mentaatinya.

Kekuasaan raja juga tercemrin dari banyaknya selir, beberapa orang selir tersebut adalah putri bangsawan yang diserahkan kepada raja sebagai tanda kesetiaan sebagian pula merupakan persembahan dari kerajaan lain, ada juga selir yang berasal dari lingkungan keluarganya dengan maksud agar keluarga tersebut mempunyai keterkaitan dengan keluarga istana⁸⁴. Semakin banyak jumlah seorang selir maka bertambah kuat pula posisi raja di mata masyarakat.⁸⁵ Hal itu dapat pula dikategorikan bahwa dukungan politik kepada raja juga sangat kuat. Status seorang perempuan pada masa itu layaknya seperti suatu barang atau upeti kepada sang raja. Lebih terorganisasi lebih profesional lagi adalah saat zaman kependudukan Belanda. Yaitu dengan dikenalnya sistem perbudakan tradisional dan perseliran yang dilaksanakan demi memuaskan *syahwat* masyarakat Eropa.

⁸² Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul Kota Malang

⁸³ Terence Hull, *et.al.*, "Prostitution in Indonesia (Its History and Evolution)", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, 4

⁸⁴ "Sekilas Sejarah Pelacuran di Indonesia", www.rehsos.depsos.go.id diakses tanggal 14 November 2011

⁸⁵ Terence Hull, *et.al.*, "Prostitution in Indonesia (Its History and Evolution)", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, 2

Hal ini diakibatkan banyaknya pemuda yang masih berstatus bujang dari negara Eropa tersebut guna dikirim ke Indonesia, sehingga permintaan akan kebutuhan *jasa haram* ini semakin membludak. Lacurnya, banyak pula warga pribumi yang memang sukarela melakukannya, banyak keluarga yang menjual anak puterinya demi mendapat imbalan dari pengguna jasa mereka tersebut.

Secara filosofis Pelacuran sebagai sikap amoral yang menjadi penyakit masyarakat di Indonesia atau bahkan di seluruh dunia, merupakan permasalahan yang telah mencapai pada tataran akar rumput sampai pada ujung daun kehidupan.

Demi menciptakan suasana kondusif dalam masyarakat yang menjunjung tinggi budi pekerti sesuai dengan nilai-nilai masyarakat timur terlebih agama, mutlak dibutuhkan upaya baik yang bersifat preventif maupun represif yang terkait dengan degradasi moral. Upaya represif dapat diwujudkan dengan peraturan perundang-undangan yang mana memiliki kekuatan yang mengikat dan memaksa untuk dipatuhi dan memberi sanksi bagi para pelanggarnya. Berdasarkan kondisi tersebut maka mutlak diperlukan sebuah regulasi mengenai pelarangan tempat pelacuran demi terwujudnya keharmonisan nilai di tengah masyarakat.⁸⁶

Secara yuridis bermula pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam pasal 136 ayat 2 yang mendalilkan :

“Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.”

⁸⁶ Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Pembuatan Cabul Kota Malang.

Maka suatu daerah otonom memiliki hak guna membentuk suatu peraturan daerah yang merupakan cerminan dari ciri khas masing-masing daerah. Lebih keatas lagi peraturan daerah ini termaktub dalam amanat pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berisi hierarki susunan perundang-undangan.⁸⁷

Selebihnya terdapat di berbagai pasal KUHP. Seperti pasal 296 KUHP yang berbunyi:

“Barang siapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain untuk orang lain dan menjadikannya pencaharian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak lima belas ribu rupiah.”

Sesuai landasan yuridis, sosiologis dan filosofi diatas maka peraturan daerah Kota Malang Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul di buat, berbeda terbalik dengan pemikiran Kyai Sahal yang membolehkan lokalisasi prostitusi melalui kaidah-kaidah fiqhiyah yang kontekstual dan juga berbicara tentang kerusakan dan kemaslahatan umat.

1.1 Tabel dasar pertimbangan hukum antara Fiqih Sosial Kyai Sahal dan Perda Kota Malang.

<p style="text-align: center;">Fiqih Sosial Kyai Sahal Dalam Melihat Lokalisasi</p>	<p style="text-align: center;">Perda Kota Malang Nomor 08 Tahu 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>idza ta'aradha mafsadatani ru'iya a'zhamuhuma dhararan bi irtikabi akhaffihima</i> , bila ada dua pilihan yang sama-sama mengandung mafsadah, yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam pasal 136 ayat 2 • pasal 296 KUHP yang berbunyi, <i>“barang siapa dengan</i>

⁸⁷ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 12 Tahun 2011.

