KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM MERELOKASI PROSTITUSI GANG SADAR PERSPEKTIF MAŞLAHAH MURSALAH



SKRIPSI

Diajukan kepada Fakultas Syariah IAIN Purwokerto untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana

IAIN PUHUKUM (S.H) ERTO

Disusun oleh: Intan Rizky Priyanti NIM. 1617303062

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA FAKULTAS SYARIAH INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama

: Intan Rizky Priyanti

NIM

: 1617303062

Jenjang

: S-1

Program Studi

: Hukum Tata Negara

Fakultas

: Syariah IAIN Purwokerto

Menyatakan bahwa naskah skripsi saya yang berjudul "KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM MERELOKASI PROSTITUSI GANG SADAR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH" ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian saya/karya saya sendiri, bukan di buatkan orang lain, bukan plagiat, juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya yang dikutip dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukan dalam daftar pustaka.

Apabila kemudian hari terbukti pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 1 September 2020

IAIN PURWOKERSaya yang menyatakan,

0AHF598054

Intan rizky Priyanti

NIM. 1617303064



KEMENTERIAN AGAMA INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO FAKULTAS SYARI'AH

Alamat : Jl. Jend, A. Yani No. 40 A Purwokerto 53126
Telp : 0281-635624, 628250, Fax : 0281-636553, www.lainpurwokerto.ac.id

PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM MERELOKASI PROSTITUSI GANG SADAR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Yang disusun oleh Intan Rizky Priyanti NIM. 1617303062 Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto, telah diujikan pada tanggal 26 Oktober 2020 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Ketya Sidang/ Penguji I

Dr. H. Achmad Siddiq, SH. M.H NIP. 197507202005011001 Sekretaris Sidang/ Penguji II

Mabbaroh Azizah, M.N.

Pembimbing/Perguji III

Dr. H. Syufaat, M.ag NIP 196309101992031005

Purwokerto, 2 November 2020

4-11-2020

ultas Syari'ah

. Supani Sag., M.A

NIP. 197007052003121003

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 1 September 2020

Hal: Pengajuan Munaqosyah Skripsi

Sdr. Intan Rizky Priyanti

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syariah

IAIN Purwokerto

Di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi terhadap penulisan skripsi maka surat ini saya sampaikan bahwa:

Nama

: Intan Rizky Priyanti

NIM

: 11617303062

Jurusan

*: Hukum Pidana dan Politik Islam

Program studi : Hukum Tata Negara

Fakultas

: Syariah

Judul

: KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM

MERELOKASI PROSTITUSI GANG SADAR PERSPEKTIF

MASLAHAH MURSALAH

Sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Institut Agama Islam

Negeri Purwokerto untuk di munaqosahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Demikian, atas perhatian Ibu, saya mengucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Purwokerto, 1 September 2020

Pembimbing,

DR. H. Syufaat M.ag

NIP. 19630910199203

KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM LOKALISASI PROSTITUSI GANG SADAR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

ABSTRAK Intan Rizky Priyanti NIM. 1617303062

Jurusan Hukum Tata Negara, Program Studi Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri Purwokerto

Permasalahan prostitusi merupakan sebuah permasalahan struktural yang terjadi di dalam masyarakat. Mereka masih memahami masalah prostitusi sebagai masalah moral. Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian lapangan (*field reaserch*) dengan lokasi penelitian di Gang Sadar baturaden dan di kantor Setda Kabupaten Banyumas metode kualitatif dan pendekatan Deskriptif. Adapun pengumpulan data yaitu dengan cara Inventarisir peraturan Pemda, observasi, wawancara, Purposive sampling, Informan sasaran, dokumentasi. Sedangkan untuk analisis data menggunakan reduksi, display, dan verifikasi data.

Hasil penelitian menunjukan. Kebijakan relokasi prostitusi di Gang Sadar telah memenuhi aspek kemaslahatan bagi masyarakat sekitar. Keberadaan lokalisasi membawa dampak positif dan dampak negatif yang dapat dirasakan oleh masyarakat setempat. Prostitusi merupakan tindakan yang amat dilarang di dalam ajaran agama. Keijakan relokasi prostitusi di Gang sadar telah sesuai dengn perspektif maslahah mursalah dengan tujuan mengutamakan kemaslahatan secara umum dan menghundari kemudhorotan bagi umat sehingga memberikan rasa aman, nyaman, tertib bagi masyarakat sekitar saat ini dalam rangka antisipasi penanggulangan virus corona pengghuni indekos gang sadar baturraden dipulangkan ke kampung halamannya, kebijakan ini sangat popular karena tidak menimbulkan konflik hal ini karena kesamaan kesadaran dalam ansitipasi penanggulangan penyebaran virus corona.

Kata Kunci: Kebijakan Pemerintah Daerah Banyumas, Relokasi Prostitusi Gang Sadar.

PEDOMAN TRANSLITRASI ARAB-LATIN PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang di pakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI.Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/u/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	H <mark>ur</mark> uf Latin	Nama
1	Alif	Tida <mark>k dila</mark> mbangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	В	Ве
ت	Ta	Т	Те
ث	šа	Ś	es (dengan titik di atas)
خ	Jim	J	Je
ح	<u></u> ḥa	ķ	ha (dengan titik di bawah)
خ [[۸	Kha	UR Kh	RT (kadan ha
د	Dal	D	De
ۮ	Żal	Ż	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	esdan ye
ص	șad	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)

	1		
ط	ţa	ţ	te (dengan titik di bawah)
ظ	zа	Ż	zet (dengan titik di bawah)
٤	ʻain		Koma terbalik ke atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
<u>হ</u>	Kaf	K	Ka
J	Lam	L	El
٩	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
9	Wawu	W	We
هر	На	Н	На
۶	Hamzah		Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

IAIN PURWOKERTO

2. Vokal

1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
	fatḥah	A	A
	Kasrah	I	I
	ḍamah	U	U

Contoh : صَالَحًا - salaha

2) Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan	Nama	Gabungan	Nama
Huruff		Huruf	
يْ	Fatḥah dan ya	Ai	a dan i
ث د ُ	<i>Fatḥah</i> dan	Au	a dan u
	wawu		
Contoh: كَيْفَ - À	kaifa	haula – هَوْلَ	

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan	N <mark>am</mark> a	Huruf dan	Nama
Huruf		Tanda	
	C .1 1 1 1 1 C	1	a dan garis di
1	fatḥah dan alif	$ar{A}$	atas
<u></u> يْ	Variabilitation and		i dan garis di
	Kasrah dan ya	Ī	atas
TATEL	<i>ḍamah</i> dan	AZZZZZZZ	u dan garis di
الله ۵۵ و	wawu	MIGNI	atas

Contoh:

وقال - qāla

qīla - قِيْلَ

ramā -رُمي

يقول – yaqūlu

4. Ta Marbūţah

Transliterasi untuk ta marbūṭah ada dua:

1) Ta marbūṭah hidup

ta marbūṭah yang hidup atau mendapatkan ḥarakat fatḥah, kasrah dan dammah, transliterasinya adalah /t/.

2) Ta marbūṭah mati

Ta marbūṭah yang mati atau mendapat ḥarakat sukun, transliterasinya adalah /h/.

3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *tamarbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h). contoh:

روضة الأطفال	Rauḍah al-Aṭfāl
المدينة المنورة	al-Madīnah al-Munawwarah
طلحة	Ţalḥah

5. Syaddah (tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda syaddah atau tanda tasydid. Dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu hruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddahitu.

Contoh:

rabbanā -ربّنا

nazzala ــنزُّل

IAIN PURWOKERTO

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu J, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsyiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

: al-rajulu al-qalamu

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	اکل	Akala
Hamzah di tengah	تأخذون	ta'khuz∖ū na
Hamzah di akhir	التّوء	an-nau' u

IAIN PURWOKERTO

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baikfi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara; bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata inidengan perkata.

Contoh:

wainnallāhalahuwakhairar-rāziqīn : وان الله لهو خيرالرازقين

: faaufū al-kailawaal-mīzan

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huru fawal kata sandang. Contoh:

ومامحد الا رسو ل	Wa mā Muḥammadun illā rasūl.
ولقد راه بالافق المبين	Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn



MOTTO

"KUPU-KUPU MALAM" Titiek Puspa.

Ada yang benci dirinya Ada yang butuh dirinya Ada yang berlutut menyintanya Ada pula yang kejam menyiksa dirinya Ini hidup wanita si kupu-kupu malam Bekerja bertaruh seluruh jiwa-raga Bibir senyum kata halus merayu memanja Kepada setiap mereka yang datang Dosakah yang dia kerjakan? Sucikah mereka yang datang? Kadang dia tersenyum dalam tangis Kadang dia menangis di dalam senyuman O-oh, apa yang terjadi terjadilah Yang dia tahu Tuhan penyayang umat-Nya O-oh, apa yang terjadi terjadilah Yang dia tahu hanyalah menyambung nyawa Ada yang benci dirinya Ada yang butuh dirinya Ada yang berlutut menyintanya Ada pula yang kejam menyiksa dirinya Ini hidup wanita si kupu-kupu malam Bekerja bertaruh seluruh jiwa-raga Bibir senyum kata halus...

IAIN PURWOKERTO

PERSEMBAHAN

Alhamdulillahirobbil'alamin sujud syukur kepada Allah SWT dengan segala nikmat dan Ridho-Nya sehingga skripsi ini mampu terselesaikan dan semoga menjadi ilmu yang bermanfaat nantinya. Skripsi ini saya persembahkan untuk:

- Kedua orang tua saya Bapak Kosim Priyanto dan Ibu Durotun Nasihah, dan yang selalu mendo'akan saya, memberi dukungan kepada saya, dan selalu mengupayakan yang terbaik untuk saya. Mudah-mudahan Allah memberikan umur yang panjang, rizki yang halal dan barokah.
- Untuk adik saya Berliana Zahra Nursyifa yang senantiasa memberi dukungan kepada saya secara langsung maupun tidak langsung.
- Terimakasih kepada Duta Eza Firmasyah yang selalu memberi semangat kepada saya, medukung segala hal yang saya lakukan, dan senantiasa mendoakan saya.
- 4. Terimakasih juga saya sampaikan kepada Bapak Dr Kurniawan Tri Wibowo, SH, MH., CPL serta Ibu Erri Gunrahti Yuni Utaminingrum S.H yang membantu serta membimbing proses skripsi
- Kepada Bapak Rio Tri Purboyo dan Yohanes Osa Hamara S,H
 Terimakasih telah memberikan akses untuk memperlancar pengerjaan proses skripsi
- 6. Kepada saudara perempuan saya Eka Feny Chrissanti terimakasih telah memberikan dukungan moril dan materiil sepenuhnya.
- Kepada teman-teman seperjuangan saya Hukum Tata Negara Angkatan
 2016 terimakasih telah menjadi tempat bertukar fikiran selama kuliah.

8. Semangat berproses, semoga di permudah dalam mendapatkan gelar sarjana dan semoga kita selalu bisa bersilaturahmi sampai kapanpun.



KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberi taufik, hidayah, dan inayah-Nya serta berkesempatan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam tercurah kepada junjungan kita nabi agung Muhammad SAW juga keluarganya, sahabat-sahabatnya serta semua orang yang meniti jalanya. Selama penulisan skripsi ini tentunya kesulitan dan hambatan telah di hadapi penulis. Terselesaikannya skripsi ini tidak lepas dari bantuan-bantuan dari berbagai pihak, maka dari itu perkenankan penulis mengucapkan terimakasih kepada:

- 1. Dr. KH. Mohammad Roqib, M.Ag., Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto.
- Dr. Supani. M.A., Dekan Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto.
- 3. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto.
- 4. Dody Nur Andriyan, S.H., M.H. Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto.
- Dr. H. Syufaat M.ag selaku Dosen Pembimbing. Terimakasih telah meluangkan waktu, tenaga dan fikiran untuk membimbing saya dalam menyusun skripsi ini.
- 6. Seluruh dosen Program Studi Hukum Tata Negara dan Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto yang telah banyak memberikan pengetahuan yang begitu berarti, serta seluruh staff Tata

- Usaha dan Kemahasiswaan yang telah banyak membantu dalam proses kelengkapan arsip.
- Kepada Teman Hukum Tata Negara B 2016 dan terkhusus untuk agita, tifani, nia, monita, dan rere terimakasih telah membantu terselesaikanya skripsi.
- Kepada Bapak selaku Kasubag dokumentasi dan informasi hukum Kabupaten Banyumas, yang telah memberikan informasi demi terselesaikannya skripsi ini.
- 10. Seluruh pihak yang ikut membantu dan mendukung sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini sepenuhnya belum sempurna dan masih terdapat kekurangan, maka dari itu kritik dan saran yang membangun selalu penulis harapkan untuk memperbaiki kedepannya. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis dan pembacanya.

Purwokerto, 1 Agustus 2020
Penulis,

Intan Rizky Priyanti

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING	iv
ABSTRAK	v
PEDOMAN TRANSLITRASI ARAB-LATIN	vi
MOTTO	xii
PERSEMBAHAN	xiii
KATA PENGANTAR	XV
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	XX
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Kajian Pustaka	12
F. Sistematika Kepenulisan	17
BAB II LANDASAN TEORI	
A. Kebijakan Publik	19
B. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah	40
C. Prostitusi dan Lokalisasi	47

	D. Prespektif Maslahah Mursalah tentang Lokalisasi	66
BA	AB III METODOLOGI PENELITIAN	
	A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	76
	B. Jenis Data	76
	C. Teknik Penelitian	77
	D. Metode Penentuan Informan (Purposive sampling)	46
	E. Informan Sasaran	79
	F. Analisis Data	81
BA	AB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Analisis Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyumas Dalam Relo	kasi
	Prostitusi Di Gang Sadar Terhadap Aspek Kemaslahatan Bagi Masyara	akat
	Sekitar	82
B.	Analisis Kebijakan Relokasi Prostitusi Di Gang Sadar Terhadap Den	gan
	Perspektif Maslahah Mursalah	105
BA	AB V PENUTUP	
	A. Kesimpulan	80
	B. Saran	81
DA	AFTAR PUSTAKA	
LA	MPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Surat Keterangan Lulus Ujian Komprehensif

Lampiran 2 Kartu Bimbingan Skripsi

Lampiran 3 Sertifikat-Sertifikat yang Meliputi: Sertifikat BTA PPI,

Sertifikat Komputer, Sertifikat Pengembangan Bahasa Arab,

Sertifikat Pengembangan Bahasa Inggris, Sertifikat PPL,

Sertifikat KKN.

Lampiran 4 Daftar Riwayat Hidup

IAIN PURWOKERTO

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan prostitusi merupakan sebuah permasalahan struktural yang terjadi di dalam masyarakat. Mereka masih memahami masalah prostitusi sebagai masalah moral. Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya, tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya. Pelacuran berasal dari bahasa Latin, yaitu *prostituere* atau *pro-stauree* yang berarti membiarkan diri berbuat zinah, melakukan persundalan, percabulan, pergendakan. ¹

Untuk saat ini Pelacuran memang salah satu bentuk kriminnalitas yang sangat sulit untuk ditanggani dan jenis kriminalitas ini banyak di dorong oleh faktor ekonomi sehingga sulit diberhentikan secara menyeluruh, dimana dalam kegiatan bermasyarakat itu didukung penuh oleh faktor ekonomi dan mendapat pemenuhan dari kebutuhan secara manusiawi. Keinginan yang timbul ini merupakan akibat dari nafsu biologis manusia yang sederhana. Bentuk prostitusi ini seperti praktik penjualan jasa seksual atau yang disebut juga dengan pekerja seks komersial (PSK) selayaknya dianggap sebagai penyakit masyarakat yang memiliki sejarah panjang bahkan dianggap sebagai salah satu penyimpangan terhadap norma perkawinan yang suci. ²

¹ ArdyAl-Maqassary,"*Pengertian Pelacuran*", diakses dari http://www.ejurnal.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html, pada tanggal 13 Oktober 2019.

² Mia Amalia, Analisis Terhadap Tinndak Pidana Prostitusi Dihubungkan dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan Di Kawasan Cisarua Kampung Arab, *Jurnal Mimbar Justisia*, Vol.2 No. 2, (Juli-Desember, 2016), hlm. 1-2.

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang perkembangan pariwisatanya sangat cepat dari tahun ke tahun, selain ditunjang dengan pertumbuhan sektor pariwisata yang pesat, Jawa Tengah khususnya di daerah Banyumas juga dikenal sebagai kota wisata. Hal ini menjadikan Banyumas dipadati penduduk yang berasal dari berbagai macam daerah. Dan sebagai konsekuensi dari hasil pengembangan pariwisata dengan penduduk yang padat, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak kejahatan atau perbuatan melawan hukum yang terjadi dan sulit untuk diatasi, salah satunya prostitusi.

Peran pemerintah daerah disini sangat mempengaruhi dalam penataan pemasalahan terelokasinya praktik prostitusi di Gang Sadar, untuk kepentingan peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik dan mendorong pemberdayaan masyarakat serta untuk meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah. Adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk sebagai representrasi kepentingan rakyat daerah sehingga dalam sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan badan yang berwenang sebagai pelaksanaan kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat.³

Lokasi prostitusi yang menjadi sorotan dari masyarakat Banyumas adalah Gang Sadar. Gang Sadar terdapat sekitar 30-40 rumah yang digunakan sebagai tempat kost oleh PSK. Para induk semang ini tergabung dalam

³ Dody Nur Adriyan, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori Bicameralisme, *Jurnal Bicameral Unicameral DPD DPR MPR Resprensentative Institution*, Vol. 1 No. 1 (Juni: 2018), hlm. 7.

Paguyuban Anak Kost Gang Sadar. Pemda Banyumas telah berusaha untuk menutup Gang Sadar. Harus dipertimbangkan pula dampak positif dan negatif di kemudian hari. Ada kekhawatiran pasca ditutupnya Gang Sadar, prostitusi justru mewabah dan liar.

Wacana pemerintah Kabupaten Banyumas yang hendak menutup Gang sadar tempat bergantungnya mata pecaharian para Pekerja seks komersial, belum juga terlaksana penutupannya. Masih tetap eksis berada di wilayah tersebut. Tentunnya masalah ini sudah bukan menjadi sebuah rahasia di kota purwokerto, Tepatnya di Desa Karangmangu, Kecamatan Baturaden Kabupaten Banyumas. Hukum sebagai norma meiliki ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi, mengatur, dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum.⁴

Salah satu upaya penutupan lokalisasi yang telah berhasil yaitu di Surabaya yang terkenal dengan sebutan "Gang Dolly" Pentupannya pun bukan sebuah hal yang mendadak, karena memang wacana penutupan dolly ini berdasarkan surat edaran Gubernur Jatim. Meskipun sangat banyak resiko yang akan terjadi apabila lokalisasi tersebut ditutup tapi Gubernur Surabaya, sudah terlaksana meskipun banyak terjadi kontroversi seperti penggusuran tanah dan mungkin pengaruh ekonomi pada masyarakat sekitar. Dengan kebranian program tersebut pemerintah kota telah menyi apkan dana untuk membeli seluruh wisma yang ada di sekitar Gang Dolly tersebut dan akan menjadikannya menjadi gedung multifungsi yang berlantai 6 untuk

⁴ Abdoel Djamali , *Pengantar Hukum Indonesiai*, (Jakarta: Rajawali Pres, 1993), hlm 3.

kepentingan masyarakat mengubah pola hidup menjadi lebih baik terarah misalnya pada lantai pertama sebagai area khusus PKL, lantai kedua khusus jajanan dan makanan, lantai 3 untuk perpustakaan dan computer, lantai 5 untuk sarana bermain dan lantai 6 untuk balai RW. Pasti banyak yang harus dikorbakankan dalam penutupa ini salah satunya adalah Para PSK, para pedagag sekitar lokalisasi, para tukang ojeg tukang becak dan masih banyak lagi. Karna pasti ada beberapa dampak yang memberikan pemasukan terhadap warga masyarakat sekitar. Pemikiran pemerintah Surabaya untuk mengubah tatanan tersebut menjadi referensi atau suatu program yang harus ditiru oleh daerah-daerah yang masih terdapat lokalisasinya dengan upaya memberikan program-program usaha menjadi salah satu strategi untuk mengubah gaya pencaharian hidup dengan cara kerja yang halal.⁵

Praktek prostitusi menurut penulis bertentangan dengan sumber dari segala sumber hukum, Pancasila khususnya sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa dan juga bertentangan dengan sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab. Dalam kaitannya pada sila pertama dimana dari segi agama prostitusi itu dianggap sebagai perbuatan yang haram, dengan dasar surat dalam Al-Quran yang membicarakan mengenai zina. Jika prostitusi dilakukan dalam kehidupan masyarakat di negara yang menganut syari'at (hukum) Islam maka hal ini tergolong zina yang melahirkan konsekuensi hukum hudud, baik rajam atau cambuk. Bentuknya yang termasuk zina adalah hubungan kelamin yang dilakukan oleh seorang mukallaf (telah baligh dan

⁵ Hartini Retnaningsih, Dampak Sosial Penutupan Lokalisasi Dolly, *Jurnal kajian singkat terhadap isu-isu terkini*, Vol. VI No. 13 (Juli: 2014),hlm. 3-4.

sehat akal) yang dilakukan dengan keinginannya pada wanita yang bukan haknya. Untuk itu konsekuensi hukumya adalah cambuk 100 kali sebagaimana yang difirmankan oleh Allah SWT QS. An-Nuur: 2. ⁶ Sedangkan kaitannya dengan sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab perilaku melacur sama halnya dengan perbudakan perempuan yang merendahkan martabat individu (khususnya perempuan) dan dapat dikatakan merusak moral seseorang dan bertentangan dengan norma susila. Oleh karena itu, segala praktek pelacuran di Indonesia pada dasarnya sangat dilarang.

Materi perundang-undangan atau substansi hukum yang berlaku di Indonesia, masih banyak peraturan yang diskriminatif atau tidak berkeadilan gender. Nampaknya pasal-pasal dalam KUHP (khususnya pasal 296, 297, 333 dan 506) belum mampu memberi rasa keadilan bagi perempuan, karena penyebab utama terjerumusnya mereka ke dunia prostitusi bukan oleh kehendak mereka sendiri, tetapi karena tipu daya, ancaman, paksaan, kekurangan informasi atas situasi pekerjaan yang hendak mereka jalani atau ketiadaan kapasitas legal untuk memberikan persetujuan. ⁷

Dikaitkan dengan perspektif maslahah, kata *maṣlaḥah* berarti kata mashlahat yang artinya mendatangkan kebaikan atau membawa kemanfaatan. Setiap tujuan hukum islam adalah kemaslahatan, baik di dunia maupun di akhirat. Pengertian *maṣlaḥah* itu sendiri secara etimologis, berarti kebaikan,

Yayan Sakti Suryandarh , Hegemoni dan Reproduksi Kekuasaan dalam Perdagangan Perempuan (Trafficking) untuk Prostitusi, *Jurnal Manusia, Kebudayaan, dan Politik*, Vol. XIV, No 2, (April, 2011): hlm. 36.

-

⁶ Mia Amalia, Tahkim, *Jurnal Peradaban dan Hukum Islam*, Vol.1 No.1 (Maret :2018), hlm. 76.

kebermanfaatan, kelayakan, kepantasan, keselarasan, kepatutan. Dasar hukum Maslahah yaitu:

- 1. Persoalan yang dihadapi manusia selalu tumbuh dan berkembang, demikian pula kepentingan dan keperluan hidupnya. Kenyataan menunjukan bahwa banyak hal-hal atau persoalan yang tidak terjadi pada masa Rasulullah SAW, kemudian timbul da terjadi masa-masa sesudahnya, bahkan ada yang terjadi tidak lama setelah Rasulullah meninggal dunia. Seandainya tidak ada dalil yang dapat memecahkan hal-hal yang demikian berarti akan sempitlah kehidupan manusia. Dalil yang dimaksud adalah dalil yang dapat menrtapkan mana yang merupakan kemaslahatan anusia dan mana yang tidak sesuai dengan dasar-dasar umum dari agama Islam. Jika hal itu telah ada maka dapat direalisir kemasahatan manusia pada setiap masa, keadaan dan tempat.
- 2. Sebenarnya para *sahabat, tabi'in, tabi'it* dan para ulama yang datang sesudanya telah melaksanakannya sehingga mereka dapat segera menetapkan hukum sesuai dengan kemaslahatan kaum muslimin pada masa itu. Khalifah Abu Bakar telah mengumpulkan Al-qur'an. Khalifah Umar telah menetapkan talak yang dijatuhkan tiga kali sekaligus tiga, padahal masa Rasulullah hanya jatuh satu. Khalifah Usman telah memperintahkan penulisan Al-qur'an dalam satu *mushaf*. Khalifah Ali pun telah menghukum bakar hidup golongan *syiah Rafidhah* yang memberontak, kemudian iikuti oleh para ulama yang datang sesudanya.

