

LARANGAN MENGGUNAKAN BANGUNAN ATAU TEMPAT UNTUK MELAKUKAN PERBUATAN ASUSILA PERSPEKTIF *MAQĀSHID AL-SYARĪAH*

Dini Siti Kusumawati | Bapuhbaru RT. 002 RW. 002 Kec.
Dinikusumawati46@yahoo.com | Glagah Kab, Lamongan

Abstract: This discusses the prohibition of using any property to perform indecency in Surabaya as regulated by Surabaya municipality's bylaw No 77/1999. The enactment of this law started in 2012 by the closing of prostitution quarter of Gang Dolly which was considered one of the biggest ones in Southeast Asia. From the perspective of Islamic law, this by law is in agreement with *maqâshid al-syarī'ah* of *hifzh al-dīn* (protection of religion) as well as *hifzh al-nasl* (protection of offspring) in the *dharūriyyât* (primary rank). This is because prostitution is an ever present offence, regardless time and space. Extra intensive caution should be paid to prevent its return. Effort to improve economic welfare of the population should minimize the reoccurrence of prostitution.

Keywords: Prostitution, *maqâshid al-syarī'ah*, Surabaya.

Abstrak: Artikel yang berjudul tinjauan *maqâshid al-syarī'ah* terhadap Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Melakukan Perbuatan Asusila di Kota Surabaya. Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Melakukan Perbuatan Asusila di Kota Surabaya sudah dibuat sejak tahun 1999, namun penerapan Perda ini mengalami ketidakjalanan hukum, dan baru benar-benar diterapkan dari tahun 2012 hingga sampai saat ini, terbukti dari Pemerintah Kota Surabaya yang berhasil menutup lokalisasi Dolly yang merupakan tempat lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara. Dalam kajian *maqâshid al-syarī'ah*, Perda Nomor 7 Tahun 1999 ini termasuk dalam kategori *hifzh al-dīn* (memelihara agama) dan *hifzh al-nasl* (memelihara keturunan) dalam peringkat *dharūriyyât* (primer). Pelacuran memang menjadi fenomena sosial yang tidak mengenal tempat dan suasana. Ia akan senantiasa hadir selama ada yang membutuhkan. Oleh sebab itu, Pemerintah Kota Surabaya harus tetap berupaya untuk memberantas pelacuran dan harus terus melakukan program-program yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat karena kondisi kesejahteraan yang baik akan mengurangi potensi terjadinya pelacuran.

Kata Kunci: *Maqâshid al-syarī'ah*, Perda, Perbuatan asusila.

Pendahuluan

Perkembangan kota memberikan berbagai pengaruh bagi masyarakat secara luas, baik pengaruh positif maupun negatif. Saat ini, pembangunan kota seperti Kota Surabaya cenderung pada perencanaan dan pengembangan pembangunan kawasan-kawasan eksklusif. Sementara, penataan kawasan-kawasan terpinggirkan kurang berpihak kepada masyarakat kecil. Dalam perkembangan masyarakat dewasa ini, tentu akan timbul pula berbagai masalah baru yang semuanya ini membutuhkan peninjauan, baik dari segi hukum, kesusilaan, serta kaidah-kaidah lainnya. Salah satu masalah yang semakin merajalela pada saat ini adalah masalah prostitusi, prostitusi dapat menghancurkan moral bangsa, dan tumbuh kembang anak-anak di sekitar lingkungannya.¹

Prostitusi di Indonesia telah melampaui ambang toleransi dan merusak akhlak bangsa. Namun, penyelesaian terhadap masalah prostitusi belum sesuai dengan yang diharapkan.² Dunia pelacuran menjadi bagian dari komoditas yang bisa meraup untung berlimpah.³ Pelacuran adalah praktik prostitusi yang paling tampak, seringkali diwujudkan dalam kompleks pelacuran Indonesia yang juga dikenal dengan nama “lokalisasi”, serta dapat ditemukan di seluruh negeri.⁴ Hingga akhirnya, prostitusi meluas dan merambah ke dunia perkotaan, seperti di kota-kota besar khususnya kota Surabaya yang merupakan contoh nyata akan besarnya jumlah prostitusi, baik yang dilakukan dengan terbuka maupun terselubung. Di Surabaya setidaknya ada enam lokalisasi pelacuran, namun ada satu lokalisasi yang merupakan lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara, yakni lokalisasi Dolly.

Praktik prostitusi di lokalisasi Dolly Surabaya, tidak mudah untuk diberantas karena masalah prostitusi tersebut memiliki keterkaitan secara ekonomi, sosial, bahkan kultural dalam hal pemenuhan kebutuhan biologis sebagai manusia, terlepas dari permasalahan etika dan norma yang membatasi cara pemenuhan kebutuhan seks manusia tersebut. Untuk memberantasnya dibutuhkan kearifan, kerja keras yang tinggi dengan penuh kesabaran, kedewasaan dan kesadaran dari semua pihak yang

¹ Chaidir Ali, *Filsafat Hukum*, (Bandung: Memories Book, 1972), 5.

² Djubaedah, *Pornografi & Pornoaksi ditinjau dari Hukum Islam*, (Jakarta: Perdana Media Grup, 2005), 136.

³ Nur Syam, *Agama Pelacur*, (Yogyakarta: Lkis, 2010), 77.

