

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah berarti organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negara. Sedangkan pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi terwujudnya tujuan negara.<sup>12</sup>

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah. Pemerintah Daerah ini merujuk pada otoritas administratif disuatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang

---

<sup>12</sup> Yusnani Hasyimzoem et al, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hal. 93-94.

wilayahnya terbagi dari daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur oleh Undang-Undang.<sup>13</sup>

## **2. Landasan Konstitusional Pemerintah Daerah**

Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah di dalam UUD 1945 adalah didalam pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Akan tetapi ketentuan Pasal 18 ini tentu saja sangat erat kaitannya dengan ketentuan pasal 1 UUD 1945, yang mengandung 3 nilai, yaitu: (1) negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik; (2) kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh rakyat menurut undang-undang dasar; dan (3) negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>14</sup>

TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 untuk Garis-Garis Besar Haluan Negara disebutkan bahwa pembangunan yang terpusat selama ini ternyata hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi serta tidak diimbangi kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis dan berkeadilan. Dengan harapan dapat mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera. Selanjutnya TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 untuk mencapai hal tersebut mengamanatkan, bahwa perlu segera mewujudkan

---

<sup>13</sup> Anonim, Pemerintahan Daerah di Indonesia, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia), diunduh pada hari Senin, 2 April 2018, jam 00.32 WIB.

<sup>14</sup> Anang Sya'roni, "Otonomi Desa Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945", Jurnal Media Hukum, Vol. 14 No.2, Desember 2007, hal 219.

otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>16</sup>

### **3. Perbuatan Pemerintah ( Administrasi Negara)**

Administrasi negara (perbuatan pemerintah) agar dapat menjalankan tugasnya melakukan bermacam-macam perbuatan pemerintah. Perbuatan administrasi negara (pemerintahan) dapat dikelompokkan menjadi perbuatan administrasi negara (pemerintahan) berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*), dan perbuatan administrasi negara (pemerintahan) berdasarkan fakta atau bukan tindakan hukum (*feitelijke handelingen*). Perbuatan pemerintah (administrasi negara) yang bukan perbuatan hukum, misalnya saja dengan meresmikan pembukaan jalan raya/ bandara /terminal/ jembatan/ kantor pemerintahan. Dalam hukum administrasi negara, yang terpenting adalah perbuatan pemerintahan yang berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ibid. 220.

<sup>16</sup> Anonim, *UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah*, <http://jdih.bssn.go.id/arsip-hukum/uu-nomor-9-tahun-2015-tentang-pemerintahan-daerah>. Diunduh pada hari Rabu, 9 Mei 2018, pukul 13.19.

<sup>17</sup> Said Umar Sugianto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hal. 267-268

#### 4. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Tugas pemerintah dalam suatu negara *welfare state* adalah *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum (menurut Lemaire dan E.Utrecht). Dalam menjalankan kesejahteraan umum, pemerintahan atau administrasi negara melakukan berbagai perbuatan dalam bentuk peraturan-peraturan yang disebut dengan keputusan (*beschikking*).<sup>18</sup>

Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas dari pada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.<sup>19</sup>

#### 5. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Setiap penyelenggaraan pemerintahan oleh aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, perlu didasari oleh nilai-nilai moral atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau layak agar pelaksanaan pemerintahan berjalan efektif dan efisien. Asas-asas

---

<sup>18</sup> Ibid. Hal. 269

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Nusa Media. Hal 101-102.

umum pemerintahan yang layak (*aglemene beginselen van behoorlijk bestuur*) oleh Crinice Le Roy dirumuskan ada 11 (sebelas) asas yaitu:

- a. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel* atau *principle legal security*);
- b. Asas keseimbangan (*evenredigheids beginsel* atau *principle of proportionality*);
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*gelijkheidsbeginsel* atau *principle of equalit*);
- d. Asas bertindak cermat atau seksama (*vuldigheidsbeginsel* atau *principle of carefulness*);
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*motiveringsbeginsel* atau *principle of motivation*);
- f. Asas jangan menyalahgunakan kewenangan (*verbod van detournement de pouvoir* atau *principle of non misuse of competence*);
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play/fair play beginsel*);
- h. Asas keadilan atau larangan bertindak sewenang-wenang (*redelijkheidsbeginsel of verbod van willekeur* atau *principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- i. Asas pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan (*principle van opgewekte verwachtingen* atau *principle of meeting raised expectation*);

