

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Di era zaman ini perubahan sosial mengalami perubahan yang cukup signifikan, salah satu pendorong utama kemajuan saat ini adalah perubahan dalam pola hidup dan perkembangan teknologi di masyarakat. Perubahan-perubahan ini dapat berdampak baik ataupun buruk dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, tidak dapat dihindari bahwa masyarakat menghadapi dampak perubahan dalam pola kehidupan dan teknologi ini, yang mempengaruhi pola budaya, struktur sosial, stratifikasi masyarakat, keyakinan, dan gaya hidup. Konsekuensi dari perubahan sosial ini adalah beberapa orang mengambil langkah ekstrem dengan cara yang tidak sesuai dengan norma hukum yang berlaku, seperti terlibat dalam pekerjaan seks komersial atau gigolo, untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Hal ini menjadi permasalahan serius karena melibatkan perilaku yang tidak sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Maka analisis terhadap masalah-masalah sosial menjadi suatu keharusan, dengan memperhitungkan pandangan masyarakat mengenai nilai-nilai yang dianggap positif atau negatif, terutama dalam konteks zaman yang saat ini penuh dengan kesulitan ekonomi. Kesulitan ekonomi yang melanda masyarakat mendorong sebagian orang untuk mengambil tindakan ekstrim demi memenuhi kebutuhan hidup mereka. Beberapa individu bahkan rela mengambil jalur pintas tanpa mempertimbangkan implikasi hukumnya dan dampak negatif yang mungkin timbul di masa depan, yang pada akhirnya dapat merugikan diri mereka sendiri.

Pada dasarnya, praktek pelacuran atau prostitusi melibatkan isu sosial yang mengganggu nilai-nilai sosial dan moral. Hal ini dianggap sebagai tindakan yang jahat dan melanggar norma-norma dalam kehidupan bermasyarakat. Tidak hanya dikecam oleh norma hukum dan agama, tetapi juga bertentangan dengan norma kesusilaan yang melekat dalam hati nurani setiap individu.¹

Secara etimologis, istilah prostitusi berasal dari kata *prostitutio* yang memiliki arti tawaran, penempatan, atau penyajian. Definisi lainnya mencakup perbuatan menawarkan atau menjual diri, yang umumnya melibatkan pemberian tubuh secara sukarela untuk memuaskan kebutuhan seksual orang lain sebagai imbalan jasa. Praktik prostitusi telah ada sejak peradaban manusia berkembang pesat, menjadikannya sebagai bisnis tertua yang terus bertahan dari perubahan zaman. Meskipun dianggap tidak etis, prostitusi merajalela di masyarakat di seluruh dunia, terlepas dari kesadaran atau ketidakpedulian pemerintah.

Seiring dengan penyebaran fenomena prostitusi di berbagai lapisan masyarakat, termasuk skala global, perlu dicatat bahwa kegiatan ini dipandang tidak etis oleh sebagian besar orang. Bahkan, menurut Konvensi PBB tahun 1949 tentang perdagangan manusia, prostitusi dan perdagangan seks dianggap sebagai perilaku yang merendahkan martabat dan nilai-nilai pribadi manusia, serta dapat membahayakan kesejahteraan individu, keluarga, dan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, kontroversi seputar prostitusi menjadi sebuah masalah yang memerlukan perhatian serius dari pemerintah untuk dicari solusinya.²

Dalam agama Islam, praktik pelacuran dianggap sebagai bentuk zina. Perspektif hukum Islam terhadap perzinahan sangat berbeda dengan konsep

¹ Heryanto, Budi, Emaliawati Emaliawati, and Aji Mulyana. "Policy Implementation Of The Local Government Regarding The Prohibition Of Property And Immoral Conduct". h. 67.

² Nurul Umi Ati, Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Penanggulangan Prostitusi di Kota Surabaya, Penerbit Adab CV. Adanu Abimata, Indramayu, h. 32.

hukum konvensional atau positif, karena dalam kerangka hukum Islam, setiap bentuk hubungan seksual tanpa ikatan pernikahan yang diharamkan, termasuk pelacuran, dianggap sebagai perbuatan zina yang harus dikenai sanksi hukum. Hal ini berlaku baik dalam konteks komersial maupun non-komersial, dan berlaku baik bagi mereka yang sudah menikah maupun yang belum. Para pelaku pelacuran, yang kegiatan rutinnnya terkait erat dengan perbuatan zina, merupakan suatu bentuk penyimpangan seksual di mana terdapat hubungan seksual antara laki-laki dan perempuan tanpa dasar ikatan pernikahan.³

Allah swt memberikan penjelasan dalam Al-Qur'an sebagai berikut:

وَلَا تَقْرُبُوا الزَّانِيَ إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا

*Artinya: Dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah perbuatan keji. Dan suatu jalan yang buruk.*⁴

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةً جَلْدَةً وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلْيَشْهَدْ عَذَابَهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ

*Artinya: Pezina perempuan dan pezina laki-laki, deralah masing-masing dari keduanya seratus kali, dan janganlah rasa belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama (hukum) Allah, jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian; dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sebagian orang-orang yang beriman.*⁵

Dalam bahasa Arab, aktivitas pelacuran diartikan sebagai zina, dengan kata "zina" yang berarti menjual kehormatan atau "bai'ul irdhi." Dengan demikian, praktik pelacuran juga dapat diartikan sebagai penjualan

³ Mia Amalia, *Prostitusi dan perzinahan dalam perspektif hukum islam*, Tahkim (Jurnal Peradaban dan Hukum Islam) (2018), h. 70.