⁴ M. Yakub, “Prostitusi di Indonesia”, http://id.m.wikipedia.org/wiki/Prostitusi_di_Indonesia. diakses pada 08 Juli 2014.

terlibat di dalamnya. Di sinilah peran pemerintah Kota Surabaya dalam mengimplementasikan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya benar-benar diterapkan. Pemerintah kota Surabaya harus tetap mengacu dan komitmen melaksanakan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya.⁵

Peraturan daerah Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah (Pemprov, Pemkot/Pemkab), artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari pemerintah daerah. Peraturan Daerah adalah peraturan lain yang dibuat oleh pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi, ataupun pemerintah kabupaten dan kota, dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah antara lain dapat menetapkan perda.⁶ Perda ini sesuai dengan ketentuan undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berupa Peraturan Daerah (Perda), keputusan kepala gubernur (gubernur, bupati, wali kota).

Tujuan penutupan lokalisasi selain untuk menegakkan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya tetapi juga untuk memberantas perzinaan, karena sesungguhnya zina adalah suatu perbuatan yang keji dan tidak ada satupun agama yang menghalalkan akan adanya perzinaan.

Islam merupakan agama yang memberikan perlindungan secara penuh kepada siapa saja yang mendapatkan perlakuan yang tidak adil dari siapapun. Untuk itu, Islam menjadikan ajaran-ajaran hukum kepada lima prinsip dasar hukum untuk kemaslahatan manusia. Lima prinsip dasar itu adalah memelihara agama (*hifzh al-dîn*), memelihara jiwa (*hifzh an-nafs*), memelihara akal (*hifzh al-‘aql*), memelihara keturunan (*hifzh an-nasl*), dan memelihara harta (*hifzh al-mâl*). Jadi, dalam konteks hukum Islam, jelas bahwa prostitusi ataupun pelacuran merupakan pelanggaran terhadap lima prinsip dasar tersebut.

⁵ Hermawan Diasmanto, "Menuju Kota Surabaya Bebas Prostitusi", <http://www.republika.co.id/berita/jurnalisme-warga>, diakses pada 09 Juni 2011

⁶ Ibid.

Dalam artikel ini penulis mencoba untuk menggali tinjauan *maqâshid al-syarî'ah* terhadap Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya, yang mana *maqâshid al-syarî'ah* merupakan dasar pembentukan hukum, sehingga dengan mempertimbangkan lima unsur pokok yang terkandung di dalamnya kita dapat menetapkan suatu hukum dengan tepat. Selain itu kajian *maqâshid al-syarî'ah* sangat penting di dalam upaya ijtihad hukum, karena *maqâshid al-syarî'ah* dapat menjadi landasan penetapan hukum. Karenanya, penulis mencoba mengkaji kasus Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila di Kota Surabaya dengan menggunakan kajian *maqâshid al-syarî'ah*.

Pengertian *Maqâshid al-Syarî'ah*

Maqâshid al-Syarî'ah terdiri dari dua kata, yakni *maqâshid* dan *al-syarî'ah*. *Maqâshid* adalah bentuk jamak dari *maqshûd* yang berarti kesengajaan, seperti menuju suatu arah, tujuan, tengah-tengah, adil dan tidak melampaui batas.⁷ *Al-syarî'ah* secara bahasa yang berarti jalan menuju sumber air. Jalan menuju sumber air ini dapat pula dikatakan sebagai jalan ke arah sumber pokok kehidupan.⁸ Sedangkan secara terminologis, syariah didefinisikan sebagai perintah dan larangan Tuhan yang berhubungan dengan tingkah laku kehidupan manusia. Dari segi bahasa *maqâshid al-syarî'ah* berarti maksud atau tujuan disyariatkan hukum Islam.⁹

Makna *maqâshid al-syarî'ah* menurut Abdullah Yusuf Ali dalam *The Holly Quran*, *al-syarî'ah* adalah segala apa yang digunakan atau ditetapkan oleh Allah swt dalam agama untuk pengaturan hidup hamba-hambaNya. Menurut Ahmad al-Raisuni dalam kitab *Nazhariyyat al-Maqâshid 'Inda al-Syâthibiy*, *maqâshid al-syarî'ah* dari segi bahasa berarti maksud atau tujuan disyariatkan hukum Islam. Karena itu, yang menjadi bahasan utama di dalamnya adalah masalah *hikmat* dan *illat* ditetapkannya suatu hukum. Dalam perkembangan berikutnya, kajian ini merupakan kajian utama dalam filsafat hukum Islam. Sehingga dapat dikatakan bahwa istilah *maqâshid al-syarî'ah* identik dengan istilah filsafat hukum Islam.¹⁰

⁷ Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas*, (Yogyakarta: LKis Group, 2012), 178.

⁸ Totok Jumantoro, Samsul Munir, *Kamus Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2005), 196.

⁹ Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), 123.

¹⁰ *Ibid.*, 123.

Tujuan Penerapan *Maqâshid al-Syari'ah*

Imam al-Syâthibiy dalam kitab *al-Muwâfaqât* berkata: “Sekali-kali tidaklah syariat itu dibuat kecuali untuk merealisasikan manusia, baik di dunia maupun di akhirat dan dalam rangka mencegah kemafsadatan yang akan menimpa mereka”.¹¹ Tujuan umum dari hukum syariat adalah untuk merealisasikan kemaslahatan hidup manusia dengan mendatangkan manfaat dan menghindari madharat. Para ulama mengemukakan, bahwa ada tiga macam tujuan syariat atau tingkatan *maqâshid*. Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas dari *maqâshid al-syari'ah*, maka berikut ini akan dijelaskan kelima pokok kemaslahatan dengan peringkatnya masing-masing, sebagaimana dijelaskan oleh Fathurrahman Djamil. Uraian ini bertitik tolak dari kelima pokok kemaslahatan yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kemudian dari kelima pokok itu akan dilihat berdasarkan tingkat kepentingan atau kebutuhannya masing-masing sebagaimana berikut.¹²