<p>lebih ringanlah yang mesti dipilih.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “<i>daf’ul mafasid muqoddamun ‘ala jalbil mashoolih</i>”, menolak mafsadah didahulukan daripada meraih maslahat • <i>al- adatu al- muhakkamah</i>, budaya setempat bisa menjadi dasar hukum. Alih-alih memberangus tradisi lokal, hukum Islam justru mengakomodasinya. 	<p><i>sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain untuk orang lain dan menjadikannya pencaharian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak lima belas ribu rupiah.”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Landasan Sosiologis dan Filosofis Lokalisasi Prostitusi
--	---

E. Dasar Pertimbangan Hukum antara Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang dan Fiqh Sosial Kyai Sahal Mahfudz

Dalam Fiqh sosial Kyai Sahal Mahfud yang berpendapat bahwa lokalisasi prostitusi itu dibolehkan guna mencegah kerusakan. Beliau menggunakan dasar-dasar pengambilan hukum melalui beberapa kaidah-kaidah Fiqh yang sudah di ungkap oleh penulis diatas. Dengan metode ijtihad beliau bahwa fiqh dijadikan control sosial dan rekayasa sosial, bukan semata-mata dilakukan formalisasi Syariah, tapi lebih menekankan pada ke elastisan fiqh itu sendiri seiring berkembangnya zaman.

Dasar pertimbangan kyai Sahal Mahfudz membolehkan lokalisasi prostitusi yaitu, Pertama, Kyai Sahal memakai dalil Al-Qur’an tentang larangan zina dan beberapa Hadits yang melarang zina, *Laa taqrobu zina*, jangan mendekati zina untuk dijadikan landasan bahwa prostitusi itu jelas hukumnya haram. Sedangkan dalam membolehkannya lokalisasi prostitusi yang menggunakan kaidah fiqh menolak kerusakan, Kyai Sahal melihat bahwa lokalisasi prostitusi jika dilarang maka banyak kerusakan seperti, penyebaran HIV/AIDS, semakin banyaknya praktek prostitusi. Seperti yang dipaparkan di

batsul masail NU yang juga membolehkan adanya lokalisasi prostitusi, untuk mencegah penyebaran penyakit.

Kedua, dasar membolehkannya lokalisasi prostitusi yaitu kemudahan mengontrol masalah sosial prostitusi. Jika lokalisasi dibolehkan maka akan lebih mudah mengontrol dan membina. Mengontrol agar tidak tersebar luas dan juga membina untuk mengentas konflik sosial prostitusi sedikit demi sedikit melalui pendekatan kultural keagamaan.

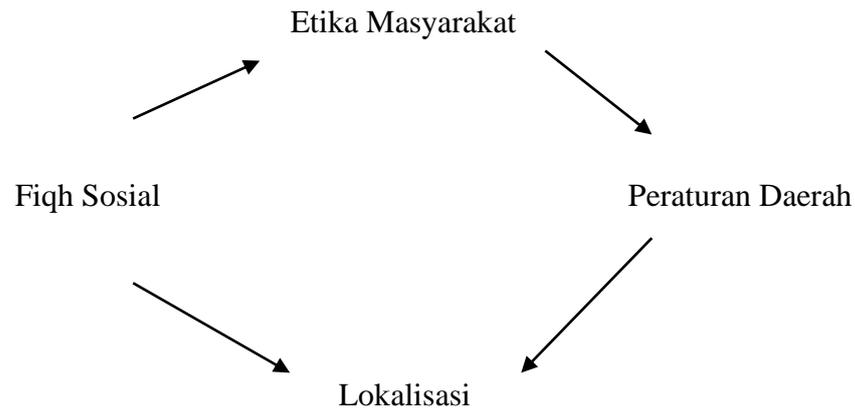
Sedangkan peraturan daerah Kota Malang Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul lebih mengedepankan pandangan masyarakat luas. Pertama, dalam landasan pembuatan aturan lebih mengatur pada patuh etika dan norma agama. Padahal secara yuridis dalam pasal 6 UUP3 tentang materi muatan perundang-undangan harus mengandung 10 asas, salah satunya pengayoman.⁸⁸ Disini terjadi perbedaan mendasar antara Fiqh Sosial dan peraturan daerah dalam mengambil dasar hukum. *Pertama*, Fiqh Sosial berani menerobos etika masyarakat sedangkan peraturan daerah justru masih saklek dengan mengedepankan etika masyarakat padahal masyarakat masih belum banyak mengetahui bagaimana prostitusi diluar lokalisasi.