⁴ Departemen agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, QS. Al Isra ayat 32, Bandung: CV Diponegoro, (2010). h. 285.

⁵ Departemen agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, QS. An-Nur ayat 2, Bandung: CV Diponegoro, (2010), h. 350.

kehormatan, dan mereka yang terlibat dalam pelacuran dapat disebut sebagai penjual kehormatan. Dari perspektif hukum, jelas bahwa dalam ajaran Islam, prostitusi dianggap sebagai perbuatan yang dilarang (haram). Haram menunjukkan bahwa tindakan tersebut tidak boleh dilakukan, dan apabila dilakukan, pelakunya akan dihadapi sanksi hukum, baik di dunia maupun di akhirat.⁶

Pelacuran dipandang sebagai bentuk penghinaan terhadap martabat manusia, terutama terhadap perempuan. Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad SAW, sebagai sumber hukum Islam utama, keduanya telah mengharamkan perbuatan zina atau prostitusi. Prostitusi merujuk pada penggunaan tubuh seseorang sebagai alat pemenuhan kebutuhan seksual orang lain dengan maksud memperoleh keuntungan. Berbeda dengan perzinahan yang dilakukan atas dasar persetujuan kedua belah pihak, prostitusi melibatkan penyediaan layanan seksual oleh laki-laki atau perempuan untuk tujuan memperoleh uang atau kepuasan. Indonesia menjadi contoh negara yang melarang praktik prostitusi dengan alasan bukan hanya terkait dengan aspek etika, melainkan juga dianggap sebagai tindakan kriminal. Perhatian pemerintah perlu difokuskan pada penyelesaian masalah ini, dan kejelasan hukum diperlukan agar aktivitas tersebut tidak terus berkembang di tengah masyarakat.⁷

Aturan yang melarang praktik prostitusi atau pelacuran juga tercantum dalam regulasi yang disusun oleh Pemerintah, salah satunya dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA) yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Perda merupakan peraturan hukum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah (Pemda) dan berlaku di suatu wilayah administratif tertentu. Kewenangan

⁶ Faridotul Khoiriah, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Evaluasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi Dan Tuna Susila*, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, h. 23.

⁷ Mia Amalia, *Prostitusi Dan Perzinahan Dalam Perspektif Hukum Islam*, Tahkim (Jurnal Peradaban dan Hukum Islam), (2018), h.71.

Pemerintah Daerah dalam merumuskan produk hukum daerah (PERDA) adalah hasil dari prinsip otonomi daerah, di mana otonomi daerah memberikan wewenang kepada mereka untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di wilayah mereka.⁸ Sesuai dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Pasal 3 ayat (7), "Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari peraturan provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa".

Peraturan daerah memiliki kekuatan hukum setara dengan undang-undang jika tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Di Indonesia, Perda dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif tingkat daerah. Proses pembuatan Perda dimulai dari inisiatif DPRD atau Pemda, lalu dibahas dan disetujui dalam sidang-sidang DPRD, dan akhirnya ditandatangani oleh kepala daerah. Dalam praktiknya, Perda memiliki peran penting dalam menjaga ketertiban dan keamanan di wilayah daerah, juga membantu pemerintah daerah memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, peran DPRD dan Pemda dalam pembuatan Perda harus dilakukan secara hati-hati dan didasarkan pada pertimbangan yang matang.

Dalam proses penyusunan Perda, DPRD harus melibatkan masyarakat, memperhatikan aspirasi mereka, serta memahami kebutuhan masyarakat. Ini penting agar Perda yang dihasilkan dapat memberikan manfaat dan keadilan bagi seluruh masyarakat di wilayah tersebut. Selain itu, dalam pelaksanaan Perda, Pemda harus memastikan bahwa regulasi tersebut dapat diimplementasikan dengan baik dan sesuai dengan kondisi di lapangan. Pemda juga harus memastikan bahwa Perda memberikan kepastian hukum tanpa menimbulkan kebingungan atau ketidakpastian hukum. Pada akhirnya, Perda memiliki peran penting dalam menjaga keamanan dan