Pertama, al-umûr al-dharûriyyât. Yang dinamakan kebutuhan *dharûriyyât* adalah memelihara kebutuhan-kebutuhan yang bersifat esensial bagi kehidupan manusia, kebutuhan yang esensial itu adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.¹³ Tujuan primer dalam hukum Islam ialah tujuan hukum yang mesti ada demi tegaknya kehidupan manusia. Apabila tujuan itu tidak dicapai, maka akan mengganggu kemaslahatan hidup manusia di dunia dan di akhirat, bahkan merusak kehidupan itu sendiri. Kebutuhan hidup yang primer ini hanya bisa dicapai bila terpeliharanya lima tujuan hukum Islam yang disebut *al-dharûriyyât al-khams*.¹⁴

Kedua, al-umûr al-hâjiyyât, (sekunder). Yang dinamakan kebutuhan *hâjiyyât* adalah kebutuhan yang dapat menghindarkan manusia dari kesulitan dalam hidupnya. Tujuan sekunder dalam hukum Islam ialah terpeliharanya tujuan kehidupan manusia yang terdiri atas berbagai kebutuhan sekunder hidup manusia itu. Kebutuhan hidup sekunder ini bila tidak terpenuhi atau terpelihara akan menimbulkan kesempitan yang mengakibatkan kesulitan hidup manusia. Tidak terpeliharanya kelompok ini tidak mengancam eksistensi kelima pokok di

¹¹ Sapiudin Shidiq, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2011), 225.

¹² Ibid., 227.

¹³ Ibid., 126.

¹⁴ Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum...*, 101.

atas, tetapi hanya akan menimbulkan kesulitan bagi mukallaf.¹⁵ Kebutuhan hidup yang bersifat sekunder ini terdapat dalam hal adat, muamalah, ibadah, *uqûbah*, dan *jinâyah*. Dalam bidang adat, seperti diperbolehkan berburu, memakan yang sedap dan lezat asalkan halal, memakai pakaian yang baik. Dalam bidang muamalah, Islam memberikan bermacam-macam hukum tentang akad, antara lain jual beli, kemudian menetapkan juga hukum rukhsah. Dalam masalah ibadah, Islam menetapkan beberapa keringanan, seperti berbuka puasa pada siang hari di bulan Ramadhan bagi orang yang sakit atau di dalam bepergian, akad pesan-memesan. Dalam bidang *uqûbah*, Islam menetapkan hukum *qishâsh* dan *hudûd*. Dalam bidang *jinâyah*, seperti adanya sistem sumpah dan denda dalam proses pembuktian dan pemberian sanksi hukum atas pelaku tindak pidana.

Ketiga, al-umûr al-tahsîniyyât (tersier). Yang dinamakan kebutuhan *tahsîniyyât* adalah bertitik tolak kepada segala sesuatu yang membuat indah keadaan manusia, dan membuat hal itu sebagai dengan tuntutan norma dan akhlak mulia. Tujuan tersier dalam hukum Islam ialah tujuan hukum yang ditujukan untuk menyempurnakan hidup manusia dengan cara melaksanakan apa-apa yang baik dan yang paling layak menurut kebiasaan dan menghindari hal-hal yang tercela menurut akal sehat. Dalam bidang ibadah, Islam mensyariatkan bersuci untuk badan, pakaian, tempat, dan menutup aurat. Dalam bidang muamalah, Islam mengharamkan memalsu, menipu, melampaui batas, dan melarang menggunakan setiap yang najis. Sementara dalam bidang *uqûbah*, Islam melarang membunuh anak-anak dan kaum wanita dalam peperangan, juga melarang penyiksaan dan sebagainya. Dalam bidang adat, seperti memelihara adab makan, adab minum, menjauhi makanan-makanan yang najis dan tidak berlebih-lebihan.¹⁶

Hierarki Kemaslahatan dan Prinsip *Maqâshid al-Syarî'ah*

Pada hakikatnya, baik kelompok *dharûriyyât*, *hâjiyyât*, maupun *tahsîniyyât*, dimaksudkan memelihara ataupun mewujudkan kelima pokok seperti yang disebutkan di atas. Hanya saja peringkat kepentingannya berbeda satu sama lain. Menurut *al-Syâtibiy*, penetapan kelima pokok diatas didasarkan atas dalil-dalil al-Qur'an dan hadis. Dalil-dalil tersebut berfungsi sebagai *al-qawâ'id al-kulliyât* dalam menetapkan

¹⁵ Ibid., 127.

¹⁶ Ibid., 255.

al-kulliyât al-khamsah. Guna memperoleh gambaran yang utuh tentang teori *maqâshid al-syarî'ah*, berikut ini akan dijelaskan kelima pokok kemaslahatan dengan peringkatnya masing-masing.

