

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Karang Asih adalah sebuah Desa yang berada diwilayah Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi Propinsi Jawa Barat, letaknya di daerah daratan dengan ketinggian tanah kurang lebih 300 Meter di atas permukaan laut dan luas wilayah daerah Desa 224.467 Ha dengan jumlah RW (Rukun Warga) 9 dan jumlah RT (Rukun Tetangga) sebanyak 41.

Adapun daerah-daerah yang membatasinya ialah sebelah Selatan Desa Karang Asih dibatasi dengan Desa Cikarang Kota, sebelah Barat dibatasi dengan Desa Karang Raharja, sebelah Utara dibatasi dengan Desa Sukaraya, sebelah timur dibatasi dengan Desa Kali Jaya. Penduduk Desa Karang Asih yang terdaftar pada data terakhir pada bulan April tahun 2004 berjumlah 30.007 jiwa, dengan rincian laki-laki berjumlah 15.695 jiwa, dan perempuan berjumlah 14.312 jiwa. Mata pencaharian penduduk Desa Karang Asih sebagian besar dalam bidang wiraswasta. Adapun rinciannya adalah 10 % Pegawai Negeri Sipil/PNS, 30 % Buruh Pabrik/Karyawan, 40 % Wiaraswasta, 1 % Petani, dan lain-lain sebanyak 19 %. Sedangkan agama yang mereka anut adalah 90 % memeluk agama Islam, sebab tidak sedikit juga para pendatang dari negeri lain yang menetap di wilayah Desa Karang Asih seperti dari Cina, India, dan dari negara lainnya.

Desa Karang Asih merupakan suatu Desa yang berada di wilayah Kecamatan Cikarang Utara, yang letaknya tidak jauh dari kawasan industri besar seperti kawasan Lippo Cikarang, kawasan Jababeka I, kawasan Jababeka II, kawasan Ejip, dan kawasan Hyundai. Terlebih lagi wilayah Desa Karang Asih sangat dekat dengan pasar serta terminal yang cukup besar serta Plaza yang sangat strategis, sehingga suasana tersebut dimanfaatkan oleh masyarakat setempat dan bahkan tidak sedikit pendatang yang membuka warung makanan dan minuman yang terkenal dengan nama warung kopi.

Pemerintah Desa Karang Asih memberikan izin kepada masyarakat untuk membuka warung tersebut, tetapi izin yang diberikan pemerintah Desa Karang Asih banyak diselewengkan penggunaannya. Diantara mereka yang menyelewengkan izin tersebut dipergunakan sebagai tempat perjudian.

Menurut Bapak Lurah Desa Karang Asih beserta aparatnya, perjudian yang berada di wilayah Desa Karang Asih adalah ilegal (tidak terdaftar), dalam arti tidak terdaftar dipemerintahan Desa Karang Asih. Namun banyaknya perjudian dapat diketahui melalui keterangan-keterangan dari masyarakat dan melalui daftar hadir para pemilik warung dalam pembinaan perjudian di Desa Karang Asih. Jumlah keseluruhannya berjumlah 7 warung (Wawancara, 01 Maret 2004).

Perjudian adalah sebuah nama yang diberikan untuk perbuatan yang didalamnya terlibat beberapa orang dalam suatu permainan. Permainan ini sudah dikenal sejak jaman dahulu yang dilakukan oleh orang-orang Arab Jahiliyah, siapapun yang telah dewasa dan hidup dalam lingkungan masyarakat serta normal

maka dia akan tahu tentang perjudian. Sekalipun demikian terdapat aneka batasan untuk memberikan arti terhadap gejala sosial yang dinamakan perjudian ini.

Perjudian adalah salah satu bentuk penyakit masyarakat yang harus dihentikan penyebarannya, tanpa mengabaikan usaha dan perbaikannya. Perjudian berlangsung dalam sejarah manusia yang panjang, karena berkaitan dengan penyebab gejala ini terus dari masa kemasa sebagai gejala sosial yang “abadi”, sehingga untuk memahaminya perlu didekati dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Ibrahim Hosen (1987:24-25), judi (maisir) dalam bahasa Arab mengandung beberapa pengertian diantaranya ialah: lunak, tunduk, keharusan, mudah, gampang, kaya, dan membagi-bagi. Ada yang mengatakan bahwa kata maisir berasal dari kata *Yasaro* (يسر) yang artinya keharusan. Makna ini mengingatkan kita kepada adanya keharusan bagi siapa yang kalah dalam bermain maisir/judi untuk menyerahkan sesuatu yang dipertaruhkan kepada pihak yang menang.

Ada yang mengatakan bahwa maisir berasal dari kata *Yusrun* (يسر) yang artinya mudah, dengan analisa bahasa karena maisir/judi merupakan upaya dan cara untuk mendapatkan rizki dengan mudah, tanpa susah payah. Analisa ini menurut hemat saya tidak tepat, sebab untuk menang dalam permainan maisir/judi adalah tidak mudah. Ada juga yang mengatakan kata maisir berasal dari kata *Yasaar* (يسار) yang artinya kaya, dengan analisa bahasa karena dengan permainan itu akan menyebabkan pemenangnya akan menjadi kaya. Ada pula

yang berpendapat bahwa kata maisir berasal dari kata *Yasrun* (يسر) yang artinya membagi-bagi daging unta.

Imam al-Azhari mengatakan bahwa maisir artinya adalah unta yang mereka pertaruhkan. Dinamakan maisir karena unta itu dibagi-bagikan menjadi beberapa bagian. Dalam bahasa Arab maisir sering juga disebut qimar jadi maisir dan qimar artinya sama. Qimar sendiri asal artinya taruhan/perlombaan.