⁸ <https://fahum.umsu.ac.id/apa-itu-peraturan-daerah/> di akses pada tanggal 22-10-2023, pada pukul 08.00 WIB

kesejahteraan masyarakat di wilayah tersebut, dan harus terus diawasi serta dievaluasi untuk memastikan relevansi dan efektivitasnya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.. Setiap daerah memiliki regulasi daerah (PERDA) yang khas untuknya.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi memiliki peraturan tersendiri mengenai prostitusi yang termuat dalam peraturan yang dibuat oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, salah satu peraturannya adalah "Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran Dan Perbuatan Asusila," yang diumumkan pada tanggal 13 Mei 2015. Sesuai dengan kewenangannya untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban, Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi mengambil langkah ini sebagai bentuk kebijakan publik dalam lingkup hukum daerah. Menurut Bambang yang mewakili Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sukabumi. Setelah diundangkannya Perda ini, dilakukanlah sosialisasi selama dua tahun dan mulai diterapkan pada tahun 2017 melalui kegiatan penertiban penyakit masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Sukabumi, khususnya di Kecamatan Palabuhanratu. Dilansir dari Sukabumi Update, pada Tahun 2017 terjaring 10 (sepuluh) orang, Tahun 2018 terjaring 13 (tiga belas) orang, dan 2019 sejumlah 33 (tiga puluh tiga) orang. Data inipun di benarkan oleh Dendi sebagai petugas dari Satpol PP. Oleh karena itu individu yang tertangkap dalam razia akan diserahkan ke kantor Satpol PP dan Panti Dinas Sosial untuk mendapatkan bimbingan dan pelatihan. Meskipun demikian, data penangkapan dari tahun 2017 hingga 2019 menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan dalam kegiatan prostitusi ini.⁹

Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila adalah produk dari kebijakan

⁹<https://www.sukabumiupdate.com/peristiwa/25487/belasan-psk-palabuhanratu-kabupaten-sukabumi-terjaring-operasi-tertib-ramadhan> diakses pada tanggal 28-12-2023, pada pukul 20.00 WIB

publik. Peraturan ini merupakan salah satu bentuk ketetapan hukum yang wajib dilaksanakan. Untuk menilai keberhasilan suatu Peraturan Daerah dalam penerapannya dalam kehidupan masyarakat, evaluasi menyeluruh perlu dilakukan, mencakup penilaian terhadap proses penyusunan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dasar hukum pembuatan Perda, dan efektivitas implementasinya di masyarakat. Selain itu, data tersebut mengindikasikan bahwa pada akhirnya, implementasi Peraturan Daerah tersebut belum berhasil memberikan solusi atau jalan keluar yang memadai dalam menerapkan aturan tersebut.

Permasalahan yang terjadi pada kenyataannya prostitusi ini masi ada dan masi berjalan sampai saat ini di Palabuhanratu, padahal di dalam Peraturan Daerah tersebut di dijelaskan Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menegakkan Perda tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 mengenai Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila Pasal 9. Kepala Daerah diwajibkan untuk melakukan hal-hal berikut :

- 1) Bupati berkewajiban melakukan pelarangan dan perbuatan asusila
- 2) Untuk kepentingan pelarangan pelacuran dan perbuatan asusila sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bupati berwenang:
 - a) Melakukan pencegahan dalam bentuk kegiatan promotif dan preventif di lingkungan pendidikan, serikat pekerja, organisasi kemasyarakatan dan komponen masyarakat lain;
 - b) Melakukan penindakan terhadap pelacuran dan perbuatan asusila;
 - c) Melakukan pembinaan dan rehabilitasi sosial terhadap geromo, mucikari, pelacur, pelanggan pelacur dan pelaku perbuatan asusila;
 - d) Melakukan penutupan lokalisasi pelacuran dan/atau tempat yang dipergunakan untuk pelacuran;
 - e) Melakukan pencabutan izin usaha, penutupan dan/atau pembongkaran hotel, panti pijat, salon, asrama, warung, kantor, tempat hiburan dan tempat-tempat usaha lainnya untuk kegiatan pelacuran dan asusila;

- f) Melakukan kerjasama dengan Polri, Tentara Nasional Indonesia, Kejaksaan dan Pengadilan; dan
- g) Melakukan kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak swasta, perguruan tinggi dan Lembaga swadaya masyarakat.¹⁰

Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) ini, tanggung jawab tidak hanya terletak pada Kepala Daerah atau Bupati dan aparatur pemerintahan, melainkan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam konteks ini, diharapkan bahwa masyarakat bisa ikut serta dalam mendukung upaya penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila. Pasal 11 dari peraturan tersebut menegaskan bahwa “masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, memiliki kontribusi dalam upaya pencegahan pelacuran dan perbuatan asusila”. Keberhasilan pelaksanaan Perda terkait Prostitusi ini bisa tercapai apabila pemerintah daerah dan pihak-pihak terkait mampu bekerja sama secara efisien, menjalankan tugas, dan memenuhi fungsi masing-masing.¹¹

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila di Palabuhanratu?
2. Apa Faktor Pendukung Dan Penghambat Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila di Palabuhanratu?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila?

¹⁰ Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Sukabumi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran Dan Perbuatan Asusila.