Objek Maslahah, ialah kebaikan atau peristiwa yang perlu ditetapkan hukumnya, tetapi tidak ada satupun *nash (Al-qu'an dan As-sunnah)* yang dapat dijadikan dasarnya. Prinsip ini disepakati oleh kebanyakan pengikut madzhab yang ada dalam *fiqh*.⁸

Dikaji dari sisi perspektif *maṣlaḥah* berpengaruh dengan adanya kegiatan lokalisasi tersebut karena masih sangat dominan dan berpengaruh ke dalam perekonomian lingkungan sekitar lokalisasi. *Maṣlaḥah* ini inti dalam perspektif ini adalah *maṣlaḥah* kebutuhan manusia yang tak terbatas sedangkan alat pemutus kebutuhan yang terbatas atau langka. Dalam kaitanya untuk menempatkan keinginan sebagai suatu bentuk yang sama karena berasal dari tempat yang sama yaitu naluri.

Islam beranggapan bahwa memandang aktivitas ekonomi secara positif. pentingnya setiap individu untuk memperlihatkan dan mencapai kesejahteraan dalam kehidupanya, dan al-shatibi menggunakan *maṣlaḥah* untuk menggambarkan tujuan syariah tersebut. Disebutkan bahwa kemaslahatan yang berpengaruh terhadap lingkungan ekonomi mugkin sebagai alasan dasar atau paradigma sehingga masih adanya lokalisasi tersebut meskipun bertentangan dengan syariat islam.

Pemerintah harus membuat regulasi yang melarang praktik perzinahan dan pada saat yang sama menegakan regulasi tersebut. Inilah maslahah amah (maslahah umum) yang wajib diperlakukan pemerintah, Lokalisasi hadir sebagai solusi pemerintah untuk mengurangi dampak negatif perzinahan,

⁸ Agus Hermanto, Konsep Maslahat dalam Menyikapi Masalah Konteporer (Studi Komparatif al-Tufi dan al-Ghazali), *Jurnal Maslahat al-Tufi al-Ghazali Persoalan Konteporer*, Vol. 14 No. 2, (Lampung: 2017), hlm. 3.

bukan menghalalkannya dengan dialokalisir, efek negatif perzinahan dapat dikelola dan dikontrol sehingga tidak ters ebar secara luas yang akan menimbulkan banyak masalah di masyarakat. Meskipun bertentangan dengan syariat islam dalam perelokasian Gang sadar tetapi mencakup beberapa pengaruh yang berdampak pada masyarakat sekitar. Meskipun kegiatan ini juga sangat bertentangan karena kemaslahatan itu sendiri ditinjau dari segi tujuan yang hendak dicapai dibagi dalam 2 bagian, yaitu :

- 1. Mendatangkan maanfaat kepada umat manusia, baik untuk dunia maupun akhirat.
- Menghindarkan Kemudaratan (bahaya) dalam kehidupan manusia, baik di dunia maupun diakhirat.

Untuk itu pertimbangan pemerintah atas penutupannya lokalisasi tersebut harus dipikirkan secara matang agar memiliki solusi yang tepat untuk memindahkan kegiatan tersebut menjadi kegiatan yang bermaslahat tanpa menentang syariat agama Islam, agar pihak-pihak masyarakat memiliki kegiatan yang bisa mengembalikan eksistensi kegiatan ekonomi yang telah berjalan dengan merubah keadaan ini agar bisa dituntun dan dikontrol mengubah produktivitas yag lebih baik untuk memenuhi kebutuhan hidup dengan cara yang sesuai dengan nilai-nilai Islam.

Oleh karena itu berdasarkan latar belakang adanya masalah yang sampai dengan saat ini masih maju mundur dan belum ada penjelasan yang pasti maka sangat menarik untuk meneliti tentang "KEBIJAKAN"

⁹ Abdurahman Siddik, Konsep Maslahah dalam Konsumsi Ditinjau dari Perpektif Ekonomi Islam, *Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam*, Vol. 1 No. 1(Bangka Belitung: 2015), hlm. 2.

PEMERINTAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM MERELOKASI PROSTITUSI DI GANG SADAR MENURUT PERSPEKTIF MAŞLAḤAH MURSALAH".

B. Definisi Operasional

1. Kebijakan

Adalah adanya beberapa keputusan yang diambil oleh kelompok politik atau seseorang pelaku dalam usaha cara-cara yang bertujuan untuk berusaha mencapai tujuan-tujuan itu.¹⁰

2. Pemerintah Daerah / Pemerintah Daerah Banyumas

Adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, yang meliputi penyelenggaraan urusan pemerinntah oleh pemerintah daerah dengan prinsip asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan berwenang mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat, yang dimaksudkan di pemerintah daerah Kabupaten Banyumas¹¹

3. Lokalisasi / Gang Sadar

Adalah dimana terpusatnya suatu kegiatan prostitusi atau sebagai lokasi berkumpulnya pekerja seks komersial (PSK) dari mulai bertransaksi

Marriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 2.

¹¹ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam perspektif Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Nusantara, 2005), hlm. 39.

sampai berlangsungnya kegiatan prostitusi tersebut. Tepatnya di Desa Karangmangu, kecamatan Baturaden Kabupaten Banyumas.

4. PSK (Pekerja Seks Komersial).¹²

Adalah Para Pekerja Seks Komersial yang bekerja dengan cara menjual dirinnya untuk melakukan hubungan badan kepada semua laki-laki untuk pemuasan nafsu seksual dan mendapat jasa dengan imbalan uang untuk pelanyanannya.¹³

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan Rumusan masalah diatas maka peneliti merumuskan masalah

- Apakah kebijakan relokasi prostitusi di Gang Sadar memenuhi aspek kemaslahatan bagi masyarakat sekitar ?
- 2. Apakah kebijakan relokasi prostitusi di Gang sadar telah sesuai dengan perspektif *maṣlaḥah mursalah*?

IAIN PURWOKERTO

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan masalah diatas maka peneliti bertujuan:

 Untuk mengetahui kebijakan relokasi prostitusi di Gang Sadar memenuhi aspek kemaslahatan bagi masyarakat sekitar.

¹³ Philep Morse Regar & Josef Kurniawan, Pengetahuan Pekerja Seks Komrsial (PSK) dalam Mencegah Penyakit Kelamin Di Kota Menado, *Jurnal Holistik*, Th. IX No. 17 (Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik dan Politik Universitas Sam Ratulangi, 2016), hlm. 2.

¹² Any Andriyani,dkk, Gambaran Resiliensi Remaja Di Kawasan Eks Lokalisasi Kota Bandung, *Nurseline Journal*, Vol. 2 No. 2 (Fakultas Keperawatan: Universitas Padjajaran, 2017), hlm. 1.

2. Untuk mengetahui relokasi prostitusi di Gang Sadar telah sesuai dengan perpektif *maslahah mursalah*.

E. Manfaat Penelitian

Untuk mengetahui sejauh mana upaya Pemerintah Daerah dalam menangani permasalahan lokalisasi di kawasan Banyumas yang sulit diatasi sejak lama.

1. Manfaat Teoritis

- a. Mengetahui penyebab uta<mark>ma ke</mark>bijakan Gang Sadar
- Menjadi sarana penyaluran ilmu-ilmu yang diperoleh peneliti selama kuliah

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini masyarakat lebih bisa paham mengenai kebijakan daerah yang merupakan mungkin daerah prostitusi tetapi masyarakat bisa berfikir dampak apabila pembubaran dari Gang Sadar secara paksa.
- b. Dengan adanya penelitian ini, pembaca dapat mengetahui fakta yang sebenarnya mengenai penyebab utama yang melatarbelakangi terjadinya kebijakan daerah tersebut.
- Dan diharapkan kepada Pemerintah Daerah Banyumas agar segera mengevaluasi dan mengatasi masalah ini.
- d. Bagi masyarakat daerah semoga menjadi pengetahuan mengapa sampai saat ini lokalisasi gang sadar tersebut masih aktif.

F. Kajian Pustaka

Peneliti terdahulu berisi informasi-informasi tentang penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya sedangkan kerang kateori konsep-konsep teoritis untuk pengkaji ananalisis masalah yang nantinya dipergunakan untuk / dalam menganalisa dalam permasalahan yang di bahas dalam penelitian terebut.

Adapun penelitian terdahulu yang menjadi rujukan penelitian ini:

1. Nur Kholis Aziz "Tinjauan Pasal 296 KUHP Terhadap Pengaturan Lokalisasi Pelacuran di Kabupaten Tulungagung". Dalam isi skripsi tersebut. Bahwa sebenarnya tidak ada landasan hukum yang menjadi pertimbangan, sehingga dibukanya lokalisasi pelacuran di Kabupaten Tulungangagung. Pelacuran melalui Peraturan Daerah Nomor 29 tahun 2002, tentang penyelenggaraan ketertiban umum adalah: pertama, untuk penyelenggaraan ketertiban umum, dalam rangka menciptakan kebersihan, ketertiban dan menanggulangi praktik-praktik pelacuran liar di tempat tempat umum. Kedua, sebab-sebab timbulnya pelacuran karena adanya faktor ekonomi, lingkungan, urbanisasi, dan problem keluarga yang saling berkaitan, untuk itu harus dipahami. Meskipun pelacuran dikatakan penyakit masyarakat yang dengan perlakuannya berakibat pelanggaran ketertiban umum, namun pelacuran tidak dapat hanya diselesaikan secara hukum, tapi juga melalui jalan memahami kehidupan sosial. Karena terkait antara pencakupan biologis dan nafkah hidup bagi warga Negara. Pembinaan ketrampilan juga menjadikan upaya memberi solusi pekerjaan

bagi mereka. Payung hukum yang dijadikan perlindungan lokalisasi pelacuran di Kabupaten Tulungagung adalah, Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2002 tentang penyelenggaraan ketertiban umum, dimana melacurkan diri perbuatan asusila yang hanya dijerat kalau dilakukan ditempat umum. Misalnya dilakukan di jalan-jalan dan tempat-tempat terbuka. Adanya 2 (dua) lokalisasi pelacuran di Ngujang dan Kaliwungu Tulungagung ternyata selama ini tidak ada payung hukum yang kuat, yang dijadikan perlindungan lokalisasi. Sedangkan, keberadaan lokalisasi pelacuran tersebut masih eksis selama ini di dua lokalisasi Ngujang dan Kaliwungu, hal tersebut hanya karena sosial dari Pemerintah Dearah sebagai jalan alternatif saat ini. ¹⁴

2. Sukri "Dampak Sosial Keberadaan Lokalisasi Klubuk Bagi Masyarakat Desa Sukodadi Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang". Berdasarkan hasil analisis data dapat diketahui bahwa: (1) Lokalisasi Klubuk berdiri sekitar tahun 1993. Para pelacur atau pekerja seks komersial di lokalisasi tersebut adalah pindahan dari lokalisasi Nguwok di Lamongan dan lokalisasi Tunggorono. Tidak semua rumah di Dusun Klubuk di jadikan sebagai tempat pelacuran. Masuk-keluarnya pekerja seks komersial sebagai pelacur dilokalisasi tersebut sebagian besar pekerja seks komersial mengajak temannya untuk ikut bekerja sebagai pelacur, dan para mucikari atau germo tidak pernah merekrut para pekerja seks komersial untuk di jadikan pelacur. Tata tertib mengenai jam operasi, para pekerja seks

_

¹⁴ Nur Kholis Aziz, *Tinjauan Pasal 296 KUHP Terhadap Pengaturan Lokalisasi Pelacuran diKabupaten Tulungagung*. Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Tulungagung, 2007.

komersial mengadakan kesepakatan dengan warga sekitar yaitu mulai pukul 11:00 WIB sampai pukul 00:00 WIB; (2) Dampak sosial keberadaan lokalisasi klubuk bagi masyarakat Desa Sukodadi Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang adalah: adanya kenakalan remaja; adanya efek buruk terhadap kesehatan warga masyarakat Desa Sukodadi sering mengunjungi dan memakai jasa pekerja seks komersial di kompleks lokalisasi Klubuk; keberadaan lokalisasi Klubuk tersebut sedikit banyak meringankan beban perekonomian warga sekitar yang berprofesi sebagai pedagang maupun yang membuka usaha waru<mark>ng da</mark>n toko; keberadaan kompleks lokalisasi Klubuk membawa dampak bagi keberlangsungan rumah tangga beberapa warga yang sering mengunjungi kawasan kompleks lokalisasi tersebut; (3) Upaya pemerintah Desa dalam mengatasi dampak sosial keberadaan lokalisasi klubuk bagi masyarakat Desa Sukodadi Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang adalah diadakannya penyuluhan kesehatan mengenai dampak keberadaan lokalisasi bagi masyarakat yang di lakukan oleh Pemerintah Kabupaten melalui Dinas Sosial juga bekerjasama dengan Puskesmas Kabuh yang dilakukan di Balai Desa Sukodadi dan dilakukannya pemeriksaan kesehatan terhadap para pekerja seks komersial di kompleks lokalisasi Klubuk oleh Puskesmas Kabuh melalui program PUSLING (Puskesmas keliling) yang di lakukan satu bulan sekali. ¹⁵

 Siti Nur Azizah "Upaya Masyarakat Sekitar Lokalisasi Dalam Mempertahankan Keharmonisan Rumah Tangga (Study di Desa

-

¹⁵ Sukri, Dampak Sosial Keberadaan Lokalisasi Klubuk Bagi Masyarakat Desa Sukodadi Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang, Skripsi. Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Malang, 2011.

Kaliwungu Kecamatan Ngunut Kabupaten Tulungagung)". Dalam isi skripsi terebut berisi tentang bagaimana warga sekitar lokalisasi Kaliwungu dalam mempertahankan keluarganya dari dampak negatif lokalisasi seperti suami yang suka bergaul ke dalam lokalisasi ataupun anak mereka yang suka bergaul ke dalam lokalisasi demi mempertahankan keharmonisan keluarga. Dalam penelitiannya, siti nur azizah mendapatkan fakta bahwa;

- a. Mengenai pemahaman masyarakat desa Kaliwungu terhadap keharmonisan rumah tangga, ada beberapa pemahaman, diantaranya:
 - 1) Kebutuhan keluarga sehari-hari dapat tercukupi;
 - Dapat mendidik anak dengan baik dan sungguh-sungguh, sehingga dapat menyekolahkan anak-anak sampai jenjang pendidikan lebih tinggi
 - 3) Tidak pernah ada pertengkaran hebat.
 - 4) Tidak pernah selingkuh.
 - 5) Tidak ada kata cerai.
 - 6) Tidak mudah terpengaruh dan teguh pendirian.
- Adapun Upaya masyarakat sekitar lokalisasi dalam mempertahankan keharmonisan rumah tangga, terdapat beberapa poin, diantaranya:
 - 1) keluarga menjadi prioritas utama dan menjaga keutuhan keluarga.
 - 2) komunikasi antar anggota keluarga.
 - 3) saling pengertian, sabar dan jujur.
 - 4) saling percaya terhadap pasangan dan menghormati pendapatnya.

- 5) saling mencintai dan menyayangi.
- 6) bersyukur dan menerima rizki pemberian Allah dengan ikhlas.
- 7) bekerja keras dan ulet.
- penampilan harus selalu menarik pasangan, bersih, rapi dan tidak mudah terpengaruh pasangan lain.
- 9) pondasi agama harus kuat dan selalu menjalankan sholat 5waktu.
- 10) tanggung jawab dalam keluarga.
- c. Lokalisasi adalah bukan merupakan penyebab terbesar bagi kegagalan rumah tangga. Adapun bertetangga dengan lokalisasi apabila bisa menempatkan diri, malah akan mendapatkan banyak keuntungan. Tetapi kalau tidak bisa menempatkan diri, maka keharmonisan dalam rumah tangga akan sulit untuk dipertahankan.

Jadi semuanya kembali kepada para suami isteri dalam membina keluarganya. Akan tapi, setiap anggota keluarga yang bertetanga dengan lokalisasi, selalu merasakan khawatir walau hanya sedikit sekali. terbukti dari hasil wawancara 8 dari 10 orang, menyatakan kekhawatirannya bertetangga dengan lokalisasi, meskipun warga bisa mendapatkan penghasilan setiap hari, dengan memanfaatkan pengunjung lokalisasi dengan berjualan atau menjadi tukang parkir, tukang pijet dan lain sebagainya.

 d. Bahwa apabila lokalisasi dikelola dengan baik dan benar, sehingga dapat menjadi perhatian pemerintah daerah. Maka disamping kesehatannya akan ditangani secara proposional, maka peluang kerjapun akan banyak sesuai perkembangan lokalisasi itu sendiri. Sehingga bisa dimanfaatkan oleh masyarakat yang membutuhkan.

Di dalam masyarakat terdapat nilai-nilai, aturan-aturan dan norma- norma yang mengatur pola kehidupan bersama. Nilai, aturan dan norma masyarakat juga mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia, salah satunya adalah pemenuhan kebutuhan dasar akan penyaluran hasrat seksual manusia. Keberadaan lokalisasi Klubuk tersebut tentu saja menimbulkan dampak terhadap masyarakat sekitar komplek lokalisasi.Sebab pelacuran merupakan masalah sosial yang berpengaruh terhadap perkembangan moral. 16

G. Sistematika Kepenulisan

Agar mudah dicermati, pembahasan dalam penelitian ini akan dikelompokan ke dalam lima bab. Adapun pemaparan dari kelima bab tersebut adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN, Pada bab ini akan membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, dan sistematika kepenulisan.

BAB II TINJAUAN TEORI.

A. Kebijakan Publik

B. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

¹⁶ Siti Nur Azizah, *Upaya Masyarakat Sekitar Lokalisasi Dalam Mempertahankan Keharmonisan Rumah Tangga (Study di Desa Kaliwungu Kecamatan Ngunut Kabupaten Tulungagung)*. Skripsi, Fakultas Syari'ah, UIN Malang, 2009.

- C. Prostitusi dan Lokalisasi
- D. Perspektif maslahah mursalah tentang Lokalisasi

BAB III METODOLOGI PENELITIAN, pada bab ini membahas jenis penelitian, sifat penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

BAB IV Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Merelokalisir Gang Sadar Menurut Perpekpektif *Maṣlaḥah Mursalah*, dalam bab ini berisi analisis kebijakan Pemerintah daerah dalam Merelokasi Gang Sadar menurut Perpektif Maslahah.

BAB V PENUTUP, berisi kesimpulan yang mana di dalam kesimpulan tersebut terdapat jawaban untuk menjawab rumusan masalah yang ada.

IAIN PURWOKERTO



BAB II TINJAUAN TEORI.

A. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah produk dari politik, karena dari mulai perumusan sampai dengan kebijakan itu dikeluarkan telah melewati beberapa tahapan-tahapan yang dilakukan oleh para pelaku aktor politik. Kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Sedangkan Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Artinya adalah sebuah kebijakan dirumuskan dan dikeluarkan oleh para pelaku dan aktor yang bertujuan menjawab sebuah permasalahan. Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Sebagai dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi.

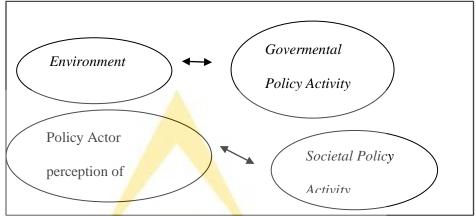
Robert Eyestone dalam bukunya *The Threads of Public Policy*, mendefinisikan kebijakan publik sebagai "hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya". Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, dalam perspektif mendefinisikan kebijakan publik sebagai: "keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repitisi) tingkahlaku dari mereka yang

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka , 2008), hlm. 20.

M. Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hlm. 17.
 Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani Konsen Umum Pelaksanaan

Abdullah Ramdhani 1 dan Muhammad Ali Ramdhani, Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik, *Jurnal Publik*, Vol. 11 No. 01 (Bandung : 2017) hlm. 2-3.

membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut."²⁰ Menurut Lester dan Stewart kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak kepada publik serta ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:²¹



Gambar. 1. Model Umum Proses Kebijakan.²²

Gambar tersebut menjelaskan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan tidak hanya pemerintah yang menentukan, akan tetapi dalam pembuatan tersebut melibatkan juga banyak aktor yang satu dengan lainnya saling mempengaruhi. Jadi, persepsi aktor dan lingkungan menjadi faktor penting pembuatan kebijakan, walaupun keduanya merupakan variabel independen tetapi tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya karena lingkungan dapat mempengaruhi persepsi seseorang.²³ Lingkungan terdiri

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* , (Jakarata: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.20.

²⁰ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung : Alfabeta, 2012), hlm. 6.

²²Solahudin Kusumanegara, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Gava Media, 2010), hlm. 48.

²³JokoWidodo, "Analisis kebijakan publik", https://bayumedia.wordpress.com/2007/07/31/analisis-kebijakan-publik-konsep-dan-aplikasi-analisis-proses-kebijakan-publik/, 2004, diakses pada 24 juli 2020 pukul 20.00.

dari dua jenis, yaitu diluar dan didalam pemerintah. Persepsi aktor inilah yang kemudian ikut mempengaruhi aktivitas kebijakan di pemerintahan dan di masyarakat, tetapi perlu diingat bahwa aktor-aktor kebijakan bergerak berdasarkan persepsi mereka sendiri.²⁴

Kebijakan publik merupakan suatu hukum yang dibuat oleh pemerintah sehingga menjadi kebijakan pemerintah yaitu kebijakan yang dibuat pemerintah yang mempunyai kekuatan hukum mengikat aparatur pemerintah dan masyarakat dalam rangka melaksanakan tugas umum pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan guna mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu atau dalam rangka melaksanakan produk-produk keputusan atau peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dan lazimnya dituangkan dalam bentuk peraturan formal. Kebijakan publik memiliki tiga tingkatan yang berbeda berdasarkan hierarki yaitu: policy level, organizational level, operational level (stratifikasi ini sekaligus memberikan tugas dan tanggungjawab serta sasaran dan ukuran dalam mengadakan evaluasi. 26

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah menurut Islamy mempunyai implikasi sebagai berikut :

- 1. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- 2. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- 3. Bahwa kebijakan negara itu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud tujuan tertentu.

²⁴ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Media Pressindo, 2004), hlm. 21.

²⁵ Krisdawati Sadhana, *Realitas kebijakan Publik*, (Malang: Citra Malang, 2011), hlm. 55.

²⁶ Krisdawati Sadhana, *Realitas kebijakan Publik* hlm. 56.

4. Bahwa kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat (perbuatan kebijakan publik tidak hanya mengatasnamakan untuk kepentingan publik, tetapi benar-benar bertujuan untuk memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat).²⁷

Kebijakan publik pada dasarnya suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalan tertentu, melakukan kegiatan tertentu, mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan.²⁸ Salah satu tugas birokrat adalah membentuk suatu kebijakan publik yang dapat diterima oleh semua golongan masyarakat.²⁹

Setiap kebijakan yang dibuat tentu harus memperhatikan apakah kebijakan tersebut nantinya dapat diterapkan dalam masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang ada tidak akan sia-sia belaka. Oleh sebab itu, seorang birokrat haruslah orang yang independen dan dapatmenampung setiap aspirasi masyarakat. Namun, dalam realitanya ternyata banyak aspek yang dapat mempengaruhi para birokrat dalam membentuk suatu kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebenarnya hanyalah kepentingan dari beberapa golongan saja, dengan dalih untuk kepentingan masyarakat luas. Aspek-aspek

²⁷M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hlm. 20.

²⁸ Krisdawati Sadhana, *Realitas kebijakan Publik*, (Malang: Citra Malang, 2011), hlm. 59-60.

²⁹Yusril Ihza Mahendra, *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasai Manusia RIbersama Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak AsasiManusia RI, 2002), hlm. 26.

yang mempengaruhi pembentukan kebijakan dari para birokrat akan dibahas sebagai berikut:³⁰

1. Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar

Di sini nilai-nilai politis yang berlaku akan sangat mempengaruhi birokrat. Salah satunya adalah ketika Indonesia sedang mengalami krisis moneter periode 1998, Indonesia banyak mendapat tekanan dari dunia internasional, khususnya negaranegara kapitalis barat. Pada saat itulah *International Monetary Fund* (IMF)³¹ mulai mempengaruhi perekonomian Indonesia dengan memberikan berbagai cara bagaimana dapat keluar dari krisis.

