

**TINJAUAN HUKUM ISLAM
TERHADAP KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 18
TAHUN 1954 TENTANG LARANGAN PELACURAN
DI TEMPAT-TEMPAT UMUM**



SKRIPSI

DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH UNIVERSITAS ISLAM
NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA SEBAGAI SALAH SATU
SYARAT GUNA MEMPEROLEH ENUHI GELAR SARJANA STRATA SATU
DALAM BIDANG ILMU HUKUM ISLAM

OLEH:

RIFKI ANDROMEDA NASUTION
NIM. 04 370 050

DOSEN PEMBIMBING:

Drs. M. RIZAL QOSIM, M.Si.
Drs. ABD MAJID, M.Si.

**JURUSAN JINAYAH SIYASAH
FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2009**

ABSTRAK

Pelacuran merupakan salah satu gejala sosial dari berbagai gejala-gejala yang timbul dalam masyarakat, dan dalam perjalanannya telah menimbulkan pro dan kontra. Dalam perkembangan zaman saat ini, pelacuran bisa dikatakan sebagai sebuah profesi yang tertua, dan hingga sampai saat ini pelacuran pun masih ada termasuk di Yogyakarta. Menanggapi hal tersebut Pemerintah DIY sendiri telah mengeluarkan Perda No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran Di tempat-tempat Umum yang hingga saat ini masih berlaku. Berdasarkan latar belakang tersebut penyusun memfokuskan pokok masalah, yaitu ‘Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran Ditempat-tempat Umum’?

Penelitian ini adalah lapangan atau disebut juga *field reseach*, dengan mengambil sumber data dari perda no 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran Di tempat-tempat Umum, kemudian dikonsultasikan dengan pihak yang berkompeten tentang masalah tersebut, lalu dideskripsikan dan dianalisis dengan pandangan hukum Islam. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif dan yuridis yakni, menganalisa data dengan menggunakan pendekatan melalui dalil atau kaidah hukum Islam yang menjadi pedoman perilaku manusia, juga berdasarkan pada hukum positif yang ada kaitannya dengan obyek penelitian ini, seperti KUHP, Peraturan Daerah dan sebagainya yang berkaitan dengan tema penelitian.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa dengan diundangkanya Perda No. 18 tahun 1954 ini merupakan sebuah hasil yang cukup baik dalam mengurangi pelacuran di tempat-tempat umum. Namun perda ini tidak cukup kuat dalam menghapus pelacuran sampai ke akar-akarnya, karena Perda ini hanya sebatas melarang pelacuran yang ada di tempat-tempat umum. Dalam pandangan hukum positif KUHP, pelacuran tidak dilarang, hanya melarang bagi orang-orang yang menyediakan fasilitas-fasilitas untuk berbuat pelacuran (mucikari), dan melarang pelacuran yang secara bergelandangan atau di tempat-tempat umum yang dapat dilihat. Sedangkan dalam pandangan hukum Islam sangat jelas bahwa pelacuran dikecam keras dan diharamkan, karenanya pelacuran adalah perbuatan yang merusak harkat martabat manusia. Dalam Hukum Islam, zina merupakan perbuatan yang sangat tercela dan pelakunya dikenakan sanksi yang amat berat, baik itu hukum dera maupun *rajam*, karena alasan yang dapat di pertanggung jawabkan secara moral dan akal. Kepastian hukum dalam hukum Pidana Islam terhadap pelaku tindak pidana pelacuran atau zina merupakan hak *ulil amri* dan masyarakat harus mematuhi.



PENGESAHAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Nomor: UIN.02/ K.JS.SKR/ PP. 00.9/ 047/ 2009

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul: Tinjauan Hukum Islam terhadap Kebijakan
Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa
Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 Tentang
Larangan Pelacuran di Tempat-Tempat Umum.

Yang telah dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : Rifki Andromeda Nasution

NIM : 04 370 050

Telah dimunaqasyahkan pada : 25 November 2009

Nilai Munaqasyah : A-

Dan dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga

TIM MUNAQASYAH

Ketua Sidang,

Drs. M. Rizal Qosim, M.Si

NIP. 19630131 199203 1 004

Penguji I

Drs. Makhrus Munajat, M.Hum

NIP. 19680202 199303 1 003

Penguji II

Hj. Fatma Amilia, S.Ag., M.Si

NIP. 19720511 199603 2 002

Yogyakarta, 25 November 2009

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syari'ah

DEKAN



Prof. Drs. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D

NIP. 19600417 198903 1 001

MOTTO

ولا تقربوا الزنى إنه كان فحشة وساء سبيلا

(Al-Isrā' [17]: 32).

PERSEMBAHAN

*Untuk yang telah terus dan tanpa henti selalu membekaliku
dengan tumpahan keringat, doa dan harapan serta cinta dan
kasih sayang yang penuh
ikhlas dan penuh makna ku persembahkan karya ini
sebagai ungkapan cinta untuk;*

- ❖ *Ayahanda **M. Faiq Pembangun Nasution** dan Ibundaku
Tersayang **Azizah** yang tidak pernah lelah menjaga,
memberikan keikhlasan kasih sayang dan doa.*
- ❖ *Untuk semangat hidup kakakku **Rika Fatimah**, agar
selalu semangat dan senantiasa sehat selalu, dan buat
abangku **Kern Mukhtar**, dan adikku **Haris Fadillah** yang
selalu mendukungku*
- ❖ *Sahabat-sahabatku yang penuh dengan keakraban selalu
menemani hari-hariku dan saling berbagi dengan
ketulusan memberikan semangat, terima kasih sobat ...
semoga persaudaraan ini sampai akhir hayat.*
- ❖ *Pada al-Mamater tercinta Fakultas Syariah UIN Sunan
Kalijaga Yogyakarta*

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الحمد لله رب العالمين، أشهد أن لا اله إلا الله وأشهد أن محمدا رسول الله،
والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين. رب اشرح لي
صدري ويسر لي أمري واحلل عقدة من لساني يفقهوا قولي، أما بعد:

Puji syukur selayaknya penyusun panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan semesta alam, yang Maha Pengasih dan Penyayang, yang menguasai hari pembalasan dan hanya kepada-Nya manusia menyembah dan meminta pertolongan, yang telah melimpahkan segala rahmat, hidayah dan taufiq-Nya, sehingga Penyusun dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Salawat dan salam tidak lupa Penyusun haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad Saw, melalui ajaran-ajarannya manusia dapat berjalan di atas kebenaran yang penuh dengan Islam dan Iman.

Setelah melalui perjalanan yang cukup panjang, akhirnya penyusunan skripsi ini dapat juga terselesaikan. Banyak pihak, baik langsung maupun tidak, telah membantu dalam penyelesaian skripsi yang mengambil judul: **“Tinjauan Hukum Islam terhadap Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 Tentang Larangan Pelacuran Ditempat-Tempat Umum”** ini, sebuah pembahasan yang hanya melihat satu sisi kecil tentang masalah larangan pelacuran ditempat umum dari sisi hukum Islam yang selama ini banyak dibicarakan dan diperdebatkan orang.