¹¹ <https://fahum.umsu.ac.id/apa-itu-peraturan-daerah/> di akses pada tanggal 22-10-2023, pada pukul 08.00 WIB

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah sudah di Implementasikan Perda Kabupaten Sukabumi No 5 tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Pembuatan Asusila di Palabuhanratu
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Pembuatan Asusila di Palabuhanratu
3. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan siyasah Dusturiyah terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran dan Pembuatan Asusila.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara terutama tentang mengimplementasikan sebuah peraturan daerah agar berjalan dengan baik.
2. Manfaat akademik menambah pengetahuan dibidang hukum Islam khususnya mengenai implementasi Peratudan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran dan Pembuatan Asusila.
3. Mengetahui adanya Peraturan Daerah yang melarang pelacuran yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran dan Pembuatan Asusila.

E. Kerangka Berpikir

Pada dasarnya, kerangka berpikir dirancang untuk mempermudah proses penelitian dengan merangkum tujuan dari penelitian itu sendiri. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Larangan Pelacuran dan Pembuatan Asusila, khususnya di Palabuhanratu. Al-Qur'an dan al-Hadits dengan jelas melarang praktik pelacuran, sehingga setiap tindakan yang melibatkan kejahatan dan kemaksiatan harus dihapus karena

melanggar hukum Islam yang berlaku. Penghapusan kemaksiatan menjadi tanggung jawab bersama masyarakat dan pemerintah, karena dampak negatif yang diakibatkan oleh para pelaku kemaksiatan tidak hanya merugikan masyarakat tetapi juga menciderai seluruh kehidupan sosial, budaya, dan nilai-nilai kebangsaan yang berlandaskan agama. Kewajiban hak asasi manusia dalam Islam adalah melakukan amar ma'ruf dan nahi mungkar, yang dianggap oleh Allah sebagai salah satu unsur pokok dalam meningkatkan keutamaan dan kebaikan umat Islam. Sikap tegas terhadap segala bentuk kemaksiatan tercermin dalam hadis Riwayat Imam Muslim dari Abu Hurairah ra, yang berbunyi:

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، قَالَ: سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ ﷺ يَقُولُ: «مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مِنْكَراً فَلْيَعْبِرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ» رَوَاهُ مُسْلِمٌ

*Artinya: Dari Abu Sa'id Al-Khudri radhiyallahu 'anhu, ia berkata, Aku mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda, 'Barangsiapa dari kalian melihat kemungkaran, ubahlah dengan tangannya. Jika tidak bisa, ubahlah dengan lisannya. Jika tidak bisa, ingkarilah dengan hatinya, dan itu merupakan selemah-lemahnya iman.'*¹²

Oleh karena itu, seorang muslim tidak hanya harus berbuat baik terhadap dirinya sendiri dengan melakukan amal saleh dan meninggalkan maksiat, tetapi juga harus memperhatikan kerusakan yang terjadi di masyarakatnya. Muslim yang sebenar-benarnya adalah muslim yang salah pada dirinya dan sangat antusias untuk memperbaiki orang lain. Dalam ajaran agama Islam, perbuatan zinah termasuk perbuatan yang haram dilakukan, karena terbukti memiliki madharat (daya rusak) yang sangat besar ketimbang manfaat yang didapatkan.

Menurut kurikulum fakultas syariah, ranah fiqh siyasah terdiri dari tiga bagian, termasuk di dalamnya adalah fiqh siyasah dusturiyah. Fiqh siyasah

¹² Wahyu Fitrianoor, *Jinayah Fiqh Perspective Prostitution Case*, Al-Falah: Jurnal Ilmiah Keislaman dan Kemasyarakatan, (2022), h. 76.

dusturiyah membicarakan tentang hubungan antara pemimpin dan rakyat, serta struktur lembaga dalam masyarakat, dengan cakupan pembahasan yang sangat luas. Oleh karenanya, dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya ditekankan pada kajian pengaturan dan perundang-undangan yang relevan dengan aspek kenegaraan, yang harus sesuai dengan prinsip-prinsip agama dan mengimplementasikan kemaslahatan manusia untuk memenuhi kebutuhannya. Berkaitan dengan kebijakan pemerintah terkait regulasi dan hukum yang sesuai dengan ketentuan siyasah, yaitu siyasah dusturiyah, pembahasan fokus pada bagaimana pemerintah mengatur, mengawasi, dan mengelola negara dengan merinci aspek pengaturan dan perundang-undangan. Implementasi ini tercermin dalam kebijakan-kebijakan yang merujuk pada Al-Quran dan Al-Sunnah, diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat secara menyeluruh.

Peraturan daerah adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional yang didasarkan pada Pancasila. Saat ini, Peraturan Daerah memiliki posisi yang sangat strategis karena didukung oleh dasar konstitusional yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa "Pemerintahan Daerah memiliki hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya guna melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan, sebagai penegak hukum, dan eksistensi negara sebagai wilayah konstitusional, memainkan peran penting dalam mengendalikan kehidupan rakyatnya agar terhindar dari konflik yang dapat timbul akibat persaingan kepentingan dari berbagai aspek. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya untuk mencapai kemaslahatan dan menghindari potensi kerugian bagi kelangsungan hidup masyarakat.