Berbagai literatur yang meneliti tentang lokalisasi prostitusi menyebutkan bahwa dampak dilarangnya lokalisasi prostitusi justru semakin banyak tempat-tempat ilegal yang dipergunakan transaksi prostitusi. Dalam hal ini masyarakat masih awam dengan kondisi seperti ini yang akhirnya membuat pandangan masyarakat selalu negative dan tidak bisa menerima lokalisasi prostitusi. Mungkin

⁸⁸ Hamzah halim dan Kemal Redindo, Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah, (Kencana),Jakarta,2009, 37-38

masyarakat yang sebagian sudah paham sehingga banyak juga yang berpendapat lokalisasi prostitusi harus tetap dilegalkan.

Jika digambarkan melalui bagan perbedaan dasar pengambilan hukum sebagai berikut.



Etika Masyarakat dijadikan dasar dalam membuat peraturan daerah sedangkan dalam fiqh sosial justru mampu mengontrol dan merekayasa etika masyarakat, yang mana masyarakat Kota Malang mayoritas Islam sehingga dengan menggunakan pendekatan – pendekatan kultural akan lebih diterima dimasyarakat.

Kedua, antara fiqh sosial dan Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang berbeda konsep dalam mengkaji solusi. Dalam fiqh sosial menganggap bahwa dengan dilegalkannya lokalisasi prostitusi justru akan lebih mudah mengontrol para pelaku prostitusi dan melakukan pendekatan kultur untuk pelan-pelan mengentas konflik tersebut. Menurut penulis dari beberapa hasil diskusi dengan para pelaku prostitusi, justru ketika lokalisasi di larang malah mereka asik dengan sosial media, internet, dan tempat-tempat sembarangan dan

jaringan prostitusinya semakin masif, disinilah maksud Kyai Sahal untuk lebih baiknya melokalisir agar faktor budaya prostitusi, kesehatan, ekonomi, pendidikan, lebih mudah dikontrol dan dibina.

Berbeda dengan Perda Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang yang melarang lokalisasi prostitusi. Dalam aplikasinya justru peraturan daerah hanya dijadikan formalitas saja. Penerapan peraturan daerah yang mana dalam aturan disebutkan bahwa tempat-tempat yang mencurigakan adanya transaksi prostitusi itu tidak dibolehkan adanya, justru tidak ditindak lanjuti, missal tempat karaoke yang menyediakan jasa wanita bernyanyi (purel) yang juga dapat dilakukan transaksi prostitusi itu malah pemerintah daerah memberikan ijin bangunan.⁸⁹ Artinya perda larangan lokalisasi prostitusi ini justru banyak menimbulkan mudhorot yang lebih besar sehingga dikatakan bahwa, hukum atau aturan yang sudah di cetuskan belum bisa mempengaruhi secara signifikan mencegah kegiatan tersebut.

Itulah diatas beberapa perbedaan yang sangat urgent yang diungkap oleh penulis, sehingga masyarakat akan lebih tau mana yang seharusnya dilakukan dalam menangani permasalahan lokalisasi prostitusi.

Tabel Perbedaan dasar pengambilan hukum antara Fiqih Sosial Kyai Sahal dan Perda Kota Malang

Fiqih Sosial Kyai Sahal Dalam Melihat Lokalisasi	Perda Kota Malang Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul
<ul style="list-style-type: none"> • berani menerobos etika masyarakat • dilegalkannya lokalisasi prostitusi justru akan lebih 	<ul style="list-style-type: none"> • saklek dengan mengedepankan etika masyarakat padahal masyarakat masih belum banyak mengetahui bagaimana

⁸⁹ Studi analisis beberapa tempat hiburan malam Di Kota Malang (karaoke dan panti pijat).

<p>mudah mengontrol para pelaku prostitusi dan melakukan pendekatan kultur untuk pelan-pelan mengentas konflik</p>	<p>prostitusi diluar lokalisasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • melarang lokalisasi prostitusi dengan alasan agar tidak merusak moral masyarakat
--	--

F. Konstruk Hukum yang Relevan Terhadap Lokalisasi Prostitusi Di Kota Malang

Melalui kajian fenomenologis dan sosiologis tentang lokalisasi prostitusi perlu adanya solusi yang bersifat yuridis (tertulis). Tentu dalam hal ini penulis menggunakan pisau analisis kajian-kajian normatif empiris yang menggunakan metode komparatif untuk mengambil solusi terbaik antara kedua pendapat diatas, baik dari Fiqih Sosial maupun Peraturan Daerah Kota Malang.