2. Adanya Pengaruh Kebijakan Lama

Dalam hal ini, kebijakan lama yang diwariskan kepada para birokrat baru sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang dihasilkan, karena suatu sistem atau tatanan yang berlaku dalam organisasi dapat mempengaruhi kinerja para birokrat. Sistem lama yang sudah mengendap akan sangat sulit diubah bila birokrat-birokrat lama³² dalam organisasi yang bersangkutan juga tidak diganti. Jadi, bila hanya satu atau duabirokrat saja yang diganti, justru birokrat-birokrat baru tersebut yang akan mengikuti arus dari sistem lama karena kinerja para birokrat baru

³¹Bivitri Susanti. "Kebijakan Pemerintah dalam Penegakan Hukum: Mau Dibawa KeMana?" www.pem antauper adilan. com, 2004, diakses 10 Juli 2020.

³⁰ Nizar Apriansyah, Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum (Role of Government in Legal Policy-Making), *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 10 No. 2,(Jakarta: 2016), hlm. 190.

³² Bivitri Susanti. "Kebijakan Pemerintah dalam Penegakan Hukum: Mau Dibawa KeMana?" www.pem antauper adilan. com, 2004, diakses 10 Juli 2020.

juga taklepas dari pengaruh para birokrat lama yang jumlahnya lebih banyak. Contoh yang dapat diambil di Indonesia ini adalah pada masa reformasi, di mana belum banyak terjadi perubahan dari sistem rezim Orde Baru ke sistem Reformasi Birokrasi dan pejabat-pejabatnya juga sama. Pada masa reformasi, para birokrat yang diganti hanyalah para elit atau pemimpinpemimpinnya saja, sedangkan bawahanbawahannya tetap.

3. Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi

Nilai pribadi yang ada dalam diri pembuat kebijakan sangat berpengaruh. Sifat dan watak pribadi dalam tiap diri birokrat dapat mempengaruhi suatu produk hukum yang akan dibuat oleh birokrat yang bersangkutan. Kebijakan tersebut akan baik dan dapat mengakomodasi kepentingan semua lapisan masyarakat, bila sifat dan watak dari para birokrat baik dan mempunyai kompetensi, serta integritas yang tinggi. Sebaliknya, kebijakan tersebut akan berakibat buruk, bila sifat dan watak dari para birokrat hanya mementingkan dirinya sendiri. Saat ini, masih banyak birokrat yang hanya mementingkan dirinya sendiri karenater pengaruh sifatsifat pribadinya.

4. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar

Di Indonesia, begitu banyak kelompok masyarakat yang dibentuk sendirioleh mereka. Kelompok itu berbagai macam namanya, ada "aliansi", "forum", "front", "himpunan", "lembaga" dan masih banyak lagi yang pada intinya merupakan suatu kumpulan orang yang mempunyai

³³Fauziah Rasad. "Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi." www. transparansi.or.id, diakses pada tanggal 10 Juli 2020.

tujuan yang sama, sehingga bisa disebut juga sebagai suatu organisasi. Organisasi-organisasi masyarakat tersebut akan selalu merespon tiap kebijakan pemerintah yang dianggap tidak tepat dan salah arah, sehingga organisasi masyarakat itu dikatakan juga sebagai alat kontrol bagi pemerintah.

5. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu

Keadaan masa lalu dapat mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh para birokrat. Para birokrat dapat belajar dari pengalaman mengenai kebijakan yang telah diterapkan dalam masyarakat dengan melihat hasilnya pada saat ini, yaitu baik atau buruk. Pada masa Orde Baru, banyak kebijakan yang hanya mementingkan kelompok tertentu saja, sehingga rakyat selalu menjadi korban dari sebuah kebijakan. Makin lama, rakyat semakin pintar dan tidak ingindibodohi terus-menerus. Alhasil pada 1998, kekesalan rakyat yang selama ini selalu dipendam, akhirnya memuncak. Rakyat dan mahasiswa tumpah ruah turun ke jalan dengan satu tujuan, yaitu melengserkan Soeharto dari tahta kepresidenan setelah berkuasa selama 32 tahun.

Dengan mempelajari hal tersebut, maka pemerintah saat ini harus lebih hati-hati untuk membuat kebijakan, karena bila tidak, maka bukan tidak mungkin hal yang telah menimpa mantan Presiden Soeharto, dapat jugaterjadi pada masa pemerintahan saat ini. Dengan demikian, faktor "keadaan masalalu" dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk membuat suatu kebijakan publik dan pemerintah juga harus memikirkan nasib rakyat kecil

yang dari dulu jarang sekali merasakan efek dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh para birokrat.

Salah satu tugas birokrat adalah membentuk suatu kebijakan publik yang dapat diterima oleh semua golongan masyarakat. Setiap kebijakan yang dibuat tentu harus memperhatikan apakah kebijakan tersebut nantinya dapat diterapkan dalam masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang ada tidak akan sia-sia belaka. Oleh sebab itu, seorang birokrat haruslah orang yang independen dan dapat menampung setiap aspirasi masyarakat. Namun, dalam realitanya ternyata banyak aspek yang dapat mempengaruhi para birokrat dalam membentuk suatu kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebenarnya hanyalah kepentingan dari beberapa golongan saja, dengan berkedok untuk kepentingan masyarakat luas.

Dalam usaha kegiatan kebijakan pembentukan hukum atau perundangundangan, yang harus diperhatikan juga bahwa kebijakan pembentukan hukum harus sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial antara lain di bidang ekonomi, pertanian, budaya, dan lain sebagainya. Oleh karenannya peran Pemerintah dan DPR sangat dituntut kesadarannya untuk mencermati berbagai kekuatan yang ikut bermain dalam proses pembuatan undang-undang tersebut. Hal ini sangat penting dalam merumuskan setiap peraturan perundang-undangan secara lebih baik dan seimbang tanpa merugikan pihakpihak atau kelompok tertentu.³⁴

³⁴ Rustam Akili, Implementasi Pembentukan Kebijakan Hukum Melalui Proses Legislasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum, https://www.neliti.com/publications/12550/implementasi-pembentukan-kebijakan-hukum-melalui-proses-legislasi-dalam-rangka-p, 2012, 10 Juli 2020 diakses pukul 12.00.

Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.

Pendapat yang dikemukakan oleh Rahardjo tersebut di atas, mengingatkan kepada kita semua bahwa dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik peran asas hukum serta merta begitu penting dan tidak boleh terabaikan. Asas hukum ditempatkan pada posisi dan kedudukan yang amat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik.

Pada akhirnya untuk dapat melahirkan suatu produk kebijakan hukum yang lebih baik maka kiranya perlu diambil langkah-langkah antara lain, Pertama, perlu pengkajian secara ilmiah atau kajian secara akademik terlebih dahulu sebelum menjadi peraturan yang dinyatakan berlaku, Kedua, sosialisasi kepada masyarakat, Ketiga, peraturan tersebut dapat memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, Keempat, perraturan tersebut jangan sampai bertentangan dengan peraturan lain terutama peraturan yang

³⁵ Sajipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Dindonesia*, (Jakarta: Buku Kompas, 2006), hml. 140.

lebih tinggi, Kelima, perturana tersebut sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Studi implementasi merupakan sesuatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jaran bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Suntuk melukiskan kerumitan dalam proses implemtasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya Implementation and Public Policy, mendefinisikan Implementasi Kebijakan yaitu: Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengindentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya"

Sedangkan Van Meter dan Van Horn, mengindefinisikan implementasi kebijakan sebagai: ³⁸ "Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok

³⁶Onny. S Prijono & A. M. W. Pranarka, *Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: Centre For Strategic and International Studies, 1996), hlm. 19.

³⁷ Danie Mazmanian & Paul Sabatier. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins, 1983.

³⁸ Donald Van Meter & Carl Van Horn. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society, 1975.

pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan". Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil yang sesuai tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr., dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (output). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuantujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle, sebagai berikut; ³⁹

"Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai"

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa Lester

³⁹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2001), hlm. 16.

dan Stewart, istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya. ⁴⁰ Sedangkan pendekatan *top down* misalnya dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. ⁴¹

Dalam pendekatan top down, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuatan kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan top down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (adsministratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. ⁴²Sedangkan pendekatan *bottom up*, memandang implementasi

⁴⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, hlm. 140.

⁴¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara......*,hlm. 146.

⁴² Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2001), hlm. 142.

kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan pada level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memehami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijkaan tersebut tidak kontra produktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. Menurut Solahudin Kusumanegara terdapat beberapa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik, diantaranya:⁴³

- 1. Birokrasi yang dipandang sebagai agen administrasi yang paling bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Birokrasi mempunyai wewenang yang besar sepenuhnya menguasai "area" implementasi kebijakan dalam wilayah operasinya karena mendapat mandate dari lembaga legislatif. Hal ini juga disebabkan peraturan perundang-undangan yang dibuat legislatif dan presiden dibuat umum dan tidak mengatur secara mendetail segala aspek teknis yang dibutuhkan agar implementasi berbagai program mencapai tujuan;
- 2. Badan legislatif, secara tradisional ada pandangan dalam ilmu administrasi negara yaitu politik dan administrasi adalah aktifitas yang terpisah. Politik dianggap lebih memusatkan perhatian pada aktifitas perumusan kebijakan

⁴³Solahudin Kusumanegara, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Gava Media, 2010), hlm.34.

-

- publik yang ditangani oleh lembaga politis dari negara yaitu badan legislatif dan eksekutif. Sedangkan kebijakan administratif lebih terkonsentrasi pada implementasi kebijakan dan ditangani oleh agen administrasi.
- 3. Lembaga peradilan , lembaga peradilan merupakan cabang yudisial yang menangani hukum public. Namun lembaga peradilan dapat terlibat dalam implementasi kebijakan ketika muncul tuntutan masyarakat atas kebijakan tertentu yang implementasinya dianggap merugikan masyarakat sehingga menjadi perkara hukum. Dalam banyak kasus pengaru paling besar lembaga peradilan terhadap implementasi kebijakan publik adalah melalui interpretasi aparat hukum terhadap berbagai status, aturan administrasi dan regulasi serta hasil review serta hasil review mereka terhadap kasus-kasus administratif yang dihadapi
- 4. Kelompok kepentingan atau penekan, karena dalam implementasi berbgai diskresi banyak dilakukan oleh birokrasi, maka banyak kelompok-kelompok kepentingan yang ada dimasyarakat berusaha memperngaruhi berbagai peraturan implementasi seperti pedoman, acuan, atau regulasi-regulasi. Tindakan kelompok-kelompok kepentingan menekan kebijakan pemerintah dimaksudkan agar mereka memperoleh keuntungan dengan adanya implementasi program tertentu.
- 5. Organisasi Komunitas, yaitu program-program yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan politik yang berlabel pro pembangunan masyarakat. Dengan sendirinya masyrakat baik secara individual maupun

kelompok terlibat dalam implementasi program itu baik sebagai obyek dan atau subyek program.

Terkait faktor yang mendorong dan menghabat dari implementasi kebijakan itu sendiri melalui model analisis implementasi kebijakan yang berspektif top down yang dikembangkan oleh George Edward III. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan impelementasi suatu kebijakan, yaitu : 1. Komunikasi; 2. Sumberdaya; 3. Disposisi; dan 4. Struktur birokrasi.

- 1. Communication, komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan. Perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi
- 2. Resourcess sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bila mana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah:
 - a. staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
 - b. informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
 - c. dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan

- d. wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
- 3. Dispotition or Attitude (sikap) ; berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil insiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya
- 4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) ; suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.⁴⁴

Kemudian menurut Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn proposisiproposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, sebagai berikut:

- 1. Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendalakendala besar bagi proses implementasi
- 2. Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan
- Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebabakibat yang valid.
- 4. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable)
- 5. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya namun jikapun melibatkan lembaga lainnya hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga tersebut sangat minim
- 6. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi.

⁴⁴ George Edward III & Ira Sharkansky. *The Policy Predicament – Making and Implementing Public Policy*. San Fransisco: W.H Freeman and Company, 1978.

- 7. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat dalam urutan langkah langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna.
- 8. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program.
- 9. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna. 45

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala

⁴⁵ Brian Hogwood & Lewis Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.

hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecenderungan (Disposition) para pelaksana.

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi orang-orang yang terkait langsung terhadap kebijakan yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam impelementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam persepektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk

mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.⁴⁶

Faktor penghambat implementasi kebijakan yang dimaksud dengan penghambat adalah hal yang menjadi penyebab atau karenanya tujuan atau keinginan tidak dapat diwujudkan. Menurut Bambang Sunggono dalam buku Hukum dan kebijakan publik, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- 1. *Isi kebijakan*, Pertama implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber dayasumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
- 2. *Informasi*, Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.

-

⁴⁶ Donald Van Meter dan Carl Van Horn. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society, 1975.

Informasi ini justru tidak ada misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

- 3. *Dukungan*, Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- 4. *Pembagian potensi*, Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalahmasalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.⁴⁷

Sementara menurut Darwin menyatakan bahwa ada 5 aspek yang menjadi penghambat implementasi kebijakan, yaitu:

- Kepentingan, dalam proses implementasi suatu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (gainer) sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (looser)
- Azas manfaat, dalam konteks pemerintahan yang efektif pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan walaupun tidak bisa

-

⁴⁷ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm.13.

dikatakan seluruh persoalan karena keterbatasan diri pemerintah sendiri untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam masyarakat.

- 3. Budaya, aspek lain yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat, maksudnya sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu. Ketika suatu kebijakan baru diimplementasikan, terjadi perubahan baik dalam finansial cara atau tempat lain sebagainya. Perubahan tersebut akan menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran.
- 4. Aparat pelaksana, aparat pelaksana atau implementor merupakan factor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Dalam hal ini diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem monitoring dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut. Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam menyikapi perilaku aparat yang menyimpang.
- Anggaran, suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan

untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung, maka implementasi program tersebut nantinya akan menemui kesulitan⁴⁸.

B. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Pemerintahan lokal/daerah yang di kenal sekarang berasal dan perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (Kota), *county* (kabupaten), *commune/gementee* (desa). Fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas ash penduduk Indonesia yang disebut dengan desa (Jawa), nagari (Sumatera Barat), huta (Sumatera Utara), marga (Sumatera Selatan), gampong (Aceh), kampung (Kalimantan Timur), dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan genealogis maupun teritorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal.⁴⁹

Pada mulanya satuan-satuan komunitas tersebut terbentuk atas kebutuhan anggotanya sendiri. Untuk mempertahankan eksistensi dan

⁴⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 1.

⁴⁸ Darwin, *Implementasi Kebijakan*, (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995), hlm. 19.

kelangsungan hidupnya mereka membuat lembaga yang diperlukan. Lembaga yang dibentuk mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Dengan demikian, lembaga yang terbentuk sangat beragam, tergantung pada pola-model tertentu berdasarkan adat-istiadat komunitas yang bersangkutan.

Perkembangan pemerintahan, menimbulkan satuan-satuan komunitas tersebut dimasukkan ke dalam sistem administrasi negara dan suatu negara yang berdaulat. Untuk kepentingan administrasi, satuan-satuan komunitas tersebut lalu ditentukan kategori-kategorinya, batas-batas geografisnya, kewenangannya, dan bentuk kelembagaannya. Melalui keputusan politik, satuan komunitas tersebut lalu dibentuk menjadi unit organisasi formal dalam sistem administrasi negara pada tingkat lokal. Sesuai dengan kepentingan politik negara yang bersangkutan, organisasi pemerintahan lokal dipilah menjadi dua: satuan organisasi perantara dan satuan organisasi dasar. Misal di Perancis, satuan organisasi perantara adalah departement dan satuan dasarnya adalah commune. Di Indonesia, satuan organisasi perantara adalah provinsi, sedangkan satuan organisasi dasarnya adalah Kota, Kabupaten, dan Desa.

Menurut Stoker dalam Hanif Nurcholis, munculnya pemerintahan daerah modern berkaitan erat dengan fenomena industrialisasi yang melanda Inggris pada pertengahan abad ke-18. Industrialisasi menyebabkan perpindahan penduduk dari desa ke Kota secara besar-besaran. Urbanisasi tersebut mengakibatkan berubahnya corak wilayah. Muncul wilayah-wilayah baru terutama di kota-kota dan pinggiran kota yang sangat padat dengan ciri

khas perkotaan. Kondisi tersebut memunculkan masalah baru di bidang sosial, politik, dan hukum. Oleh karena itu, untuk merespon hal tersebut perlu pengaturan kembali sistem kemasyarakatan yang baru tumbuh tersebut. ⁵⁰

Berdasarkan kondisi tersebut, semula dibentuk badan-badan *ad hoc* untuk menangani suatu masalah yang masih dikendalikan oleh pemerintah pusat. Dalam perkembangan berikutnya, di dalam suatu satuan administrasi lokal dibentuk Dewan Kota yang dipilih oleh penduduk setempat. Dewan Kota tersebut diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri

Konsep *Local government* berasal dari Barat untuk itu, konsep ini harus dipahami sebagaimana orang Barat memahaminya. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintah lokal. Kedua, berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Ketiga, berarti, daerah otonom. ⁵¹

Local government dalam arti pertama menunjuk pada lembaga/ organnya. Maksudnya Local government adalah organ/badan/ organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini istilah Local government sering dipertukarkan dengan istilah local authority. Baik Local government maupun local authority, keduanya menunjuk pada council dan major (dewan dan kepala daerah) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam

51 Bhenjamin Hoessein, Sentralissi dan Desentralisasi: Masalah Prospek dalam Menelaah Politik Orde Baru, (Jakarta: Yayasan Insan Politika, 1995), hlm. 3.

 $^{^{50}}$ Hanif Nurcholis, $\it Teori~dan~Praktik~Pemerintahan~dan~Otonomi~Daerah,$ (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 2.

konteks Indonesia *Local government* merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih, bukan ditunjuk

Local government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi/kegiatannya. Dalam arti ini Local government sama dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah pemerintahan daerah. Pemerintah daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan pemerintahan daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, pemerintahan daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Local government dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan judikatif. Pada Local government hampir tidak terdapat cabang dan fungsi judikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintah lokal. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislasi dan judikasi tidak diserahkan kepada pemerintah lokal. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat sedangkan kewenangan judikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Peradilan Negeri, dan lain-lain). Kalaupun di daerah terdapat badan peradilan seperti Pengadilan Tinggi di propinsi dan Pengadilan Negeri di kabupaten/ Kota masing-masing bukan merupakan bagian dan pemerintah

lokal. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan yang independen dan otonom di bawah badan peradilan pusat.⁵²

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah adannya pembagian-pembagian kekuasaan pemerintah. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan dan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, secara horizontal kekuasaan negara dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pembagian kekuasaan negara ini sesuai dengan prinsip check and balances, yang artinya tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang bebas dari pengawasan. ⁵³

Konstitusi juga mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia secara vertikal dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dan masing- masing mempunyai pemerintahan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945). DaIam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dalam Pasal 18 ayat 2 UUD 1945.

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk

 $^{^{52}}$ Hanif Nurcholis, $\it Teori~dan~Praktik~Pemerintahan~dan~Otonomi~Daerah,$ (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 25.

⁵³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 35.

Republik. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah adanya pendistribusian kekuasaan pemerintah. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan dan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, secara horizontal kekuasaan negara dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pembagian kekuasaan negara ini sesuai dengan prinsip *check* and balances, yang artinya tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang bebas dari pengawasan. ⁵⁴

Konstitusi juga mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia secara vertikal dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dan masing- masing mempunyai pemerintahan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945). DaIam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan pada Pasal 18 ayat 2 Perubahan Kedua UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas maka dapat dikatakan suatu konsep pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam negara kesatuan Republik Indonesia atau dengan

⁵⁴ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 35.

rumusan lain dapat disimpulkan bahwa terdapat pelimpahan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. ⁵⁵

Pemerintah daerah merupakan sub sistem dari pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, segala tujuan dan cita-cita yang diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945 adalah juga merupakan cita-cita dan tujuan pemerintah daerah yang harus dicapai melalui pelimpahan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan dilaksanakannya asas desentralisasi, pemerintah daerah menjadi pemegang kendali bagi pelaksanaan pemerintah di daerah.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Bagir Manan, istilah "otonomi" erat kaitannya dengan sifat dari urusan rumah tangga daerah. Artinya dengan penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan tertentu, maka daerah berhak untuk secara bebas (*zelfstanding*) mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan kepentingan daerahnya. ⁵⁶ Mengingat wilayah Negara dan kemajemukan serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih

⁵⁵ Muhammad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah.....,hlm. 36.

Bagir Manan, "HubuBngan Antara Pusat dan Daerah Menurut asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945", *Disertasi*, Bandung: fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1990.

sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.Artinya, otonomi merupakan inti dari desentralisasi.⁵⁷

Melalui Pemerintahan Daerah, pemerintah diharapkan dapat lebih dekat dengan masyarakatnya, mengetahui potensi daerahnya dan dapat mensejahterakan rakyatnya. Untuk itu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah perlu diarahkan menuju pemerintahan yang baik atau disebut *Good Governance*. Tuntutan masyarakat akan tegaknya sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan bersih (*Clean Governance*) sangat ditentukan oleh ada tidaknya suatu pelayanan yang dapat memuaskan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sebagaimana tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan semata-mata untuk menciptakan masyarakat sejahtera (*Social Welfare*) adil dan makmur, secara sosial, ekonomi, politik dan budaya. Dengan demikian pemerintah daerah juga melaksanakan tujuan tersebut dalam bidang kesehatan yaitu penyelenggaraan imunsasi di daerah.⁵⁸

C. Prostitusi dan Lokalisasi

Prostitusi berasal dari bahasa latin, yaitu "prostituere" yang berarti menonjolkan diri dalam hal-hal yang buruk atau tercela atau menyerahkan

⁵⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat studi Hukum(PSH) Fakultas Hukum UI, 2001), hlm. 24.

Nuriyanto, *Membangun Budaya Hukum Pelayanan Publik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, https://acch.kpk.go.id/id/artikel/riset-publik/membangun-budaya-hukum-pelayanan-publik-untuk-mewujudkan-kesejahteraan-rakyat, diakses tanggal 30 Juni 2020.

diri secara terang-terangan kepada umum". ⁵⁹Menurut Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 2 Tahun 1973 Tentang Pembatasan Pelacuran, prostitusi diartikan sebagai hubungan kelamin yang dijalankan oleh pelacur. Para pekerjanya sering kita sebut sebagai wanita tuna susila atau lebih sopan dengan sebutan pekerja seks komersial.

Dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No.2 Tahun 1973 tentang Pembatasan Pelacuran, yang disebut pelacur atau pekerja seks komersil adalah siapapun baik laki-laki maupun perempuan yang menyediakan diri untuk menjalankan perhubungan kelamin dengan orang lain diluar perkawinan untuk memperoleh nafkah atau keuntungan secara wajar atau tidak wajar.

Dalam hal prostitusi yang telah terorganisir, biasanya terdapat seseorang atau beberapa orang yang bertindak selaku induk semang yang sering disebut dengan sebutan germo atau mucikari. Menurut Pasal 1 Perda Banyumas No. 2 Tahun 1973 tentang pembatasan pelacuran, yang dimaksud dengan mucikari adalah barang siapa yang mengusahakan tempat pelacuran. Untuk tempat pelacuran atau lokalisasi oleh Perda tersebut diartikan sebagai tempat yang khusus disediakan untuk memberi kesempatan melakukan pelacuran atau perbuatan cabul lainnya.

Pelacuran merupakan salah satu masalah sosial yang selalu timbul seiring dengan perkembangan tingkat kehidupan manusia. Yang disebut masalah sosial disini adalah:

⁵⁹ Soerdjono Dirdjosiswoyo, *pengantar ilmu hukum*, (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), hlm.
122.

- Semua bentuk tingkah laku yang melanggar atau memperkosa adat istiadat masyarakat (dan adat istiadat ini diperlukan untuk menjamin hidup bersama).
- Situasi sosial yang dianggap oleh sebagian besar dari masyarakat mengganggu, tidak dikehendaki, berbahaya dan merugikan orang banyak.⁶⁰

Pelacuran ini juga menjadi salah satu bentuk penyakit sosial yang sejak dulu sangat sulit untuk dihilangkan. Para sosiolog mendefinisikan penyakit sosial (patologi sosial) sebagai: "semua tingkah laku yang bertentangan denagn norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup ragam bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal". 61

Pelacuran atau prostitusi merupakan perbuatan yang oleh masyarakat dipandang sebagai perbuatan yang hina, asusila, sehingga hidupnya disebut sebagai hidup dalam lembah hitam atau lumpur dosa. Dosa tidak dikenal atau tertera dalam peraturan perundang-undangan atau hukum duniawi, melainkan ada dalam hukum Tuhan yang terdapat didalam kitab-kitab suci. Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang ada dalam kitab suci itulah yang disebut dosa.