Adanya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 difokuskan pada kepentingan masyarakat di tingkat Kabupaten atau Kota, dengan tujuan memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat, aspek keagamaan, dan aspek

kebangsaan. Oleh karena itu, untuk mencegah praktik pelacuran, Pemerintah Kabupaten Sukabumi menetapkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila. Adapun beberapa kajian teori utama yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1) Teori Implementasi

Konsep implementasi kebijakan bukan hanya pelaksanaan sebuah kegiatan. Proses implementasi merupakan hal yang rumit dan kompleks karena keberhasilan pelaksanaan suatu tindakan, yang dilakukan sesuai waktu dan prosedur, tidak secara otomatis menunjukkan bahwa implementasi tersebut berjalan dengan baik. Implementasi merujuk pada tahapan dalam proses kebijakan publik. T. B. Smith mengakui bahwa ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Lester dan Stewart yang dirujuk oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat secara luas sebagai suatu mekanisme administratif yang melibatkan berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk melaksanakan kebijakan dengan tujuan mencapai dampak atau hasil yang diinginkan. Dalam konteks implementasi peraturan daerah tentang kebijakan, berbagai pihak bekerja sama untuk menjalankan kebijakan dengan harapan mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam pelaksanaan kebijakan, administrasi hukum juga turut berperan.¹³

Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 5 Tahun 2015 yang Melarang Pelacuran dan Perbuatan Asusila melibatkan beberapa pihak dan lembaga yang bekerja sama menggunakan berbagai metode

¹³ Muhammad Sanif Umakamea, *Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Desa Waitina Kecamatan Mangoli Timur Kabupaten Kepulauan Sula*, Jurnal Administrasi Publik, (2017), h. 2.

dalam pelaksanaan regulasi ini untuk mencapai tujuan menciptakan ketertiban dan kenyamanan sosial. Implementasi biasanya dilakukan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Contohnya, dari sebuah Undang-undang, muncul berbagai Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, serta Peraturan Daerah yang menyiapkan sumber daya untuk menggerakkan implementasi, termasuk sarana-prasarana, sumber daya keuangan, dan penentuan siapa yang bertanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Selain itu, juga diatur bagaimana kebijakan tersebut diantarkan secara konkret kepada masyarakat. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah metode untuk memastikan bahwa suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Dalam melaksanakan kebijakan publik, terdapat dua opsi langkah, yaitu melalui implementasi langsung dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan atau derivatif dari kebijakan utama tersebut. Kebijakan publik yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan penjelasan tambahan atau sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan.¹⁴

Implementasi juga merupakan sebuah konsep yang berkaitan dengan sejumlah indikator keberhasilan atau sering disebut sebagai kinerja dan pencapaian. Implementasi adalah konsep yang berusaha melihat sejumlah faktor kunci yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Ada sejumlah jenis dan bentuk keberhasilan dalam implementasi, seperti keberhasilan dalam mentaati prosedur dan SOP, keberhasilan dalam penggunaan anggaran dan keberhasilan dalam hal pencapaian sasaran atau target kebijakan. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah

¹⁴ Febriani, Reza, *Analisis Implementasi Peraturan Daerah NO. 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru*, Diss. Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, (2013), h. 20-21.

suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.¹⁵ Pengertian implementasi ini apabila dikaitkan dengan kebijakan, bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang atau Peraturan Daerah dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

2) Teori Masalah Mursalah

Secara terminologi, Masalah menurut al-Ghazali adalah menarik kemanfaatan atau menolak madharat, namun tidaklah demikian yang kami kehendaki, karena sebab mencapai kemanfaatan dan menafikan kemadharatannya, adalah merupakan tujuan atau maksud dari makhluk, Adapun kebaikan atau kemaslahatan makhluk terdapat pada tercapainya tujuan mereka, akan tetapi yang kami maksudkan dengan masalah adalah menjaga atau memelihara tujuan syara', adapun tujuan syara' yang berhubungan makhluk ada lima, yakni: pemeliharaan atas mereka (makhluk) terhadap agama mereka, jiwa mereka, akal mereka, nasab atau keturunan mereka, dan harta mereka, maka setiap sesuatu yang mengandung atau mencakup pemeliharaan atas lima pokok dasar tersebut adalah masalah. Mewujudkan Masalah adalah tujuan utama dari hukum Islam

¹⁵ Mikael Mahin, *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Ketertiban Umum*, FOKUS: Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang, (2022), h. 118-119.