Pertama, memelihara agama (*hifzh al-dîn*). Menjaga atau memelihara agama, berdasarkan kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat: Memelihara agama dalam peringkat *dharûriyyât*, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat primer, seperti melaksanakan shalat lima waktu. Kalau shalat itu diabaikan, maka akan terancam eksistensi agama. Memelihara agama dalam peringkat *hâjiyyât*, yaitu melaksanakan ketentuan agama, dengan maksud menghindari kesulitan, seperti shalat jamak dan shalat qashar bagi orang yang sedang bepergian. Kalau ketentuan ini tidak dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi agama, melainkan hanya akan mempersulit bagi orang yang melakukannya. Memelihara agama dalam peringkat *tahsîniyyât*, yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia, sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap tuhan.¹⁷

Kedua, memelihara jiwa (*hifzh al-nafs*). Memelihara jiwa, berdasarkan tingkat kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat: Memelihara jiwa dalam peringkat *dharûriyyât*, seperti memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok ini diabaikan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia. Memelihara jiwa, dalam peringkat *hâjiyyât*, seperti diperbolehkan berburu binatang untuk menikmati makanan yang lezat dan halal. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi manusia, melainkan hanya mempersulit hidupnya. Memelihara jiwa dalam peringkat *tahsîniyyât*, seperti ditetapkannya tata cara makan dan minum. Kegiatan ini hanya berhubungan dengan kesopanan dan etika, sama sekali tidak akan mengancam eksistensi jiwa manusia, ataupun mempersulit kehidupan seseorang.¹⁸

Ketiga, memelihara akal (*hifzh al-'aql*). Memelihara akal, dilihat dari segi kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat: Memelihara akal dalam peringkat *dharûriyyât*, seperti diharamkan meminum khamr. Jika ketentuan ini tidak dijalankan, maka akan

¹⁷ Ibid., 128.

¹⁸ Fathurrahman Jamil, *Filsafat Hukum...*, 129.

berakibat terancamnya eksistensi akal. Memelihara akal dalam peringkat *hâjiyyât*, seperti dianjurkannya menuntut ilmu pengetahuan. Sekiranya hal itu dilakukan, maka tidak akan merusak akal, tetapi akan mempersulit diri seseorang, dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan. Memelihara akal dalam peringkat *tahsîniyyât*. Seperti menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak berfaedah. Hal ini erat kaitannya dengan etiket, tidak akan mengancam eksistensi akal secara langsung.

Keempat, memelihara keturunan (*hifzh al-nasl*). Memelihara keturunan, jika ditinjau dari tingkat kebutuhannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat: Memelihara keturunan dalam peringkat *dharûriyyât*, seperti disyariatkan untuk menikah dan larangan untuk zina. Kalau keduanya ini diabaikan, maka eksistensi keturunan akan terancam. Memelihara keturunan dalam peringkat *hâjiyyât*, seperti ditetapkannya ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak talak kepadanya. Jika mahar itu tidak disebutkan pada waktu akad, maka suami akan mengalami kesulitan, karena ia harus membayar *mahar misl*. Memelihara keturunan dalam peringkat *tahsîniyyât*, seperti disyariatkan *khithbah* atau walimah dalam perkawinan. Hal ini dilakukan dalam rangka melengkapi kegiatan perkawinan. Jika hal ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi keturunan, dan tidak pula mempersulit orang yang melakukan perkawinan.¹⁹

Kelima, memelihara harta (*hifzh al-mâl*). Dilihat dari segi kepentingannya, memelihara harta dapat dibedakan menjadi tiga peringkat. Memelihara harta dalam peringkat *dharûriyyât*, seperti syariat tentang tata cara pemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak sah. Apabila aturan ini dilanggar, maka berakibat terancamnya eksistensi harta. Memelihara harta dalam peringkat *hâjiyyât*, seperti syariat tentang jual beli dengan cara *salam*. Apabila cara ini tidak dipakai, maka tidak akan mengancam eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal. Memelihara harta dalam peringkat *tahsîniyyât*, seperti ketentuan tentang menghindarkan diri dari penipuan. Hal ini erat kaitannya dengan etika bermuamalah atau etika bisnis. Hal ini juga akan berpengaruh kepada sah tidaknya jual beli itu,

¹⁹ Ibid., 130.

sebab peringkat yang ketiga ini juga merupakan syarat adanya peringkat yang kedua dan pertama.²⁰

Maqâshid al-syarî'ah dibagi dalam dua hal, yakni maksud *Syâri* (*qashd al-Syâri*) atau disebut juga dengan pembuat hukum itu sendiri yaitu Allah dan Rasul-Nya, dan maksud mukallaf (*qashd al-mukallaf*) atau disebut juga dengan pelaku atau pelaksana hukum Islam itu sendiri.

Pertama, qashd al-Syâri' (maksud legislator). Maksud *Syari*' dibagi menjadi empat bagian yaitu: *Qashd al-Syâri' fi wadh'i al-syarî'ah* yakni (maksud *Syâri*' dalam menetapkan syariat). *Qashd al-Syâri' fi wadh'i al-syarî'ah li al-iffhâm* yakni (maksud *syari*' dalam menetapkan syariahnya agar dapat dipahami). *Qashd al-Syâri' fi wadh'i al-syarî'ah li al-taklîf bi muqtadhâhâ* yakni (maksud dalam menentukan syariat adalah untuk dilaksanakan sesuai dengan yang dituntut-Nya). *Qashd al-Syâri' fi dukhûl al-mukallaf tahta ahkâm al-syarî'ah* yakni (maksud *Syâri*' dalam memasukkan mukallaf di bawah naungan syariat).

Kedua, qashd al-mukallaf. Pada aspek ini, tahap mukallaf al-Syâthibiy biasanya membicarakan masalah kehendak dan perbuatan-perbuatan atau dalam hal ini yang dimaksud dalam *qashd al-mukallaf* adalah pelaku dan pelaksanaan hukum Islam itu.²¹

Aspek Kronologis Perda Nomor 7 Tahun 1999

Tentang Surabaya sebagai kota terbesar kedua setelah Jakarta tentunya tidak ada seorang pun yang membantah, baik Jakarta maupun Surabaya merupakan kota perdagangan, pendidikan, dan industri. Tingkat kepadatan penduduk, kemacetan, kesemrawutan, dan kebisingan kedua kota tersebut juga hampir sama.²² Sebagai salah satu kota besar di Indonesia pastinya Surabaya tidak terlepas dari adanya prostitusi, dengan tujuan untuk meminimalisir tindakan asusila supaya Surabaya bersih dari tempat perbuatan asusila maka dibuatlah sebuah Peraturan Daerah yang berisi larangan untuk berbuat asusila dan pemikatan untuk berbuat asusila di Kotamadya daerah tingkat II Surabaya. Berangkat dari hal inilah Perda Nomor 7 tahun 1999 ini dibuat.²³

²⁰ Ibid., 131.