Dalam menyelesaikan konflik sosial terhadap lokalisasi prostitusi yang bersentuhan dengan masyarakat perlu adanya rumusan teori pendekatan moral terhadap hukum dan sosiologi hukum. *Focal concern*-nya adalah dasar moral dari hukum dan *validity of law*-nya adalah ketaatan hukum dengan etika eksternal atau nilai-nilai moral. Sedangkan sosiologi hukum focal concern-nya adalah hukum dan perilaku sosial, dan *validity of law*-nya adalah pengaruh hukum terhadap masyarakat⁹⁰ Dalam menyelesaikan konflik sosial lokalisasi prostitusi harus memperhatikan bagaimana moral didalam hukum dan juga kehidupan masyarakat (kehidupan pelaku prostitusi). Hukum melalui perundang-undangan tidak boleh saklek melarang atau membolehkan adanya lokalisasi prostitusi. Jika fiqih sosial lebih memberikan pandangan dengan dampak pelarangan lokalisasi justru sebaliknya peraturan daerah memberikan dampak negative nya jika lokalisasi prostitusi di legalkan.

⁹⁰ Achmad Ali, "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Kencana, Jakarta, cet. 1, 19

Lokalisasi prostitusi tidak akan bisa di selesaikan selama pelaku prostitusi masih banyak. Penulis mengamati belum ada peraturan untuk melarang kegiatan prostitusi. Selama ini hanya di atur tentang larangan tempat dan pelaku (fasilitator). Dalam kajian fiqih sosial menggambarkan adanya larangan zina, tapi kondisi riil perundang-undangan belum ada aturan larangan zina. Apa perlu diatur dalam perundang-undangan mengenai larangan zina? Tunggu dulu jawabannya akan di ulas penulis nanti di bawah.

Semakin maraknya kegiatan prostitusi karena semakin menjajikan di tingkat perekonomiannya. Berbagai literature menggambarkan bahwa penyebab pelaku prostitusi adalah faktor ekonomi yang terbanyak. Banyak Negara-negara barat yang melegalkan lokalisasi prostitusi untuk menjadikannya pendapatan Negara.⁹¹ Kota Malang dalam hal ini belum memberikan solusi yang transformative dalam penyelesaian lokalisasi prostitusi. Kota Malang merupakan cerminan kecil dari kondisi-kondisi di daerah seluruh Indonesia.

Solusi hukum dalam menyelesaikan lokalisasi prostitusi perlu adanya komparasi dari konsep fiqih sosial dan peraturan daerah Nomor 08 Tahun 2005 Kota Malang. Fiqih sosial sebagai kajian sosiologis dan peraturan daerah sebagai kajian fenomenologis – yuridis. Berikut konsep yang di tawarkan oleh penulis dalam memberikan solusi hukum terhadap lokalisasi prostitusi.

Pertama, Fiqih sosial merupakan pandangan secara subyektif Kyai Sahal dengan menggunakan pendekatan fenomenologis ditengah ketidak pahaman masyarakat. Fiqih sosial hanya mampu memberikan pandangan secara kajian

⁹¹ Studi Analisis Berbagai Negara yang Melegalkan Lokalisasi Prostitusi.

fihiyyah keislaman sebagai pertimbangan dalam regulasi peraturan lokalisasi prostitusi tidak bersifat mengikat.

Kedua, Peraturan daerah Kota Malang yang secara landasan sosiologis filosofis, dan yuridisnya kurang menggunakan literatur kondisi segala elemen di masyarakat dan kurangnya mengkaji dampak negatif pelarangan lokalisasi prostitusi menyebabkan pelarian pelaku prostitusi berada dimana-mana dan membawa kerusakan lebih banyak. Dalam pembuatan aturan ada berbagai hal yang menjadi dasar pertimbangan salah satunya kebaikan bagi semuanya dan tentunya perda juga bersifat mengikat sehingga harus di godok dengan menggunakan kacamata pro kontra pandangan terhadap masyarakat lokalisasi prostitusi.

Dari sini penulis menganalisis akan timbul masalah di masyarakat yang kontra dengan dilegalkannya lokalisasi prostitusi. Hal itu tidak akan jadi masalah jika dalam proses legalitasnya jelas. *Pertama*, memasukkan nilai-nilai kultur yang ada dalam fiqih sosial, semisal dengan melegalkan lokalisasi prostitusi, juga disertakan beberapa kegiatan baik dari segi ekonomi, kesehatan, dan keagamaan.