Selanjutnya dengan selesainya skripsi ini, sebagai rasa takzim, ijinilah Penyusun untuk mengucapkan rasa terima kasih yang tidak terhingga, kepada:

1. Bapak Prof. Drs. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Drs. Rizal Qosim, M.Si, selaku Pembimbing I, yang dengan penuh kesabaran bersedia mengoreksi secara teliti seluruh isi tulisan yang mulanya '*semrawut*' ini, sehingga menjadi lebih layak dan berarti. Semoga kemudahan dan keberkahan selalu menyertai beliau dan keluarganya.
3. Bapak Drs. H. Abd. Majid. AS., M.Si., selaku Pembimbing II, atas arahan dan nasehat yang diberikan, di sela-sela kesibukan waktunya, membaca, mengoreksi dan memberikan arahan, sehingga dapat terselesaikannya penyusunan skripsi ini.
4. Bapak dan Ibu Dosen serta seluruh civitas akademika Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga sebagai tempat interaksi Penyusun selama menjalani studi di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Ayahanda tercinta M. Faiq Pembangun dan Ibundaku tersayang Azizah yang dalam situasi apa pun tidak pernah lelah dan berhenti mengalirkan rasa cinta dan kasih sayang, doa dan dana buat Penyusun.
6. Orang yang teristimewa yang selalu setia menemani dalam suka dan duka, semoga karya kecil ini menjadi pengikat hubungan kasih kita yang selama ini terbina dan dilalui bersama-sama, bila perlu menjadi mahar. Semoga.
7. Untuk Teman-teman seperjuangan yang ada di kos Bujang Peyang yang selalu mewarnai dan memberikan arti dalam keseharianku.

Akhirnya, Penyusun sadar bahwa skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan, dan atas semua kekurangan di dalamnya, baik dalam pemilihan

bahasa, teknik penyusunan dan analisisnya, sudah tentu menjadi tanggung jawab penyusun sendiri. Karena itu, kritik dan saran dari para pembaca sangat diharapkan dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan karya ilmiah ini, juga untuk penelitian-penelitian selanjutnya. Penyusun berharap, skripsi ini dapat bermanfaat, baik bagi Penyusun maupun para masyarakat pembaca serta dapat menjadi khasanah dalam ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum Islam. Atas semua bantuan yang diberikan kepada Penyusun, semoga Allah SWT. memberikan balasan yang selayaknya. Amin.

Yogyakarta, 08 Ramadān 1430 H
29 Agustus 2009 M

Penyusun

Rifki Andromeda Nasution
NIM. 04 370 050

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN.....	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
TRANSLITERASI ARAB-LATIN	xi
DAFTAR ISI	xvi
 BAB I : PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Pokok Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.	7
D. Telaah Pustaka	8
E. Kerangka Teoretik.....	13
F. Metode Penelitian.....	17
G. Sistematika Pembahasan.....	23
 BAB II : GAMBARAN UMUM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	 25
A. Letak Geografis Wilayah Yogyakarta.....	25
B. Kondisi Masyarakat Yogyakarta.....	27
C. Tempat Pelacuran di Yogyakarta	35
 BAB III : TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH PROVINSI	
YOGYAKARTA NOMOR 18 TAHUN 1954 TENTANG	
LARANGAN PELACURAN DI TEMPAT-TEMPAT UMUM.....	41
A. Latar Belakang Lahirnya Perda dan Isi Perda.....	41
B. Asas dan Tujuan.....	47
C. Pokok-pokok Materi Hukum Perda	49

D. Larangan Pelacuran di Tempat Umum.....	51
1. Istilah dan definisi pelacuran	51
2. Larangan pelacuran di tempat umum dan status hukumnya	60

**BAB IV : ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP ISI KEBIJAKAN
PERATURAN DAERAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA**

YOGYAKARTA NOMOR 18 TAHUN 1954	66
A. Analisis terhadap Isi Kebijakan Perda	66
B. Analisis Hukum Islam terhadap Perda Nomor 18 Tahun 1954	74

BAB V : PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran-saran.....	92

DAFTAR PUSTAKA	94
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN-LAMPIRAN

1. TERJEMAHAN TEKS ARAB.....	I
2. BIOGRAFI ULAMA.....	III
3. PERDA PROVINSI D.I YOGYAKARTA NOMOR 18 TAHUN 1954	V
4. CURRICULUM VITAE	VIII

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelacur, pekerja seks komersial (PSK), wanita tuna susila (WTS), *Prostitusi*, Kupu-Kupu malam, Ayam kampus adalah sedikit di antara sederet panjang antrian istilah yang terdengar ketika seseorang menunjuk pada sosok perempuan penaja seks. Keramat Tunggak, Dolli, Saritem, Gunung Kemukus, Pasar Kembang, Pesanggrahan, Parangkusumo, Telaga Biru adalah beberapa di antara sekian banyak '*resosialisasi*' tempat diperjual-belikannya 'pelacur' itu, baik secara resmi maupun semi resmi. Persoalan di sekitar semua istilah, nama, dan tempat transaksi 'bisnis pelacuran' itulah dari dulu sampai sekarang masih 'hangat' saja didiskusikan dalam berbagai kesempatan.

Setidaknya ada lima kegelisahan, kenapa pelacuran dari dulu sampai sekarang masih saja dibicarakan, yakni:

Pertama, status pelacuran dalam sistem nilai sosial di Indonesia. Meskipun tidak ada satu pasal pun dalam KUHP yang secara langsung melarang praktik pelacuran, namun dalam hubungan dengan sistem nilai sosial dan sudut pandang sumber hukum di Indonesia, secara interpretative, segala bentuk pelacuran bertentangan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan yang adil dan beradab. Dengan kata lain, semua umat beragama di Indonesia menilai pelacuran sebagai sebuah dosa. Dari sudut pandang kemanusiaan, pelacur bisa dikategorikan sebagai sejenis perbudakan seks atas

kaum perempuan. Pelacur juga dipandang merendahkan derajat, harga diri, serta martabat manusia, khususnya perempuan.

Kedua, kebijakan resmi pemerintah yang membuka didirikannya resosialisasi sebagai kompleks pelacuran resmi. Kebijakan ini menunjukkan sikap ganda pemerintah dalam mengurus persoalan pelacuran. Di satu sisi larangan yang sudah ada demikian tegas, di sisi lain praktik pelacuran tetap saja terus berlangsung, dan bahkan cencerung dibiarkan tumbuh subur;

Ketiga, revolusi *triple T* (transportasi, telekomunikasi, turisme) kini sedang melanda Indonesia, termasuk Yogyakarta. Ada hubungan yang erat antara perpindahan penduduk (migrasi-turisme) dengan peningkatan jumlah pelacuran. Hal ini karena pelacuran tidak hanya menawarkan lapangan kerja bagi perempuan muda, namun membuka pekerjaan yang luas dalam hal layanan seks. Interaksi pengunjung dan pekerja seks mampu menghasilkan materi yang banyak. Bagi Yogyakarta misalnya, turisme (dan migrasi) merupakan salah satu lumbung pendapatan yang sangat penting, maka derasny arus kunjungan para turis tentu akan berdampak pada pesatnya perkembangan pelacuran;

Keempat, pesatnya penyebaran HIV/ AIDS. Pelacuran termasuk mediatir yang paling ampuh bagi penyebaran HIV/ AIDS dan penyakit menular seksual (PMS) lainnya. Revolusi *triple T*, khususnya dibidang turisme dan transportasi sudah pasti akan diikuti oleh oleh meningkatnya populasi pelacuran. Hal ini sudah barang tentu akan semakin memudahkan terjadinya kontak langsung

antara turis dan penduduk asli. Akibat negatifnya, tersebar HIV/ AIDS secara cepat; dan

Kelima, penyalahgunaan alat kontrasepsi, khususnya kondom. Masalah ini terkait dengan pendekatan seks aman dalam pencegahan HIV/ AIDS dan PMS. Penggunaan kondom sedikit banyak telah mengubah nilai hubungan seks dari keperluan 'reproduksi' ke arah hubungan seks untuk 'rekreasi'. Oleh sebab itu, penggunaan kondom dianggap sebagai penyebab meningkatnya perselingkuhan dan terfasilitasinya orang untuk melacur dengan aman.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah dulu lama mengeluarkan Peraturan Daerah untuk menutup rumah-rumah pelacuran dan melarang keras melacur di tempat-tempat umum. Misalnya Peraturan Daerah DI. Yogyakarta No 15 tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-rumah Pelacuran dan Peraturan Daerah DI. Yogyakarta No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum dan telah diundangkan sejak tanggal 2 November tahun 1954.