²¹ Amin Farih, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam Abu Ishaq Ibrahim al-Syatibi*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), 101.

²² Nur Syam, *Agama Pelacur*, (Yogyakarta: LKis, 2010), 80.

²³ Maskur, Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya, *Wawancara*, Surabaya, 31 Desember 2015.

Di Surabaya, perkembangan kegiatan yang bertentangan dengan norma-norma agama dan kesusilaan dewasa ini sudah sangat memprihatinkan. Oleh karena itu perlu segera diatasi dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik, khususnya warga masyarakat di Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya. Dalam rangka mencapai maksud tersebut, maka Peraturan Daerah Kota besar Surabaya Nomor 92/DPRDS Tahun 1953 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran dalam Kota besar Surabaya dengan Nomor 17/DPRDS Tahun 1954 tentang pencegahan pemikatan untuk melakukan perbuatan cabul perlu disempurnakan.

Sehubungan dengan hal di atas, maka perlu juga mengatur ketentuan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila dengan suatu Peraturan Daerah. Karena dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya, maka menetapkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila di Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya dibuat dan diberlakukan di Surabaya.²⁴

Implementasi Perda Nomor 7 Tahun 1999

Di Surabaya, sedikitnya ada 6 tempat lokalisasi, di antaranya adalah lokalisasi Bangunsari dan lokalisasi Tambak Asri yang keduanya ada di kecamatan Krembangan, lalu lokalisasi Dolly dan lokalisasi jarak yang keduanya ada di Kecamatan Sawahan, serta lokalisasi Klakah Rejo dan lokalisasi Moro Seneng yang keduanya ada di Kecamatan Benowo. Keenam lokalisasi tersebut sudah diberantas oleh Pemerintah Kota Surabaya termasuk lokalisasi yang besar seperti lokalisasi Dolly, lokalisasi Sememi (Moro seneng), dan lokalisasi Krembangan.

Di sinilah, peran Pemerintah Kota Surabaya dalam menerapkan Perda Nomor 7 Tahun 1999 ini benar-benar ditegakkan. Pemerintah Kota Surabaya tetap mengacu dan komitmen melaksanakan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah tingkat II Surabaya. Sudah terbukti Pemerintah Kota Surabaya bisa menghilangkan 6 tempat lokalisasi di

²⁴ Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Perda Nomor 7 Tahun 1999.

Surabaya. Meski ternyata melakukan hal tersebut tidaklah mudah, selalu muncul adanya pro dan kontra, termasuk ketika Pemerintah Kota Surabaya berjuang menutup lokalisasi Dolly yang merupakan tempat prostitusi terbesar se-Asia Tenggara. Karena masalah prostitusi di Dolly memiliki keterkaitan secara ekonomi, dan sosial.

Untuk mengimplementasikan Perda Nomor 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, Pemerintah Kota Surabaya terus melakukan penertiban agar Kota Surabaya bisa bebas dari prostitusi, sebagaimana yang ada dalam Pasal 3 Perda Nomor 7 Tahun 1999.

Penerapan Perda Nomor 7 Tahun 1999 tidak hanya dengan menutup tempat lokalisasi tetapi juga terus melakukan pemantauan secara bertahap. Pemerintah Kota Surabaya juga harus memperhatikan warga terdampak akibat penutupan lokalisasi ini, Pemerintah Kota Surabaya harus tetap memberikan pembinaan kepada para mucikari, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 Perda Nomor 7 Tahun 1999 yakni, Walikota/kepala Daerah atau Pejabat, berwenang melakukan pembinaan terhadap setiap orang yang terlibat dalam perbuatan asusila baik mucikari, wanita tuna susila maupun orang lain yang terlibat, baik dalam hubungan usaha atau komersial maupun tidak.

Dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya benar-benar menerapkannya, terbukti paska penutupan Dolly Pemerintah Kota Surabaya memberikan bimbingan dan pelatihan kerja, pemulangan ke daerah asal, serta percepatan alih profesi. Dalam pelatihan kerja ini para mucikari, PSK, dan warga terdampak diajak untuk mengikuti pelatihan kerja di antaranya pelatihan membuat kue, menjahit pakaian dan membuat kerajinan-kerajinan lainnya, sampai pendistribusian dan pemasarannya pun dibantu oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian. Tidak berhenti sampai di situ, paska penutupan Dolly, Pemerintah Kota Surabaya akan berkoordinasi dengan kepolisian untuk menggelar razia rutin di lokalisasi dan kontrakan-kontrakan, dan setiap lurah yang ada akan mendaftarkan jumlah mucikari atau PSK yang keluar.²⁵

Langkah Pemerintah Kota Surabaya dalam menciptakan kenyamanan dan keamanan warga terdampak masih tetap berlanjut hingga saat ini, terbukti sejak penutupan Lokalisasi Dolly pada

²⁵ Maskur, Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya, *Wawancara*, Surabaya, 31 Desember 2015.

pertengahan tahun 2014 lalu hingga kini warga terdampak itu masih menerima pelatihan kerja yang diadakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Bahkan Kasib Pemerintahan dan Ketertiban Umum sampai saat ini masih rutin mengadakan pemeriksaan kepada masyarakat Putat Jaya setiap dua minggu sekali, dan setiap warga baru yang ingin membuat KTP tidak boleh lagi diwakilkan oleh ketua RT nya tetapi harus langsung.