Pelacuran menurut hukum Tuhan merupakan pelanggaran atau bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam kitab suci, dengan kata lain melanggar norma agama. Dalam Islam, hubungan antara perempuan dan

.

⁶⁰ Kartini Kartono, *Pelacuran dan Pemerasan*, (Jakarta: CV Rajawali, 1992), hlm.22.

⁶¹ Kartini Kartono, *Pelacuran dan Pemerasan....*, hlm. 36.

laki-laki yang belum diikat oleh tali perkawinan dianggap melakukan perbuatan zina.

Perzinahan merupakan "persetubuhan antara laki-laki dan perempuan di luar perkawinan adalah melanggar kesopanan, merusak keturunan, menyebabkan penyakit kotor, menimbulkan persengketaan ketidak rukunan dalam keluarga dan malapetaka yang lainnya". 62

Selain dipandang sebagai perempuan hina sebagai pelaku perzinahan, lebih tajam lagi adalah pernyataan Misset seperti dikutip Soerdjono Dirdjosisworo yang menyatakan denagn sangat tajam seorang pelacur semacam drakula meracuni, menghisap dan menghancurkan laki-laki muda. Sehubungan dengan pengertian pelacuran ini Soedjono Dirdjosisworo mengemukakan:

"Pelacuran dapat diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran kepada orang laki-laki guna pemuas nafsu seksual orangorang itu. Di Eropa sering disebut adanya pelacur laki-laki (yang bersedia memuaskan perempuan-perempuan kesepian), tetapi hal ini tidak umum di Asia khususnya Indonesia, sehingga kita hanya menerima pendapat pelacur dikalangan wanita, maka pers pun menyebutnya sebagai wanita tuna susila(WTS) sebagai nama lain pelacur, yang mata pencahariannya (nafkahnya) menyediakan diri bagi siapa saja yang menghendaki (tanpa pilihan) dan atas kesediaanya dia mendapat upah atau barang-barang yang diterimanya sebagai pembayaran".

Termasuk dalam kategori pelacuran menurut Kartini kartono, adalah:

1. "Pergundikan: Pemeliharaan bini tidak resmi, bini gelap atau perempuan piaraan. Mereka hidup sebagai suami istri, namun tanpa ikatan perkawinan yang sah.

⁶² Kartini Kartono, *Pelacuran dan Pemerasan....*, hlm. 128.

⁶³ Soerdjono Dirdjosiswoyo, *pengantar ilmu hukum*, (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), hlm. 122.

- 2. *Tante girang atau Loose merries woman*: wanita yang sudah kawin namun tetap melakukan hubungan seks dengan laki-laki lain, baik secara iseng maupun secara serius.
- 3. *Gadis Panggilan*: Gadis atau wanita yang biasa menyediakan diri untuk dipanggil dan dipekerjakan sebagai prostitue, melalui saluran-saluran tertentu.
- 4. *Gadis Bar atau B-Girl*: Gadis yang bekerja sebagai pelayan-pelayan bar dan sekaligus memberikan pelayanan seks kepada *pengunjung*.
- 5. *Gadis Javenile diliquent*: Gadis muda dan jahat, sehingga mudah tergiur melakukan perbuatan immoral seksual dan pelacuran.
- 6. *Gadis Binal atau Free Girl*: Di Bandung mereka menyebutnya"Bogong Lieur" (babi hutan yang mabuk).
- 7. *Gadis Taksi atau Gadis Becak:* Wanita atau gadis panggilan yang ditawar dan dibawa ketempat "plesiran" dengan taksi atau becak.
- 8. Penggali Emas atau Gold Diggers: Wanita atau gadis cantik dan yang diutamakan oleh mereka adalah menggali emas dan kekayaan dari kekasihnya.
- 9. *Hostes atau pramuria*: pada intinya profesi yang dilakukan ini adalah prostitusi halus.
- 10. *Promiskuitas atau Promiscuity*: Hubungan seks yang dilakukan secara bebas dan awut-awutan dengan lelaki manapun". ⁶⁴

Dihubungkan dengan kegiatan para pelacur atau kegiatan mereka yang mendalami pelacuran, Rechless mengemukakan empat jenis tipe pelacuaran; sebagaimana yang dikutip oleh bawengan, yaitu sebagai berikut:

- 1. Brother prostitue: operasi mereka dilakukan di suatu tempat dalam bentuk suatu rumah, yang diorganisir dan menantikan pelanggan pria yang berkunjung ditempat itu.
- 2. *Call-girl prostitue*: tempat operasi mereka adalah di hotel-hotel atau apartemen kediaman pelanggan, ia di panggil melalui telepon atau melalui perantara-perantara.
- 3. *street or public prostitue*: tipe ini beroperasi di jalan atau pada tempattempat umum dan membawa pelanggannya ketempat tertentu, biasanya mereka lebih bebas dari pada tipe ke-1 oleh karena tidak diorganisir, atau hanya sekedar ditemani oleh mereka yang menjadi pengawalnya.
- 4. *Unorganized Profesional prostitue*: tempat operasi mereka adalah apartemen atau flat yang didiami sendiri. Tipe dapat digolongkan sebagai tingkat atas, dan biasanya mengadakan operasi seorang diri. Penghubung yang biasa digunakan biasanya sopir-sopir taksi atau orang-orang yang tahu seluk beluk untuk memperoleh langganan".⁶⁵

 ⁶⁴ Kartini Kartono, *Pelacuran dan Pemerasan*, (Jakarta: CV Rajawali, 1992), hlm. 128.
 ⁶⁵ Bawengan Gerson W, *Pengantar Psikilogi Kriminal*, (Jakarta: Raja Gravindo, 1981), hlm. 56.

Menjalankan profesi pelacuran tentunya bukan merupakan cita-cita atau dengan kata lain tidak ada orang yang bercita-cita untuk menjadi seorang pelacur atau menggeluti dunia pelacuran. Banyak hal yang membuat seseorang menggeluti profesi ini.

Faktor-faktor yang mendorong atau mempengaruhi adanya prostitusi (pelacuran) adalah:

- 1. Faktor Ekonomi: kemiskinan, ingin hidup mewah.
- 2. Faktor Sosial: urbanisasi, keadilan sosial.
- 3. Faktor Psikologi: rasa ingin balas dendam, malas bekerja, histeris". 66

Prostitusi (pelacuran) menimbulkan dampak negatif sebagai akibat adanya praktek pelacuran tersebut, yaitu:

- 1. Menimbulkan dan menyebar luaskan penyakit kelamin.
- 2. Merusak sendi-sendi keluarga yang wajar.
- 3. Cenderung menciptakan kejahatan dalam berbagai variasinya (tempat berkumpulnya bandit-bandit dan lain-lain).
- 4. Merusak sendi-sendi pendidikan moral, karena bertentangan dengan norma-norma agama, susila dan hukum". 67

IAIN PURWOKERTO

Prostitusi di Indonesia tidak dijadikan perbuatan pidana, dalam arti bahwa perbuatan-perbuatan prostitusi sendiri tidak dilarang dan diancam dengan pidana. Seperti dijelaskan Moeljatno "janganlah diartikan bahwa hal ini tidak dianggap merugikan masyarakat, tetapi karena sukarnya untuk mengadakan rumusan yang tepat, dan juga dalam prakteknya dapat dilaksanakan".⁶⁸

⁶⁸ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta Bina Aksara: 1987), hlm. 3.

⁶⁶ Soerdjono Dirdjosiswoyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), hlm 124

⁶⁷ Soerdjono Dirdjosiswoyo, *Pengantar Ilmu Hukum....*,hlm.126.

Sampai hari ini belum ada undang-undang di Indonesia yang melarang menjual jasa seks atau melakukan aktivitas sejenisnya. 'Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu menyediakan pelayanan seks secara ilegal seperti yang tertera pada KUHP Pasal 296, 297, dan Pasal 506". ⁶⁹

Dalam hal ini KUHP merumuskan berbagai ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai masalah prostitusi yang diatur dalam Pasal-pasal sebagai berikut:

- 1. Pasal 296, yang ditujukan kepada germo yaitu orang-orang yang bekerja sebagai penghubung dengan memudahkan terjadinya perbuatan cabul oleh orang lain kepada orang lain.
- 2. Pasal 297, yang ditujukan kepada pedagang wanita yang menjadikannya sebagai pekerjaan.
- 3. Pasal 506, yang ditujukan kepada mucikari, yaitu orang yang menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita yang menjadikannya sebagai pekerjaan.

Meskipun demikian dalam hukum pidana tetap merupakan dasar dari peraturan-peraturan dalam industri seks di Indonesia, karena larangan memberikan pelayanan seksual secara komersil tidak ada hukum negara. 'Peraturan dalam industri seks ini cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat, pada tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan, dengan mempertimbangkan reaksi, aksi dan

_

23.

⁶⁹ Terence H.Hull, *Pelacuran di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm.

tekanan berbagai organisasi masyarakat baik yang sifatnya mendukung atau menentang.⁷⁰

Belum adanya peraturan perundang-undangan yang melarang perbuatan prostitusi menyebabkan dalam upaya penanggulangan perbuatan prostitusi tersebut, penegak hukum lebih banyak mempergunakan Pasal-pasal tentang pengemisan, penggelandangan dan pemabukan seperti Pasal 301, 504, 300, 536, sampai dengan Pasal 539 KUHP. Selain itu operasi pemberantasan hanya dikaitkan dengan upaya penertiban umum seperti operasi pemeriksaan identitas.

Upaya-upaya lain yang dilakukan pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah) dalam penanggulangan perbuatan prostitusi adalah dengan menerbitkan Perda yang melarang perbuatan praktek prostitusi seperti Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 1973 tentang Pembatasan Pelacuran. Bila melihat KUHP, maka sangat minim dan sederhana sekali kaidah yang berhubungan dengan masalah prostitusi. Sampai hari ini belum ada Undang-undang di Indonesia yang melarang menjual seks atau melakukan aktivitas sejenis. "Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara ilegal seperti ysng tertera pada KUHP Pasal 296, 297 dan 506".

Pasal 296 KUHP yang mengancam dengan hukuman penjara maksimum satu tahun empat bulan atau denda, barang siapa pekerjaanya atau kebiasaannya dengan sengaja mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul

⁷¹ Terence H.Hull, *Pelacuran di Indonesia......*, hlm. 24.

.

⁷⁰Terence H.Hull, *Pelacuran di Indonesia...*, hlm. 28.

oleh orang lain dengan orang ketiga (*koppelarij*, *prostitusi*). Seorang "*koppelaar*" atau penggandeng ini juga dinamakan "germo", sedang rumah prostitusi yang khusus disediakan untuk prostitusi ini dinamakan "bordil" yangf berasal dari kata "*bordeel*".

Mengenai rumusan Pasal 296 KUHP ini R. Soesilo memberi pendapat bahwa:

- 1. Pasal ini gunanya untuk memberantas orang-orang yang mengadakan bordil-bordil atau tempat-tempat prostitusi yang banyak di kota-kota besar.
- 2. Supaya dapat dihukum harus dibuktikan, bahwa perbuatan cabul itu menjadi pencaharianya (dengan pembayaran) atau kebiasaan (lebih dari satu kali).
- 3. Tentang "perbuatan cabul" (Pasal 296 KUHP), disini termasuk persetubuhan.
- 4. Yang dikenakan Pasal ini misalnya menyediakan rumah atau kamarnya (dengan pembayaran atau lebih dari satu kali) kepada perempuan atau lakilaki yang melacur (bersetubuh atau melepaskan nafsu kelaminnya dengan jalan lain) disitu. Orang yang menyewakan rumah kepada orang perempuan yang kebetulan seorang pelacur dan tidak berhubungan dengan dia melakukan prostitusi di rumah itu; tidak dikenakan Pasal ini, oleh karena itu tidak ada maksud sama sekali untuk mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul, niatnya hanya menyewakan rumah.⁷²

Dihubungkan dengan Pasal yang bersangkutan, yaitu Pasal 506 KUHP:

- 1. Mucikari (Souteneur): makelar cabul, artinya seorang laki-laki yang hidupnya seolah-olah dibiayai oleh pelacur yang tinggal bersama-sama dengan dia, yang dalam prostitusi menolong, mencarikan langgananlangganan, dari hasil tersebut ia mendapatkan bagiannya.
- 2. Seorang laki-laki terhadap istrinya sendiri menurut Arrest Hoge Raad 18 Maret 1912 dapat pula dihukum sebagai mucikari, bila ia menarik istrinya untuk melakukan prostitusi, dengan hasil prostitusi ia mendapatkan bagian keuntungan uang. ⁷³

Selanjutnya Pasal 297 dijelaskan oleh R.Soesilo dengan:

1. Yang dimaksud dengan "Perniagaan atau perdagangan perempuan" ialah melakukan perbuatan-perbuatan dengan maksud untuk menyerahkan

 $^{^{72}\}mathrm{R.}$ Soesilo, Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), (Bogor: Politis, 1994), hlm. 201.

⁷³ R. Soesilo, Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP),...., hlm. 202.

- perempuan untuk digunakan praktek prostitusi. Termasuk pula disini mereka yang biasanya mencari perempuan-perempuan yang muda untuk dikirimkan ke luar negeri yang maksudnya tidak lain akan dipergunakan untuk prostitusi.
- 2. Yang diancam hukuman bukan hanya perdagangan perempuan, melainkan juga perdagangan orang laki-laki, tetapi laki-laki yang belum dewasa.
- 3. Perdagangan budak belian dikenakan Pasal 324 dan berikutnya.⁷⁴

Bila kita perhatikan KUHP, maka kaidah yang mengatur dan berhubungan dengan masalah prostitusi adalah Pasal-pasal yang terdiri dari tiga Pasal yakni: Pasal 296, 506 dan 297 KUHP, yang dengan masing-masing mengancam dengan hukuman pidananya terhadap:

- 1. Germo yaitu menyelenggarakan rumah prostitusi Pasal 296 KUHP.
- Souteneur atau mucikari yaitu "kekasih" atau pelindung, yang kerap kali juga berperan sebagai perantara atau calo dalam mempertemukan pelacur dengan langganannya, Pasal 506 KUHP.
- Pedagang wanita yaitu yang mencari perempuan dengan membujuk atau mungkin secara paksa; terutama terhadap mereka yang belum dewasa, termasuk anak laki-laki juga, Pasal 297 KUHP.

Memperhatikan Pasal 296, 297, 506 KUHP tersebut yang dapat kita jumpai dalam KUHP yang berhubungan dengan prostitusi, ternyata si pelacurnya sendiri tidak tegas diancam oleh hukum pidana. Dalam praktiknya sering terjadi para pelacur dianiaya, diperlakukan semena-mena, dihina dan lain-lain. Juga dalam pelaksanaan razia-razia yang ditujukan kepada penangkapan pelacur-pelacur yang kadang-kadang juga terjadi penyimpangan, dimana oknum petugas yang kurang kuat imannya malah

⁷⁴R. Soesilo, *Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)......*, hlm. 205.

memilih-milih yang menurut seleranya cantik maupun seksi. Sebaliknya terhadap germo, mucikari atau pelacur justru masyarakat umumnya tidak mempedulikan.

Kembali ditinjau dari segi hukum, maka sekalipun terhadap germo, mucikari dan pedagang wanita telah tegas-tegas diancam dengan ancaman pidana, tetapi kenyataannya germo masih tetap berpraktek terus, berarti hukum pidana kita juga dihadapkan pada dilema yang sama dalam kasus prostitusi secara universal. Artinya hukum tetap mengancam germo, tetapi praktek berjalan terus ditambah lagi dengan pelacur-pelacur yang praktek sendiri tanpa germo.

Bila kita amati fungsi hukum sebagaimana yang telah kita bicarakan, maka bagi masyarakat hukum itu merupakan alat atau seperangkat kekuatan yang mampu mewujudkan:

- 1. Ketertiban sosial, karena mampu memberikan patokan tingkah laku anggota masyarakat untuk berbuat yang patut dan tidak patut dengan menentukan perilaku mana yang diperintahkan, yang secara melembaga mengatur perikehidupan masyarakat dari masa ke masa.
- 2. Keadilan dalam masyarakat, karena dengan kekuatan sanksi yang terkandung dalam setiap kaidah hukum mampu memaksakan anggota masyarakat untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu demi keadilan, yang mana untuk mencapai keadilan tersebut bila perlu mengurangi kemerdekaan atau kebebasan anggota masyarakat, bahkan dapat menghilangkan nyawa seseorang tergantung pada berat ringannya pelanggaran hukum serta akibat yang ditimbulkan.
- 3. Mendorong proses perkembangan masyarakat, yakni melalui kekuatan yang dimiliki norma hukum yang mampu mengatur dan memagari perencanaan pembangunan, serta mendorong masyarakat ke arah pola kehidupan masyarakaat tertentu.⁷⁵

⁷⁵ Simanjutak B, *Pengantar Krimonologi dan Pantologi Sosial*, (Malang: S.1:S.n, 1981), hlm. 24.

Prostitusi dilihat sebagai suatu gejala, secara lahiriah nampak jelas akan bertentangan dengan ketertiban dengan keadilan. Ditinjau dari akibat yang ditimbulkan, akan menghambat proses perkembangan pada suatu masyarakat, sekalipun tidak ada suatu kaidah hukum dari negara manapun yang mampu meniadakan prostitusi dalam arti menindak gejala tersebut seperti halnya terdapat pada kejahatan lainnya pada umumnya. Terhadap pembunuhan, pencurian, penipuan dan lain-lain hukum pidana dapat menjatuhkan sanksi secara tegas dengan hukuman hilang kemerdekaan atau denda.

Terhadap prostitusi andaikata si pelacur yang tertangkap dimasukan ke penjara, maka penjara- penjara bagaimanapun akan kewalahan, belum lagi kalau semua pihak yang berperan dalam praktek prostitusi ikut dipenjara, maka semua persoalan-persoalan lain akan tidak terurus karena semua energi hanyta dipakai untuk mengurus prostitusi. Lebih lagi bila demi keadilan para prostituant (langganan) yang tertangkap juga ditindak.

Dihadapkan dengan gejala sosial prostitusi ini hukum tidak berperan seperti gejala sosial lainnya. Hukum tidak mampu melaksanakan fungsinya secara penuh, karena ia menghadapi kebutuhan amat vital dalam kehidupan manusia, sesuai dengan sifat alaminya, sehingga dalam hal demikian hukum hanya berusaha meminimalkan agar sekalipun prostitusi ada namun tidak meluas secara pesat dan diusahakan dicegah dan dikurangi akibar-akibatnya.

Mungkin prostitusi akan bisa dilenyapkan apabila ada mukjizat, umpamanya sifat alami manusia khususnya hasrat biologisnya dibuat sedemikian rupa, sehingga seorang pria yang telah kawin dengan wanita hanya mampu bersetubuh dengan wanita itu saja dan sebaliknya. Atau mungkin terjadi lembaga perkawinan demikian ampuhnya sehingga pria dan wanita yang telah menikah akan mampu saling setia, sehingga betapapun tidak akan terjadi hubungan dengan yang bukan suami atau istrinya. Sekalipun demikian, masih terdapat mereka yang belum atau tidak mampu menikah, sedangkan hasrat naluri seksualnya tetap menuntut penyaluran. Kenyataannya tersebut menempatkan hukum dan prostitusi sebagai dilema sosial sepanjang masa.

Menjalankan profesi sebagai pelacur tentunya bukan merupakan citacita atau dengan kata lain tidak ada orang yang bercita-cita untuk menjadi pelacur atau menggeluti dunia pelacuran. Banyak hal yang membuat seseorang menggeluti profesi ini. Faktor-faktor yang mendorong atau mempengaruhi adanya prostitusi antara lain:

- 1. Faktor Ekonomi: kemiskinan, ingin hidup mewah.
- 2. Faktor Psikologi: rasa ingin balas dendam, malas bekerja, histeris.
- 3. Faktor Sosial: urbanisasi, keadilan sosial.⁷⁶

Prostitusi menimbulkan dampak negatif sebagai akibat adanya praktek prostitusi tersebut, yaitu:

- 1. Menimbulkan dan menyebarluaskan penyakit kelamin.
- 2. Merusak sendi-sendi keluarga yang wajar.
- 3. Cenderung menciptakan kejahatan dalam berbagai variasi (tempat berkumpulnya para bandit-bandit dan lain-lain).

 $^{^{76}}$ Soerdjono Dirdjosiswoyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: As Rineka Cipta, 1981), hlm. 124.

4. Merusak sendi-sendi pendidikan moral, karena bertentangan dengan norma-norma agama, susila dan hukum.⁷⁷

Secara umum dapat dikatakan bahwa faktor-faktor yang memungkinkan timbulnya prostitusi sebagaimana telah dikemukakan pada uraian-uraian di bagian depan, adalah terletak sebab utamanya berhubungan dengan sifat-sifat alami manusia terutama faktor biologis. Seandainya tertutup kemungkinan penyaluran keinginan biologisnya dari suatu gejala yang bernama prostitusi ini, maka penyaluran akan menjadi bahaya sosial yang cukup menggelisahkan dimana gadis dan wanita akan takut berada sendirian di rumah.

Suka tidak suka seolah-olah prostitusi merupakan sesuatu yang diperlukan dalam kehidupan masyarakat, sebagai penyaluran sesuatu yang tidak baik dan kotor agar tidak menggangu masyarakat secara keseluruhan. Thomas Aquinas mengemukakan bahwa:

'Prostitusi sama pentingnya dengan selokan atau ritual di dalam sebuah istana. Mungkin tanpa selokan sebuah istana indah, atau bagaimanapun megahnya lambat laun akan mesum karena tidak ada jalan untuk membuang kotoran yang terdapat di dalam istana". ⁷⁸

Di samping faktor utama yang terletak pada faktor biologis dan sifat alami manusia secara keseluruhan, maka sampai terjadinya prostitusi, terdapat pula faktor-faktor baik yang terdapat pada pihak laki-laik maupun pada wanitanya, yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan manusia dalam masyarakat. Alasan mengapa seorang laki-laki pergi ke tempat prostitusi,

⁷⁸R. Soesilo, *Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, (Bogor: Politis, 1994), hlm. 201.

⁷⁷ Soerdjono Dirdjosiswoyo, *Pengantar Ilmu Hukum....*, hlm. 128.

Kinsey dari hasil penelitiannya terhadap dua belas ribu orang, mengemukakan alasan-alasan mengapa laki-laki berhubungan dengan prostitusi sebagai berikut:

- 1. Sebab tidak atau kurangnya jalan keluar bagi kebutuhan seksual mereka.
- 2. Sebab berhubungan dengan pelacur, lebih mudah dan lebih murah dianggap oleh mereka yang butuh penyaluran.
- 3. Sebab hubungan dengan pelacur secara bayaran, begitu selesai dapat segera melupakan.

Beberapa pandangan dari pihak yang menganggap sebab prostitusi terletak pada wanitanya telah mengemukakan beberapa alasan mengapa seorang wanita terjun menjadi seorang pelacur, yang akan diuraikan di bawah ini.

- 1. Karena tekanan ekonomi, seorang tanpa pekerjaan tentunya akan tidak memperoleh penghasilan untuk nafkahnya, maka terpaksalah mereka untuk hidup menjual diri sendiri dengan jalan dan cara yang paling mudah.
- 2. Karena tidak puas dengan posisi yang ada. Walau sudah mempunyai pekerjaan, tetapi belum puas karena tidak sanggup membeli barang-barang perhiasan yang bagus-bagus.
- 3. Karena kebodohan, tidak mempunyai pendidikan atau intelegensi yang baik terdapat dalam wanita kalangan tinggi.
- 4. Karena ada cacat dalam jiwanya.
- 5. Karena sakit hati, ditinggalkan oleh suami atau si suami beristeri lagi sedangkan dia tak rela di madu.
- 6. Karena tidak puas dengan kehidupan seks, sebab bersifat *hypersexuil.*⁷⁹

Keenam faktor tersebut secara umum dikenal sebagai sebab atau alasan seorang perempuan terjun dalam pentas prostitusi. Seorang pekerja sosial Inggris tekah mengadakan penelitian dan dimuat dalam buku "Women

⁷⁹R. Soesilo, *Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, (Bogor: Politis, 1994), hlm. 102.

of the streets" tentang keadaan individu dan sosial yang dapat menyebabkan seorang wanita menjadi pelacur:

- Rasa terasing dari pergaulan atau rasa diasingkan dari pergaulan hidup pada suatu masa tertentu di dalam hidupnya.
- 2. Faktor-faktor yang aktif dalam keadaan sebelum diputuskan untuk melacurkan diri; dalam kenyataan ini merupakan sebab yang langsung, tetapi hampir selalu dan hanya mungkin terjadi karena keadaan. Sebelumnya yang memungkinkan hal tersebut terjadi.
- 3. Tergantung dari kepribadian wanita itu sendiri, yang berhubungan erat dengan past experience, plus present situation, plus personal, interpretation of them both.⁸⁰

Dari hasil-hasil penelitian selama beberapa tahun, dapat disimpulkan di sini bahwa:

1. Sebagia terbesar pelacur yang berada di bordil-bordil adalah wanita berasal dari daerah pedesaan yang umumnya tidak bersekolah atau rendah sekali pendidikannya. Mereka dibawa oleh "pencari" gadis-gadis untuk prostitusi, ada yang langsung ada yang mula-mula sebagai pelayan atau lain-lain. Pada awalnya mereka sendiri tidak menyadari apa yang diperbuat, yang penting dapat pakaian, uang dan sebagainya dari ibu yang mengurusnya, baru setelah beberapa waktu lamanya ia memahami bahwa dirinya telah melakukan pekerjaan-pekerjaan dosa.

