

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYASAH* TERHADAP PERDA NOMOR 7 TAHUN 1999 SERTA IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 7 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN MENGGUNAKAN BANGUNAN ATAU TEMPAT UNTUK PERBUATAN ASUSILA DI KOTA SURABAYA

A. Analisis *Fiqh Siyasah* terhadap Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya

Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan ditetapkan pada tanggal 11 mei 1999 merupakan peraturan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Pemerintah Daerah Kotamadya Surabaya sudah melarang semua kegiatan maupun praktik asusila, baik yang dilakukan di jalan-jalan yang secara bebas dapat dikunjungi oleh semua orang maupun di tempat atau bangunan yang permanen, semi permanen maupun tidak permanen, terbuka atau terselubung.

Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, setiap orang dilarang :

- a. Menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila.

b. Melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila.¹

Apabila melihat kepada Perda No. 7 Tahun 1999 ini, sebenarnya Peraturan Daerah yang mengatur masalah asusila terutama tentang rumah-rumah prostitusi sudah dikeluarkan, yaitu : Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 92 / DPRDS Tahun 1953 tentang Penutupan Rumah-rumah Prostitusi dalam Kota Besar Surabaya. Peraturan Daerah ini pun dirasa belum cukup untuk menghentikan lajunya perkembangan prostitusi di Surabaya sehingga pada tahun 1954, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 17 / DPRDS Tahun 1954 tentang Pencegahan Pemikatan untuk Melakukan Perbuatan Cabul.²

Bahwa perkembangan kegiatan yang bertentangan dengan norma-norma agama dan kesusilaan, yaitu prostitusi di Kota Surabaya dewasa ini sudah sangat memprihatinkan dan perlu segera diatasi dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik, khususnya warga masyarakat di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Adapun untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya No. 92 / DPRDS Tahun 1953 tentang Penutupan Rumah-rumah Prostitusi dalam Kota Besar Surabaya dan Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 17/DPRDS Tahun 1954 tentang Pencegahan Pemikatan untuk Melakukan Perbuatan Cabul perlu disempurnakan dengan suatu Peraturan Daerah yang mengatur ketentuan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat

¹ Ibid., 3.

² Muhammad Rizal, *Wawancara*, Surabaya, 11 Juni 2014.

untuk melakukan perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila.

Dengan diterapkan Peraturan Daerah No.7 Tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya diharapkan dapat menghilangkan atau setidaknya mengurangi praktik-praktik prostitusi maupun kegiatan yang bertentangan dengan norma-norma agama maupun kesusilaan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik.

Pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Tahun 2004 No. 53 Pasal 7 (1) jenis peraturan dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah;

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, Peraturan Daerah merupakan bentuk hukum terendah dari hierarki bentuk peraturan perundang di Indonesia. Implikasi dari hal tersebut, sebuah Peraturan Daerah (Perda) akan sangat jelas kedudukan, lembaga pembentuk, isi, serta mekanisme pengajuannya.

Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah sebagaimana ayat (1) Huruf e meliputi :

1. Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah propinsi bersama dengan Gubernur;
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Sesuai dengan lingkup tema yang dikaji, maka bentuk produk hukum daerah yang dimaksud dalam tulisan ini adalah Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota Kewenangan DPRD terkait pembahasan,

Sedangkan peraturan yang terkait dengan Perda ada dalam pasal 136 sampai 14 UU No. 12 Tahun 2008. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa kewenangan DPRD telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008, dimana salah satu dari kewenangan DPRD adalah melaksanakan fungsi legislasi yaitu ikut dalam pembuatan dan pengawasan Perda. Pada pasal 95 ayat (1) PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa, “ DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda “(konkordan dengan pasal 20 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UUD)”

Pengkajian terhadap rancangan peraturan daerah akan difokuskan pada tahap-tahap pembahasannya. Hal ini untuk menentukan norma tentang peluang dimana partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan beserta mekanismenya.

Menurut *fiqh siyasah* kewenangan DPRD mirip dengan kewenangan *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*. Dimana *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* adalah orang-orang

yang diberi kepercayaan rakyat dalam memperjuangkan kemaslahatan umum. Jadi *Uli al-Amr* menurut pengarang tafsir *al-Manar* ini adalah *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, bukan golongan yang disebut para pemimpin maupun umara. Artinya dia menamakan *Uli al-Amr* dengan nama dewan legislatif di zaman sekarang, bukan dewan eksekutif. Pada lingkup otonomi daerah *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*, atau dewan perwakilan rakyat, menurut penulis memiliki kewenangan yang sama.