Dampak dari Implementasi Perda Nomor 7 Tahun 1999

Pelacuran atau prostitusi merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat, yang harus dihentikan penyebarannya tanpa mengabaikan usaha pencegahan dan perbaikannya.²⁶ Atas dasar inilah Pemerintah Kota Surabaya menghapus tuntas segala kegiatan prostitusi di Kota Surabaya, khususnya di kawasan lokalisasi Dolly yang konon katanya merupakan lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara. Dengan berpegang teguh pada Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 1999 inilah sehingga kini lokalisasi Dolly yang berada di kawasan Putat Jaya itu resmi ditutup oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Penutupan lokalisasi Dolly ini memberikan pengaruh yang positif umumnya bagi warga Kota Surabaya, dan khususnya bagi warga terdekat lokalisasi. Dengan ditutupnya lokalisasi Dolly maka citra Kelurahan Putat Jaya Sawahan akan lebih baik. Jika dahulu masyarakat Kelurahan Putat Jaya dikenal dengan Lokalisasi Dolly yang penuh dengan prostitusi, pelacuran, dan seks, maka kini sudah tiada lagi. Sekarang, masyarakat Kelurahan Putat Jaya sudah berubah menjadi masyarakat yang baik, yang lebih agamis, dan terlihat seperti masyarakat pada umumnya. Semua ini terjadi paska Pemerintah Kota Surabaya berhasil menutup tuntas Lokalisasi Dolly. Bahkan bukan hanya dari segi nama baik, tetapi juga dari segi kesehatan, segi kebersihan, segi lingkungan, segi budaya, serta segi kenyamanan dan keamanan.

Dalam aspek kesehatan sangat terlihat positif dalam menurunkan tingkat penyebaran virus HIV/AIDS di Kota Surabaya. Dampak penutupan akan terasa lebih baik karena penyebaran virus HIV/AIDS akan menurun. Dalam aspek kebersihan masyarakat setempat lebih memperhatikan lingkungannya, setiap pagi dan sore masyarakat setempat membersihkan bekas bekas wisma yang sudah tidak terawat agar tidak mengganggu pemandangan mata saat melintas.

²⁶ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 177.

Lebih dari itu, dari aspek lingkungan juga positif, dikarenakan di sekitar area gang Dolly akan terisolir dari lalu lalang PSK yang keluar masuk. Hal ini akan menyebabkan remaja dan anak-anak di sekitar daerah tersebut terhindar dari pemikiran yang tidak baik dikarenakan mereka tidak akan lagi dijelajahi tontonan para PSK keluar masuk daerah Gang Dolly. Selain itu masyarakat setempat lebih rajin dalam menghadiri pengajian-pengajian. Bukan hanya dari segi berpakaian dan gaya hidup, tetapi sejak dialihfungsikan wisma-wisma tersebut dengan tempat laundry dan lain sebagainya, maka secara tidak langsung juga mengubah keadaan masyarakat sekitar.

Selanjutnya, yang terakhir dari aspek kenyamanan dan keamanan. Saat lokalisasi Dolly masih aktif warga sekitar merasa kenyamanan dan keamanan lingkungannya terganggu dikarenakan dengan adanya lokalisasi, lingkungan sekitar mereka sering terjadi kasus kejahatan, seperti pencopetan, dan tidak jarang dari mereka yang ditemui sedang meminum minuman keras hingga membuat mereka mabuk. Tetapi pasca lokalisasi Dolly ditutup hal sedemikian rupa sudah tidak ditemui lagi, bahkan sekarang lingkungan sekitar lokalisasi sudah terlihat aman dan nyaman.²⁷

Efektivitas Perda Nomor 7 Tahun 1999

Berbicara mengenai penerapan dari sebuah hukum, maka pertama harus dapat diukur sejauh mana hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja, jika suatu aturan hukum tersebut dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat dikatakan bahwa aturan hukum tersebut sudah bisa dikatakan efektif.²⁸ Jika ketaatan sebagian besar masyarakat terhadap suatu aturan hukum hanya karena kepentingan yang bersifat *compliance* atau hanya takut karena sanksi, maka derajat ketaatannya sangat rendah, karena membutuhkan pengawasan yang terus menerus. Berbeda kalau ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yaitu kataatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatannya adalah yang tertinggi.

Perda Nomor 7 tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Melakukan Perbuatan Asusila ini sudah dibuat sejak tahun 1999. Kalau dihitung hingga saat ini sudah berjalan

²⁷ Rumianto, Kasib Pemerintahan dan Ketertiban Umum, Wawancara, Surabaya, 14 Maret 2016

²⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum & Teori Peradilan*, Volume 1 (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), 375.

sekitar 17 tahun, namun Perda ini mengalami ketidakjalanan hukum, karena penerapannya belum sempurna. Perda Nomor 7 tahun 1999 ini dibuat dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia yang tinggi dan untuk membersihkan kota Surabaya bersih dari tempat pelacuran, tetapi pada kenyataannya tempat pelacuran Dolly yang merupakan tempat lokalisasi terbesar se-Asia Tenggara itu baru bisa ditutup pada pertengahan tahun 2014 kemarin. Hal ini membuktikan bahwa penerapan perda nomor 7 tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila di Kota Surabaya ini tidak berjalan dengan baik. Sebab Perda ini baru bisa terbukti penerapannya saat pemerintah kota Surabaya berhasil menutup lokalisasi Dolly. Oleh karena itu, penerapannya bisa dikatakan baru berjalan dari lima tahun ini, sejak tahun 2012 sampai 2016. Dikatakan dari tahun 2012 karena pada saat tersebut Pemerintah Kota Surabaya sudah mulai membuat program-program yang mengarah pada penutupan lokalisasi Dolly.