Peraturan Daerah DI. Yogyakarta No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum, memang telah mengatur tentang Larangan Pelacuran di Tempat-Tempat Umum dan melarang membujuk orang lain untuk melacur. Misalnya disebutkan dalam pasalnya berikut ini:

"Yang dimaksud dengan tempat-tampat umum ialah dijalan-jalan, tanah lapang, ruangan-ruangan dan lain sebagainya yang oleh umum mudah dilihat atau didatangi".¹

¹Pasal 2

“Barang siapa yang ada di tempat-tempat umum, dilarang membujuk orang lain, baik dengan perkataan-perkataan, perbuatan-perbuatan, isyarat-isyarat maupun dengan cara-cara lain yang bermaksud untuk melakukan perbuatan mesum(pelanjahan)”.²

Berdasarkan Pasal-pasal Perda di atas, dapat dipahami bahwa pelacur memang merupakan masalah sosial yang rumit, yang tidak dapat disederhanakan sebagai masalah moral semata, meski dimensi moral dari masalah ini tidak dapat begitu saja diabaikan. Di samping dimensi moral, terdapat dimensi hukum, politik, ekonomi dan kesehatan yang memerlukan perhatian yang seimbang. Penyederhanaan terhadap masalah ini baik dalam pemahaman, maupun dalam penanganan tidak akan membuat masalah pelacur teratasi, tetapi sebaliknya akan membuat masalah tersebut berkembang lebih parah.³

Penerapan sanksi terhadap para pelacur pun hanya berupa pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah dengan hukuman kurungan atau denda. Lamanya kurungan dan besarnya denda itu tidak membuat jera bagi pelakunya. Sedangkan sanksi terhadap kejahatan yang hanya berlaku bagi *germo/ mucikari* hanya berupa pidana penjara atau denda, hal inipun hanya diatur di dalam Pasal 296 KUHP, sedangkan untuk pelaku-pelaku lain dalam industri seks ini, seperti pelanggan (*prostituant*), *soutenuer* (kekasih atau suami) dan orang-orang yang ikut membantu dalam bisnis pelacuran sama sekali tidak diatur dalam ketentuan hukum pidana manapun.⁴

²Pasal 3

³Muhadjir M. Darwin, *Negara dan Perempuan, Reorientasi Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Wacana, 2005), hlm. 219.

⁴Koentjoro, *Tutur dari Sarang Pelacur*, (Yogyakarta: Tinta, 2004), hlm. 5-6

Agama Islam yang dianut oleh sebagian besar penduduk Indonesia telah mengharamkan perilaku melacur tersebut. Sebagai mana ditegaskan dalam salah satu ayat al-Qur'an berikut ini:

ولا تقربوا الزنى إنه كان فحشة وساء سبيلا⁵

Penganut agama telah terlanjur menganggap pelacuran sebagai realitas yang penuh dosa, menyimpang, sehingga harus di jauhi dan dilenyapkan tanpa melihat konteks realitas yang ada dalam masyarakat. Sikap seperti itu membuat penganut agama cenderung menyederhanakan persoalan dan terlalu pragmatis dalam menanggapi kasus pelacuran.

Padahal seringkali usaha-usaha perempuan untuk keluar dari lilitan kemiskinan kemudian dijadikan lahan eksploitasi, bahkan karena keterpaksaan ekonomi, sebagian perempuan mencari bentuk pemerdakaan diri dengan terpaksa menjadi pelacur. Namun usaha pemerdakaan diri seperti ini mendapat stigma moral sebagai pelacur murahan yang melawan agama. semuanya itu merupakan pelanggaran keras terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), karena merupakan bentuk perbudakan model baru yang lebih canggih.⁶ Perbudakan model ini menjadikan perempuan sebagai objek dari kekerasan seksualitas oleh para hidung belang.

Realitas sosiologis di masyarakat membuktikan bahwa upaya-upaya untuk mengeleminasi pelacuran selalu mendeskripsikan perempuan. Timbul

⁵Al-Isra' (17): 32.

⁶Sinta Nuriyah A. Rahman, 'Kekerasan Terhadap Perempuan, Sebuah Tragedi Yang Tersisa' dalam *Islam dan Konstruksi Seksualitas*, (Yogyakarta: PSW IAIN Yogyakarta, The Ford Foundation dan Pustaka Pelajar, 2002), hal. xxvii.

stereotype bahwa perempuanlah penyebab utama munculnya perbuatan tersebut. Meski telah banyak penelitian yang telah mengungkapkan siapa sebenarnya yang diuntungkan oleh praktik pelacuran.⁷ Dengan demikian menyelesaikan persoalan normatif yang realitanya selalu ada bukan dengan aturan yang kaku dan sangat maskulin (dengan melakukan penggarukan), tetapi bisa dengan menyelesaikan masalah yang melatar belakangi perilaku itu. Hal yang terjadi jika pemerintah hanya sebatas melarang kegiatan pelacuran di tempat-tempat umum dengan Undang-undang dan regulasi lainnya, justru mendorong pelacuran semakin bertambah secara 'bawah tanah', yang pada akhirnya pelacuran bawah tanah ini akan mendorong munculnya campuran organisasi kriminal terorganisasi maupun korupsi di kalangan penegak hukum dan memunculkan masalah sosial lainnya.⁸

Bertolak dari keprihatinan di atas, maka kebijakan dan program yang berhubungan dengan pelacuran tampaknya harus ditangani dengan serius. Keseriusan itu menjadi sebuah sikap yang harus diambil karena persoalan ini menyangkut kepentingan orang banyak, baik pelacur, pelanggan, komunitas, negara, maupun masyarakat secara keseluruhan. Dalam kondisi polemik sosial ini, menimbulkan rasa keingintahuan yang berlebih bagi Penyusun untuk meneliti lebih jauh tentang kebijakan-kebijakan Pemerintah dalam menangani

⁷Pihak-pihak yang diuntungkan dalam bisnis prostitusi diantaranya ; para calo yang mencari anak-anak dibawah umur untuk dijadikan pelacur, para germo atau mucikari yang mengeksploitasi perempuan yang dilacurkannya, para petugas keamanan, pedagang makanan dan minuman, sopir-sopir taksi, bahkan pemerintah daerah (pemda) yang menarik retribusi atau pajak dari tempat lokalisasi prostitusi. Dan tentu saja para pengusaha rumah-rumah bordil dan para pengguna atau pelanggan sendiri yang mayoritas adalah laki-laki. Lihat Siti Musdah Mulia, 'Perda Syariat, hal. 79.

⁸Mu'aman Nuryana, "Dekriminalisasi Prostitusi" dalam *Kompas* Selasa 24 Februari 2006.

masalah pelacuran, seperti Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 18 Tahun 1954.

B. Pokok Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang di atas, maka dapat diambil permasalahan adalah: "Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum"?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, maka tujuan penulisan ini adalah untuk menjelaskan secara komprehensif kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum

2. Kegunaan penelitian

Sedangkan kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memenuhi di antaranya:

- a. Memperkaya wacana sosiologis dan yuridis terkait dengan wacana tentang kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengeluarkan Produk-Produk regulasinya dalam mengatur masalah pelacuran.
- b. Memberikan suatu pemikiran dalam melihat kembali manfaat dari kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengeluarkan Produk regulasinya

dalam pertimbangan kerangka keilmuan, khususnya dalam bidang hukum Islam.

D. Telaah Pustaka

Sejauh pengetahuan dan pengamatan penyusun, hingga saat ini, sudah banyak ditemukan penelitian atau tulisan yang membahas tema yang akan penyusun angkat, baik tentang pelacuran, pornografi maupun pornoaksinya, namun, untuk mengetahui posisi penyusun dalam melakukan penelitian ini, penyusun berusaha untuk melakukan *review* terhadap beberapa literatur yang ada kaitannya atau relevan terhadap masalah yang menjadi obyek penelitian ini.