(Syari'ah). Dalam setiap ketentuannya, as-Syari' menyampaikan Masalah sehingga menghasilkan kebaikan atau manfaat dan menghindari keburukan atau kerusakan, yang pada akhirnya menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan di dunia serta kemurnian pengabdian kepada Allah. Masalah sebenarnya adalah menjaga dan memperhatikan tujuan-tujuan hukum Islam yang berupa kebaikan dan manfaat sesuai dengan kehendak hukum Islam, bukan menurut hawa nafsu manusia.¹⁶

Pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan ini semata-mata dimaksudkan untuk mencari kemaslahatan manusia. Artinya, dalam rangka mencari sesuatu yang menguntungkan, dan juga menghindari kemudharatan manusia yang bersifat sangat luas. Masalah itu merupakan suatu yang berkembang berdasarkan perkembangan yang selalu ada di setiap lingkungan. Mengenai pembentukan hukum ini terkadang tampak menguntungkan pada suatu saat, akan tetapi pada suatu saat yang lain justru mendatangkan kemudharatan. Begitu pula suatu lingkungan terkadang menguntungkan pada lingkungan tertentu, tetapi mudarat pada lingkungan lain.

Masalah dapat dijadikan dasar dalam penegakan hukum Islam dengan syarat dan batasan tertentu sebagaimana dikemukakan oleh Wahbah Al-Zuhaili. Pertama, masalah harus selaras dengan tujuan syariah, tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah, serta tidak bertentangan dengan teks atau dalil yang tegas. Kedua, masalah harus rasional, artinya harus memiliki unsur-unsur tertentu yang benar-benar memberikan manfaat dan menghindari bahaya. Ketiga, masalah yang dihasilkan harus bersifat universal, artinya tidak hanya dirasakan oleh sejumlah orang atau kelompok tertentu saja, karena hukum syariah harus berlaku untuk seluruh umat manusia. Oleh karena itu, penerapan masalah tidak sah jika hanya berlaku

¹⁶ Miftahul Amri, *Konsep Masalahat dalam Penetapan Hukum Islam (Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najamuddin At-Thufi)*, Et-Tijarie: Jurnal Hukum Dan Bisnis Syariah, (2018), h.53.

bagi para pemimpin, keluarga, atau orang-orang dekat mereka. Maka pengimplementasian Perda Kabupaten Sukabumi No 5 Tahun 2015 Tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila ini sangat penting dan harus di Implementasikan karena hal tersebut demi kemaslahatan umat.¹⁷

3) Teori Siyasah Dusturiyah

Siyasah berasal dari kata sasa yang artinya mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Sedangkan secara istilah Siyasah adalah pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara. Sedangkan kata "dusturiyah" merujuk pada norma-norma aturan perundang-undangan yang mendasar, yang menjadi landasan utama bagi semua tata aturan dalam bernegara agar sesuai dengan nilai-nilai syari'at. Oleh karena itu, semua peraturan perundang-undangan harus merujuk pada konstitusi masing-masing negara yang mencerminkan nilai-nilai Islam dalam hukum syari'at yang dijelaskan oleh al-Quran dan Sunnah Nabi, baik dalam aspek akidah, akhlak, ibadah, muamalah, maupun lainnya. Dengan demikian, siyasah dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara agar selaras dengan nilai-nilai syari'at.

Pembahasan dalam siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁸

¹⁷ Mufatzizah, Maranda Sukma, *Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta NO. 2 Tahun 2019 Tentang Perparkiran Dalam Perspektif Masalah*, (2022), h.125.

¹⁸ Dahlia, *Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Bernuansa Syariah Dalam Sistem Hukum Di Indonesia*, (2020), h. 21-22.

Pada dasarnya pemerintah adalah pelayan masyarakat. Maka secara umum tugas pokok pemerintah yaitu menjamin diterapkannya perlakuan adil pada setiap warga masyarakat tanpa memandang status mereka, melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah. Selanjutnya prinsip-prinsip yang digunakan dalam merumuskan konstitusi, termasuk jaminan hak asasi manusia dan kesetaraan di hadapan hukum. Dengan prinsip tersebut maka tujuan dibuatnya konstitusi ialah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia untuk memenuhi kebutuhan manusia yang sejahtera. Merujuk pada kaidah berikut :

دَرْءُ الْمَقْاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

*Artinya: menghilangkan kemudharatan itu lebih didahulukan daripada mengambil sebuah kemaslahatan.*¹⁹

Sesuai kaidah tersebut, apabila dalam suatu perkara terdapat kemaslahatan atau manfaat dan terdapat pula kemadaratan atau kerusakan, maka harus didahulukan menghilangkan kemudaratan dibanding mengambil kemaslahatan karena kemaslahatan sifatnya dapat meluas dan mengakibatkan kerusakan yang lebih besar. Imam Al-Mawardi, seorang cendekiawan terkemuka dalam bidang ilmu siyasah Islam, beliau menyampaikan sejumlah pandangan mengenai sistem pemerintahan dan juga membicarakan peraturan-peraturan hukum. Menurut Al-Mawardi, pemerintahan adalah suatu entitas organisasi yang memiliki kekuasaan untuk merumuskan dan menetapkan hukum serta Undang-Undang di suatu wilayah tertentu. Oleh karena itu, setiap peraturan hukum yang dihasilkan seharusnya memiliki manfaat, dan perlu dilakukan proses pengawasan terhadap kelangsungan hukum tersebut. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa efektivitas hukum tetap terjaga, baik pada tahap perumusan maupun pada tahap penegakan hukum.