- j. Asas meniadakan akibat dari keputusan yang dibatalkan (*herstelbeginsel* atau *principle of undoing the consequences of annulled decision*);
- k. Asas perlindungan cara hidup pribadi (*principle van besckerning van de persoonlijke levenssfeer* atau *principle of protecting the personal way of life*).<sup>20</sup>

## **6. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Azas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan yang berbasis hukum. Azas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dan menjamin perlindungan dari hak-hak rakyat. Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto<sup>21</sup> akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Dengan melihat kepada peraturan yang berlaku, dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan sehingga warga masyarakat bisa menyesuaikan dengan keadaan tersebut.

Wewenang pemerintah menurut HD, Stout mengatakan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi

---

<sup>20</sup> Said Umar Sugianto, *Op.Cit*, hal. 273-274.

<sup>21</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, 1993, Jakarta, Sinar Harapan, hal. .83

pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>22</sup>

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelayanan publik, untuk mengetahui Pemerintah Daerah memperoleh wewenang dibidang penerbitan perizinan melalui atribusi, maka perlu ditelaah urusan-urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang mengaturnya, tertuang dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

## **B. Lokalisasi**

### **1. Pengertian lokalisasi**

Lokalisasi adalah istilah yang berkonotasi sebagai tempat penampungan wanita penghibur dan Wanita Tuna Susila (WTS).<sup>23</sup> Perlu diketahui misalnya dalam perspektif masyarakat pada lazimnya bahwa kejahatan seksual itu bermacam-macam, seperti perzinahan, homo seksual, samen leven (kumpul kebo), lesbian, prostitusi (pelacuran), pencabulan, perkosaan promiskuitas (hubungan seksual yang dilakukan di luar ikatan perkawinan dengan cara berganti-ganti pasangan). Namun demikian di antara kejahatan seksual ada di antaranya yang tidak berbentuk atau dilakukan dengan cara-cara kekerasan. Ada di antara kejahatan seksual (*sexual crime*) atau kejahatan kesusilaan itu yang dilakukan dengan suka

---

<sup>22</sup> Ridwan Juniarso dan Sudrajad Achmad Sodik, 2014, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, Bandung, Nuansa Cendekia, hal.133.

<sup>23</sup> Riyan Qinthara Putra, Pengertian Lokalisasi, <https://www.scribd.com/doc/44887375/Pengertian-Lokalisasi-Copy>, diunduh pada hari kamis 22 februari 2018 pukul 23.32.

sama suka dan melalui transaksi (imbalan uang atau barang untuk melayani kebutuhan seksual seseorang atas dasar perjanjian) seperti pelacuran.<sup>24</sup>

## 2. Tujuan Lokalisasi

Tujuan Pemerintah dengan memberi izin lokalisasi diantaranya adalah:<sup>25</sup>

- a. Untuk menjauhkan masyarakat umum dari pengaruh-pengaruh immoral dari praktik pelacuran;
- b. Memudahkan pengawasan para PSK, terutama mengenai kesehatan dan keamanannya. Memudahkan tindakan preventif dan kuratif terhadap penyakit kelamin;
- c. Mencegah pemerasaran yang keterlaluan terhadap para PSK;
- d. Memudahkan bimbingan mental bagi para pelacur, dalam usaha rehabilitasi dan resosialisasi. Khususnya diberikan pelajaran agama guna memperkuat iman agar bisa tabah dalam penderitaan;
- e. Kalau mungkin diusahakan pasangan hidup bagi para wanita tuna susila yang benar-benar bertanggung jawab, dan mampu membawanya ke jalan benar. Usaha ini bisa mendukung program pemerataan penduduk dan memperluas kesempatan kerja di daerah baru.

---

<sup>24</sup> Abdul Wahid, Muhammad Irfan, 2011, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual (Advokasi atas Hak Asasi Perempuan)*, Bandung, PT Refika Aditama, hal. 25-26.