Beberapa contoh studi tentang pelacuran misalnya yang dilakukan oleh Istiana dengan judul 'Politik Peka Wanita (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Bantul)⁹'. Dalam tulisan ini, Istiana menyebutkan bahwa dikeluarkan Perda ini merupakan sebuah upaya menjadikan Kabupaten Bantul sebagai wilayah yang projotamansari, demokratis dan agamis sesuai dengan visi dan misi Kota Bantul. Selain itu disebutkan juga bahwa diundangkan Perda tersebut merupakan sebuah ikhtiar untuk membersihkan kemaksiatan yang ada di Kabupaten Bantul dan merupakan wujud kepedulian Pemerintah Kabupaten Bantul kepada masyarakat khususnya perempuan. Dengan demikian harkat dan martabatnya perempuan-perempuan di Kabupaten Bantul akan terangkat

⁹Istiana, 'Politik Peka Wanita (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Bantul)', dalam *Skripsi* Fakultas Ushuluddin UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008.

sehingga pornografi dan pornoaksi serta praktik-praktik yang pelacuran tidak ada lagi di Bantul.

Neng Djubaeidah, akan tetapi ia banyak berbicara tentang pornografi, seperti dalam bukunya *Pornografi dan Pornoaksi Ditinjau dari Hukum Islam*.¹⁰ Buku yang ditulis Neng Djubaedah ini, memang banyak membahas soal-soal pornografi dan pornoaksi dalam tinjauan hukum Islam secara komprehensif dan mendalam. Namun, di samping Djubaedah membahas berbagai materi hukum dan elaborasinya, pembahasan yang dilakukannya adalah membandingkan ketentuan hukum positif di Indonesia (KHUP) dengan hukum Islam dalam hal pornografi dan pornoaksi, serta usulan-usulan dan solusi penanggulangan isu ini dari perspektif hukum Islam.

Studi lain yang menarik adalah makalah yang ditulis oleh Rahma Nisa Hakim, 'Dilema RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi: Pemasungan Kebebasan Berekspresi Ataukah Solusi?'¹¹ Dalam makalahnya tersebut Rahma mengatakan bahwa paradigma berpikir masyarakat saat ini memang sangat terpengaruh oleh Ideologi Kapitalisme, dengan aqidahnya sekulerisme, sebuah paham yang menganggap bahwa kehidupan tidak perlu diatur oleh agama/ Sang Pencipta, akan tetapi cukup diserahkan kepada manusia dengan asas manfaatnya. Agama sekaligus Sang Pencipta, cukup berperan di wilayah privat individu saja mengatur spiritual di sudut-sudut tempat peribadahan.

¹⁰Neng Djubaedah, *Pornografi Pornoaksi Ditinjau Dari Hukum Islam*, (Jakarta: Prenada Media, 2003)

¹¹Rahma Nisa Hakim, 'Dilema RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi: Pemasungan Kebebasan Berekspresi Ataukah Solusi', dalam *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 27 Januari 2006.

Tambahnya lagi bahwa Islam menghargai kebebasan seseorang untuk berekspresi jika sesuai koridor syariat Islam, juga mengakui bahwa setiap manusia memiliki naluri seksual, namun mengarahkannya supaya disalurkan dalam cara-cara sesuai syariat. Islam sebagai ideologi/ pedoman kehidupan memiliki cara-cara yang khas, untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi manusia tanpa menelantarkan kebutuhannya yang lain, dan juga tanpa mengabaikan kebutuhan manusia lainnya dalam masyarakat. Islam tidak sekadar menetapkan aturan agar tidak seorang pun yang berada dalam wilayah Islam mengumbar aurat untuk memenuhi kebutuhan nalurinya, namun Islam memberikan tuntunan cara pemenuhan naluri tersebut dengan tepat, yakni lelaki perempuan hanya dibolehkan saling menikmati setelah melakukan aqad syar'i pernikahan.¹²

Harry Mukti, dalam makalahnya 'Kapitalisme Dunia Entertainment',¹³ mengatakan bahwa pornografi sudah sangat 'menggila' di bumi Indonesia. Sistem Kapitalis telah merasuk ke dalam 'jiwa-jiwa' warga negara Indonesia. Oleh karena itulah sudah seharusnya pemerintah membuat kebijakan untuk mengerem laju aksi pornografi yang beralasan sebagai ekspresi kebebasan.

Demikian juga kajian yang dilakukan Ninuk Mardiana Prambudi, dalam tulisannya "Cermati RUU Pornografi dan Pornoaksi",¹⁴ Ninuk mengatakan bahwa RUU Pornografi dan Pornoaksi yang dibuat bukan alasan untuk

¹²*Ibid.*

¹³Harry Mukti, 'Kapitalisme Dunia Entertainment' dalam <http://hayatulislam.net/publikasi>, diakses tanggal 26 Februari 2009.

¹⁴Ninuk Mardiana Prambudi, "Cermati RUU Pornografi dan Pornoaksi" dalam *Kompas*, tanggal 02 Mei 2007.

membuat para pelaku dan kawan-kawan menghentikan kebebasan berekspresi dan melanggar hak-hak asasi manusia. Namun RUU Pornografi dan Pornoaksi untuk menghentikan kebebasan yang sudah melampaui batas adat ketimuran dan nilai-nilai Islam.

Senada dengan Ninuk Mardiana Prambudi, Adi Supriadi 'Mencermati RUU Anti Pornografi'.¹⁵ Di tambahkan Supriadi bahwa perzinahan, perkosaan dan aborsi merupakan trend anak muda sekarang. Dengan adanya RUU Pornografi, setidaknya nilai-nilai dan norma agama dapat dikembalikan. Oleh karena itu, kita (baca: warga yang baik) harus mencermati RUU Pornografi dengan kaca mata positif, agar perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan kerugian dan kematian akibat pornografi dapat dihentikan, setidaknya dikurangi.

Sementara kajian yang menjurus kepada akibat maraknya pornografi, yang sering mengakibatkan pada pemerkosaan, perzinahan dan sebagainya, secara hukum, masih jauh dari yang diharapkan. Harkrituti Harkrisnowo dalam tulisannya 'Hukum Pidana dan Kekerasan Terhadap Perempuan'¹⁶ mengemukakan bahwa pemecahan yang menyeluruh untuk mencegah tindak kekerasan terhadap perempuan seharusnya berfokus pada masyarakat sendiri, yakni dengan mengubah persepsi mereka tentang tindak kekerasan terhadap perempuan. Upaya yang berjangka panjang itu, perlu ditunjang dengan

¹⁵Adi Supriadi, 'Mencermati RUU Anti Pornografi' dalam [http://dunia.pelajar-islam.or.id/pii/2009.hukum islam/posted](http://dunia.pelajar-islam.or.id/pii/2009.hukum%20islam/posted), diakses tanggal 26 Februari 2009.

¹⁶Harkrituti Harkrisnowo, "Hukum Pidana dan Kekerasan Terhadap Perempuan' dalam Achie Sudiarti Luhulima, (Penyunting), *Pemahaman Bentuk-Bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*, (Jakarta: Alumni, 2000), hal. 76.

berbagai upaya yang lebih dekat sasaran, seperti; 1) pengaturan kembali mengenai tindak kekerasan terhadap perempuan dalam pertentuan perundang-undangan, sehingga dapat mencakup banyak perilaku yang sampai kini belum dicakup dalam peraturan perundang-undangan, 2) diberlakukannya ketentuan hukum yang memberi perlindungan khusus terhadap perempuan yang menjadi korban tindak kekerasan, minimal bermuatan; mendapat perlindungan dari aparat yang berwenang, mendapat bantuan medis, psikologis, sosial, hukum, terutama untuk mengembalikan kepercayaan diri, dan memperoleh ganti rugi, baik dari pemerintah maupun dari pelaku.