Seperti yang dijelaskan dalam Perda Nomor 7 tahun 1999 bahwa di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya setiap orang dilarang:

1. Menggunakan bangunan/tempat untuk melakukan perbuatan asusila.
2. Melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila.

Dan jika ditemui pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini akan dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan yang berlaku:

1. Selain sanksi administratif tersebut dalam Pasal 5 Peraturan Daerah ini pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, dapat diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000,00 (Lima Puluh Ribu Rupiah)
2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.

Langkah Pemerintah Kota Surabaya dalam menerapkan Perda Nomor 7 tahun 1999 ini tidak berhenti pada penutupan tempat lokalisasi saja, namun juga secara berkala Pemerintah Kota Surabaya bekerja sama dengan pihak kepolisian dan bagian ketertiban umum untuk melakukan razia ke tempat-tempat hiburan seperti tempat karaoke, hotel dan lain sebagainya.

Sejalan dengan laju pertumbuhan dan perkembangan penduduk Surabaya, akan semakin kompleks pula permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah maupun masyarakat itu sendiri. Berkaitan dengan

semakin maraknya praktik-praktik prostitusi di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Maka, ditetapkanlah Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan atau Tempat untuk Perbuatan Asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya yang dibuat dan ditetapkan di Surabaya pada tanggal 11 Mei 1999.²⁹

Analisis *Maqâshid al-Syarî'ah* terhadap Perda Nomor 7 Tahun 1999

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 dibuat dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik, khususnya dalam hal yang melanggar norma-norma agama dan kesusilaan seperti pelacuran. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 ini bertujuan untuk mengatur penerbitan Kota Surabaya. Seperti yang dijelaskan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan lain yang dibuat oleh pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi, ataupun pemerintah kabupaten dan kota, dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah antara lain dapat menetapkan Perda. Kewenangan daerah untuk mengatur dan membuat Peraturan Daerah, berlaku juga seperti halnya yang dimiliki kota Surabaya yakni Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila di Kota Surabaya.

Dengan demikian, Peraturan Daerah ini dibuat sudah sesuai dengan syariat hukum Islam. Bahwa syariat ditetapkan bukan untuk kepentingan Allah, melainkan untuk kepentingan manusia. Manusalah yang akan menikmati akibat baik dari kepatuhan mereka terhadap aturan syariat, dan manusia itu pula yang akan menanggung dan merasakan akibat buruk dari pelanggaran terhadapnya.

Tujuan dalam dibentuknya suatu hukum dalam Islam dinamakan dengan *maqâshid al-syarî'ah*. Berangkat dari *maqâshid al-syarî'ah*, maka istinbat hukum dapat dikembangkan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang tidak terjawab oleh al-Qur'an dan hadis. Dalam konteks inilah, berbagai upaya masyarakat dan bangsa bahkan umat manusia dalam mencari produk legislasi yang berkeadilan, penegakan hak-hak asasi manusia yang bermartabat dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur wajib dilandasi oleh *maqâshid al-syarî'ah*.

²⁹ Maskur, Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya, *Wawancara*, Surabaya, 31 Desember 2015.

Sebagaimana dari uraian di atas, maksud dan tujuan Allah sebagai pembuat syariat (*Syâri*) dalam mensyariatkan aturan hukum adalah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dalam kehidupan ini dengan mendatangkan manfaat dan menolak mudarat dari mereka. Dengan perkataan lain, tujuan pokok syariat ialah membahagiakan manusia secara individu dan kelompok, serta memelihara dan menjaga keteraturan hidup.

Dalam kajian *maqâshid al-syari'ah* maka penerapan Perda Nomor 7 tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila di Kota Surabaya ini termasuk dalam kategori *hifzh al-dîn* (yakni memelihara kemaslahatan agama), dan *hifzh al-nasl* (yakni memelihara kemaslahatan keturunan).

Yang pertama, dikatakan *hifzh al-dîn* (memelihara agama) adalah karena di dalam agama, Islam melarang untuk melakukan perbuatan zina. Islam menyuruh umatnya untuk mengikuti petunjuk agama dan menjunjung tinggi martabat manusia sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajibannya kepada Tuhan. Misalnya menjauhi perbuatan zina.³⁰ Peraturan Daerah Nomor 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 ini tidak hanya sebagai penegak peraturan-peraturan duniawi yang berkaitan dengan larangan berbuat asusila di Kota Surabaya, tetapi juga sebagai penyampai risalah Allah untuk memberantas perzinahan. Seperti dalam firman Allah QS. Al-Isra': 32:

Dan janganlah kamu mendekati zina. Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk. (QS. Al-Isra': 32)³¹

Dari ayat al-Qur'an di atas tampak jelas bahwa jangankan berbuat untuk zina ataupun pelacuran, mendekatinyapun diharamkan. Oleh karena itu, Islam mensyariatkan pernikahan sebagai suatu jalan keluar yang mutlak untuk menghindarkan diri dari perbuatan zina. Sehingga, Perda Nomor 7 tahun 1999 ini termasuk dalam *al-ushûl al-khamsah* yang kategori *hifzh al-dîn* dan *hifzh al-nasl*.