⁸⁰R. Soesilo, Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)....., hlm. 106.

- 2. Mereka yang memasuki prostitusi menengah dan call girls seperti mereka yang bekerja di night club, steambath dan sejenisnya adalah janda-janda muda yang diceraikan suaminya, sedangkan dia hidup dengan tanggungan anak, orang tua dan lain-lain. Mereka sadar perbuatannya salah dan dosa, namun keadaan ekonomi untuk pembiayaan rumah tangganya, apa daya ia harus menjalani kehidupan tersebut, namun masih mengharap bisa diambil sebagai istri oleh orangt-orang yang dianggapnya baik. Juga diantara golongan wanita ini terdapat mereka yang sadar berbuat itu sebagai pencetusan balas dendam.
- 3. Pelacur tingkat tinggi sebabnya terletak pada faktor ekonomi dalam arti untuk memnuhi hidupnya yang menghendaki kemewahan, atau sebabsebab khusus yang terdapat faktor biologis dan psikologisnya.
- 4. Sedangkan yang memasuki prostitusi semua yaitu dalam prakteknya ia berselubung pada profesi yang dilegalkan; umumnya untuk memperoleh penghasilan yang lebih besar daripada profesinya yang dipilih, juga dengan latar belakang ekonomi.
- 5. Setelah eksistensi prostitusi bercokol lama di suatu masyarakat, maka dapat berkembangnya sehingga banyak diikuti oleh pelacur-pelacur baru; hal ini dapat dijelaskan dengan teori sosiologi. Seorang perempuan memilih hidup sebagai pelacur karena ia menganggap ada keuntungannya menjadi pelacur, pilihan ini tumbuh dari faktor belajar dalam pergaulannya.

⁸¹R. Soesilo, *Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).....*, hlm. 106.

Di daerah tertentu proses ini sudah sedemikian rupa sehingga masyarakatnya tidak menganggap sebagai perbuatan yang menyolok dan aneh, sehingga tidak jarang gadis-gadisnya yang manis-manis sebagian tidak tidak di daerahnya, yang ternyata kemudian berhasil sebagai pelacur yang laris, maka kemudian uang hasil yang diperoleh sebagian dipakai untuk membeli sawah dan lain-lain di daerah asalnya, dan sebagian lagi disiapkan untuk usaha-usaha setelah mengundurkan diri dari dunia prostitusi.

Praktek prostitusi dimana-mana senantiasa diikuti oleh beberapa gejala sosial lainnya yang merupakan masalah yang dihadapi masyarakat. Gejala-gejala sosial yang juga merupakan pathologis adalah merupakan akibat dari prostitusi. Akibat prostitusi ini adalah sangat luas karena menyangkut aspek-aspek kehidupan manusia. 82

Dalam konprensi pemberantasan pencabulan khususnya prostitusi yang diselenggarakan pada tahun 1957 di Jakarta dirumuskan beberapa pokok sebagai berikut:

- 1. Ditinjau dari sudut pendidikan, prostitusi berarti demoralisasi.
- 2. Ditinjau dari sudut sosial, prostitusi berarti kanker masyarakat.
- 3. Ditinjau dari sudut agama, prostitusi adalah haram.
- 4. Ditinjau dari sudut kesehatan, prostitusi membahayakan keturunan.
- 5. Ditinjau dari sudut kewanitaan, prostitusi merupakan hinaan, dan dari sudut perikemanusiaan umumnya merendahkan martabat manusia.⁸³

⁸² Kartini Kartono, *Pelacuran dan Pemerasan*, (Jakarta: CV Rajawali, 1992), hlm. 54.

⁸³ Kartini Kartono, *Pelacuran dan Pemerasan.....*, hlm. 61.

Dari perumusan di atas pada dasarnya tidak ada segi yang menguntungkan di balik senua praktek prostitusi. Seorang pelacur sendiri sebagai pelaku utama prostitusi, sebenarnya tidak menginginkan pekerjaan sebagai pelacur, hanya karena desakan ekonomi dan sulitnya mencari pekerjaan yang menyebabkan mereka menjadi pelacur.

Di Amerika juga persatuan kesehatan sosial merumuskan beberapa akibat dari prostitusi sebagai berikut:

- 1. *Menyerang* keluarga, menyebabkan penipuan dan ketidaksetiaan serta merendahkan derajat perkawinan dan merusak pribadi serta *self control*.
- 2. merugikan kesehatan pada umunya, dan memungkinkan penyebaran penyakit menular.
- Mengeksploitir anak-anak muda laki-laki dan wanita bagi keuntungan pihak-pihak tertentu.
- 4. Menambah jumlah perbuatan anti sosial dan memudahkan penyuapan pada pejabat-pejabat resmi.
- Mendorong kearah kejahatan seksual dan memudahkan terlaksananya perbuatan seksual bagi yang ingin mengetahui serta dapat memungkinkan pola-pola promis unitet.
- Merugikan kesehatan penduduk dan melemahkan moral dan ketahanan sosial.⁸⁴

Akibat nyata yang menyangkut kesehatan adalah bahwa prostitusi merupakan salah satu sumber penyakit kelamin (salah satu sumber berarti

 $^{^{84}}$ R. Soesilo, Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), (Bogor: Politis, 1994), hlm. 112.

penyakit kelamin dapat mempunyai sumber-sumber lain di samping dari prostitusi).Penyakit kelamin yang dapat terjangkit dan menular umumnya adalah *gonorhoe* atau kencing nanah, dan pada saat ini yang paling berbahaya adalah tersebarnya penyakit AIDS atau virus HIV.

Pada jaman sekarang pencegahan HIV/AIDS harus dimulai dengan meninggalkan perzinahan, tidak melakukan seks bebas dan pelacuran. Kondom bukan jaminan untuk tidak tertular, resiko tertular masih ada, selain juga tidak berarti halal atau berdosa tetapi tetap haram. Oleh karena itu, yang diperangi dalam kasus HIV/AIDS ini adalah perilakunya, bukan orang atau penyakitnya, karena HIV/AIDS ini sebetulnya adalah penyakit perilaku.

D. Perspektif *Maṣlaḥah Mursalah* tentang Lokalisasi

Seorang Pemimpin harus memperhatikan kesejahteraan rakyatnya sebagaimana Hadis Rasulullah Saw:

رَعِيَّتِهِ، عَنْ فَمَسْنُولٌ رَاعٍ كُلُّكُمْ :قَالَ وسلم، عليه الله صلى اللهِ رَسُولَ أَنَّ عُمَرَ، بْنِ اللهِ عَبْدِ حديث عَنْهُمْ، مَسْنُولٌ وَهُوَ رَاعٍ النَّاسِ عَلَى الَّذِي فَالأَمِيرُ عَنْهُمْ، مَسْنُولٌ وَهُوَ رَاعٍ النَّاسِ عَلَى الَّذِي فَالأَمِيرُ عَنْهُمْ، مَسْنُولَةٌ وَهِيَ وَوَلَدِهِ بَعْلِهَا بَيْتِ عَلَى رَاعِيةٌ وَالْمَرْأَةُ عَنْهُمْ، مَسْنُولَةٌ وَهِيَ وَوَلَدِهِ بَعْلِهَا بَيْتِ عَلَى رَاعِيةٌ وَالْمَرْأَةُ رَاعٍ فَكُلُكُمْ أَلاً مَا لَكُولًا وَهُوَ سَيِّدِهِ مَالِ عَلَى رَاعٍ وَالْعَبْدُ عَنْهُمْ، مَسْنُولَةٌ وَهِيَ وَوَلَدِهِ بَعْلِهَا بَيْتِ عَلَى رَاعِيةٌ وَالْمَرْأَةُ وَالْمَرْأَةُ لَا عَلَى مَسْنُولٌ وَكُلُكُمْ رَاعٍ فَكُلُكُمْ أَلا

Abdullah bin Umar r a. berkata: Rasulullah saw. bersabda: Kalian semuanya pemimpin (pemelihara) dan bertanggung jawab terhadap rakyatnya. Seorang amier (raja) memelihara rakyat dan akan ditanya tentang pemeliharaanny. Seorang suami memimpin keluarganya dan akan ditanya tentang pimpinannya. Seorang ibu memimpin rumah suaminya dan anak-anaknya dan akan ditanya tentang pimpinannya. Seorang hamba (buruh) memelihara harta milik majikannya dan akan ditanya tentang pemeliharaannya. Camkanlah bahwa kalian semua memelihara dan akan dituntut tentang pemeliharaannya (Bukhari, Muslim).

Menurut bahasa, kata *maṣlaḥah* berasal dari Bahasa Arab dan telah dibakukan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi kata *maṣlaḥah*, yang berarti mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan. Menurut bahasa aslinya kata *maṣlaḥah* berasal dari kata salahu, yasluhu, salahan, صالح , عسلح , artinya sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat. Sedang kata mursalah artinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (al-Qur'an dan al-Hadits) yang membolehkan atau yang melarangnya. Menurut bahasa aslinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (al-Qur'an dan al-Hadits) yang membolehkan atau yang melarangnya.

Menurut Muhammad Abu Zahra, definisi *maṣlaḥah mursalah* adalah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syari (dalam mensyari'atkan hukum Islam) dan kepadanya tidak ada dalil khusus yang menunjukkan tentang diakuinya atau tidaknya. Menurut Abdul Wahab Khallaf, *maṣlaḥah mursalah* adalah maslahah di mana syari' tidak mensyari'atkan hukum untuk mewujudkan *maṣlaḥah*, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya. ⁸⁹

Jumhur ulama ushul fiqh sepakat menyatakan bahwa *maṣlaḥah mursalah* secara prinsipnya dapat dijadikan sebagai salah satu alasan menetapkan hukum sekalipun dalam penerapan dan penempatan syaratnya

Muhammad Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur'an, 1973), hlm. 219.

⁸⁵ Munawar Kholil, *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), hlm. 43.

⁸⁷Munawar Kholil, *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), hlm. 44.

 $^{^{88}}$ Muhammad Abu Zahrah, Ushul al-Fiqh, terj. Saefullah Ma'shum et al Ushul Fiqih, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2005), hlm. 424.

⁸⁹ Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, *terj. Noer Iskandar al-Bansany*, *Kaidahkaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 123.

mereka berbeda pendapat. Menurut ulama Hanafiyah, untuk menjadikan *maṣlaḥah mursalah* sebagai dalil disyaratkan *maṣļaḥah* tersebut berpengaruh terhadap hukum. Artinya ada ayat, hadis atau ijma' yang menunjukkan bahwa sifat yang ditunjuk sebagai kemaslahatan itu merupakan suatu *illat* (motivasi hukum) dalam penetapan suatu hukum, atau jenis hukum yang menjadi sifat motivasi hukum tersebut dipergunakan oleh *nash* sebagai motivasi suatu hukum.

Misal sifat yang berpengaruh terhadap hukum tersebut adalah Rasulullah pernah ditanya tentang status sisa makanan kucing, apakah termasuk najis atau tidak. Keberadaan kucing yang selalu berada di rumah merupakan sifat yang menjadikan mereka bersih atau suci. Sifat yang menjadi motivasi hukum dalam hadis ini jelas yaitu *thawwaf* (hewan yang senantiasa berada di rumah, tidur di rumah dan sulit memisahkannya. Berdasarkan sifat ini maka hukum sisa makanan kucing tidak najis. *Thawwaf* merupakan motivasi dan *thaharah* (suci) untuk menghi ndari kesulitan dari orang-orang yang memel i hara kuci ng di rumahnya.

Dalam konteks ekonomi, contoh jenis sifat yang dijadikan motivasi dalam suatu hukum adalah rasulullah saw melarang pedagang menghambat petani di perbatasan kota dengan maksud untuk membeli hasil pertanian mereka sebelum petani memasuki pasar. Larangan ini dimaksudkan untuk menghindarkan kemudharatan bagi petani dengan terjadinya penipuan harga oleh para pedagang yang membeli hasil pertanian tersebut di batas kota. Sifat

⁹⁰ Amin, Ma"ruf, Fatwa dalam Sistem Hukum Islam, (Jakarta: eISAS, 2011), hlm. 160.

yang membuat larangan ini adalah adanya kemudaratan yang mempengaruhi hukum jual beli seperti yang dilakukan oleh pedagang tersebut. Jenis kemudaratan ini juga ada dalam masalah lain, seperti masalah dinding rumah yang hampir rubuh ke jalan, karena kondisi itu bisa memberi mudarat bagi orang lain. Menurut ulama Hanafiyah kemudaratan petani dalam jual beli di atas sama dengan kemudaratan dinding yang hampi rubuh. Karenanya motivasi hukum terhadap dinding dapat dianalogikan dengan motivasi hukum dalam jual beli di atas. Dengan demikian, menurut Hanafiyah, menghilangkan kemudaratan termasuk dalam konsep *maslahah mursalah* dan dapat dijadikan sebagai salah satu metode penetapan hukum dengan syarat sifat kemaslahatan itu terdapat dalam *nash* atau ijma' dan jenis kemaslahatan itu sama dengan jenis sifat yang didukung oleh *nash* atau ijma'

Ulama Malikiyah meneri ma *maslahah mursalah* sebagai dalil menetapkan hukum. Menurut mereka *maslahah mursalah* merupakan induksi dari logika sekumpulan *nash* bukan dari *nash* yang rinci seperti qiyas. Misalnya Rasulullah saw bersabda dalam masalah naiknya harga barang di pasar. Beliau sebagai penguasa ketika itu tidak berhak campur tangan dalam masalah harga karena perbuatan campur tangan itu merupakan suatu yang zalim.

Untuk menjadikan *maslahah mursalah* sebagai dalil penetapan hukum, ulama Hanafiyah menetapkan persyaratan yaitu

1. Kemaslahatan tersebut sesuai dengan kehendak syara" dan termasuk ke dalam kemaslahatan yang didukung nash secara umum

⁹¹ Amin, Ma"ruf, Fatwa dalam Sistem Hukum Islam, (Jakarta: eISAS, 2011), hlm. 161.

- 2. Kemaslatan tersebut bersifat rasional dan pasti, bukan sekedar perkiraan sehingga hukum yang ditetapkan melalui *maslahah mursalah* itu benarbenar memberikan manfaat dan menghindari kemudaratan
- 3. Kemaslahatan tersebut menyangkut orang banyak, bukan kepentingan priibadi atau kelompok kecil tertentu. 92

Menurut asy-Syatibi (dari mazhab Malikiyah) keberadaan dan kualitas sebuah maslahah mursalah bersifat *qath''i* sekalipun dalam penerapannya bisa bersifat zanni. Karenanya asy-Syatibi hanya membuat dua kriteria agar maslahat dapat diterima sebagai dasar pembentukan hukum Islam. Pertama, maslahat tersebut harus sejalan dengan jenis tindakan syara", karena itu maslahat yang tidak sejalan dengan jenis tindakan syara" atau yang berlawanan dengan dalil sya<mark>ra" (al-</mark>Qur"an, as-Sunnah dan ijma") tidak dapat diterima sebagai dasar dalam menetapkan hukum Islam. Kedua, maslahat seperti kriteria nomor satu di atas tidak ditunjukkan oleh dalil khusus. Jika ada dalil khusus yang menunjukkannya maka itu menurut asy-Syatibi termasuk dalam kajian qiyas. 93 Asy-Syatibi berpendapat demikian karena metode istislah atau maslahah-mursalah dalam menetapkan hukum Islam tidak berdasarkan kepada *nass* tertentu, tetapi hanya berdasarkan maslahat yang sejalan dengan tujuan penetapan hukum syara". 94 Sedangkan mengenai ruang lingkup operasional maslahah-mursalah, asy-Syatibi membatasi dalam bidang muamalah, dan tidak berlaku dalam bidang ibadah.

Ulama Hanabilah juga menerima maslahah mursalah. Kesimpulan ini dapat diambil dari pernyataan Abu Zahrah di dalam karyanya Ibn Hanbal

⁹² Abu Daud, Shahih Sunan Abu Dawud, Penerapan Maslahah Mursalah dalam Ekonomi Islam, *Jurnal Analytica Islamica*, Vol. 5 No. 1 (2016), hlm.3.

⁹³ Muhammad Khalid, *Mas"ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi"s Life and Thought*, (Pakistan: Islamic Research Institute, 1977), hlm. 162.

⁹⁴ Muhammad Khalid, Mas"ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi"s Life and Thought......, hlm. 163

sebagaimana dikutip oleh Nawir Yuslem bahwa fukaha dari mazhab Hanabilah memandan maslahah sebagai dasar-dasar perumusan hukum dan mereka semua merujuk kepada imam mereka, Ahmad bin Hanbal. Ibn Qayyim adalah salah seorang ulama dari mazhab Hanabilah yang menetapkan maslahah sebagai salah satu dasar perumusan hukum syara" sesungguhnya permasalahan hukum syara" yang berhubungan dengan muamalat dilaksanakan dalam rangka mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kerusakan/kemudaratan. Bahkan Ibn Qayyim sendiri berkesimpulan bahwa tidak ada satupun dari hukum syara yang ada kecuali ditetapkan sejalan dengan dan bahkan untuk memelihara kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat. 95

Islam, sejak pertama kali muncul di jazirah Arab, telah memberikan penghormatan dan mengangkat derajat kaum wanita. Hal ini ditandai dengan adanya pemberian hak yang sama antara kaum pria dan wanita. Bahkan dalam hadits Nabi saw, ketika beliau ditanya, "Siapakah orang yang paling wajib dihormati?" Jawab Nabi saw :

"Ibumu". Pertanyaan ini diulang hingga tiga kali dan jawabnya sama, yakni Ibumu". Dan ketika ditanya keempat kalinya, "Siapakah orang yang paling wajib dihormati?" Jawabnya, "Bapakmu".

Dalam sebuah riwayat di suatu majelis, Nabi Muhammad saw menegur seorang sahabatnya yang telah membedakan dalam memperlakukan dua orang anaknya, pria dan wanita. Ketika datang anaknya yang laki, ia memangkunya di sisinya. Akan tetapi, ketika yang datang seorang anak

⁹⁵ Nawir Yuslem, *Kitab Induk Ushul Fikih: Konsep Maslahah Imam al-Haramain al-Juwayni dan Dinamika Hukum Islam*, (Bandung: Cita Pustaka, 2007), hlm. 147.

wanita, ia menyuruhnya duduk di atas lantai. Melihat kejadian ini, Rasulullah saw mengatakan kepadanya; "Apakah anda selalu berbuat demikian terhadap anak-anakmu. Demi Allah, sekiranya aku disuruh untuk mengistimewakan anak-anak, niscaya aku akan mengistimewakan anak-anak perempuan". ⁹⁶

Berdasarkan kedua peristiwa di atas, bisa disimpulkan bahwa seorang wanita dalam Islam mendapatkan penghormatan dan keistimewaan yang lebih dibandingkan dengan seorang laki-laki. Tentu, yang dimaksud dengan penghormatan dan keistimewaan di sini adalah memperhatikan anak-anak wanita, khusus dalam masalah pendidikan agama mereka. Dengan adanya perhatian dan kepedulian, diharapkan prostusisi berkurang. Jika kedudukan seorang wanita dalam Islam sangat dihormati, maka tentu, Islam akan melarang mereka menjatuhkan dirinya dalam lubang kehinaan.

Prostitusi adalah bentuk penghinaan terhadap derajat manusia, khususnya wanita. Oleh karena itu, Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad saw yang merupakan sumber hukum Islam yang paling utama, keduanya telah mengharamkan perbuatan zina atau prostitusi. Prostitusi adalah mempergunakan badan sendiri sebagai alat pemuas seksual untuk orang lain dengan mencapai keuntungan. Berbeda dengan perzinahan yang artinya yaitu berhubungan seksual yang dilakukan atas dasar suka sama suka. 97

Sumber-sumber primer fiqh, seperti al-Qur'an dan Hadits, dipahami tidak banyak mengungkapkan penyebutan pidana perkosaan secara langsung.

97 Marzuki Wahid, Fiqh Indonesia: Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia, (Bandung: Marja, 2014), hlm. 38

-

⁹⁶ Siti Jahroh, Reaktualisasi Teori Hukuman dalam Hukum Pidana Islam, *Jurnal Hukum Islam.*, Vol. 9, No. 2, (Desember 2011), hlm. 17.

Sekalipun sebenarnya ada ayat yang sudah mengarah pada pelarangan tindak pemaksaan dalam persoalan seksual, sekaligus memberikan perlindungan terhadap korban kekerasan seksual. "Dan janganlah kamu paksa budak-budak wanitamu untuk melakukan pelacuran, padahal mereka sendiri menginginkan kesucian, karena kamu hendak mencari keuntungan duniawi. Dan barangsiapa yang memaksa mereka, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang (terhadap mereka yang dipaksa) sesudah mereka dipaksa itu". Al-Qur'an, An-Nisa; 24:33. Ayat ini setidaknya mengisyaratkan kepada dua hal; pertama upaya untuk melarang segala bentuk pemaksaan dan eksploitasi seksual, kedua dukungan dan pendampingan terhadap korban eksploitasi seksual agar bisa kembali menjadi aman dan percaya diri. ⁹⁸

Di dalam hukum Islam tidak ditemukan nomenklatur yang secara implisit menyebut prostitusi. Prostitusi adalah penyediaan layanan seksual yang dilakukan oleh laki-laki atau perempuan untuk mendapatkan uang atau kepuasan. Apakah Unsur "layanan seksual" dalam definisi prostitusi mengandung arti hubungan badan antara lakilaki dan perempuan yang tidak terikat dengan hubungan pernikahan dapat dipersamakan dengan unsur zina dalam hukum Islam. Inilah yang menjadi permasahan yang perlu diperjelas status hukumnya, mengingat dalam hukum pidana nasional, istilah zina dengan prostitusi dibedakan deliknya. Hukuman pelaku zina terbagi dua,

-

⁹⁸ Helmy Boemiya, Analisis Yuridis Tindak Pidana Perbuatan Zina (Perzinahan) Dalam Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Peradaban Hukum Islam*, Vol. 1 No. 1 (Maret: 208), hlm.123.

yaitu muhsan (sudah menikah) dihukum dengan cara dirajam dan ghair muhsan (belum menikah) dengan cara dijilid. ⁹⁹

Menurut hukum Islam, zina secara harfiah berarti Fahisyah, yaitu perbuatan keji. Zina dalam pengertian istilah adalah hubungan kelamin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan yang satu sama lain tidak terikat dalam hubungan perkawinan. Terdapat pendapat lain mengenai zina, walaupun hampir sama bahkan sama dengan yang sudah dijelaskan diatas, yaitu kata dasar dari zana- yazni. Hubungan seksual antara lakilaki dan perempuan yang belum atau tidak ada ikatan "nikah", ada ikatan nikah semu (seperti nikah tanpa wali, nikah mut'ah, dan hubungan beberapa laki- laki terhadap hamba perempuan yang dimiliki secara bersama) atau ikatan pemilikan (tuan atas hamba sahayanya). Para Ulama dalam memberikan definisi zina dalam kata yang berbeda, namun mempunyai substansi yang hampir sama, yaitu: 101

- Menurut Ulama Malikiyah mendefinisikan bahwa zina adalah perbuatan mukalaf yang menyetubuhi farji anak adam yang bukan miliknya secara sepakat (tanpa ada syubhat) dan disengaja.
- Menurut Ulama Hanafiyah mendefinisikan bahwa zina adalah perbuatan lelaki yang menyetubuhi perempuan didalam kubul tanpa ada milik dan menyerupai milik.

¹⁰⁰ Isbandi Rukminto Adi,. *Psikologi Pekerjaan Sosial dan Ilmu kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1994), hlm.32.

⁹⁹ Munajat Makhrus, *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*, (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004), hlm.93.

¹⁰¹ Asy Syahid Abdul Qodir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, (Bogor: PT Kharisma Ilmu, 2008), hlm. 153.