Bambang Poernomo, meneliti tentang *Perlindungan Hukum Perempuan dan Pola Pencegahan Korban Perkosaan*, sekaligus menguatkan temuan Harkristuti bahwa tugas hukum harus mencakup tiga fungsi pengayoman terhadap individu dalam arti terhadap pelaku dan korban, terhadap masyarakat dari gangguan sosial, dan terhadap pengembangan upaya agar masyarakat dapat menumbuhkan nilai-nilai etis rasional dalam sistem penegakan hukum serta kemanfaatannya sesuai dengan kepentingan politik kriminal dan politik sosial. Di Indonesia khususnya, perlindungan hukum bagi korban kekerasan, harus mengacu pada standar nasional dan internasional.

Nursyahbani Katjasungkana, mencoba melihat dari aspek hukum dengan mengambil judul, yaitu *Aspek Hukum terhadap Korban Kekerasan*.¹⁷ Dalam penelitian ini dikemukakan bahwa selama ini hukum di Indonesia tidak ada satu peraturan pun yang memakai istilah kekerasan terhadap perempuan. Istilah

¹⁷Nursyahbani Katjasungkana, *Aspek Hukum Kekerasan terhadap Perempuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000)

yang dipakai untuk menjerat pelaku tindak pidana kekerasan terhadap perempuan masih memakai istilah lama yang terdapat dalam KUHP yaitu kejahatan terhadap kesusilaan, sehingga mempengaruhi pengambilan keputusan. Akibatnya, jika masalah kejahatan seksual ini dilihat dengan cara pandang yang sempit, maka akan terabaikannya hak-hak perempuan di dalamnya. Ini berarti bahwa penderitaan yang dialami kaum perempuan tetap tidak terjangkau oleh hukum dan tidak terpecahkan secara sosial.

Dari sekian banyak penelitian yang telah diuraikan di atas, belum ada yang membahas Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum. Namun, bukan berarti penelitian ini hal terbaru, akan tetapi hanya sebagai pelengkap dalam penelitian-penelitian yang sudah ada. Demikian juga dengan penelitian-penelitian di atas, akan dijadikan sebagai rujukan untuk mempertajam penelitian ini..

E. Kerangka Teoretik

Penelitian ataupun wacana kajian menyangkut tentang masalah sosiologis pelacuran dan politik kekuasaan dengan tema yang beragam sesungguhnya telah banyak dilakukan dan menjadi wacana yang menghangat beberapa dekade terakhir.

Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum yang digulirkan Pemerintah Provinsi Yogyakarta setengah abad yang lalu merupakan sebuah produk kebijakan yang dikeluarkan oleh aparatus negara dan dilegitimasi oleh agama sebagai pemilik

otoritas yang ditujukan sebagai kontrol masyarakat kelas bawah, lebih khususnya berkaitan dengan perempuan yang juga merupakan bagian dari warga negara yang harus dilindungi hak-haknya.

Meskipun dikatakan sebagai profesi tertua di dunia, pelacuran dianggap bukan sebagai lapangan kerja yang sah atau kegiatan yang dapat diterima oleh masyarakat, kecuali oleh pelanggan pelacuran itu sendiri. Di beberapa tempat di Indonesia, pelacuran di anggap sebagai jenis kegiatan yang dapat diterima oleh orangtua bagi anak perempuan remaja mereka, tetapi kelompok agama umumnya mengecam tindakan ini.¹⁸

Istilah pelacur berasal dari bahasa Latin *pro-stituere* atau *prostaure*, yang berarti membiarkan diri berbuat zina, melakukan persundulan, pencabulan, pengendakan, yang kemudian dikenal dengan sebutan pelacur atau wanita tuna susila (WTS).¹⁹

Dalam *Enclopeydia Britania*, pelacur diposisikan sebagai praktik hubungan seksual sesaat, yang dilakukan dengan siapa saja, (*promiskuitas*) untuk imbalan berupa upah. Dengan demikian pelacuran dikarakteristikan oleh 3 unsur utama: pembayaran, promiskuitas dan ketidakacuhan emosional.²⁰ Dalam masalah pelacuran, yang berbicara tidak hanya persoalan gender, tetapi terutama adalah kekuasaan dan uang. Dalam konteks ini pelacuran tidak lebih dari buruh-buruh upahan dan pelanggan adalah konsumen yang mempunyai

¹⁸Terence H. Hull, et.al, *Pelacuran Di Indonesia, Sejarah dan Perkembanganya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm. 1.

¹⁹Kartini Kartono, *Pathologi Sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers 1997), hal. 12.

²⁰Thanm-Dam Truong, *Seks, Uang dan Kekerasan: Pariwisata dan Pelacuran di Asia Tenggara* (Jakarta: LP3ES 1992), hlm. 15.

hak melakukan apa saja atas barang yang telah dibelinya, atau dengan kata lain perempuan diidentifikasi sebagai barang dagangan yang diperjual-belikan untuk memenuhi tuntutan nafsu laki-laki dan untuk menunjukkan adanya kekuasaan.²¹

Pelacuran menurut Soedjono Dirjosisworo diartikan sebagai penyerahan badan wanita dengan pembayaran kepada orang laki-laki guna pemuasan nafsu seksual orang itu.²² Thanh-Dam Truong mengatakan bahwa pelacuran membawahi bentuk-bentuk perilaku seksual lain yang tidak ditoleransi oleh moralitas.²³

Pelacuran sebagai salah satu bentuk pemanfaatan tubuh dan sarana pencari nafkah hidup pribadi, dalam KUHP maupun RUU KUHP tidak melarang, yang dilarang adalah pekerjaan mucikari.²⁴ Karena pemanfaatan tubuh adalah hak mutlak setiap manusia sebagai individu. Memang RUU KHUP melarang pelacuran, tetapi pelacuran yang dilarang seperti dalam Pasal 434 RUU KHUP adalah pelacuran yang dilakukan oleh orang yang bergelandangan dan berkeliaran atau di tempat umum dengan tujuan melacurkan diri, itupun hanya diancam pidana denda. Sebaliknya pelacuran yang dilakukan dengan cara tidak bergelandangan dan tidak berkeliaran di jalan atau di tempat umum tidak di larang

²¹Terence H. Hull, *Pelacuran di Indonesia*, hlm. 3.

²²Soedjono Dirjosisworo, *Pathologi Sosial*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm.122.

²³Thanh Dam Truong, *Seks, Uang dan Kekerasan*, hlm. 47.

²⁴Lihat Pasal 296 KUHP dan Pasal 432 RUU KUHP.

Dalam hukum Islam, sejak abad ketujuh Masehi, perbuatan tersebut (baca: pelacur) sudah dilarang secara tegas, karena teramat jelas kemudaratannya. Delik pelacuran atau perzinaan telah ditegaskan dalam al-Qur'an dan hadis. Hukuman bagi pelaku zina yang belum menikah (*ghairu muḥṣan*) didasarkan pada ayat al-Qur'an, yakni didera seratus kali. Sementara bagi pezina *muḥṣan* dikenakan sanksi *rajam*. *Rajam* dari segi bahasa melempari batu.²⁵ Menurut istilah, *rajam* adalah melempari pezina *muḥṣan* sampai menemui ajalnya.²⁶

Dasar hukum dera atau cambuk seratus kali bagi pezina dalam firman Allah disebutkan:

الزانية والزاني فاجلدوا كل واحد منهما مائة جلدة ولا تأخذكم بهما رأفة في دين الله إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر وليشهد عذابهما طائفة من المؤمنين²⁷

Adapun dasar penetapan hukum *rajam* adalah hadis Nabi berikut ini:

خذوا عني خذوا عني قد جعل الله لهن سبيلا البكر بالبكر جلد مائة ونفي سنة والثيب بالثيب جلد مائة والرجم.²⁸

Zina adalah perbuatan yang sangat tercela dan pelakunya dikenakan sanksi yang berat. Baik hukuman dera maupun *rajam*, karena alasan ang dapat

²⁵TM. Hasbi ash-Shiddieqy, *Tafsīr al-Qur'ān al-Mafīd an-Nūr* (Jakarta: Bilan Bintang, 1965), XV: 136

²⁶Muḥammad Abū Zahra, *Al-Jarīmah wa al-'Uqūbah fī al-Fiqh al-Islām*, (Beirūt: Dār al-Fikr, t. t.), hlm. II: 142.