¹⁹ Kitab Maabadi Awaliyah

Teori-teori siyasah dusturiyah yang dapat mendukung pada hal ini yaitu Teori Kewajiban Negara, Abu Yusuf menyebutkan dalam teori kewajiban Negara terdapat tiga konsep dasar yaitu:

1. Penyelenggaraan pemerintah yang efektif
2. Pemeliharaan hak rakyat
3. Pengelolaan keuangan publik²⁰

Dalam teori tanggung jawab Negara (mas'uliyah ad-daulah), Ash-Shadr menyatakan bahwa hukum islam menugaskan Negara untuk menjamin segala kebutuhan individu. teori ini memiliki tiga konsep dasar, yaitu :

1. Konsep Jaminan Sosial (Adh-dhaman al-ijtima'i)
2. Konsep Keseimbangan Sosial (at-tawazun al-ijtima'i)
3. Konsep Intervensi Negara (at-tadakhul ad-daulah).

Kemudian dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat administrasi negara dalam membuat kebijakan, ada asas-asas yang harus dipegang, asas-asas siyasah dusturiyah yang dapat menunjang dan fokus pada hal tersebut yaitu:

1. Asas Legalitas

Asas legalitas adalah hal yang fundamental dalam tindakan pemerintah, setiap langkah administratif harus memiliki dasar hukum yang jelas atau terikat pada peraturan tertulis. Penerapan legalitas sangat tergantung pada kepemimpinan pemerintah yang sedang berkuasa sehingga pemberlakuan hukum akan sangat bergantung pada nash-nash atau pasal-pasal yang tertera dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sebagai konsep yang di idealkan oleh kaum santri, prinsip ini mencerminkan cita-cita Islam yang dimana syariat mejadi panduan utama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

2. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

²⁰ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam (Siyasah Maliyah Teori-teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-undang Sumber Daya Air di Indonesia)*, Bandung: Pustaka Setia, (2010), h. 33.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi kunci dan esensial untuk mewujudkan pemerintahan negara secara menyeluruh dan untuk melaksanakan hukum tata pemerintahan atau administrasi negara. Oleh karena itu, konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan awal dari suatu kebenaran yang mendasar dan menjadi dasar utama dalam merumuskan pemikiran, pendapat, pandangan, dan sebagainya. Pemerintahan yang efektif dalam pelaksanaan kekuasaan negara harus berasaskan pada prinsip-prinsip ini.

- a. Perencanaan dalam pembangunan.
- b. Pertanggung jawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah
- c. Pengabdian pada kepentingan masyarakat.
- d. Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan pemeriksaan, penelitian, dan penganalisaan
- e. Keadilan tata usaha/admmistrasi negara
- f. Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat²¹

Di Indonesia, para pengambil kebijakan dan penyelenggara kekuasaan negara seharusnya memanfaatkan prinsip-prinsip tersebut dalam merancang kebijakan publik secara umum dan pengambilan keputusan secara khusus. Suyuti Putulungan menjelaskan dasar-dasar Al-Quran yang menyatakan prinsip-prinsip umum dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan seorang pemimpin, dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan warga negara dalam bidang siyasah, termasuk di dalamnya kedaulatan yang berada di tangan Allah SWT. Al-Quran menetapkan bahwa ketaatan tidak boleh tidak hanya kepada Allah dan wajib mengikuti undang-undangnya. Diterangkan dalam Al-Qur'an dan Hadis

²¹ Anggi Agustriani Putri, *Transisi Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Ke Level 4 Perspektif Siyasah Dusturiyah*, Diss. UIN Prof. KH Saifuddin Zuhri, (2022), h. 48.