<sup>25</sup> Nardi, *Prostitusi sebagai Pionir Pengembangan Kota*, Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Gadjah Mada, 2013, hal. 254.



### 3. Pengertian Prostitusi

Prostitusi dapat didefinisikan sebagai praktik hubungan seksual dengan pengabaian emosional yang dilakukan dengan siapa saja dan membayar. Di beberapa negara dan di sebagian besar negara bagian AS, prostitusi itu sendiri bukanlah tindak kriminal; yang dilarang tindakan mengumpulkan, menjual, atau mencari konsumen yang membayar. Prostitusi jelas sudah menyebar di masyarakat kuno maupun modern, sebagaimana yang terkadang dinisbatkan dalam gurauan sebagai “profesi tertua di dunia.” Sampai masa reformasi Protestan di masyarakat Barat, prostitusi menyebar di segala tempat dan di toleransi sebagai “kejahatan yang di butuhkan.” Kegiatan tersebut bahkan sering ditarik pajak oleh gereja dan merupakan sumber besar pemasukan masyarakat di Abad Pertengahan. Perhatian kesehatan publik yang muncul bersamaan dengan penemuan sifilis dan kemunculan etika protestan dengan penekanannya yang kuat pada moralitas individual merupakan hal yang instrumental bagi pelajaran prostitusi.<sup>26</sup>

### 4. Ciri-Ciri Prostitusi

Prostitusi merupakan profesi tertua di dunia, dan akan terus ada selama masih ada kehidupan manusia. Berdasarkan anggapan bahwa secara naluriah, manusia baik sebagai makhluk individual maupun makhluk sosial, melalui berbagai cara dan usaha dalam bentuk budaya, mempunyai kehendak yang antara lain: (1) mempertahankan dirinya dari

---

<sup>26</sup> Hagan E. Frank, 2013, *Pengantar Kriminologi: Teori, Metode, Dan Perilaku Kriminal*, Edisi Ketujuh, Jakarta, Kencana, hal 619.

gangguan dan tantangan yang ada; (2) mempertahankan hidup dan mengembangkan kehidupannya; (3) mempertahankan kehidup generasiya melalui perkawinan; (4) mengadakan hubungan seksual antara kedua jenis kelamin untuk memenuhi kebutuhan biologis; dan lain-lain.<sup>27</sup>

Dari pendapat beberapa ahli melalui hasil penelitiannya dapat disimpulkan di dalam praktek prostitusi terdapat unsur-unsur atai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a. Para pelaku atau subyek prostitusi adalah orang laki-laki dan orang perempuan di luar hubungan pernikahan.
- b. Peristiwa yang dilakukan adalah hubungan seksual atau hubungan persetubuhan, yang dilakukan atas kesepakatan bersama antara kedua pihak, atau bukan karena paksaan.
- c. Tujuannya adalah pemenuhan kebutuhan biologis (bagi-laki-laki), dan kebutuhan uang (bagi perempuan).

## 5. Jenis Prostitusi

Jenis prostitusi dapat dibagi menurut aktivitasnya yaitu terdaftar dan terorganisasi, dan yang tidak terdaftar:<sup>29</sup>

- a. Prostitusi yang terdaftar

Pelakunya diawali oleh bagian Vice Control dari Kepolisian, yang dibantu dan bekerjasama dengan Jawatan Sosial dan Jawatan

---

<sup>27</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial Jilid I*, 1981, Bandung, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 251.

<sup>28</sup> Nardi, *Prostitusi sebagai Pionir Pengembangan Kota*, Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Gadjah Mada, 2013, hal. 11.

<sup>29</sup> *Op.Cit.*

Kesehatan. Pada umumnya mereka dilokalisasi dalam suatu daerah tertentu.

b. Prostitusi yang tidak terdaftar

Termasuk dalam kelompok ini ialah mereka yang melakukan prostitusi secara gelap-gelapan dan liar, baik secara perorangan maupun dalam kelompok. Perbuatannya tidak terorganisasi, tempatnya pun tidak tertentu. Mereka tidak mencatatkan dirinya kepada yang berwajib.