²⁷An-Nūr [24]: 2

²⁸Imām an-Nawawī, *Ṣaḥīḥ bi Syarḥ an-Nawawī*, (Beirūt: Dār al-Fikr, t. t.), XI: 80

dipertanggungjawabkan secara moral dan akal. Kenapa zina diancam dengan hukuman berat, karena dalam pandangan Islam, zina merupakan perbuatan tercela yang menurunkan derajat dan harkat kemanusiaan secara umum. Apabila zina tidak diharamkan niscaya martabat manusia akan hilang karena tata aturan perkawinan dalam masyarakat akan rusak. Di samping itu pelaku zina berarti mengingkari nikmat Allah tentang kebolehan dan anjuran untuk menikah.

F. Metode Penelitian

Menentukan metode dalam penelitian ilmiah merupakan bagian yang sangat penting, sebab metode penelitian membantu mempermudah dalam memperoleh data tentang obyek yang akan dikaji atau diteliti dan sangat menentukan hasil yang akan dicapai.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, sebagai berikut:

1. Jenis dan sifat penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian lapangan (*field research*).²⁹ Penelitian dilakukan dengan mengambil sumber data dari Peraturan Daerah DI. Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum, kemudian dikonsultasikan dengan pihak yang berkompeten tentang masalah tersebut, lalu dideskripsikan dan

²⁹Lihat Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hal.120-121.

dianalisis melalui pandangan hukum Islam, sehingga dapat menjawab persoalan yang telah dirumuskan dalam pokok masalah.

Data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari dua kategori pustaka, yaitu:

a. Sumber data primer

Sumber data primer penelitian ini adalah berasal dari draf Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum yang menjadi polemik perdebatan yang tidak berakhir pada kata sepakat.

b. Sumber data sekunder

Sumber sekunder yang berasal dari kepustakaan, baik berupa buku-buku, jurnal, peundang-undangan, Peraturan Daerah, KUHP dan beberapa buku lainnya mengenai aspek-aspek hukum larangan pelacuran.

2. Teknik pengumpulan data

Penelitian ini akan menggunakan model *purposive sampling*, dengan memilih daerah tertentu sebagai tempat di mana Perda No. 18 Tahun 1954 diberlakukan secara *intens*, dengan pertimbangan data yang diperoleh di lapangan. Pembatasan ini sengaja dilakukan untuk memberikan ruang lingkup lebih kecil bagi penyusun. Hal itu penting untuk mendapatkan analisis kualitatif yang mendalam.

Di antara banyak metode yang digunakan dalam pengumpulan data, penelitian ini menggunakan metode observasi, wawancara dan dokumentasi.

a. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan pengamatan dan pendataan dengan sistematis tentang fenomena-fenomena yang diselidiki.³⁰ Dengan demikian observasi ini dilakukan untuk mengamati dan mencatat dengan sistematis fenomena-fenomena atau norma-norma hukum yang berlaku dimasyarakat yang diselidiki. Jelasnya fenomena atau norma hukum diberlakukannya Perda No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian.³¹ Menurut Masri Singarimbun, wawancara (*interview*) adalah pengumpulan data yang ditujukan kepada informan yang terpilih.³² Sehingga dalam penelitian ini subjek penelitian merupakan informan terpilih karena seorang informan haruslah memiliki pengetahuan dan sikap yang relevan dengan tujuan penelitian.

Bentuk wawancara yang dilakukan meliputi wawancara bebas terpimpin, yaitu penyusun mengadakan tanya jawab dengan bebas berdasarkan *interview guide* (pedoman wawancara). Pertanyaan-pertanyaan yang ada ditujukan kepada informan penelitian.

³⁰Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1990), II:136.

³¹Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1989), I: 4.

³²Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, (Jakarta: LPPES, 1982), hal. 145.

Wawancara ini ditujukan kepada pejabat pemerintah (yang dalam hal ini diwakili oleh Warsito selaku kepala bagian Biro Hukum Provinsi DIY), para pelacur atau mucikari (perantara) serta tokoh masyarakat yang tinggal disekitar tempat yang dijadikan wilayah atau bekas wilayah pelacuran di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

c. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode yang menggunakan dokumen-dokumen sebagai data mengenai hal-hal yang berupa catatan, buku, surat kabar, majalah dan lain sebagainya.³³ Dengan demikian secara operasional metode ini digunakan untuk menyelidiki latar belakang disusun dan diundangkannya sebuah Perda di masyarakat, yang dalam penelitian kali ini adalah berbentuk *considerence* Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta dokumentasi-dokumentasi yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Pendekatan penelitian

Untuk lebih memudahkan pembahasan, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni:

- a. Pendekatan normatif, yaitu menganalisa data dengan menggunakan pendekatan melalui dalil atau kaidah yang menjadi pedoman perilaku

³³Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, hal. 188.

manusia.³⁴ Dengan kata lain bahwa pendekatan ini adalah untuk menjelaskan masalah yang dikaji dengan norma atau hukum melalui teks-teks al-Qur'an, Hadis dan kaidah-kaidah fiqh-usul fiqh, sebagai penegasan maupun pemikiran manusia sendiri yang terformulasi dalam fiqh. Maksudnya dalam hal ini, pelarangan pelacuran dari aspek-aspek hukum Islam.

- b. Pendekatan Yuridis, yaitu pendekatan yang berdasarkan pada hukum positif yang ada kaitannya dengan obyek penelitian ini, seperti KUHP, Peraturan Daerah dan sebagainya yang berkaitan dengan tema penelitian.

4. Teknik analisis data

Menurut proses, sifat dan analisis datanya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif yang bersifat eksploratif yaitu bertujuan menggambarkan keadaan atau status hukum yang berlaku.³⁵

Tahap analisis data merupakan tahapan yang sangat menentukan berhasil atau tidak sebuah penelitian. Menurut Schaltz dan Straus tujuan penafsiran data ada tiga jenis, yaitu *deskripsi semata-mata*, *deskripsi kualitatif* dan *deskripsi substantif*.³⁶ Penelitian ini bersifat *deskripsi kualitatif*, yaitu berusaha menggambarkan dan menjelaskan tinjauan hukum Islam terhadap kebijakan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi D.I

³⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, cet. III, 1986), hal. 10.

³⁵*Ibid.*, hlm. 209.

³⁶Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, alih bahasan. Tjeptjep Rohendi Rohidi, (Jakarta: UI Press, 1992), hlm. 16-18.

Yogyakarta No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum.

Analisis *deskriptif kualitatif* ini dilakukan dengan menggunakan model yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman, yaitu analisis interaktif. Dalam analisis ini, data yang diperoleh di lapangan disajikan dalam bentuk narasi.³⁷

Proses analisis datanya menggunakan tiga sub proses yang saling berhubungan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Melalui reduksi data yang meliputi seleksi dan pemadatan data, catatan dan rekaman wawancara dan observasi di lapangan diringkas dan disederhanakan, diberi tanda dan dikelompokkan. Data-data tersebut kemudian ditampilkan dalam bentuk gabungan informasi dan ringkasan serta sinopsis terstruktur dengan menggunakan teknik penalaran atau berpikir secara *induktif* yaitu dengan cara berfikir yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus kemudian ditarik kegeneralisasi yang bersifat umum. Langkah selanjutnya penarikan kesimpulan dan verifikasi data. Ini mencakup proses pemaknaan dan penafsiran data yang terkumpul.

Analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini juga menggunakan analisis isi (*content analysis*)³⁸ yakni untuk menganalisis isi pasal dan butir-butir yang mengatur tentang larangan pelacuran yang

³⁷*Ibid.*, hlm. 16-19.

³⁸Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2000), hal. 68.

terdapat dalam Perda No. 18 Tahun 1954. Kriteria yang digunakan dalam model *content analysis*, penelitian ini adalah perspektif hukum Islam.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk memberi gambaran secara umum tentang isi pembahasan yang disajikan dalam skripsi ini, maka perlu dikemukakan sistematika pembahasannya. Kajian ini terdiri dari lima bab, yang saling berkaitan antara bab yang satu dengan lainnya. Adapun sistematika pembahasannya dapat dilihat sebagai berikut:

Bab Pertama, adalah pendahuluan yang isinya menjelaskan tentang latar belakang masalah dan menetapkan pokok masalah, lalu menguraikan tujuan dan kegunaan penelitian, kemudian dijelaskan telaah pustaka untuk mengetahui posisi penyusun sebagai peneliti, setelah itu akan diutarakan kerangka teoretik yang penyusun jadikan sebagai konsep dasar dalam menjawab permasalahan yang sudah ditetapkan, baru penyusun akan menentukan metode penelitian, yang fungsinya untuk memudahkan penyusun dalam mencari dan menganalisis data, dan terakhir agar lebih jelas penyusun uraikan sistematika pembahasannya.

Bab Dua adalah gambaran umum tentang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berisi letak geografis Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kondisi masyarakatnya dan terakhir membahas tempat pelacuran di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab Tiga, tinjauan umum tentang Peraturan Daerah DI. Yogyakarta Nomor 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum

yang bahasannya meliputi, latar belakang munculnya dan isi Perda No. 18 tahun 1954 mencakup pembahasan pada isi pasal, selanjutnya dijelaskan tentang asas dan tujuan, dan tentang larangan pelacuran di tempat-tempat umum.

Bab Empat, Analisis isi kebijakan Perda No 18 tahun 1954 yang bahasanya ditinjau melalui 4 aspek yaitu: aspek isi kebijakan, aspek dukungan kebijakan, aspek kekuatan dan kelemahan, dan aspek peluang dan ancaman, kemudian akan dianalisis secara hukum Islam.

Bab Lima, yaitu penutup, berisi kesimpulan dan saran-saran dari penelitian ini.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penyusun uraikan permasalahan secara panjang lebar mengenai ‘Tinjauan Hukum Islam terhadap Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum baik yang berkaitan dengan definisi pelacuran, sanksi dan hukuman pidana dan ditinjau dari segi hukum Islam yang menjadi subjek penelitian, maka dalam bab penutup ini penyusun akan mengutarakan kesimpulan dan saran-saran sebagai jawaban dari pokok masalah yang sudah ditentukan di atas penyusun menyimpulkan bahwa:

Dalam Perda DI. Yogyakarta No. 18 tahun 1954 hanya sebatas melarang pelacuran yang dilakukan secara bergelandangan dan di tempat-tempat umum. Di sini jelas bahwa pelacuran yang tidak dilakukan secara bergelandangan dan di tempat-tempat umum tidak dilarang. Perda ini sesuai dengan yang diatur dalam KUHP maupun RUU-KUHP yang tidak melarang pelacuran sebagai salah satu bentuk pemanfaatan tubuh dan sarana pencari nafkah hidup pribadi. Dilarang dalam KUHP dan RUU-KUHP adalah sebagai mucikari. Memang KUHP melarang pelacuran, tetapi pelacuran yang dilarang adalah pelacuran yang dilakukan oleh orang yang bergelandangan dan berkeliaran di jalan atau di tempat-tempat umum dengan tujuan melacurkan diri.

Dalam pandangan hukum Islam sendiri pelacuran baik yang dilakukan di tempat-tempat umum maupun tersembunyi sangat dilarang dan dikecam keras

karena merupakan perbuatan yang dapat merusak nilai-nilai moralitas. Pelacuran merupakan perbuatan yang hina yang dapat menjerumuskan manusia dalam kemungkaran dan dapat merusak kehormatan, keturunan dan agama. Tindak pidana pelacuran disamakan dengan tindak pidana zina. Sanksi dan hukuman yang diberikan dalam hukum pidana Islam adalah di dera atau di *rajam*.

B. Saran-saran

Untuk penelitian selanjutnya, terhadap para praktisi hukum, khususnya dan pemerhati perkembangan hukum Islam serta melihat keadaan masyarakat pada saat sekarang ini, maka ada beberapa saran yang bisa dikemukakan, yaitu:

1. Untuk menyempurnakan penelitian ini, maka diperlukan studi lanjutan semisal membuat alat ukur yang disepakati untuk mengevaluasi dan menilai perda no 18 tahun 1954 tentang larangan pelacuran ditempat-tempat umum yang masih belum bisa menghapus pelacuran sampai ke akar-akarnya. Maka peneliti menyarankan agar perlunya perda ini ditinjau kembali dari berbagai sudut pandang pemikiran khususnya pandangan hukum Islam yang dijadikan sebagai subjek penelitian.
2. Kebijakan peraturan perundang-undangan mengenai pelacuran, mucikari dan sebagainya sudah seharusnya dimasukkan sistem hukum pidana Islam, amengingat dampak negatif yang ditimbulkannya sudah sangat memprihatinkan. Namun hendaknya penggunaan dan pelaksanaan UU yang mengatur pelacuran dilakukan secara konfrehensif dan bekerjasama di atara

lembaga yang mengaturnya, sehingga tercapai masyarakat yang agamis, tenteram dan damai.



DAFTAR PUSTAKA

1. Kelompok Al-Qur'an dan Tafsir

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Semarang: Toha Putra, 1989.

Sayyis, Alī as-, *Tafsīr Ayāt al-Aḥkām*, Juz II, Beirūt: Dār al-Fikr, t. t.

Shiddieqy, TM. Hasbi ash-, *Tafsīr al-Qur'ān al-Majīd an-Nūr*, Juz XV, Jakarta: Bilan Bintang, 1965

2. Kelompok Fiqh dan Uṣūl Fiqh

Ahmad, Munawar, "Fenomena Perda Syari'ah: Institusional Identitas pada Tingkat Lokal State" dalam *Jurnal Ilmiah Sosiologi Agama*, Fakultas Ushuluddin UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Vol. 1 No. 1, Juni 2007

Ali, Zainuddin, *Hukum Islam: Pengantar Hukum Islam di Indonesia* Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Audah, 'Abd. Qadir al-, *at-Tasyri al-Jinai al-Islam*, Beirut: Dar al-Fikr, t. t.

Djubaedah, Neng, *Pornografi Pornoaksi Ditinjau Dari Hukum Islam*, (Jakarta: Prenada Media, 2003.

Istiana, 'Politik Peka Wanita (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Bantul)', dalam *Skripsi* Fakultas Ushuluddin UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008.

Jaziri, 'Abdurrahman al-, *Kitāb al-Fiqh 'Alā Mazāhib al-'Arba'ah*, Juz IV, Beirūt: Dā al-Fiqh, t. t.,

Jurjawi, al-, *Ḥikmah at-Tasyrī' wa Falsafatuhu*, Beirūt: Dār al-Fikr, t. t.

Mulia, Siti Musdah 'Perda Syariat dan Peminggiran Perempuan (ada apa dengan Demokrasi di Indonesia?)' dalam *Islam dan Gerakan Perempuan*, Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara, 2007.