Menurut pemahaman penulis wewenang dan fungsi *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* adalah :

1. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah.
2. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat.
3. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat dalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al-Qur'an dan Al-Hadits.
4. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* tempat konsultasi imam dalam menentukan kebijakan.
5. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* mengawasi jalannya pemerintahan.

kewenangan di bidang perundang-undangan, meliputi:

1. Menegakkan peraturan yang tegas terdapat dalam syari'at.

2. Merumuskan peraturan yang tidak diatur dengan tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadits, khususnya yang berkaitan dengan masalah sosial (sipil).
3. Membatasi jumlah kandidat yang hendak menjadi khalifah, sehingga, kandidat diluar persetujuan *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* tidak dapat diterima.
4. Mengarahkan kehidupan manusia kepada maslahatan

Sama halnya dengan *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* salah satu kewenangan DPRD adalah berijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan umat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum. Konteks menggali suatu hukum disini adalah untuk membahas hingga menjadikannya sebagai peraturan.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 adalah peraturan daerah yang dibuat oleh Wali Kota Surabaya beserta Dewan Perwakilan Rakyat sudah sesuai dengan ajaran Islam. Bahkan dengan adanya peraturan daerah ini sebagai upaya untuk menertibkan dan melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat yang tertib dan dinamis, serta dalam rangka pengendalian dan pengawasan terhadap praktik-praktik prostitusi di Kota Surabaya, karena prostitusi merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan yang berdampak negatif terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat.

B. Analisis *Fiqh Siyasa* terhadap Implementasi Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya

Pada tahun 1999, Pemerintah Kota Surabaya memprogramkan Surabaya sebagai Kota sehat dan Kota beriman, yang salah satu implementasi program tersebut adalah adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila di Kota Surabaya, dan diwujudkan dengan melakukan penutupan lokalisasi Dolly pada tanggal 18 Juli 2014.

Dalam perkembangannya, lokalisasi Dolly sudah menyatu dengan pemukiman penduduk/kota, hal ini sangat bertentangan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 18 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2010-2015. Selain dari faktor teknis tersebut, dari aspek sosial kemasyarakatan yang berkembang muncul desakan dari berbagai elemen masyarakat Kota Surabaya yang menuntut adanya penutupan lokalisasi Dolly. Hal ini juga tidak sesuai dengan visi Kota Surabaya yaitu menuju Surabaya yang lebih baik sebagai kota Jasa dan Perdagangan yang cerdas, manusiawi, bermartabat, dan berwawasan lingkungan.

Bahwa untuk merespon aspirasi warga maka Pemerintah Kota Surabaya kembali menggunakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 tentang penutupan lokalisasi Dolly sebagai langkah kongkritnya. Penutupan Lokalisasi ini memberikan dampak langsung maupun tidak langsung bagi pemerintah

maupun masyarakat. Maka dari itu, untuk meminimalisir gesekan yang terjadi dalam pelaksanaan penutupan lokalisasi ini, Pemerintah Kota Surabaya harus berkomunikasi dengan pihak-pihak yang terkait.

Kepala Daerah di kota Surabaya harus menjalankan tugasnya sebagai pemimpin yang benar-benar menjalankan Syari'at. Disini dapat dijelaskan mengenai tugas/kewajiban seorang *Imarah*/Kepala Daerah dalam kaitannya dengan penutupan lokalisasi Dolly di Surabaya, di antaranya adalah: Mencegah terjadinya fitnah dan kriminalitas, menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar*, dan menegakkan hukum syara' Allah dan adat istiadat.

Mencegah terjadinya fitnah dan kriminalitas, dapat penulis jelaskan jika lokalisasi Dolly masih buka dan beroperasi, maka banyaknya aktivitas di lokalisasi yang mana banyak terjadinya perjudian, pencurian, perzinaan dan lain-lain. Allah swt, berfirman:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اِنَّمَا اَلْحَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْاَنْصَابُ وَالْاَزْلَمُ رِجْسٌ مِّنْ عَمَلِ الشَّيْطٰنِ
فَاجْتَنِبُوْهُ لَعَلَّكُمْ تَفْلِحُوْنَ ﴿٩٠﴾

“Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah adalah termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan.” (Qs. al-Maidah: 90).³

Hal ini dikaitkan, bahwa Allah Swt melarang orang-orang yang beriman mengkonsumsi khamar/narkoba, berjudi karena kebiasaan mengkonsumsi khamar dan berjudi bisa mendorong seseorang

³Ibid., 234.

melakukan zina bahkan tindak kriminal (kejahatan), hal ini tentu merugikan diri sendiri dan orang lain.