## **6. Penyebab Timbulnya Prostitusi**

Berlangsung proses globalisasi yang sangat cepat, dan perkembangan yang tidak sama dengan nilai kebudayaan mengakibatkan ketidakmampuan individu untuk dapat menyesuaikan diri terhadap lingkungan. Hal tersebut berdampak pada konflik-konflik internal dan eksternal dalam masyarakat. Peristiwa tersebut dapat memudahkan individu untuk berbuat menyimpang dari pola perilaku masyarakat normal pada umumnya. Pola yang dimaksud penulis dalam hal ini ialah pola prostitusi. Demi untuk mempertahankan hidup ditengah-tengah sulitnya permasalahan ekonomi. Beberapa peristiwa penyebab prostitusi menurut Kartini Kartono antara lain sebagai berikut:

- a. Tidak adanya undang-undang yang melarang pelacuran. Juga tidak ada larangan terhadap orang-orang yang melakukan relasi seks sebelum pernikahan atau diluar pernikahan;

- b. Adanya keinginan dan dorongan manusia untuk menyalurkan kebutuhan seks, khususnya di luar ikatan perkawinan;
- c. Komersialisasi dari seks, baik di pihak wanita maupun mucikari dan oknum-oknum tertentu yang memanfaatkan pelayanan seks:
- d. Dekadensi moral, merosotnya norma-norma susila dan keagamaan pada saat-saat orang mengenyam kesejahteraan hidup dan adanya pemutar balikan nilai-nilai pernikahan sejati;
- e. Semakin besarnya penghinaan orang terhadap kaum wanita dan harkat martabat manusia;
- f. Kebudayaan eksploitasi pada zaman modern ini, khususnya mengeksploitasi kaum lemah (wanita) untuk tujuan-tujuan komersil;
- g. Ekonomi *laissez-faire* (ekonomi pasar bebas) menyebabkan timbulnya sistem harga berdasarkan hukum “jual dan permintaan”, yang diterapkan pula dalam relasi seks;
- h. Peperangan dan masa-masa kacau (dikacau oleh gerombolan-gerombolan pemberontak) di dalam negeri meningkatkan jumlah prostitusi;
- i. Adanya proyek-proyek pembangunan dan pembukaan daerah-daerah pertambangan dengan konsekuensi kaum pria, sehingga mengakibatkan adanya ketidak seimbangan rasio pria dan wanita;
- j. Bertemunya macam-macam kebudayaan asing an kebudayaan masyarakat setempat.

## 7. Akibat Prostitusi

Prostitusi ditinjau dari sudut pandang maupun merupakan suatu kegiatan yang berdampak tidak baik. Dampak tersebut antara lain:<sup>30</sup>

- a. Secara sosiologis, prostitusi merupakan perbuatan amoral yang bertentangan dengan norma dan etika yang ada dalam masyarakat;
- b. Secara aspek pendidikan, prostitusi merupakan kegiatan yang demoralisasi yang berarti penurunan moral bangsa;
- c. Secara aspek kewanitaan, prostitusi merupakan kegiatan merendahkan martabat wanita;
- d. Secara aspek ekonomi, prostitusi dalam prakteknya sering terjadi pemerasan tenaga kerja;
- e. Secara aspek kesehatan, praktek prostitusi merupakan media yang paling efektif untuk menularnya penyakit kelamin;
- f. Secara aspek kamtibmas, praktek prostitusi dapat menimbulkan kegiatan-kegiatan kriminal.
- g. Secara aspek penataan kota, prostitusi dapat menurunkan kualitas dan estetika lingkungan perkotaan.