Muslich, Ahmad Wardi, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam; Fikih Jinayah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

3. Kelompok Lain-lain

Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek* Jakarta: Rineka Cipta, 2002.

- Bennet, Perkins R., *Being Prostitue*, Sydney: George Alien and Unwin Australia, PTY Ltd, 1985
- Bullough, V.L, and Bulough, B, *Women and Prostitution: A Social History*, New York: Prometheus Books
- Carpenter, B., 'The Dilemma of Prostitution For Feminists', dalam *Sosial Alternatives*, Vol. 12, No. 4. th. 1999.
- Coleman, J.W., and Cressy, *Social Problem*, New York: Harver and Row Publisher, 1987
- Darori, M. Amin, *Islam dan Kebudayaan Jawa*, Yogyakarta: Gama Media, 2002
- Darwin, Muhadjir M., *Negara dan Perempuan, Reorientasi Kebijakan Publik* Yogyakarta: Media Wacana, 2005
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1999
- Dirjosisworao, Soedjono, *Pathologi Sosial*, Bandung: Alumni, 1982
- Firmed, T.P. Grinder, dan Kawan-kawan, 'Adolescent Female Prostitution on The Streers of Brazil and A, No. 4 October 1994.
- G.W., Jones dan Sulistyaningsih, *Prostitution in Indonesia: Working Papers in Demograby*, Canberra: The Australian National University, 1995
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research I-II*, Yogyakarta: Andi Offset, 1989.
- Hakim, Rahma Nisa, 'Dilema RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi: Pemasungan Kebebasan Berekspresi Ataupun Solusi, dalam *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 27 Januari 2006.
- Harkrisnowo, Harkrituti, "Hukum Pidana dan Kekerasan Terhadap Perempuan' dalam Achie Sudiarti Luhulima, (Penyunting), *Pemahaman Bentuk-Bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*, Jakarta: Alumni, 2000
- Hull, Terence H., et.al, *Pelacuran Di Indonesia, Sejarah dan Perkembanganya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- Ingleson, J., *Prostitution in Colonial Java*, Melbourne: Monash University, 1986
- Jesson, J., 'Understanding Adolescent Female Prostitution: Literature Review', dalam *British Journal of Social Works*, Vol. 23. 1993.

- Kartono, Kartini, *Pathologi Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers 1997.
- Katjasungkana, Nursyahbani, *Aspek Hukum Kekerasan terhadap Perempuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Keputusan Walikota Yogyakarta No. 166/ KD/ 1974, Tanggal 5 November 1974 tentang Tim Pelaksana Proyek Resosialisasi Wanita Tuna Susila.
- Keputusan Walikota Yogyakarta No. 93/ KD/ 1977 tentang Jalur Pemisahan antara Areal Resosialisasi Wanita Tuna Susila dan Perkampungan Umum sekitarnya
- Kitab Undang-undang Hukum Pidana
- Koentjoro, *Tutur dari Sarang Pelacur*, Yogyakarta: Tinta, 2004.
- Kumar, T.B.C., *Sociology of Prostitution*, Trivandrum: Kerala Historical Society, 1978),
- Ma'arif, Ahmad Syafi'i, Pengantar "Islam dan Pancasila; Pertemuan Ideologi yang Menguntungkan", dalam M. Abdul Karim, *Menggali Muatan Pancasila Dalam Perspektif Islam*, Yogyakarta: Surya Raya bekerja sama dengan Sunan Kalijaga Press, 2004
- Mawardi, Irvan, 'Imigran dan Agenda Multikulturisme di Yogyakarta' http://mdopost.com/news/index.php?option=com_content&task=view&id=8623&Itemid=49 diakses tanggal 4 Agustus 2009.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, alih bahasan. Tjeptjep Rohendi Rohidi, Jakarta: UI Press, 1992
- Monografi Sosrowijayan tahun 2003.
- Mudjijono, Sarkem, *Reproduksi Sosial Pelacuran*, Yogyakarta: Gadjah mada University Press. 2005
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin, 2000
- Mukti, Harry, 'Kapitalisme Dunia Entertainment' dalam <http://hayatulislam.net/publikasi>, diakses tanggal 26 Februari 2009.
- Muqarabin, Amin, 'Yogyakarta dan Pariwisata' dalam *Jurnal Penelitian Agama*, No. 16, Th.VI Mei-Agustus 1997.
- Nuryana, Mu'aman, "Dekriminalisasi Prostitusi" dalam *Kompas* Selasa 24 Februari 2006.

- P. Hardono Hadi, *Hakikat dan Muatan Filsafat Pancasila*, Yogyakarta: Kanisius, 1994.
- Perda No. 15/1954 tentang Penutupan Rumah-rumah Pelacuran, yang dikeluarkan pada tanggal 2 November 1954.
- Perda No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran Ditempat-tempat Umum,
- Prambudi, Ninuk Mardiana, "Cermati RUU Pornografi dan Pornoaksi' dalam *Kompas*, tanggal 02 Mei 2007.
- 'Profil Daerah Istimewa Yogyakarta' dalam http://mdopost.com/news/index.php?option=com_content&task=view&id=8623&Itemid=49 diakses tanggal 4 Agustus 2009.
- Rahman, Fazlur, *Islam dan Modernitas Transformasi Intelektual*, alih bahasa Ahsin Muhammad, Bandung: Pustaka, 1985
- Rahman, Sinta Nuriyah A., 'Kekerasan Terhadap Perempuan, Sebuah Tragedi yang Tersisa' dalam *Islam dan Konstruksi Seksualitas*, Yogyakarta: PSW IAIN Yogyakarta, The Ford Foundation dan Pustaka Pelajar, 2002
- S.K, Mukherji, *Prostitution in India*, New Delhi: Interindien Publication, 1986
- 'Sarkem sebagai Pusat Wisata Yogya' dalam www.wawasandigital.com. Diakses tanggal 4 Agustus 2009.
- Singarimbun, Masri, dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LPPES, 1982.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, cet. III, 1986.
- Soekmono, *Pengantar Sejarah Kebudayaan Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1994
- Sunoto, *Mengenal Filsafat Pancasila*, Yogyakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, 1981.
- Supriadi, Adi, 'Mencermati RUU Anti Pornografi' dalam http://dunia.pelajar-islam.or.id/pii/209.hukum_islam/posted, diakses tanggal 26 Februari 2009.
- Surat Keputusan Menteri Sosial No. 23/ Huk/ 1996 tentang Rehabilitasi dan Kesejahteraan Sosial.

Truong, T.D., *Seks, Uang dan Kekerasan: Pariwisata dan Pelacuran di Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES 1992.

-----, *Sex, Money and Morality: Prostitution and Tourism in South-East Asia*, London: Zed Books Ltd, 1990.

Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

Wijaya, 'Sejarah Sarkem dan Prostitusi' dalam <http://www.kedaulatanrakyat.com/kr-cetak/0409/06/yogya/1251354.htm>, diakses tanggal 4 Agustus 2009.

CURRICULUM VITAE

A. Identitas Pribadi:

1. Nama : Rifki Andromeda Nasution
2. TTL : Tanjung Balai 09 April 1985
3. NIM : 04 370 050
4. Alamat Yogya : Jln Larasati Sorowajan
5. Alamat Asal : Jln Patimura Ujung Tanjung Balai Asahan
6. Nama Orangtua :
 - Ayah : M. Faiq Pembangun Nasution
 - Ibu : Azizah
7. Pekerjaan Orang-tua :
 - Ayah : Pensiunan PNS
 - Ibu : Ibu Rumah Tangga

B. Riwayat Pendidikan:

1. SDN I Tanjung Balai : Lulus Tahun 1999
2. MTs Darul Arafah Medan : Lulus Tahun 2001
3. MA PP. Darul Arafah Medan : Lulus Tahun 2004
4. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta : Masuk Tahun 2004