Kedua, membuat pula aturan tentang larangan terhadap lokalisasi prostitusi illegal. Sanksi nya di pidanakan berat. Gunanya agar lokalisasi prostitusi benar-benar terlokalisir. Jika tidak ada larangan tersebut maka akan banyak tercipta lokalisasi-lokalisasi illegal di Kota Malang.

Ketiga, dalam memberlakukan atau efektivitas aturan perlu adanya batasan dalam kehidupan lokalisasi prostitusi. Penulis menggambarkan bahwa lokalisasi prostitusi di wujudkan seperti penjara bagi pelaku prostitusi, baik di dalam maupun di luar (lelaki hidung belang). Tidak akan bisa sembarangan masuk tanpa

melakukan sebuah kesalahan. Berdasarkan fiqih sosial dengan melegalkan lokalisasi prostitusi berpendapat karena prostitusi tidak akan bisa di berhentikan, sedangkan perda Kota Malang melalui kajian sosiologis dan yuridis hanya melarang tempatnya agar mengurangi pelakunya. Dari pandangan keduanya itu saling melengkapi baik dari kondisi sosiologis dan yuridis. Jika dalam perda dilarang tempatnya, maka perlu di bolehkan tempatnya tetapi diwujudkan nilai pendekatan kultur terhadap lokalisasi prostitusi, serta memberikan batasan-batasan yang seolah-olah melarang pelaku baru. Batasan tersebut guna mencegah kerusakan yang akan terjadi dari dalam lokalisasi ke luar lokalisasi prostitusi. Batasan itu berbentuk regulasi peraturan, baik undang- undang atau pun peraturan daerah, misal; pelaku prostitusi dikenai sanksi pidana berat bagi yang berada di luar lokalisasi prostitusi. Hal ini akan mampu mencegah dan mengurangi pelaku prostitusi di luar lokalisasi prostitusi, dan secara perlahan akan masuk di dalam lokalisasi prostitusi. Jika sudah masuk dalam lokalisasi prostitusi maka semakin mudah proses pengentasannya.

Keempat, kegiatan-kegiatan pengentasan dalam lokalisasi prostitusi. Jika sudah dilakukan pelokalisiran total dengan antisipasi hukum kegiatan prostitusi illegal maka dalam proses pengentasannya akan lebih mudah. Dengan menggunakan kultur fiqih sosial berbasis kegiatan kegamaan, dan juga penyadaran-penyadaran, serta pembelajaran ekonomi yang kreatif (melatih soft skill pelaku prostitusi). Dengan sendirinya mereka akan keluar dari lokalisasi jika sudah merasa jenuh dan mampu menanggulangi persoalannya sendiri.

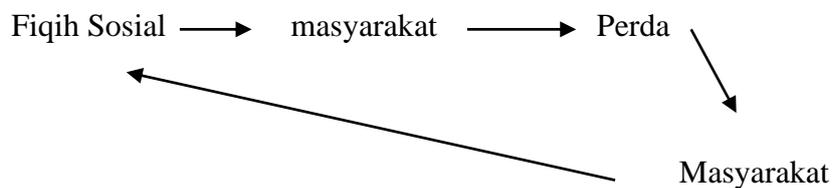
Keempat tawaran tersebut merupakan hasil dari komparasi fiqih sosial dan peraturan daerah. Dalam merekonstruksi gejala sosial perlu adanya regulasi yang

jelas yang bersifat moderat dalam menyikapi kondisi sosial masyarakat. Regulasi itu menggunakan antispasi-antisipasi hukum melalui analisis kegiatan masyarakat yang akan terjadi pasca pemberlakuan aturan.