## 8. Aturan Mengenai Prostitusi

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum kepada masyarakatnya sesuai dengan yang disebutkan di dalam Pancasila yaitu sila ke-5, yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sehingga perlu tindakan

---

<sup>30</sup> Mudjijono, *Sarkem “Reproduksi Sosial Pelacur”*, Yogyakarta, UGM (Gadjah University Press), 2005, hal. 94.

yang nyata untuk mewujudkan keadilan sosial tersebut akan harkat dan martabat manusia itu sendiri. Dalam penegakan hukum sudah seharusnya aparat penegak hukum bertindak sesuai dengan apa yang tercantum dalam UUD 1945 alinea ke-empat dan UU, maupun peraturan lainnya sebagai landasan untuk menciptakan keadilan sosial bagi masyarakat sekaligus kontrol agar masyarakat itu sendiri tidak melanggar hukum.

a. Kebijakan Hukum Pidana tentang Prostitusi dalam KUHP

Dalam kasus prostitusi di Indonesia belum ada larangan khusus yang secara tegas mengaturnya, hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara ilegal dan memperdagangkan wanita dan anak-anak di bawah umur seperti yang tertera dalam pasal 296, 297 dan 506 KUHP, seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang diatas. Dewasa ini pengaturan tentang pelacuran diatur dalam peraturan daerah (yang selanjutnya disebut sebagai Perda) setempat, akan tetapi tidak setiap daerah memiliki peraturan daerah tentang pelacuran.

b. Prostitusi dalam Perspektif Hukum Pidana Islam

Prostitusi merupakan permasalahan yang sangat kompleks karena menyangkut berbagai aspek kehidupan masyarakat. Kegiatan prostitusi menyangkut aspek sosial, gender, hukum, kesehatan, moral, dan etika, agama, pendidikan, psikologis, ekonomi dan industrialisasi, dan juga

masalah politik.<sup>31</sup> Permasalahan yang diakibatkan oleh prostitusi, diantara lain:<sup>32</sup>

- 1) Ditinjau dari segi pendidikan, prostitusi berarti demoralisasi;
- 2) Ditinjau dari segi sosial, prostitusi dianggap kanker masyarakat;
- 3) Ditinjau dari sudut agama, prostitusi adalah haram;
- 4) Ditinjau dari sudut kesehatan, prostitusi membahayakan keturunan.

Pada hal yang ketiga adalah mengenai pandangan prostitusi dari sudut agama, khususnya Islam sebagai agama mayoritas di Indonesia. Sebagaimana diketahui secara umum bahwa prostitusi itu sangat dekat dengan tindakan persetubuhan diluar nikah, yang mana dalam pandangan Islam tindakan tersebut dapat dikatakan sebagai zina.<sup>33</sup>

Al-Quran sendiri menyebutkan bahwa perbuatan zina itu tergolong sebagai perbuatan yang haram. Disebutkan antara lain dalam surah Al-Isra ayat 32.<sup>34</sup>

*Dan janganlah kamu sekali-sekali melakukan perbuatan perzinahan, sesungguhnya perzinahan itu merupakan suatu perbuatan yang kehi, tidak sopan dan jalan yang buruk.*

Dan juga dalam surah An-Nur ayat 2 yang berbunyi.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Syafrudin, *Prostitusi Sebagai Penyakit Sosial dan Problematika Penegakan Hukum*, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/1550/pidana-syafruddin5.pdf>, diunduh pada hari rabu 9 Mei 2018, pukul 17. 49.

<sup>32</sup> Soedjono D., *Pelacuran Ditinjau Dari Segi Hukum Dan Kenyataan Dalam Masyarakat*, Bandung, Karya Nusantara, 1997, hal. 109.

<sup>33</sup> Ahmad Mardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta, Sinar Grafika, 2005, hal. 3.

<sup>34</sup> H.B. Jassin, *Al-Quran Bacaan Mulia*, Jakarta, Djambatan, 1978.hlm. 429.

<sup>35</sup> *Ibid.* hal.270.

*Perempuan dan laki-laki yang berzina, deralah keduanya, masing-masing seratus kali dera. Janganlah saying kepada keduanya dalam menjalankan hukum Agama ALLAH, maka kamu betul-betul berima kepada ALLAH dan hari kemudian; dan hendaklah hukuman bagi keduanya itu disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.*

Islam melarang dengan tegas perbuatan zina karena perbuatan tersebut adalah kotor dan keji. Syaikh Abdurrahman bin Nashir As-Sa'di, seorang ulama besar Arab Saudi, berkomentar; “Allah SWT telah mengkategorikan zina sebagai perbuatan keji dan kotor. Artinya, zina dianggap keji menurut syara’, akal dan fitrah karena merupakan pelanggaran terhadap hak Allah, hak istri, hak keluarganya atau suaminya, merusak kesucian pernikahan, mengacaukan garis keturunan, dan melanggar tatanan lainnya”.<sup>36</sup>

c. Peraturan Daerah DIY Nomor 18 Tahun 1954 tentang  
Larangan Pelacuran Ditempat-tempat Umum