- Menurut Ulama Syafi'iyah mendefinisikan zina adalah memasukan zakar kedalam farji yang haram tanpa ada syubhat dan secara naluri mengundang syahwat.
- 4. Menurut Ulama Hanabilah mendefinisikan bahwa zina adalah perbuatan keji pada kubul atau dubur.
- 5. Menurut Ulama Zahiriyah mendefinisikna bahwa zina adalah menyetubuhi orang yang tidak halal dilihat, padahal ia tahu hukum keharamannya atau persetubuhan yang diharamkan.
- 6. Menurut Ulama Zaidiyah mendefinisikan bahwa zina adalah memasukan kemaluan kedalam kemaluan orang hidup yang diharamkan, baik kedalam kubul maupun dubur tanpa ada syubhat.

Konsep pemikiran.

Asy-Syatibi termasuk fuqaha' mazhab Maliki yang pandanganpandangan usul fikihnya, termasuk tentang maslahah mursalah, banyak dikaji
oleh berbagai pemikir yang datang kemudian. Pemikiran asy-Syatibi tentang
maslahah mursalah dituangkan dalam dua kitabnya yang populer di negeri
Muslim saat ini. Dua kitab tersebut Definisi yang dikemukakan di atas, kata
kunci dari penggunaan dalil maslahah mursalah adalah kesejalanan (mulalim,
almunasib) antara kemaslahatan yang dikandung dalam suatu masalah baru dan
konsep maqasaid asyariah yang tidak ditunjukkan secara langsung oleh nash.
Dalam bukunya al-Itisham, asy-Syatibi memberikan penjelasan tentang
kedudukan maslahah yang dikandung dalam suatu masalah baru dilihat dari
kesejalanan yang mungkin dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam
penetapan hukum. Dilihat dari sisi ini, maslahah yang sejalan tersebut dipilah

menjadi tiga. Pertama, maslahah yang dikandung tersebut dapat diterima eksistensinyakarena didasarkan pada kesejalanannya dengan petunjuk syara.' Para ulama membenarkan maslahah seperti ini. Dengan kata lain, maslahah kategori pertama ini diterima karena penunjukannya didasarkan pada dalil syara.' Contoh dari maslahah ini adalah hukum qishas untuk menjaga keselamatan jiwa dan raga manusia. Kedua, maslahah yang dikandung dalam masalah baru tersebut didasarkan pada pemikiran subjektif manusia tetapi ditolak oleh syara.' Ditolaknya maslahah ini karena maslahah yang ditemukan bertentangan dengan nash.

Maslahah seperti ini didorong semata-mata oleh hawa nafsu sehingga eksistensinya tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum. Ketiga, maslahah yang ditemukan dalam suatu masalah baru tidak ditunjuk oleh dalil khusus atau dalil partikular tetapi juga tidak ada dalil yang membenarkan atau menolaknya. Menurut asy-Syatibi untuk maslahah seperti ini, ada dua kemungkinan yakni: pertama, ada nash yang mengkonfirmasi kesejalanan dengan maslahah yang dikandung oleh masalah baru tersebut; dan kedua, maslahah yang sejalan dengan syara' secara universal, bukan dengan dalil partikular. Model kedua ini biasa disebut dengan maslahah mursalah. Dengan kata lain, setiap maslahah dari suatu tindakan atau perbuatan yang kemaslahatannya tidak dijelaskan oleh nash tertentu, tetapi sejalan dengan tindakan syara» secara universal, maka maslahah itu menjadi benar sehingga ia dapat dijadikan sebagai teknik penetapan hukum. Asy-Syatibi dalam kitab al-I»tisham memberikan sepuluh contoh kasus yang penentuan hukumnya dirumuskan dengan menggunakan maslahah mursalah sebagai teknik penetapan hukumnya. Taufîq Yûsuf al-Wâ'î menambahkan bahwa penemuan maslahah

pada masalah baru tersebut harus didasarkan pada suatu kepastian berdasarkan dalil-dalil syara» tentang keselarasannya. Dalil hukum tidak harus berdiri sendiri tetapi bisa digabungkan dengan dalil lain. Dalam pembacaan Taufiq Yûsuf al-Wâ'î, asy-Syâtibî oleh beberapa kalangan dianggap sebagai pembela Mâlik dengan mendudukkan maslahah mursalah pada pemahaman yang tepat. Taufiq Yûsuf al-Wâ'î menambahkan bahwa penjelasan asy-Syatibi tentang mashlahah mursalah dapat dikembalikan kepada pernyataan yang sesuai atau kesejalanan (al-munâsib). Pernyataan yang sesuai itu tidak ada dasar yang menunjuk tentangnya, dalam hal ini tidak ada dasar syar'i yang menunjukkan secara khusus pada pernyataan yang sesuai dan keberadaannya juga tidak didasarkan pada qiyâs yang dapat diterima oleh akal sehat. Artinya, penemuan kesesuaian dengan nash tidak didasarkan kepada qiyas. Masalah-masalah baru yang belum ada konfirmasinya, baik dibenarkan maupun ditolak, dan mengandung kemaslahatan yang diputuskan dengan maslahah mursalah adalah berkaitan dengan masalahmasalah muamalat, bukan berkaitan dengan ibadah. Alasan yang dikemukakan asy-Syâtibî tentang penggunaan maslahah mursalah sebagai teknik penetapan hukum untuk masalah muamalat adalah karena masalah-masalah muamalat dapat dilacak rasionalitasnya sedangkan masalah ubudiyah tidak dapat dilacak rasionalitasnya. Penggunaan maslahah mursalah sebagai teknik penetapan hukum hanya untuk kebutuhan yang sifatnya dharûrî dan hâjî. Sifat dharûrî di sini maksudnya sebagaimana kaidah: mâlâ yatimmu al-wâjibu illâ bihi fahuwa wâjib. Sementara itu, sifat kebutuhan hâjî maksudnya adalah untuk menghilangkan kesulitan sehingga dengan penggunaan maslahahmursalah kehidupan seseorang menjadi ringan (takhfîf). 102

.

¹⁰² Imron rosyadi, Pemikiran Asy Syatibi tentang Maslahah Mursalah, *Jurnal Study Islam*,

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris. Penelitan hukum empiris adalah penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Oleh karenanya penelitian ini adalah (field research), memerlukan pengetahuan kemampuan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan dan posisi saat ini. meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.

B. Jenis Data AIV PURWOKERTO

Data yang akan diperoleh dalam penelitian ini, berupa data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat, badan hukum, atau badan pemerintahan dengan cara observasi atau pengamatan, interview atau wawancara, questionere atau

¹⁰³ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *DualismePenelitian Hukum*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007), hlm. 34.

Vol. No. (1 juni 2013), hlm. 8.

angket. Dalam penulisan data primer ini, data yang diperoleh oleh penulis merupakan data yang dilakukan dengan cara interview atau wawancaramaupun observasi lapangan terkait dengan kepentingan penelitian untuk mendapatkan data yang akurat dari narasumber pejabat instansi terkait mengenai permasalahan yang dibahas dalam penelitian. Wawancara merupakan bagian penting dalam suatu penelitian hukum empiris. Di mana didalamnya ada tanya jawab dengan menggunakan daftar pertanyaan yang sebelumnya telah dibuat oleh peneliti. Tujuan adanya wawancara sendiri adalah untuk memperoleh hasol informasi-informasi penting bagi peneliti. 104

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (library research), dengan menelaah buku-buku literature, Undang-Undang, Peraturan perundang-undangan, serta bahan-bahan tulisan yang dapat diperoleh untuk mendukung hasil penelitian yang dilakukan. Penelitian pustaka adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari serta menganalisis dari sejumlah bahan pelajaran yang relevan dan berkaitan dengan penelitian ini.

C. Teknik Penelitian

Teknik pengumpulan data dalam penelitian 6ini menggunakan Teknik Empiris Kualitatif, yaitu salah satu teknik pengumpulan data yang tidak hanya

¹⁰⁴ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 130.

dengan mewawancarai narasumber dan menganalissis informasi dan data yang diperoleh melainkan juga dapat merekam berbagai fenomena yang terjadi (situasi, kondisi). Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dengan cara penelitian lapangan di instansi terkait yakni Dinas Pariwisata.

Strategi yang pertama adalah menentukan tempat yang akan dituju karena peneliti belum mengerti keadaan lapangan secara langsung melihat secara langsung yang bersifat umum pada tahap ini peneliti dapat mengerti tahap orientasi atau deskripsi, dengan *grand tour question*. Pada tahap ini peneliti mendeskripsikan apa yang dilihat,dan didengar, dirasakan dan ditanyakan.

Yang kedua adalah tahap *reduksi / focus*. Pada tahap ini peneliti memproduksi data yang ditemukan pada tahap pertama segala informasi yang telah diperoleh. Tahap ini menyortir data dengan cara memilih mana data yang menarik, penting, bergua, dan baru. Data yang dirasakan tidak dipakai disingkirkan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka data-data tersebut selanjutnya dikelompokan dalam beberapa kategori yang tersebut ditetapkan sebagai fokus penelitian.

Tahap ketiga, setelah penelitian ini melakukan analisis yang dalam terhadap data dan informasi yang diperoleh, maka peneliti dapaat menemukan tema dengan cara merekontrusikan data sebagai suatu ilmu yang baru. Hasil akhir penelitian kualitatif, bukan sekedar menghasilkan data tetapi harus mampu menghasilkan informasi-informasi yang bermakna, bahkan hipotesis

atau ilmu baru yang dapat digunakan untuk membantu mengatasi masalah dan meningkatkan taraf hidup manusia. 105

D. Metode Penentuan Informan (Purposive sampling)

Teknik sampling merupakan teknik pengambilan sampel, untu menentukan sampel yang digunakan dalam penelitian yang terdapat berbagai teknik sampling yang digunakan secara skematis. Apabila menggunakan *Sampling Purposive* yaitu penentuannya sampel dengan pertimbangan tertentu. Misalnya membahas tentang Kebijakan Daerah berarti langsung mengkaitkan kepada orang yang ada di Pemerintah Daerah tersebut. 106

E. Informan Sasaran

Adalah subyek penelitian yang dapat memberikan informasi mengenai permasalahan yang diangkat. Informan juga sebagai kunci yang mengetahui permasalahan yang diangkat oleh peneliti bukan sekedar mengetahui kondisi masyarakat tetapi mengetahui tentang informan pertama untuk memahami objek penelitian. Dalam penelitian ini penggunaan sasaran utama peneliti menjadi stategi utama, pemilihan subyek pertama yang mengetahui banyak tentang sasaran masalah penelitian yang akan diteliri (key Informan). 108

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatit R&D* (Bandung: Alfabeta,2015), hlm. 118.

Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 19.
 Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatit R&D,

¹⁰⁷ Burhan Bugin, *Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 76.

¹⁰⁸Burhan Bugin, *Penelitian Kualitatif.....*, hlm. 77.

Untuk itu sasaran informan sebagai berikut :

Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas bagian Hukum Informasi dan dokumentasi

Karena pemerintah daerah Kabupaten Banyumas sangat berperan pada permasalahan praktik prostitusi ini maka tujuan peneliti untuk mencari informasi tentang proses kebijakan adanya lokalisasi tersebut dan upaya relokasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Banyumas. Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi hukum mempunyai tugas menyiapkan bahan pembinaan, penyusunan program, petunjuk teknis, koordinasi dan pengelolaan penyelenggaraan dokumentasi hukum dan publikasi produk-produk hukum serta penerbitan Lembaran Daerah dan Berita Daerah

2. Pengelola

Untuk menjawab permasalahan yang ada peneliti karena ada yang berperan sebagai Bapak Paguyuban yang bertugas disana sudah 2 periode (3th) menjabat. Tugasnya mengkordinir Lapangan Berkordinasi dengan Ibu asuh Mami, Papi, berkordinasi dengan divisi penjemput tamu (komunitas ojeg), koordinasi dengan Perhotelan bilamana terjadi masalah maka sumber inti dari informasi ada di pengelola lokalisasi tersebut.

3. Penghubung Tamu

Untuk mengatur dan mengelola pemasukan total, setiap minggu sosialisasi dinas kesehatan HIV, narkoba, diaula yang tersedia dengan Muspika (musyawarah pimpinan Kecamatan), Polsek, Koramil, Camat. Maka peran penghubung tamu ini sangat membantu proses oprasional dalam praktik prostitsusi sehingga banyak mengetahui kegiatan yang

terjadi di dalam lokalisasi tersebut sehingga dapat dijadiakan informan sasaran yang tepat dalam penelitian ini lebih (tepatnya ojek).

F. Analisis Data

Adalah suatu proses mengurutkannya, dan mengorganisasikan ke dalam kategori suatu pola atau suatu uraian dasar. Analisis data di dalam penelitian ini dilakukan secara deskriftif kualitatif, yaitu mengambil dari hasil wawancara yang telah dilakukan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Sehingga dapat dijelaskan secara deskriftif dan kualitatif, yaitu menggambarkan kenyataan yang terjadi. Pengelolaan data akan dilakukan dengan cara seleksi sekunder dan menyusun data dari hasil penelitian tersebut secara sistematis, tentu dilakukan secara logis. Adapun rangkaiannya wawancara,observasi dan dokumentasi dengan cara data yang telah terkumpul.

IAIN PURWOKERTO

-

¹⁰⁹ Burhan Bugin, Metodologi Penelitian Social Format-format Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif, (Surabaya: Air Langga Press, 2001), hlm. 152.

¹¹⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 137.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyumas Dalam Relokasi Prostitusi Di Gang Sadar Terhadap Aspek Kemaslahatan Bagi Masyarakat Sekitar

Pelacuran bukanlah hal yang baru di dalam masyarakat. Namun demikian, masalah prostitusi selalu menarik untuk dibicarakan dan dibahas. Sulit menentukan secara pasti kapan munculnya profesi tersebut. Namun, bisa dikatakan bahwa sejak adanya norma perkawinan, konon bersamaan dengan itu pula lahirlah apa yang disebut sebagai pelacuran. Sebab, pelacuran dianggap sebagai salah satu bentuk penyimpangan dari norma perkawinan dalam masyarakat. Hubungan seksual antara dua orang beIjenis kelamin berbeda yang dilakukan di luar tembok perkawinan dan berganti-ganti pasangan - baik dengan menerima imbalan uang atau material lainnya maupun tidak - sudah dikatakan orang sebagai pelacuran.

Bagi masyarakat Banyumas, khususnya masyarakat Baturaden sudah tidak asing lagi dan sangat mengetahui apa dan dimana Gang Sadar itu. Masyarakat juga sudah sadar sesadar-sadarnya, apa dampak negatif yang ditimbulkan dari aktivitas yang dilakukan di sana. Lebih banyak sisi negatif dari pada sisi positifnya. Lokalisasi prostitusi (seperti Gang Sadar Baturaden) sering dianggap sebagai sarang pemabok, pemalak, penjudi, atau bahkan sarang persembunyian buronan Polisi, yang orang Jawa menyebutnya sebagai

¹¹¹ Tjahjo Purnomo, dkk. *Dolly: Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, Jakarta: Grafiti Pers, 1984.

sarang "ma lima" yakni: madat, madon, maling, minum dan main judi. Karenanya sebagian masyarakat menghendaki agar Gang Sadar ditutup.

Gang Sadar merupakan salah satu daerah tepatnya berada di wilayah Rt 05 dan Rt 07 Rw 02 desa Karang Manggu Kecamatan Baturaden. Gang Sadar termasuk tempat yang cukup dikenal masyarakat Jawa Tengah bahkan keberadaannya telah menjadi rahasia umum sebagai tempat prostitusi terorganisir dan terpusat. Disamping itu tempat ini juga dikenal dengan wanitanya yang cantik-cantik,sehingga tidak heran jika yang datang ke tempat ini kebanyakan laki-laki dari luar kota.

Lokalisasi Gang Sadar Baturaden merupakan wilayah yang menjadi pusat prostitusi terbesar di Banyumas di bandingkan Lokalisasi lainnya, karena letaknya yang setrategis, jaraknya dekat dengan tempat wisata apalagi disana banyak sekali djumpai pekerja seks komersial (PSK) yang sangat rentan dengan penyakit menular seksual. Menurut data yang peneliti dapat dari ketua paguyuban Gang Sadar & Penghubung tamu (ojek) terdapat 32 KK yang perKK biasanya sampai 7-8 atau 3-4 orang. pekerja seks komersial, itupun bukan jumlah yang mutlak karena jumlah setiap minggunya dapat berubah sewaktu-waktu. Lokalisasi Gang sadar merupakan sebuah Gang kecil yang di dalamnya terdapat pondokan-pondokan sebagai tempat tinggal para pekerja seks komersial yang sekaligus menjadi tempat prostitusi. Asosiasi hotel disini masih kuat dan kontribusi ke institusi terkait masih berjalan

Pipit Reviliana, Artathi Eka Suryandari dan Warni Fridayanti, Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Tingginya Kejadian Pms Di Lokalisasi Gang Sadar Baturaden Kabupaten Banyumas Tahun 2011, Jurnal Ilmiah Kebidanan, Vol.3 No.1(Juni 2012), hlm. 2.

karena iu sebuah kewajiban kalo tidak dilaksanakan akan timbul sebuah polemik.

Untuk saat ini polemik yang terjadi di Gang Sadar lebih banyak anak luar atau anak bawah Gang Sadar yang tidak terorganisir justru lebih banyak sekitr 70 % dibandinggkan 30 % dengan yang didalam. Cara membiarkanya dengan menganti sebutan dengan anak kos dengan alasan tanah milik pribadi apabila kebijakan pemerintah diterapkan terkait penutupa atau relokasi maka kami meminta untuk membeli rumah-rumah yang ada didalamnya, karena akan banyakk komponen yang terkait yang di pegaruhi terutaa dalam faktor ekonomi masyarakat sekitar seperti hotel, warung, ojek, beserta tukang parkir. 113

Pada tahun 2016 berdasarkan Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tentang jumlah Wanita Tuna Susila di Kabupaten Banyumas Kabupaten Banyumas jumlah penyandang masalah Wanita Tuna Susila sepanjang tahun 2016 sebanyak 217 (dua ratus tuju belas). ¹¹⁴Pelaku Portitusi didaerah Gang Sadar banyak berasal dari berbagai kalangan Dan setiap transaksi selalu melalui mucikari atau yang disebut germo/mucikari.

Dari sebagian area prostitusi yang tersebut untuk gang sadar ini memiliki banyak perbedaan dan sangat jauh untuk disamakan sebagai area prostitusi lain karena di Gang Sadar ini yang adalah hanyalah penduduk biasa dan sebagian adalah warga yang nge'kost dan sebagian warga kost adalah

114 Sumber data Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tentang jumlah Wanita Tuna Susila di Kabupaten Banyumas tahun 2016.

¹¹³ Wawancara dengan Ketua Paguyuban dan Penghubung Tamu di Gang Sadar 12 Januari 2020.

PSK.Setiap warga kost yang menjadi PSK di Gang Sadar ini harus mempunyai seorang orang tua asuh. Setiap PSK dilarang mempunyai 2 orang tua asuh, setiap orang tua asuh di gang sadar tinggal bersama anak asuhnya dalam satu komplek rumah orang tua asuh itu umumnya perempuan.

Pada umumnya para PSK di negara ini terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan dan atas dasar kenyataan tersebut maka para PSK di Gang Sadar diberikan pendidikan ketrampilan, seperti salon kecantikan yang diadakan setiap hari Senin dan menjahit pada hari Rabu oleh tim rehabilitasi yang terdiri dari unsur kampus dan lembaga swadaya masyarakat.Pendapatan yang diperoleh oleh PSK tidak semuanya dimiliki oleh sendiri, tetapi akan dibagi mejadi penghasilan pribadi dan sebagian menjadi tabungan wajib yang dikelola oleh paguyuban yang pada nantinya jika PSK bersangkuta keluar sebagai warga kost mereka akan mempunyai tabungan yang bisa diambil sebagai bekal untuk usaha ataupun lainnya.Tata tertib dalam Gang Sadar untuk warga kost / PSK merupakan aturan baku yang berlaku bagi para PSK dan orang tua asuhnya.

Tata tertib tersebut merupakan peraturan mengenai praktik-praktik yang dilakukan oleh pihak tersebut. Bagi para PSK, tata tertib tersebut merupakan ketentuan dalam hal menerima tamu baik waktu, tempat dan sikap serta tingkah laku bahkan sampai sajian-sajian yang mereka keluarkan untuk para tamu yang datang. Mereka harus berpakaian rapi, sopan, tidak boleh memakai celana pendek dan tidak diperbolehkan menerima tamu di luar ruangan yang telah disediakan bahkan sampai kelihatan dari luar. Para PSK

dilarang melakukan praktik di luar komplek gang sadar. Apabila ingin meninggalkan komplek lokalisasi harus minta izin dulu pada orang tua asuh dan penjaga pos keamanan lokalisasi. Seperti juga di Lokalisasi Sunan Kuning, setiap PSK harus mengikuti pelatihan ketrampilan maupun pemeriksaan kesehatan atau suntik secara rutin.

Kegiatan rutin yang dilakukan antara para mucikari dengan PSK dalam setiap bulannya yaitu kegiatan pertemuan atau arisan yang dilakukan setiap tanggal 10 untuk arisan para orang tua asuh yang tempatnya bergantian di rumah orang tua asuh, sedangkan pada tanggal 20 untuk para PSK tempatnya di wisma pertanian Baturraden. Umur PSK yang berhuni di gang sadar tidak ada yang berusia di bawah 17 tahun. Keamanan di daerah lokalisasi melibatkan peran serta dari seluruh penduduk dan penghuni daerah Gang Sadar.

Hal tersebut untuk mengantisipasi adanya kejadian yang tidak diinginkan di area Gang Sadar. Masyarakat menyadari bahwa Gang Sadar merupakan tempat yang rawan bagi terjadinya suatu tindak kekerasan atau kriminalitas.Sudut pandang dari sebagian masyarakat tentang Gang Sadar adalah sebagai wadah untuk menghindari pertumbuhan prostitusi secara liar yang akan berakibat keberadaan lingkungan yang tidak sehat. Di sisi lain adalah sebagai mediasi untuk membangun pola pikir tentang PSK serta memberikan bekal pengetahuan dan ketrampilan sehingga pada nantinya diharapkan bisa berhenti menjadi seorang PSK dan memiliki kehidupan

sehari-hari yang diisi dengan pekerjaan positif seperti masyarakat pada umumnya.

Prostitusi dikalangan masyarakat pada dasarnya merupakan bentuk penyimpangan hubungan seksual. Masalah-masalah sosial terkait dengan prostitusi terus berkembang, salah satunya prostitusi liar di daerah Kabupaten Banyumas yang begitu cepat berkembang dan menjamur dalam kehidupan masyarakat. Prostitusi merupakan suatu perbuatan yang keberadaannya dianggap sebagai perbuatan yang melanggar norma-norma kesopanan, norma-norma adat dan dilarang agama. Namun demikian, tidak begitusaja dapat dimusnahkan oleh pemerintah daerah, karena tentunya sangat berkaitan dengan berbagai faktor.

Kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Banyumas dalam menangani permasalahan prostitusi adalah lokalisasi. Kebijakan lokalisasi adalah pilihan paling realistis untuk membatasi ruang gerak dan penyebaran pengaruh buruk dari bisnis tersebut terhadap kehidupan masyarakat secara luas. Dalam aspek epidemologis, hasil dari survei memperlihatkan bahwa para pekerja seks komersial di jalanan ternyata memiliki insidex PMS (Penyakit Menular Seksual) lebih tinggi dibandingkan dengan para PSK lokalisasi maupun kelas tinggi. Oleh karena itu, langkah untuk melakukan pembubaran lokalisasi yang telah ada perlu dikaji ulang dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti aspek medis, sosial budaya ekonomi, psikologis dan aspek lainnya. Sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Banyumas masih beranggapan bahwa

 115 Faturahman, $Banyumas\ Masuk\ Zona\ Merah\ HIV\ AIDS,\ https://fin.co.id/2018/10/06/banyumas-masuk-zona-merah-hiv-aids/\ diakses 8 Agustus 2020.$

.

masih banyak sisi kemaslahatan untuk warga sekitar, Pemerintah Kabupaten Banyumas belum bisa mengantikan dari segi ekomoni apabila sampai di tutup, faktor yang menjadi kebijakan pemerintah Kabupaten Banyumas sehingga masih beroperasi ¹¹⁶

Keberadaan lokalisasi prostitusi beserta aktivitasnya di Kabupaten Banyumas selalu menjadi polemik. Dalam masyarakat Banyumas terdapat kelompok yang pro dan kontra terhadap keberadaan lokalisasi. Pihak yang kontra terhadap keberadaan lokalisasi berangkat dari asumsi bahwa aktifitas prostitusi itu bertentangan dengan norma-norma " yang ada dalam masyarakat dan menganggap lokalisasi memberikan dampak negatif terhadap kualitas moral dari masyarakat yang ada di disekitarnya sehingga keberadaannya harus ditentang dan diberangus. Sedangkan pihak yang pro terhadap keberadaan lokalisasi menggunakan asumsi bahwa hal itu adalah kenyataan yang tidak dapat dihindari selama permintaan terhadap jasa pelayanan seks tetap ada, dan lokalisasi dianggap sebagai upaya rasional untuk melokalisir pengaruh-perngaruh buruk dari prostitusi.