Kemudian tentang menegakkan amar ma'ruf nahi munkar, dalam hal ini penulis jelaskan bahwa, seorang Kepala Daerah maupun Pemerintah Kota Surabaya harus melakukan penutupan tempat lokalisasi Dolly yang dibuat kemaksiatan. Allah swt, berfirman:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ

الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung.” (Qs. ‘Ali-‘Imran: 104).⁴

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَلَوْ ءَامَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِّنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ

﴿١١٠﴾

“Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang ma'ruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya ahli kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.” (Qs. ‘Ali-‘Imran: 110).⁵

Dalam ayat 104 di atas, Allah swt menganjurkan kepada orang-orang Islam, hendaklah diantara mereka adalah orang-orang yang aktif berdakwah di jalan Allah, yaitu memberikan penjelasan-penjelasan

⁴Ibid., 145.

⁵Ibid., 149.

tentang ajaran-ajaran agama yang harus di laksanakan dan di berikan penerangan tentang larangan-larangan Allah bagi orang-orang Islam. Tumbuhnya amar ma'ruf nahi munkar di kalangan umat Islam yang akan menjamin kebahagiaan hidup mereka baik di dunia maupun di akhirat.

Sedangkan ayat 110, Allah menegaskan bahwa umat Islam memang diciptakan untuk menjadi umat teladan bagi umat-umat yang lain karena mereka membawa misi dakwah, yaitu mengajak kepada perbuatan-perbuatan yang baik dan benar, serta mencegah segala perbuatan yang keji dan munkar.

Tugas/kewajiban seorang *Imarah*/Kepala Daerah selanjutnya adalah menegakkan hukum syara' Allah dan adat istiadat, Pemerintah Kota Surabaya harus menjalankan hukum syara' dan adat istiadat secara berimbang, dan hal ini seharusnya tidak untuk dipertentangkan. Terjadi banyak pertentangan di kalangan masyarakat terkait penutupan lokalisasi Dolly, adanya pro dan kontra, akan tetapi Pemerintah Kota Surabaya harus tetap konsisten terhadap penutupan lokalisasi tersebut.

Jika sudah jelas-jelas membiarkan kemaksiatan itu adalah hukum-nya haram maka Pemerintah Kota Surabaya harus segera melakukan penutupan terkait lokalisasi, dan hal itu tidak harus diperdebatkan. Karena sudah jelas hukum-nya haram. Allah swt, berfirman:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ
فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu, kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (Hadits), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (Qs. al-Nisā’: 59).⁶

Akan tetepi sampai saat ini, setelah deklarasi penutupan Dolly pada tanggal 18 Juni 2014 oleh Pemerintah Kota Surabaya, tampaknya tidak dibuktikan di lapangan, para PSK dan Mucikari masih nekat untuk beroperasi di lokalisasi tersebut, padahal wajib hukumnya bagi masyarakat untuk taat terhadap pemerintah, karena *imarāh*/Kepala Daerah yang secara suka-rela, di mana masyarakat sepakat dan ridha kepadanya, atau karena *imarāh*/Kepala Daerah tersebut terpilih secara demokrasi sehingga ia menjadi Kepala Daerah.

Wajibnya taat kepada seorang *imarāh*/Kepala Daerah yang telah mampu mengendalikan kondisi sosial di bawah kekuasaannya, dan haram untuk keluar dari ketaatan terhadap Kepala Daerah tersebut. Kewajiban bagi setiap muslim yang berada di bawah pemerintahan seorang Kepala Daerah yang telah disepakati oleh kaum muslimin untuk taat kepada segala peraturan yang sudah dibuatnya. Taat kepada *imarāh*/Kepala Daerah yang menjalankan perintah Allah swt.

⁶Ibid., 176.

Pemerintah Kota Surabaya masih memberikan waktu bagi para PSK dan mucikari untuk mengambil dana kompensasi. Sebab, setelah itu Pemerintah Kota tidak akan segan-segan lagi menindak mereka yang masih nekat. Sudah tidak ada toleransi bagi mereka yang masih membuka bisnis prostitusi di lokasi yang masuk Kelurahan Putat Jaya Kecamatan Sawahan tersebut.

Setelah menutup lokasi Dolly, Pemerintah Kota Surabaya tidak lantas mendiamkan warga yang terdampak, mereka sudah memasukkan data di Pemerintah Kota serta memenuhi syarat akan disalurkan ke instansi-instansi Pemerintah Kota sebagai pegawai. Adapun para PSK yang menerima bantuan stimulan Rp. 5.050,000 yang penulis peroleh dari sumber koran, berjumlah 164 orang, dan mucikari 29 orang. Jumlah ini baru sebagian kecil dari total PSK 1.449 orang dan 311 mucikari.