Penegakan hukum terhadap pelacuran melalui peraturan daerah hanya bersifat teritorial karena pengaturannya berada pada peraturan daerah masing-masing sehingga menimbulkan diskriminasi, ketidakadilan dan ketidakpastian hukum karena setiap daerah memiliki budaya hukum yang berbeda-beda baik dalam pengertian pelacuran, pertanggungjawaban pidana pelacuran dan pemidanaan pelaku

---

<sup>36</sup> Wikipedia, *Pelacuran dalam Pandangan Agama Islam*, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pelacuran\\_menurut\\_agama](https://id.wikipedia.org/wiki/Pelacuran_menurut_agama), diunduh pada hari Rabu, 9 Mei 2018, pukul 18.34.



pelacuran.<sup>37</sup> Sedangkan prostitusi pada Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor. 18 tahun 1954 Tentang Larangan Pelacuran Ditempat-tempat Umum. Permasalahan prostitusi sebenarnya sejak lama sudah menjadi perhatian oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Perda No. 18 Tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat-tempat Umum, dengan beberapa pasal diantaranya pasal 1, 2, 3, 4, 5 dan pasal 6. Keenam pasal tersebut menyebutkan bahwa:

Pasal 1:

Yang dimaksud dengan pelacuran ialah: tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapatkan upah.

Pasal 2:

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

Pasal 3:

Barang siapa yang ada ditempat 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).

---

<sup>37</sup> Lucky Elza Aditya, "Urgensi Kriminalisasi Pelacuran Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Di Indonesia", 2016, hal. 4.

Pasal 4:

Barang siapa yang karena tingkah lakunya bagi pejabat-pejabat polisi menimbulkan dugaan bahwa mereka itu tergolong orang yang akan melakukan perbuatan mesum, sudah mendapat peringatan untuk pergi, maka mereka dilarang berada ditempat umum itu.

Pasal 5:

Pelanggaran pada pasal 3 dan 4 dikenakan hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah.

Pasal 6:

Peraturan ini mulai berlaku pada hari diumumkan.<sup>38</sup>

Demikian apabila terdapat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat sudah seharusnya aparat penegak hukum melaksanakan tugasnya sesuai koridor hukumnya.

## **9. Reaksi Sosial**

Kejahatan terhadap ketertiban publik merujuk kepada sejumlah aktivitas yang ilegal karena mereka merusak moralitas publik. Prostitusi yang mencakup hubungan seksual dengan ketidakpedulian emosional terhadap dasar berganti pasangan dan memungut bayaran, tindakan merayu atau menarik pelanggan yang berbayar dilarang, bukan prostitusi itu sendiri, sebagaimana yang didefinisikan di atas. Dengan pengecualian

---

<sup>38</sup> Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1954.

terhadap masyarakat praliterasi, prostitusi eksis secara internasional dan faktanya masih ditoleransi sepanjang sebagian besar sejarah Barat.<sup>39</sup>

Lingkungan lokalisasi merupakan lingkungan yang menuntut adaptasi lebih pada keluarga dalam menghadapi pengaruh lingkungan. Untuk itu, keluarga yang tinggal dalam lingkungan lokalisasi dituntut untuk menguatkan faktor protektif yang ada dalam keluarga. Dengan adanya kelekatan, masing-masing individu dalam keluarga akan merasa bertanggung jawab akan terciptanya lingkungan yang positif bagi perkembangan individu lain. Selain itu, faktor spiritualitas juga memegang peranan penting dalam menjaga agar keluarga tidak ikut terjerumus dalam lokalisasi.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ibid. hal. 653.

<sup>40</sup> Devi Retno, 2014, "*Dampak Lokalisasi Prostitusi Bagi Perkembangan Anak Usia 7-12 Tahun di Dusun Cakarayam Baru Kota Mojokerto*", hal. 3.