Yang kedua, dikategorikan termasuk dalam *hifzh al-nasl* yakni (memelihara keturunan), adalah karena Islam mensyariatkan menikah dan melarang akan perbuatan zina. Jika zina dilakukan maka akan merusak keturunan. Karena akibat dari zina maka akan semakin marak lah penyakt

³⁰ Halil Thahir, *Ijtihad Maqâshidi*, (Yogyakarta: LKis Pelangi Aksara, 2015), 47.

³¹ Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Surabaya: Penerbit Mahkota, 2001), 429.

HIV/AIDS yang mana nantinya akan menular kepada keturunan-keturunannya. Menurut Yusuf Hamid, bahwa perlindungan terhadap keturunan (*hifzh al-nasl*) dalam Islam adalah dengan dua cara. *Pertama*, disyariatkannya perkawinan. Ia menegaskan, bahwa tujuan utama perkawinan adalah sebagai upaya perlindungan terhadap eksistensi keturunan yang sah, sementara tujuan-tujuan lainnya, seperti sebagai benteng dari godaan syaitan dan ketenangan dan kedamaian jiwa adalah tujuan yang bersifat pelengkap (*tâbi'iy*). Cara yang kedua dalam upaya perlindungan terhadap keturunan adalah dengan menolak sesuatu yang dapat mendatangkan berbagai *mafsadah*, langkah ini, riilnya adalah diharamkan perbuatan zina. Dengan demikian, perlindungan terhadap keturunan yang bersifat *dharûriyyât* (primer) adalah dengan diharamkannya zina.³² Seperti dalam QS. An-Nur: 2:

Wanita yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka derahlah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhir, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman. (QS. an-Nur : 2)³³

Jika disambungkan dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 ini maka Peraturan Daerah ini dibuat dengan tujuan melindungi kemaslahatan masyarakat Kota Surabaya, sekaligus untuk menghindarkan Kota Surabaya dari mafsadat, baik di dunia maupun di akhirat. Karena dalam Islam pelacuran ataupun perzinahan merupakan dosa yang sangat besar.

Dalam kajian *maqâshid al-syarî'ah* Perda nomor 7 tahun 1999 tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila di Kota Surabaya ini termasuk dalam kategori *al-maqâshid al-syar'iyah al-dharûriyyât* yakni sesuatu yang harus ada dalam mewujudkan kemaslahatan agama dan dunia, di mana apabila sesuatu tersebut tidak ada, maka kemaslahatan agama dan dunia akan terancam.

Simpulan

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1999 ini adalah Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk

³² Ibid.,169.

³³ Ibid.,543.

perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Perda ini mempunyai ketentuan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila, seperti yang tercantum dalam Bab 2 Pasal II yakni, di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya setiap orang dilarang menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila dan melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila. Sejak dibuat dan disahkan di tahun 1999 Perda Nomor 7 Tahun 1999 ini mengalami ketidak jalaran hukum. Dan baru benar-benar diterapkannya perda ini pada tahun 2012 hingga saat ini. Terbukti dari Pemerintah Kota Surabaya yang berhasil menutup lokalisasi Dolly pada pertengahan tahun 2014 lalu.

Maqâshid al-syarî'ah adalah tujuan dalam disyariatkan suatu hukum. Di dalam *maqâshid al-syarî'ah* terdapat lima kemaslahatan pokok. Dalam setiap peringkat terdapat hal-hal atau kegiatan yang bersifat penyempurnaan terhadap pelaksanaan tujuan syariat Islam. Peringkat tersebut adalah peringkat *dharûriyyat* (Primer), *hâjjiyât* (Sekunder), *tahsîniyyât* (tersier). Jika ditinjau dari *maqâshid al-syarî'ah* Perda Nomor 7 Tahun 1999 ini termasuk dalam kategori *hifzh al-dîn* dan *hifzh al-nasl* yang peringkatnya *dharûriyyât* (primer).

Daftar Rujukan

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum & Teori Peradilan*. Volume 1. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- Ali, Chaidir. *Filsafat Hukum*. Bandung: Memories Book, 1972.
- Departemen Agama RI. *al-Qur'an dan Terjemahannya*. Surabaya: Penerbit Mahkota, 2001.
- Diasmanto, Hermawan. "Menuju Kota Surabaya Bebas Prostitusi", <http://www.republika.co.id/berita/jurnalisme-warga>, "diakses pada" 09 Juni 2011.
- Djamil, Fathurrahman. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997.
- Djubaedah. *Pornografi & Pornoaksi Ditinjau dari Hukum Islam*. Jakarta: Perdana Media Grup, 2005.
- Farh, Amin. *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam Abu Ishaq Ibrahim al-Syatibi*. Semarang: Walisongo Press, 2008.
- Jumantoro, Totok. *Kamus Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2005.
- Kartono, Kartini. *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

- Maskur. *Wawancara*. Surabaya, 31 Desember 2015.
- Mawardi, Ahmad Imam. *Fiqh Minoritas*. Yogyakarta: LKis Group, 2012.
- Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Perda Nomor 7 Tahun 1999.
- Rumianto. *Wawancara*. Surabaya, 14 Maret 2016.
- Shidiq, Sapiudin. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Syam, Nur. *Agama Pelacur*. Yogyakarta: Lkis, 2010.
- Thahir, Halil. *Ijtihad Maqâshidi*. Yogyakarta: LKis Pelangi Aksara, 2015.
- Yakub, M. “Prostitusi di Indonesia”, http://id.m.wikipedia.org/wiki/Prostitusi_di_Indonesia. diakses pada 08 Juli 2014.