Pemerintah Kabupaten Banyumas sendiri telah membuat kebijakan-kebijakan terkait dengan masalah prostitusi di Banyumas, baik kebijakan yang dihasilkan sendiri oleh pemerintah dalarn arti institusi eksekutif Kabupaten Banyumas yang berupa Surat Keputusan Bupati maupun kebijakan yang dibuat bersama-sama dengan pihak legislatif dengan Peraturan daerah.

_

¹¹⁶ Wawancara dengan Bapak Arif rohman selaku Kasubag Dokumentasi dan Informasi Setda Kabupaten Banyumas 2 Juli 2020.

Pada tahun 1972 Pemerintah Kabupaten Banyumas telah menerbitkan Peraturan Daerah Banyumas Nomor 61 Tahun 1972 tentang Pembatasan Pelacuran. Kebijakan legislatif dan ekssekutif tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas Tahun 1972 Nomor 12 Seri E. Penanggulangan pelacuran di Daerah Kabupaten Banyumas merupakan masalah kompleks dan rumit. Dikaitkan kompleks, karena masalah pelacuran menyangkut kehidupan manusia yang disebabkan oleh berbagai aspek seperti Ketertiban sosial, budaya, ekonomi, dan keamanan lingkungan. Penaggulangan pelacuran dikatakan rumit. Karena menyangkut sikap mental sehingga penanggulanagannya harus secara professional dengan rencana yang pelaksanaan kegiatan matang serta yang terarah, terpadu dan berkesinambungan.

Peraturan Daerah Banyumas Nomor 61 Tahun 1972 tentang

Pembatasan Pelacuran berisi poin aturan berikut:

- 1. Pasal 1 ayat (1) yaitu mengenai pengertian tentang pelacuran, ayat (2) yaitu mengani larangan yang melakukan pelacuran, ayat (3) yaitu menganai larangan tempat pelacuran dan ayat (4) yaitu larangan menganai orang-orang yang melindungi atau mendatangkan pelacuran.
- 2. Pasal 2 yaitu menganai laranag setiap orang melakukan pelacuran.
- 3. Pasal 3 yaitu larangan setiap orang menyediakan tempat pelacuran.
- 4. Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) yaitu mengenai ketetuan pidana, dalam pasal2 dan pasal 3 dalam Peraturan Daerah ini dihukum sekurang- kurangnya 6

- (enam) bulan penjara atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).
- 5. Pasal 5 yaitu menganai pengawasan serta pengusutan pelanggaran Peraturan Daerah dimana pengawasan tersebut diserahkan kepada petugas yang ditunjuk oleh Bupati. 6. Pasal 6 dan pasal 7 yaitu penutup menganai Peraturan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Banyumas Nomor 61 Tahun 1972 tentang Pembatasan Pelacuran tersebut diatas belum komplit dan belum terlihat diaturnya pihak – pihak pelanggan atau konsumen pelacur, karena unsur – unsur pokok adanya pelacuran adalah adanya hubungan kelamin atau seksual antara pelacur dengan pelanggan atau konsumennya. Sebagai besar para pelanggannya merupakan para lelaki hidung belang (sebutan bagi laki – laki yang senang pada pelacur). Esensi Peraturan Daerah Banyumas Nomor 61 Tahun 1972 tentang Pembatasan Pelacuran adalah membatasi, bukan memberantas tindakan prostitusi.

Penanggulangan masalah prostitisi atau pelacuran bukan suatu masalah yang mudah sebab hal ini menyangkut banyak factor didalamnya, seperti factor sosial, budaya dan ekonomi. Tidak setiap orang menginginkan agar prostitusi atau pelacuran ini di tuntaskan, karena ada yang tetap menginginkan keberadaannya. Yang kiranya memungkinkan dapat memetik

keuntungan dari mereka. Dengan demikian penanggulangan prostitusi atau pelacuran ini tentu tidak dapat berjalan dengan efektif. 117

Thomas R. Dye menyatakan bahwa, kebijakan Negara didefinisikan sebagai semua pilihan atau semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, baik berupa piliharr untuk melakukan sesuatu ataupun pilihan untuk tidak melakukan suatu apapun. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah menyangkut pilihan-pilihan qpapun yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu, maka dapat dipahami bahwa Pemerintatr Kota Surabaya memang perlu untuk mengambil kebijakan yang bersifat khusus dalam menangani masalah pelacuran yang kian marak di Kabupaten Banyumas khususnya Gang Sadar.

Studi kebijakan publik sebagai proses politik yang berorientasi pada akomodasi kepentingan publik, pada saatnya harus bersinggungan erat dengan konsep demokrasi. Sebab tanpa persinggungan, bukan hal yang tidak mungkin kebijakan publik justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri. Dengan kata lain" ia menjadi alat bagi kekuasaan yang ada di sebuah bangsa untuk melalrukan tindakan-tindakan koruptif dan manipulatif untuk kepentingan sedikit orang. Kebijakan publik, pada posisi ini hanya dimiliki oleh segelintir orang, dan keuntungan dari produk politik (yang

¹¹⁷ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), hlm. 95-97.

Thomas R. Dye, http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/05/kebijakan-publik-dalam-konsep.html, diakses pada 1 Agustus 2020.

mengatasnamakan banyak orang) itu pun tidak berimbas pada keseluruhan masyarakat.

Kebijakan Pemerintah Daerah sebelum tahun 2015 cenderung mengarah pada kebijakan lokalisasi. Lokalisasi atau yang biasa dikenal di kalangan masyarakat sebagai rumah bordil merupakan sebuah kata yang memiliki makna yang tabu apabila kita dengarkanatau kita baca. Lokalisasi adalah tempat dimana terpusatnya praktik transaksi jual beli antara PSK (Pekerja Seks Komersial) dan orang orang yang membutuhkan jasa dari psk tersebut. Berdirinya lokalisasi di suatu daerah yang tentunya selalu ada campur tangan dari pemerintah setempat dan tidak lepas dari pajak pajak yang harus dibayarkan kepada pemerintah agar bisa berjalannya kegiatan tersebut.

Di berbagai kota, penutupan tempat lokalisasi terlihat tidak efektif dalam rangka membasmi praktik prostitusi karena banyak sebab yang melatarinya, di antaranya persoalan dasar yang dihadapi PSK tidak terselesaikan dengan ditutupnya tempat lokalisasi, justru dengan penutupan tempat lokalisasi membuat keberadaan PSK bisa terdistribusi rata di tempat-tempat strategis. Mereka bisa berpraktik secara terbuka, atau dengan kedok berbagai usaha. Hingga sekarang, belum ada seorang pun yang berhasil secara tuntas mengeliminasi semua masalah yang berkaitan dengan prostitusi. 119

Lokalisasi praktek prostitusi tentunya menimbulkan suatu dampak bagi masyarakat. Pola interaksi sosial dalam masyarakat sekitar lokalisasi begitu tertutup dan terbatas dalam jumlah pelakunya. Hal ini lebih

_

¹¹⁹ Djubaedah, *Pornografi dan Pornoaksi ditinjau dari Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hlm. 45-46.

dikarenakan oleh profesi mereka sebagai PSK, merupakan profesi yang sulit diterima nasyarakat pada umumnya. Sehingga interaksi yang terjadi hanya berlangsung pada PSK, mamih papih, orang setempat yang berdomisili di dalam kawasan lokalisasi, dan para pelanggan yang membutuhkan "jasa" mereka (PSK). Lokalisasi adalah penetapan dan pembatasan daerah tertentu; penyediaan tempat prostitusi, tempat pelacuran. Tetapi di sisi lain, keberadaan lokalisasi juga membawa dampak positif bagi sektor ekonomi masyarakat yang berdomisili di sekitar lokalisasi dan juga dampak negatif dalam kehidupan sosial masyarakat, khususnya dalam kehidupan keluarga.

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus diminimalisir penyebarannya tanpa mengabaikan usaha pencegahannya. Permasalahan pelacuran ini meningkat seiring dengan adanya perubahan tata nilai, pranata sosial, arus informasi serta dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan. Dampak yang paling merugikan yang ditimbulkan dari pelacuran sangat kompleks, yaitu merusak sendi-sendi moral, susila, hukum dan agama, rentan terhadap gangguan Kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) serta penyebaran penyakit menular seksual dan HIV/AIDS.

Interaksi sosial yang terjadi antara PSK dengan masyarakat setempat sangat beragam. Interaksi antar sesama PSK terjadi hubungan sosial yang baik, para PSK menjalankan tugas dan peran masing-masing sehingga tidak pernah terjadi bentrok atau keributan antara PSK. Dalam berinteraksi dengan orang tua asuh terjalin suatu hubungan yang begitu akrab antara PSK dengan

bapak-ibu asuh (mamih), mereka seperti satu ikatan keluarga. Untuk interaksi dengan pengunjung biasanya terjadi dari awal kedatangan tamu (pelanggan). Interaksi sosial yang terjadi antara PSK dengan warga sekitar lokalisasi memunculkan dua bentuk interaksi yaitu interaksi asosiatif dan interaksi disosiatif. Faktor yang mendorong terjadinya interaksi sosial antara PSK dengan masyarakat setempat dari segi internal antara lain: (1) adanya rasa saling hormat-menghormati antara PSK dengan masyarakat setempat, (2) adanya pembinaan yang dilakukan oleh masyarakat setempat dengan pihak paguyuban Gang Sadar.

Faktor yang menghambat terjadinya interaksi sosial antar PSK dengan masyarakat setempat dari segi internal antara lain: (1) adanya rasa takut, canggung, malu, atau perasaan dikucilkan dari PSK menjadikan terhambatnya interaksi sosial dengan masyarakat setempat, (2) kesibukan dalam menjalankan tugas masing-masing menjadi salah satu penghambat interaksi sosial. Keberadaan lokalisasi membawa dampak positif dan dampak negatif yang dapat dirasakan oleh masyarakat setempat. Dampak negatifnya adalah rasa khawatir dan takut kalau ada anggota keluarganya terjerumus dalam dunia prostitusi dan tertular penyakit kelamin seperti HIV/AIDS. Dampak positif dapat dirasakan dari sisi ekonomi, dengan adanya lokalisasi memberikan peluang usaha bagi masyarakat setempat.

Maslahat adalah satu term yang populer dalam kajian mengenai hukum Islam. Hal tersebut disebabkan maslahat merupakan tujuan syara' (maqâshid as-syarî'ah) dari ditetapkannya hukum Islam. Maslahat di sini

berarti *jalb al-manfa'ah wa daf' al-mafsadah* (menarik kemanfaatan dan menolak kemudaratan). Prostitusi adalah bentuk penghinaan terhadap derajat manusia, khususnya wanita. Oleh karena itu, Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad saw yang merupakan sumber hukum Islam yang paling utama, keduanya telah mengharamkan perbuatan zina atau prostitusi. Prostitusi adalah mempergunakan badan sendiri sebagai alat pemuas seksual untuk orang lain dengan mencapai keuntungan. Berbeda dengan perzinahan yang artinya yaitu berhubungan seksual yang dilakukan atas dasar suka sama suka. 121

Sumber-sumber primer fiqh, seperti al-Qur'an dan Hadits, dipahami tidak banyak mengungkapkan penyebutan pidana perkosaan secara langsung. Sekalipun sebenarnya ada ayat yang sudah mengarah pada pelarangan tindak pemaksaan dalam persoalan seksual, sekaligus memberikan perlindungan terhadap korban kekerasan seksual. "Dan janganlah kamu paksa budak-budak wanitamu untuk melakukan pelacuran, padahal mereka sendiri menginginkan kesucian, karena kamu hendak mencari keuntungan duniawi. Dan barangsiapa yang memaksa mereka, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang (terhadap mereka yang dipaksa) sesudah mereka dipaksa itu". Al-Qur'an, An-Nisa; 24:33. Ayat ini setidaknya mengisyaratkan kepada dua hal; pertama upaya untuk melarang segala bentuk pemaksaan dan

¹²⁰ As-Shiddiqi & Hasbi, *Falsafah Hukum Islam*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001), hlm. 170-171.

Marzuki Wahid, Fiqh Indonesia: Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia, (Bandung: Marja, 2014), hlm. 38.

eksploitasi seksual, kedua dukungan dan pendampingan terhadap korban eksploitasi seksual agar bisa kembali menjadi aman dan percaya diri. 122

Zina adalah hubungan kelamin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan yang satu sama lain tidak terikat dalam hubungan perkawinan. Syariat Islam secara tegas melarang perzinahan atau pelacuran, bahkan mendekati perbuatan zina pun secara tegas telah dilarang, larangan zina telah ditegaskan dalam QS. Al-Isra' ayat 32, yang menyatakan bahwa:

Artinya: "Janganlah kamu mendekati zina, sungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk. "(al-Israa: 32)

Surah Al-Furqan ayat 68 juga menyebutkan larangan prostitusi yaitu:

Artinya: "Dan orang-orang yang tidak mempersekutukan Allah dengn sembahan lain dan tidak membunuh orang yang diharamkan Allah kecuali dengan alasan yang benar, dan tidak berzina; dan barangsiapa melakukan demikian itu, niscaya ia akan mendapat hukuman yang berat." (OS. Al-Furgon: 68).

Pelacuran atau zina merupakan sesuatu yang haram untuk dilakukan dan keharamannya telah ditetapkan oleh syara', dikarenakan ia mengandung kemafsadatan dan kemudharatan, atau sesuatu yang diharamkan oleh syariat karena esensinya mengandung kemudharatan bagi kehidupan manusia, dan kemudharatan itu tidak bisa terpisah dari dzatnya. ¹²⁴ Islam telah melarang semua jalan yang dapat mengantarkan seseorang untuk menuju jalan kemaksiatan. Atas dasar ini, Allah swt melarang perbuatan zina, maka Allah

124 Hasbiyyah, Fiqh dan Ushul Fiqh, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2013), hlm. 33.

¹²² Helmy Boemiya, Analisis Yuridis Tindak Pidana Perbuatan Zina (Perzinahan) Dalam Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Peraddaban Hukum Islam*, Vol. 1 No. 1 (Maret: 208), hlm.123.

¹²³ Zainudin Ali, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 37.

swt juga melarang semua hal-hal yang mengantarkan kepada zina. Dalam kaidah usul fiqh menyatakan bahwa "semua hal yang dapat menyebabkan terjadinya perbuatan haram adalah haram.

Perzinahan mengandung banyak madharat yang tidak diragukan lagi. Perzinahan merupakan faktor utama penyebab kerusakan moralitas. Selain itu, zina menjadi penyebab tersebarnya berbagai macam jenis penyakit. Islam menentukan hukuman zina yaitu dengan hukuman yang sangat berat. Karena Islam melihat bahaya nyata yang akan menimpa orang yang melakukan perbuatan dosa dan bahaya yang akan dirasakan oleh masyarakat luas. Meski hukuman zina berat, tapi sebanarnya dampak yang ditimbulkan dari perzinahan jauh lebih berbahaya dan besar bagi masyarakat. 125

Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Banyumas mengumpulkan masukan dari berbagai kalangan masyarakat terkait keberadaan Gang Sadar. Pendapat dikumpulkan dari berbagai pihak, baik tokoh masyarakat maupun lembaga pemerintah daerah. Gang Sadar yang berada di sekitar lokawisata Baturaden Banyumas itu dianggap menjadi tempat penginapan atau kost para pekerja seks. Pemerintah Kabupaten Banyumas pun mempertimbangkan menutup /relokasi Gang Sadar.

Ketua MUI Kabupaten Banyumas, KH Khariri Shofa mengatakan musyawarah lintas sektoral itu dilakukan untuk mencari solusi terbaik bagi para penghuni Gang Sadar. Khariri mengatakan banyak pihak punya

¹²⁵ Sayyid Syabiq, *Fikih Sunnah Tahkik dan Takhrij Muhammad Nasiruddin Al-Albani, terj. Abdurrahim*, (Jakarta: Cakrawala Publising 2009), hlm. 231.

kepentingan di Gang Sadar, tidak hanya para pekerja seks, namun juga pemilik rumah maupun pekerja sektor domestik lainnya.

Prostitusi merupakan tindakan yang amat dilarang di dalam ajaran agama. Selain itu, ditinjau dari perangkat regulasi, prostitusi juga dilarang melalui Peraturan Daerah (Perda) Banyumas. Bentuk perbuatan yang berupa penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang meresahkan, mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, oleh karena itu untuk menanggulangi semakin meluasnya penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas perlu disusun Peraturan tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Oleh karena itu sebagai bentuk evaluatif dari Peraturan Daerah Banyumas Nomor 61 Tahun 1972 tentang Pembatasan Pelacuran, Pemerintah Kabupaten Banyumas menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat mendefinisikan pelacur adalah setiap orang baik laki-laki atau perempuan yang menyediakan dirinya untuk dapat diajak atau mengajak melakukan hubungan seksual diluar pernikahan atau kegiatan seksual lainnya dengan orang lain yang bukan suami atau istrinya dengan menerima imbalan materi. Sedangkan pelacuran adalah segala bentuk usaha atau pekerjaan untuk timbulnya hubungan seksual diluar pernikahan atau kegiatan seksual lainnya dengan tujuan mendapatkan

kepuasan dan/atau materi. Pemerintah Kabupaten Banyumas memasukan pelacuran sebagai bagian dari penyakit masyarakat.

Penanggulangan penyakit masyarakat dilaksanakan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah dan Masyarakat. Sesuai Pasal 14 Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dilaksanakan dalam bentuk usaha preventif, represif, rehabilitatif; dan bimbingan lanjut. Hal ini semata mata bertujuan mencegah perbuatan yang dapat merusak moral generasi muda, melindungi masyarakat dari segala kemungkinan yang dapat menimbulkan gangguan kesehatan dan gangguan sosial lainnya, menciptakan kondisi masyarakat yang tertib dari kerawanan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat; dan mendukung penegakan hukum secara maksimal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kegiatan dan/atau perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat.

Usaha Preventif yaitu pelayanan sosial yang dilakukan dalam bentuk identifikasi, penyuluhan dan penyebarluasan informasi serta pemberdayaan. Tujuan dari usaha preventif untuk mencegah timbulnya pelaku penyakit masyarakat baru atau mencegah pelaku lama untuk tidak mengulang perbuatannya. Usaha Represif yaitu pelayanan sosial yang dilakukan dalam bentuk operasi penertiban atau razia, dan penanggulangan secara kasuistis yang dilaksanakan oleh Tim atau Petugas yang berwenang. Tujuan usaha Represif adalah untuk melakukan penanggulangan penyakit masyarakat

secara paksa guna dilakukan asesmen sehingga diketahui kebutuhan dan permasalahan untuk tindak lanjutnya.

Selain usaha preventif dan juga usaha represif Pemerintah Kabupaten Banyumas juga melakukan usaha Usaha Rehabilitatif yaitu pelayanan sosial yang dilaksanakan dalam bentuk Bimbingan Sosial, Bimbingan Mental Spiritual, Bimbingan Ketrampilan Vokasional dan Bimbingan fisik. Pelaksanaan Usaha Rehabilitatif dilaksanakan dengan cara bekerjasama dengan Balai Rehabilitasi/Panti Sosial Pemerintah maupun swasta atau instansi lainnya termasuk rehabilitasi berbasis masyarakat dan keluarga.

Pemerintah Kabupaten Banyumas juga menerapkan Bimbingan Lanjut adalah pelayanan sosial yang dilaksanakan dalam rangka pendampingan petugas sosial kepada pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, pengamen, orang terlantar, anak jalanan, peminum minuman beralkohol, pelaku perjudian, dan pelacur setelah menjalani rehabilitasi di Balai Rehabilitasi/Panti sosial. Usaha Bimbingan Lanjut dilakukan dengan pendampingan oleh Pekerja sosial dengan bentuk:

- Penyiapan resosialisasi bagi pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, pengamen, orang terlantar, anak jalanan, minuman beralkohol, pelaku perjudian, dan pelacur;
- Peningkatan kondisi perekonomian pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, pengamen, orang terlantar, anak jalanan, dan pelacur melalui SKPD yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi

- sosial, administrasi kependudukan, psikotik, penindakan, serta dapat diberikan bantuan berupa modal Usaha Ekonomi Produktif; dan/atau
- 3. menyiapkan keluarga dan lingkungan agar mampu mendukung usaha resosialisasi bagi pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, pengamen, orang terlantar, anak jalanan, peminum minuman beralkohol, pelaku perjudian, dan pelacur untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Pelaksanaan penanggulangan Penyakit Masyarakat oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas dilakukan dengan cara:

- Membentuk Tim dengan pembagian tugas dan kewenangan masingmasing instansi lintas sektoral di Tingkat Kabupaten dengan Keputusan Bupati;
- 2. Menjalin Koordinasi dan kerjasama dengan Pemerintah Pusat, Provinsi dan/atau Kabupaten lain;
- 3. Pelayanan terhadap pelaku penyakit masyarakat pada tahap awal dilakukan melalui Rumah Perlindungan Sosial atau Selter sebagai tempat penampungan sementara yang wajib disediakan oleh Pemerintah Daerah termasuk dukungan anggaran operasionalnya;
- 4. Melakukan tindakan lain yang diperlukan.

Perbuatan prostitusi atau pelacuran melalui Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dilakukan dengan mengkualifikasikan Perbuatan prostitusi atau pelacuran menjadi tindakan yang dilarang. Pasal 26 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang

Penanggulangan Penyakit Masyarakat menyatakan bahwa, setiap orang dilarang:

- a. melakukan hubungan seks dalam bentuk pelacuran;
- b. memfasilitasi terjadinya hubungan seks dalam bentuk pelacuran;
- c. melindungi perbuatan, tindakan dan perilaku yang menimbulkan hubungan seks dalam bentuk pelacuran; dan
- d. mengkoordinasi atau menampung pelacur dan/atau menyediakan sarana dan prasarana yang dapat digunakan sebagai tempat untuk menampung pelacur, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan kegiatan pelacuran.

Penuntutan terhadap ketentuan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat tidak perlu adanya pengaduan. Artinya penegakan hukum atas tindakan prostitusi atau pelacuran menjadi delik biasa yang dapat begitu saja ditegakan dan menjadi kewenangan dari Satuan Polisi Pamong Praja dan Kepolisian.

Pasal 27 Pasal Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16

Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat juga menyatakan bahwa:

Barangsiapa yang karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan bahwa is seorang pelacur maka yang bersangkutan dilarang mangkal atau mondar-mandir di sekitar jalan umum, lapangan-lapangan, hotel, wisma, penginapan, pemondokan, tempat hiburan, obyek wisata, panti pijat, salon kecantikan, kafe, rumah makan, asrama, balai pertemuan, tempat keramaian umum, warung, pasar dan tempat-tempat umum lainnya baik dengan menggunakan kendaraan maupun tidak.

Sama seperti Pasal 26 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, Petugas Satpol PP dan/atau petugas keamanan lain memberikan peringatan secara lisan kepada mereka yang dianggap sebagai pelacur untuk segera meninggalkan tempat-tempat tersebut. Kemudian dalam Pasal 28 Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat disebutkan bahwa, setiap pemilik usaha hotel, tempat hiburan, objek wisata, panti pijat, salon kecantikan dan kafe dilarang:

- a. mempergunakan tempat usahanya untuk sesuatu yang bukan peruntukkannya sehingga memungkinkan terjadinya pelacuran;
- b. memberi dan memperlancar kesempatan terjadinya pelacuran;
- c. menyediakan sarana dan prasarana terjadinya pelacuran;
- d. meminjamkan fasilitas yang merangsang terjadinya pelacuran.

Sejak tahun 2017 lokalisasi Gang Sadar di Baturraden Kabupaten Banyumas direncanakan akan disterilisasi. Bupati Banyumas, Ahmad Husein, telah membentuk tim untuk mengatur wilayah Gang Sadar dalam pengelolaan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Banyumas. Rencana sterilisasi tersebut, menindaklanjuti rekomendasi Majelis Ulama Indonesia (MUI) Banyumas yang mewacanakan lokalisasi tersebut agar tak beroperasi lagi. Gang Sadar dianggap penyakit moral bagi masyarakat sekaligus aib bagi citra Banyumas.

Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Banyumas, Jawa Tengah, berencana mengambil alih pengelolaan kawasan lokalisasi Gang Sadar, Baturraden. Alih pengelolaan itu terkait dengan rencana penutupan atau sterilisasi Gang Sadar yang direkomendasikan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) Banyumas. Bupati Banyumas, Achmad Husein mengatakan, saat ini Pemkab telah membentuk tim untuk mengkaji sejumlah opsi untuk pengambil alihan Gang sadar. Langkah pertama, kawasan Gang Sadar akan dibeli oleh Pemkab. Jika tak berhasil, maka kawasan ini akan disewa dalam jangka panjang. Gang

Sadar akan dikelola untuk sebagai wisata Baturraden. Antara lain digunakan sebagai tempat parkir. Akses satu pintu yang kini diberlakukan di Gang Sadar bakal diubah menjadi beberapa pintu keluar masuk.

Rencana sterilisasi Gang Sadar sebenarnya telah diwacanakan sejak lama. Namun, Pemkab Banyumas selalu terkendala. Sebab, rumah-rumah induk semang yang dihuni para tuna susila atau pekerja seks komersial (PSK) merupakan milik perorangan. Menindaklanjuti rencana penutupan itu, tim gabungan dari Dinas Sosial, Pariwisata dan Satpol PP telah berkomunikasi, baik dengan pemilik tanah maupun para PSK yang tergabung dalam Paguyuban Anak Kost Gang Sadar.

Penutupan Gang Sadar tak bisa dilakukan seperti di kawasan lainnya. Ia menginginkan agar kedua belah pihak memperoleh solusi terbaik. Kedua pihak, yakni induk semang dan anak kost disebut tak keberatan jika Gang Sadar ditutup. Penghuni Gang Sadar nantinya akan memperoleh pelatihan ketrampilan dan bantuan permodalan. Dengan demikian, mereka memperoleh pendapatan lain setelah tak lagi berprofesi sebagai wanita tunia susila. Ketua MUI Banyumas, KH Khariri Sofa mengatakan rekomendasi yang dilayangkan ke Bupati bukan semata inisiatif MUI namun hasil rembuk bersama instansi terkait dan masyarakat pada Desember 2017 lalu. Keberadaan Gang Sadar disebut menodai citra daerah, khususnya wisata Baturraden yang merupakan ikon wisata Banyumas.

Seluruh penghuni indekos Gang Sadar Baturraden telah dipulangkan sebagai antisipasi penanggulangan penyebaran virus corona.

Namun, pasca wabah virus corona berlalu, para penghuni <u>Gang Sadar Baturraden</u>, tak diperbolehkan kembali ke tempat tersebut. Terkait dengan nasib orang-orang yang menggantungkan hidup dengan adanya keberadaan Gang Sadar, Bupati mengatakan akan mencari alternatif lain yang tidak ada kaitan dengan aktifitas lama di Gang Sadar.

Sementara pendapat dari dari ketua paguyuban beserta ketua penghubung tamu (ojek) di Gang Sadar apabila Pemda akan menutup Gang sadar harus dipertimbangkan lagi karena anyak pihak yang akan berpengaruh dalam segi ekonomi misalnya: Investor hotel, warung, ojek, dan usaha-usaha lainnya yang ada di sekitarnya. Total ojek ada 24 orang yang mungkin saat ini ada beberapa penurunan faktor diantaranya meningkatnya kecanggihan melalui sosial media sehingga pendapatan oek sekitar berkurang karena adanya ojek onlen.

B. Analisis Kebijakan Relokasi Prostitusi Di Gang Sadar Terhadap Dengan Perspektif *Maslahah Mursalah*

Konsep relokasi bahwa definisi paling sederhana adalah memindahkan dari lokasi satu ke lokasi lain. Namun dalam implementasinya relokasi mencakup berbagai bidang termasuk tata ruang, dinamika sosial ekonomi maupun proses adaptasi pada hal baru. Maka diperlukan pemahaman mendalam dari konsep relokasi tidak hanya bagi pemerintah daerah tetapi juga masyarakat terutama stakeholder/ masyarakat setempat. Relokasi adalah

penataan ulang dengan tempat yang baru atau pemindahan dari tempat lama ke tempat yang baru. 126

Prosedur yang perlu ditempuh dalam pelaksanaan relokasi yaitu: pendekatan interaktif kepada masyarakat yang terkena relokasi, dalam rangka menginformasikan rencana proyek relokasi tersebut. Pembentukan forum diskusi warga untuk menggali respon, aspirasi dan peran serta warga dalam proyek tersebut, dan kegiatan forum diskusi ini harus dilaksanakan mulai dari proses perencanaan sampai pada implementasi bahkan evaluasi.

Setiap kebijakan pemerintah dalam mengelola masyarakat yang sesuai dengan ajaran islam ialah harus membawa kemaslahatan bagi masyarakat. Penegrtian kemaslahatan atau *maslahah* dalam bahasa Arab berarti "perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia." Dalam artinya yang umum adalah setiap segala esuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan. 127

Kemaslahatan manusia tidak lepas dari naluri dan kenyataan, karena setiap kemaslahatan pribadi atau masyarakat terbentuk dari masalah primer (dharuriyah), sekunder (hajiyah), dan pelengkap (tahsiniyah). Misalnya kebutuhan primer manusia akan rumah sebagai tempat berteduh dari terik matahari dan cenkaman dingin. Kebutuhan sekundernya, hend aknya rumah itu memberi kenyamanan untuk ditempati, misalnya jendela yang bisa dibuka

¹²⁶ Muhammad Ridlo Agung, Kemiskinan di Perkotaan Semarang, (Semarang: Unissula Press, 2001), hlm. 95.

Amir Syarifudin, *Ushul Fiqih* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 36.

dan ditutup sesuai dengan kebutuhan. sedangkan kebutuhan pelengkapnya, hendaknya rumah itu dihias, diberi perabot dan sarana peristirahatan yang memadai. Jika rumah itu telah memenuhi kebutuhan tersebut maka kemaslahatan manusia akan rumah itu akan terwujud. 128

Konsep *al-maṣlahah* terhadap relokasi prostitusi di Gang Sadar sesuai dengan tujuan al-maslahah itu sendiri yaitu mengutamakan kemaslahatan secara umum dan menghindari kemudharatan bagi umat serta memberikan rasa nyaman, aman, kesan yang rapi, tertib, teratur dan keindahan tata kota bagi masyarakat. Konsep al-maslahah yang diterapkan merupakan al-maṣlaḥah tahsiniyah yaitu kemaslahatan yang perlu dipenuhi dalam rangka memberikan kesempurnaan serta keindahan bagi hidup manusia. ¹²⁹

Zina atau prostitusi/pelacuran termasuk kepada golongan jarimah almaksudah yaitu jarimah yang disengaja, diniatkan, dan direncanakan.23 Jarimah zina adalah bentuk perbuatan yang menyimpang dari kebenaran, keadilan, dan jalan yang lurus (agama). Ia merupakan perbuatan yang dilarang oleh syara" yang diancam dengan hukuman had atau ta"zir. 24 Zina menurut mazhab Maliki ialah setiap persetubuhan yang terjadi bukan dalam pernikahan yang sah, bukan dalam syubhat nikah, dan bukan pula pada milik yamin. Pendapat tersebut ditambahkan oleh Ibnu Rusyd yang menyatakan bahwa zina ialah memasukkan alat kelamin laki-laki ke dalam alat kelamin perempuan yang diharamkan karena dzatnya, tidak ada syubhat, dan menurut

¹²⁹ Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar, Maqashid Syariah, terj. Khimawati, (Jakarta:Amzah, 2009), hlm. 13.

_

¹²⁸ Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih Terj. Faiz el Muttaqin*, (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), h. 291-294

tabiatnya menimbulkan syahwat. Sedangkan menurut mazhab Hanafi, zina adalah hubungan kelamin antara laki-laki dan perempuan pada qubulnya, dan perempuan itu bukan miliknya dan tidak ada syubhat dalam kepemilikannya itu.

Mazhab Hambali mengemukakan bahwa zina alah perbuatan keji baik pada qubul maupun dubur. Berkenaan dengan pendapat-pendapat di atas bahwa zina menurut syara" adalah hubungan kelamin antara laki-laki dan perempuan di luar nikah dengan sengaja, tanpa syubhat baik dalam status maupun perbuatannya, dan pelakunya adalah seorang mukhallaf, yakni orang yang bisa dibebani pertanggungjawaban pidana. Berkenaan dengan perzinahan, Alquran dengan tegas menjelaskan bahwa perbuatan tersebut adalah diharamkan sekalipun hanya mendekatinya saja. Syariat Islam menentukan hukuman yang tegas terhadap hubungan kelamin yang dilakukan secara ilegal. Jadi tidak heran jika di dalam Islam sesungguhnya prostitusi atau pelacuran dapat ditekan semaksimal mungkin, bahkan sulit menemukan praktik prostitusi di negaranegara yang berasaskan syariat Islam semisal Arab Saudi, Qatar, Pakistan, dan Brunei Darussalam.

Abdul Kadir Audah sebagaimana dikutip oleh Nurul Irfan menyimpulkan bahwa seluruh mazhab menyepakati bahwa zina adalah hubungan badan yang diharamkan dan disengaja oleh pelakunya. Mengenai kekejian jarimah zina ini, Muhammad al-Khatib asySyarbini menyatakan bahwa zina tergolong kepada dosa besar yang paling keji, pun demikian menurut Husain adz-Dzahabi bahwa perzinahan adalah dosa besar yang

kesepuluh. Tidak ada satu agama pun yang menghalalkannya. Oleh sebab itu, sanksi hukumnya juga sangat keras sebab zina sebagai jarimah mengancam kehormatan dan hubungan nasab.

Maşlaḥah mursalah merupakan induksi dari logika sekumpulan nash bukan dari nash yang rinci seperti qiyas. Misalnya Rasulullah saw bersabda dalam masalah naiknya harga barang di pasar. Beliau sebagai penguasa ketika itu tidak berhak campur tangan dalam masalah harga karena perbuatan campur tangan itu merupakan suatu yang zalim.

Untuk menjadikan *maṣlaḥah mursalah* sebagai dalil penetapan hukum, ulama Hanafiyah menetapkan persyaratan yaitu

- 1. Kemaslahatan tersebut sesuai dengan kehendak syara" dan termasuk ke dalam kemaslahatan yang didukung nash secara umum
- 2. Kemaslatan tersebut bersifat rasional dan pasti, bukan sekedar perkiraan sehingga hukum yang ditetapkan melalui *maṣlaḥah mursalah* itu benarbenar memberikan manfaat dan menghindari kemudaratan
- 3. Kemaslahatan tersebut menyangkut orang banyak, bukan kepentingan priibadi atau kelompok kecil tertentu. 130

Menurut asy-Syatibi (dari mazhab Malikiyah) keberadaan dan kualitas sebuah *maṣlaḥah mursalah* bersifat *qath''i* sekalipun dalam penerapannya bisa bersifat zanni. Karenanya asy-Syatibi hanya membuat dua kriteria agar maslahat dapat diterima sebagai dasar pembentukan hukum Islam. Pertama, maslahat tersebut harus sejalan dengan jenis tindakan *syara''*, karena itu maslahat yang tidak sejalan dengan jenis tindakan *syara''* atau yang berlawanan dengan dalil syara'' (*al-Qur''an, as-Sunnah dan ijma''*) tidak dapat diterima sebagai dasar dalam menetapkan hukum Islam. Kedua,

¹³⁰ Abu Daud, Shahih Sunan Abu Dawud, Penerapan Maslahah Mursalah dalam Ekonomi Islam, *Jurnal Analytica Islamica*, Vol. 5 No. 1 (2016), hlm.3.

maslahat seperti kriteria nomor satu di atas tidak ditunjukkan oleh dalil khusus. Jika ada dalil khusus yang menunjukkannya maka itu menurut asy-Syatibi termasuk dalam kajian qiyas. Asy-Syatibi berpendapat demikian karena metode istislah atau *maṣlaḥah-mursalah* dalam menetapkan hukum Islam tidak berdasarkan kepada *nass* tertentu, tetapi hanya berdasarkan maslahat yang sejalan dengan tujuan penetapan hukum syara". Sedangkan mengenai ruang lingkup operasional maslahah-mursalah, asy-Syatibi membatasi dalam bidang muamalah, dan tidak berlaku dalam bidang ibadah.



Muhammad Khalid, Mas"ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi"s Life and Thought, (Pakistan: Islamic Research Institute, 1977), hlm. 162.
 Muhammad Khalid, Mas"ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-

¹³² Muhammad Khalid, *Mas"ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi"s Life and Thought.....*, hlm 163.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut:

- 1. Kebijakan relokasi prostitusi di Gang Sadar telah memenuhi aspek kemaslahatan bagi masyarakat sekitar. Keberadaan lokalisasi membawa dampak positif dan dampak negatif yang dapat dirasakan oleh masyarakat setempat. Dampak negatifnya adalah rasa khawatir dan takut kalau ada anggota keluarganya terjerumus dalam dunia prostitusi dan tertular penyakit kelamin seperti HIV/AIDS. Dampak positif dapat dirasakan dari sisi ekonomi, dengan adanya lokalisasi memberikan peluang usaha bagi masyarakat setempat. Prostitusi merupakan tindakan yang amat dilarang di dalam ajaran agama. Selain itu, ditinjau dari perangkat regulasi, prostitusi juga dilarang melalui Peraturan Daerah (Perda) Banyumas. Bentuk perbuatan yang berupa penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang meresahkan, mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat
- 2. Kebijakan relokasi prostitusi di Gang sadar telah sesuai dengan perspektif maṣlaḥah mursalah. Konsep maṣlaḥah mursalah terhadap relokasi prostitusi di Gang Sadar sesuai dengan tujuan maṣlaḥah itu sendiri yaitu mengutamakan kemaslahatan secara umum dan menghindari kemudharatan bagi umat serta memberikan rasa nyaman, aman, kesan

yang rapi, tertib, teratur dan keindahan tata kota bagi masyarakat. Rencana sterilisasi Gang Sadar sebenarnya telah diwacanakan sejak lama, Namun, Pemkab Banyumas selalu terkendala, maka dengan dukungan MUI bersama instansi terkait dan masyarakat pada Desember 2017, relokasi prostitusi di Gang sadar mulai direncanakan. Dalam rangka antisipasi penanggulangan penyebaran virus corona Penghuni indekos Gang Sadar Baturraden dipulangkan kekampung halamannya. Kebijakan ini tentunya sangat popular karena tidak menimbulkan konflik, hal ini karena kesamaan kesadaran dalam antisipasi penanggulangan penyebaran virus corona.

B. Saran

Pemerintah kabupaten harus mulai memikirkan dampak ekonomi bagi masyarakat sekitar yang biasa menggantungkan hidupnya pada kegiatan prostitusi.

IAIN PURWOKERTO

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Zahrah, Muhammad. *Ushul al-Fiqh, terj. Saefullah Ma'shum et al Ushul Fiqih*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2005.
- Abdul Qodir Audah, Asy Syahid. *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*. Bogor: PT Kharisma Ilmu, 2008.
- Adriyan, Dody Nur. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori Bicameralisme, *Jurnal Bicameral Unicameral DPD DPR MPR Resprensentative Institution*, Vol. 1 No. 1. 2018, 7.
- Agustino, Leo. Dasar-Dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta, 2012.
- Ali, Zainudin. Hukum Pidana Islam. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Amalia, Mia. "Analisis Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Dihubungkan dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan Di Kawasan Cisarua Kampung Arab", *Jurnal Mimbar Justisia*, Vol.2 No. 2. 2016, 1-2.
- Amalia, Mia. "Tahkim", *Jurnal Peradaban dan Hukum Islam*, Vol.1 No.1. 2018), 76.
- A. M. W & Onny. S Prijono. Pranarka, *Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Centre For Strategic and International Studies, 1996.
- Andriyani, Any. Gambaran Resiliensi Remaja Di Kawasan Eks Lokalisasi Kota Bandung, *Nurseline Journal*, Vol.2 No. 2 2017, 1.
- Apriansyah, Nizar. "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum (Role of Government in Legal Policy-Making)" *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 10 No. 2. Jakarta: 2016, 190.
- Aziz, Nur Kholis. *Tinjauan Pasal 296 KUHP Terhadap Pengaturan Lokalisasi Pelacuran diKabupaten Tulungagung*. Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Tulungagung, 2007.

- Boemiya, Helmy. Analisis Yuridis Tindak Pidana Perbuatan Zina (Perzinahan)

 Dalam Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Peradaban Hukum Islam*, Vol. 1

 No. 1, 2008.
- Budiharjo, Marriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Bugin, Burhan. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- B, Simanjutak. *Pengantar Krimonologi dan Pantologi Sosial*. Malang: S.1:S.n, 1981.
- Carl Van Horn & Donald Van Meter. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society, 1975.
- Darwin, *Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995.
- Dirdjosiswoyo, Soerdjono. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: As Rineka Cipta, 1981.
- Djamali, Abdoel. Pengantar Hukum Indonesia. Jakarta: Rajawali Pres,1993.
- Djubaedah, *Pornografi dan Pornoaksi ditinjau dari Hukum Islam*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003.
- Fajar, Mukti. Yulianto Achmad, *DualismePenelitian Hukum*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007), hlm. 34.
- Fauzan, Muhammad. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Gerson W, Bawengan. *Pengantar Psikilogi Kriminal*. Jakarta: Raja Gravindo, 1981.

- Hasbi, As-Shiddiqi. *Falsafah Hukum Islam*. Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001.
- Hasbiyyah, Fiqh dan Ushul Fiqh. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2013.
- Hermanto, Agus. "Konsep Maslahat dalam Menyikapi Masalah Konteporer (Studi Komparatif al-Tufi dan al-Ghazali)", *Jurnal Maslahat al-Tufi al-Ghazali Persoalan Konteporer*, Vol. 14 No. 2. 2017, 3.
- H.Hull, Terence. Pelacuran di Indonesia. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- Hoessein, Bhenjamin. Sentralissi dan Desentralisasi: Masalah Prospek dalam Menelaah Politik Orde Baru. Jakarta: Yayasan Insan Politika, 1995.
- Husain Jauhar, Ahmad Al-Mursi. Maqashid Syariah, terj. Khimawati. .Jakarta:Amzah, 2009.
- https://acch.kpk.go.id/id/artikel/riset-publik/membangun-budaya-hukum pelayanan-publik-untuk-mewujudkan-kesejahteraan-rakyat,

http://www.ejurnal.com/2013/09/pengertian-pelacuran.html.

https://bayumedia.wordpress.com/2007/07/31/analisis-kebijakan-publik-konsepdan-aplikasi-analisis-proses-kebijakan-publik/.

https://www.pemantauper adilan.com.

https://BanyumasMasukZona Merah HIV AIDS, https://fin.co.id/2018/10/06/banyumas-masuk-zona-merah-hiv-aids

https://www.transparansi.or.id

 $\frac{http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/05/kebijakan-publik-dalam-konsep.html,\\$

https://www.neliti.com/publications/12550/implementasi-pembentukankebijakan-hukum-melalui-proses-legislasi-dalam-rangka-p,

- Ira Sharkansky & George Edward III. *The Policy Predicament Making and Implementing Public Policy*. San Fransisco : W.H Freeman and Company, 1978.
- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2009, 17.
- Jahroh, Siti. "Reaktualisasi Teori Hukuman dalam Hukum Pidana Islam" .*Jurnal Hukum Islam.* Vol. 9, No. 2, 2011.
- Jimung, Martin. *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam perspektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Nusantara, 2005, 39.
- Johan Nasution, Bahder. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2008.
- Josef Kurniawan & Philep Morse Regar. Pengetahuan Pekerja Seks Komrsial (PSK) dalam Mencegah Penyakit Kelamin Di Kota Menado, *Jurnal Holistik*, Th. IX No. 17 2016, 2.
- Kartono, Kartini. Pelacuran dan Pemerasan, Jakarta: CV Rajawali, 1992.
- Khalid, Muhammad. Mas"ud, Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi"s Life and Thought. Pakistan: Islamic Research Institute, 1977.
- Kholil, Munawar. *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*. Semarang: Bulan Bintang, 1955.
- Kusumanegara, Solahudin. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gava Media, 2010, 48.
- Lewis Gunn & Brian Hogwood. *Policy Analysis for the Real World*. New York : Oxford UniversityPress,1984
- Mahendra, Yusril Ihza. *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasai Manusia.

- RIbersama Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak AsasiManusia RI, 2002, 26.
- Makhrus, Munajat. *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*. Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat studi Hukum(PSH) Fakultas Hukum UI, 2001), hlm. 24.
- Ma"ruf, Amin. Fatwa dalam Sistem Hukum Islam. Jakarta: eISAS, 2011.
- Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana. Jakarta Bina Aksara: 1987.
- Muhammad Ali Ramdhani & Abdullah Ramdhani, "Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik", *Jurnal Publik*, Vol. 11 No. 01. Bandung : 2017, 2-3.
- N. Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2000, 95-97.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007.
- Paul Sabatier & Danie Mazmanian. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins, 1983.
- Pipit Reviliana, Artathi Eka Suryandari dan Warni Fridayanti, Beberapa "Faktor Yang Mempengaruhi Tingginya Kejadian Pms Di Lokalisasi Gang Sadar Baturaden Kabupaten Banyumas Tahun 2011", *Jurnal Ilmiah Kebidanan*, Vol.3 No.1. 2012, 2.
- Purnomo Tjahjo,dkk. *Dolly: Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, Jakarta: Grafiti Pers, 1984.
- Rahardjo , Sajipto. *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Dindonesia*. Jakarta: Buku Kompas, 2006.
- Rosyadi, Imron , Pemikiran Asy Syatibi tentang Maslahah Mursalah, *Jurnal Study Islam*,

- Vol. No. 1 juni 2013. 8.
- Ridlo Agung, Muhammad. *Kemiskinan di Perkotaan Semarang*. Semarang: Unissula Press, 2001.
- Retnaningsih, Hartini. Dampak Sosial Penutupan Lokalisasi Dolly, *Jurnal kajian singkat terhadap isu-isu terkini*, Vol. VI No. 13. 2014, 3-4.
- Rukminto, Isbandi Adi, *Psikologi Pekerjaan Sosial dan Ilmu kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers, 1994.
- Sadhana , Krisdawat. *Realitas kebijakan Publik*. Malang: Citra Malang, 2011, 59-60.
- Sakti Suryandarh, Yayan. "Hegemoni dan Reproduksi Kekuasaan dalam Perdagangan Perempuan (Trafficking) untuk Prostitusi", *Jurnal Manusia, Kebudayaan, dan Politik*, Vol. XIV, No 2. 2011, 36.
- Shahih Sunan Abu Dawud, Abu Daud "Penerapan Maslahah Mursalah dalam Ekonomi Islam". *Jurnal Analytica Islamica*, Vol. 5 No. 1. 2016.
- Soesilo, R. Buku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Bogor: Politis, 1994.
- Siti Nur Azizah, Upaya Masyarakat Sekitar Lokalisasi Dalam Mempertahankan Keharmonisan Rumah Tangga (Study di Desa Kaliwungu Kecamatan Ngunut Kabupaten Tulungagung). Skripsi, Fakultas Syari'ah, UIN Malang, 2009.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatit R&D.* Bandung: Alfabeta,2015.
- Sumber data Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tentang jumlah Wanita Tuna Susila di Kabupaten Banyumas tahun 2016.
- Sukri, Dampak Sosial Keberadaan Lokalisasi Klubuk Bagi Masyarakat Desa Sukodadi Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang, Skripsi. Jurusan

- Hukum dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Malang, 2011.
- Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm.13.
- Syabiq, Sayyid, Fikih Sunnah Tahkik dan Takhrij Muhammad Nasiruddin Al-Albani, terj. Abdurrahim. Jakarta: Cakrawala Publising 2009.
- Syarifudin, Amir. *Ushul Fiqih*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Wahab Khallaf, Abdullah. *Ilmu Ushulul Fiqh, terj. Noer Iskandar al-Bansany, Kaidahkaidah Hukum Islam.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2001, 16.
- Wahid, Marzuki. Fiqh Indonesia: Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia, Bandung: Marja, 2014.
- Wawancara dengan Ketua Paguyuban dan Penghubung Tamu di Gang Sadar 12 Januari 2020.
- Wawancara dengan Bapak Arif rohman selaku Kasubag Dokumentasi dan Informasi Setda Kabupaten Banyumas 2 Juli 2020.
- Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Media Pressindo, 2004, 21.
 - Yunus, Muhammad. *Kamus Arab Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur'an, 1973.
- Yuslem, Nawir. Kitab Induk Ushul Fikih: Konsep Maslahah Imam al-Haramain al-Juwayni dan Dinamika Hukum Islam. Bandung: Cita Pustaka, 2007.