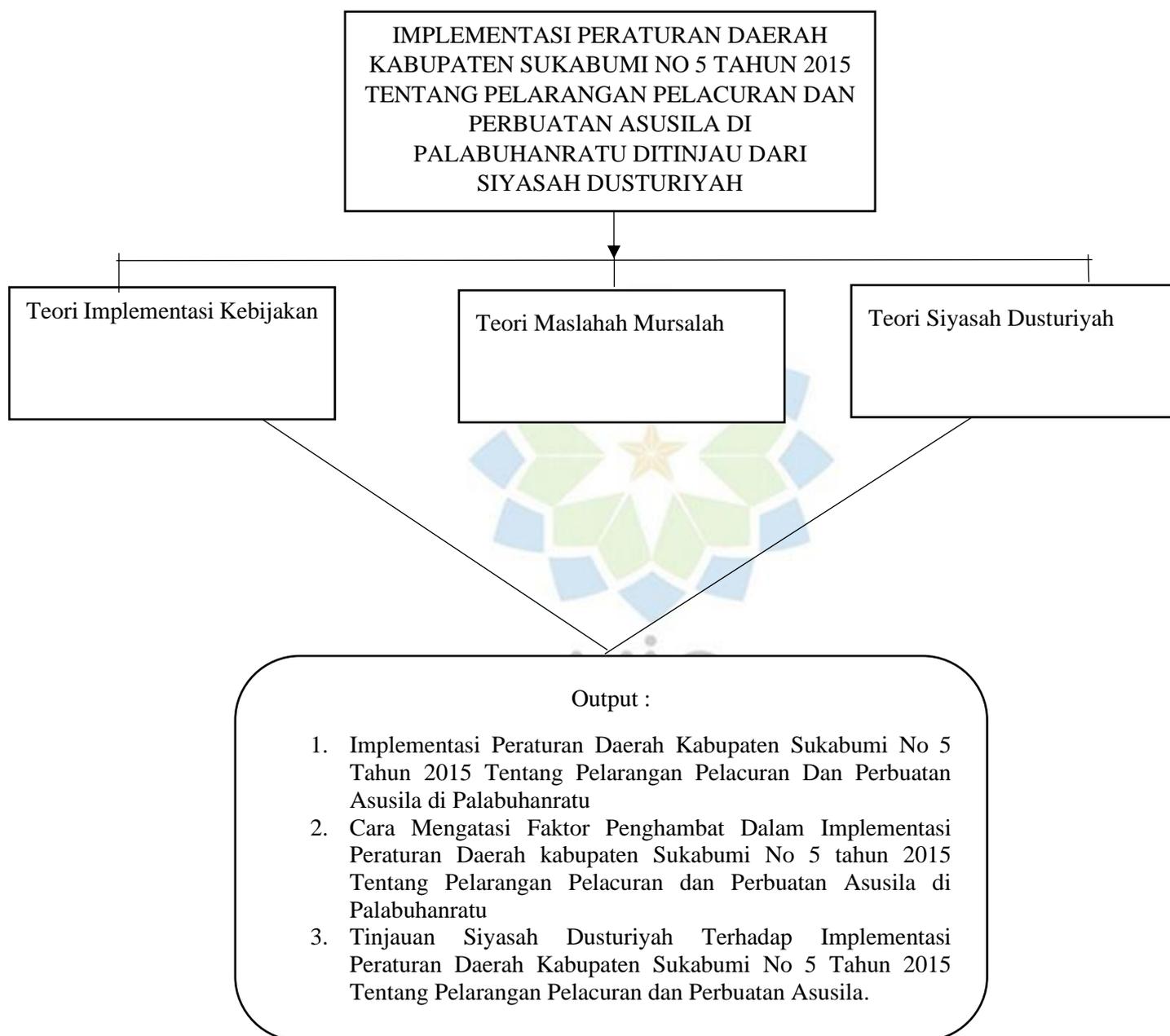
لَئِنَّ اللَّهَ يُؤَمِّرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat²².



²² Departemen agama RI, Al Qur'an dan Terjemahnya, QS. An-Nisa ayat 58, Bandung: CV Diponegoro, (2010), h. 87.

Berikut merupakan skema dari Kerangka Pemikiran yang telah diuraikan pada penjelasan di atas



F. Hasil Penelitian Terdahulu

Penulisan penelitian ini, Peneliti melakukan eksplorasi informasi dari penelitian-penelitian sebelumnya yang disebut sebagai penelitian terdahulu. Tindakan ini diperlukan untuk memahami teori yang relevan dengan topik atau isu penelitian, atau sebagai dasar perbandingan terkait kelebihan atau kekurangan yang sudah ada. Selain itu, peneliti juga mencari informasi dari buku-buku dan skripsi untuk mendapatkan pengetahuan sebelumnya tentang teori yang terkait dengan judul penelitian, guna memperoleh dasar teori ilmiah.

NO	Penulis dan Tahun	Topik Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Johan Eko Sudarto, 2018	“Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul”	Sama-sama membahas mengenai Peraturan daerah yang melarang Pelacuran, persamaan lainnya yaitu di dalam metode yang digunakan.	Penelitian Johan Eko Sudarto, fokusnya lebih kepada bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah. Sedangkan penulis membahas mengenai bagaimana Implementasi Peraturan daerah dan objek penelitiannya pun berbeda.
2.	Annisa Firdaus, 2019	“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Pelacuran dan Relevansinya	Sama-sama membahas mengenai Peraturan daerah yang melarang Pelacuran, persamaan lainnya yaitu di dalam	Penelitian penulis dengan penelitian Annisa Firdaus, memiliki perbedaan dalam objek penelitian dan lokasi yang diteliti.

		Terhadap Pemberantasan Pelacuran Terselubung”	metode yang digunakan.	
3.	Sri Yuliani, 2014	“Analisis Isi Peraturan Daerah (Perda) Tentang Prostitusi : Tinjauan dari Perspektif Gender dan Hak Azasi Manusia”	Sama-sama membahas mengenai Peraturan daerah yang melarangan Pelacuran, persamaan lainnya yaitu di dalam metode yang digunakan.	penulis meneliti bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No 5 tahun 2015 ini ditinjau dalam Siyasa Dusturiyah. Kemudian juga perbedaan objek dan lokasi yang diteliti oleh penulis.