Bagan Solusi Hukum Lokalisasi Prostitusi

Fiqh Sosial → pandangan individu

Perda → Pandangan Masyarakat



Fiqh sosial mengubah cara pandang masyarakat dan pembuat undang-undang agar dalam regulasi peraturan lebih paham bagaimana konsep melegalkan lokalisasi prostitusi. Dari peraturan daerah juga akan memberikan pandangan baru terhadap masyarakat terhadap peraturan, dan masyarakat memberikan pertimbangan pula dalam pengambilan solusi dalam fiqh sosial.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konsep hukum lokalisasi prostitusi yang ada pada peraturan daerah Kota Malang Nomor 08 Tahun 2005 tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul masih dianggap terlalu normatif dalam menyikapi permasalahan prostitusi sebagai wujud patologi sosial. Peraturan daerah Kota Malang lebih cenderung melarang tanpa memikirkan bagaimana dampak yang terjadi akibat dari larangan lokalisasi prostitusi. Sedangkan fiqh sosial Kyai Sahal Mahfudz yang notabene merupakan ulama besar dalam hal pembaharuan fiqh justru memberikan jawaban menarik dalam menyikapi lokalisasi prostitusi, yakni dengan kaidah fiqhiyyah, "daf'ul mafasid muqaddamu "ala jalbil masholih" yang artinya bahwa mencegah kerusakan lebih didahulukan dari pada meraih kemashlahatan. Kyai Sahal menganggap bahwa lokalisasi prostitusi mestinya di legalkan dalam artian bukan membolehkan kegiatannya, untuk mencegah kerusakan yang lebih besar lagi, karena persoalan ini tidak bisa hanya sebatas dilarang.
2. Konstruksi hukum lokalisasi prostitusi di Kota Malang pasca diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Malang Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Lokalisasi Prostitusi seharusnya mempertimbangkan pendapat para ahli fuqaha' atau ulama' yang juga merupakan simbol agama mayoritas agar lebih memiliki ruh dalam sisi kemashlahatan di wilayah normatif. Lokalisasi prostitusi dilegalkan adanya tetapi disisi lain ada peraturan larangan lokalisasi prostitusi ilegal. Prostitusi ilegal tentu yang merupakan pidana berat.

B. Saran

Dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis paparkan maka penulis memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah

- a) Memprioritaskan Peraturan Daerah sebagai senjata dalam mengatur dan menyelesaikan permasalahan lokalisasi prostitusi.
- b) Memproses produk-produk hukum yang dipergunakan untukantisipasi bertambah maraknya kegiatan prostitusi.

2. Bagi Masyarakat

Masyarakat dapat mengetahui dampak besar larangan lokalisasi prostitusi agar cara berpikir masyarakat lebih terbuka untuk bisa menerima kehadiran legalitas lokalisasi prostitusi untuk memperkecil ruang lingkup kerusakan terutama untuk melindungi moral masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Ishaq Al-Syatibi, *al-muwafaqat fi Ushul al-Syariah* ,(tt.Maktabah Al-tijariyah,tt),Juz II
- Achmad Ali,” *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*”.Kencana,Jakarta,cet.1
- Afif Abdul Fattah Thabarah, *dosa-dosa besar dalam Islam*, (Surabaya: Mutiara Ilmu, 1984)
- Amiruddin dan Zainal Asikin,” *Pengantar Metode Penelitian Hukum*,” (Jakarta:Rajawali Pers, 2006)
- Armada Riyanto, Marcellus Ari Christy, Paulus Punjung Widodo (Ed), *Aku dan Liyan Kata Filsafat dan Sayap*, (Malang: Widya Sasana Publication, 2011)
- Aunur R. Mulyanto, *rekayasa perangkat lunak*, jilid 1, (direktorat pembinaan sekolah menengah kejuruan , 2009)
- Mahfudz,K.H.MA.Sahal, *Nuansa Fiqh Sosial*(Yogyakarta : LKis Yogyakarta, 1994)
- Hamzah halim dan Kemal Redindo, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Kencana),Jakarta,2009
- Kartini Kartono, “Pathologi Sosial I”, CV. Rajawali Press, Jakarta, 1981
- Mujamil Qomar, NU “LIBERAL” ; *Dari Tradisionalisme Ahlussunnah ke Universalisme Islam*,(Bandung, Mizan)

M. Aly Chasan Umar, *kejahatan seks dan kehamilan di luar nikah dalam pandangan Islam*, (semarang: CV. Panca Agung, 1990)

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2007

Simandjuntak, *Patologi Sosial* (Bandung: Tarsito, 1985)

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif", (Jakarta: Rajawali Pers, 1985)

Terence Hull, *et.al.*, "Prostitution in Indonesia (Its History and Evolution)", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999

Wahid, Marzuki, *Fiqh Indonesia* (Cirebon : (Marja, 2014)

Warouw: Alam, A.S, *pelacuran dan pemerasan*, studi sosiologis tentang eksploitasi manusia oleh manusia, (Bandung: Penerbit Alumni, 1984)

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, `Jakarta: Sinar Grafika, 2011