Menurut Prof. Dr. TM. Hasby Ash Shiddieqy sebagaimana dikutip oleh Nazar Bakry (1994:75) bahwa: "Maisir pada asal bahasa ialah, berqimar dengan anak panah, baik untuk mencari siapa yang mempunyai nasib baik, berbahagia ataupun siapa yang tidak bernasib baik, mendapat bagian sedikit ataupun tidak mendapat apa-apa".

Dari uraian di atas jelaslah bahwa bagi tiap-tiap macam judi selalu ada untung rugi atau unsure klah dan menang baik dengan jalan taruhan yang lain. Maka dapatlah diambil kesimpulan bahwa segala macam permainan dengan mempergunakan alat-alat yang mencari untung rugi dinamakan judi.

Adapun macam-macam perjudian yang berkembang di Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi menurut Bapak Lurah beserta aparatnya ialah : judi togel dan judi kartu. Untuk judi togel seorang penjudi sebelum memasang angka baik itu yang empat hurup maupun yang dua hurup (buntut) bisaanya mereka melakukan semedi (ngimpo) ditempat-tempat yang sekiranya dianggap keramat, kemudian hasil dari semedi (ngimpo) itu dicocokkan dengan petunjuk yang dikeluarkan oleh bandar berupa selebar kertas yang didalamnya memuat gambar dan kode-kode rahasia. Lain halnya dengan judi

kartu, dalam judi kartu sebelum bermain para penjudi bisaanya berkumpul terlebih dahulu di salah satu warung yang kemudian mereka jadikan sebagai tempat untuk bermain judi (Wawancara, 01 Maret 2004).

Sedangkan unsur-unsur yang merupakan syarat formal untuk dinamakan judi menurut H.S. Muchlis ada dua, yaitu :

1. Harus ada dua pihak, yang masing-masing terdiri dari satu orang atau lebih, yang beratruih: yang menang (penebak tepat atau pemilih nomor yang cocok) dibayar oleh yang kalah menurut perjanjian dan rumusan tertentu.
2. Menang atau kalah dikaitkan dengan kesudahan suatu peristiwa yang berada di luar kekuasaan, di luar pengetahuan terlebih dahulu dari para petaruh (Nazar Bakry, 1994:83).

Judi adalah perbuatan setan, yaitu perbuatan yang keji yang harus di jauhi.

Mengenai hal ini Allah SWT berfirman dalam surat al-Maidah ayat 90-91 sebagai berikut :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رِجْسٌ مِّنْ عَمَلِ  
الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ { ٩٠ } إِنَّمَا يُرِيدُ الشَّيْطَانُ أَنْ يُوقِعَ بَيْنَكُمْ  
الْعَدَاةَ وَالْبَغْضَاءَ فِي الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ وَيُصَدِّكُمْ عَنْ ذِكْرِ اللَّهِ وَعَنِ الصَّلَاةِ  
فَهَلْ أَنتُمْ مُنْتَهُونَ { ٩١ }

*“Hai orang-orang yang beriman ! sesungguhnya minum-minuman keras, berjudi, berkorban untuk berhala, mengundi nasib dengan panah adalah perbuatan keji termasuk pekerjaan syetan. Sebab itu hendaklah kamu tinggalkan, supaya kamu beruntung (90). Sesungguhnya syetan itu benar-*

*benar hendak menjerumuskan kamu kedalam permusuhan dan saling membenci antara sesamamu melalui arak dan judi itu, dan menghalang-halangi kamu dari mengingat Allah dan mengerjakan shalat. Maukah kamu berhenti ? (91)"* (R.H.A. Soenarjo, dkk, 1985: 176-177).

Menurut Syekh Muhammad Abduh, pengarang tafsir Al-Manar, berpendapat bahwa judi yang diharamkan berdasarkan Nash Al-Qur'an hanyalah perjudian Arab, mengenai *Qimarul Mawaid/judi meja* keharamannya adalah berdasarkan qiyas demikian juga halnya dengan bentuk-bentuk perjudian yang terjadi pada masa-masa sekarang ini (Ibrahim Hosen, 1987:19).

Selanjutnya imam al-Ghazali menjelaskan seluruh permainan yang didalamnya terdapat unsur perjudian, maka permainan itu hukumnya haram. Al-Qur'an telah jelas menegaskan bahwa judi (maisir) itu adalah dosa besar dan termasuk pekerjaan setan (Nazar Bakry, 1994:70).

Allah SWT berfirman dalam surat al-Baqarah ayat 219 sebagai berikut :

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ قُلْ فِيهِمَا إِثْمٌ كَبِيرٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ  
وَإِثْمُهُمَا أَكْبَرُ مِنْ نَفْعِهِمَا

*"Mereka bertanya kepadamu tentang khamar dan judi. Katakanlah pada keduanya itu terdapat dosa besar dan beberapa manfaat bagi manusia tetapi dosa keduanya lebih besar dari manfaatnya"* (R.H.A. Soenarjo, dkk, 1985: 53 ).

Perjudian akan menyebabkan timbulnya permusuhan dan kebencian diantara para pelakunya juga akan menyebabkan mereka lalai dari ingat kepada

Allah SWT dan melaksanakan shalat bahkan akan mengakibatkan keretakan rumah tangga dan merupakan kesepakatan bahwa kehancuran perekonomian masyarakat adalah akibat ulah mereka yang menghabiskan waktu hanya untuk bersenang-senang mengikuti kemauan hawa nafsu.

Dalam peristiwa sosial dimasyarakat, praktek perjudian akan menyebabkan beberapa peristiwa yang negatif sebagaimana diungkapkan oleh Syekh Muhammad Abduh bahwa ada beberapa akibat yang ditimbulkan oleh perjudian antara lain: merusak pendidikan dan akhlak, melemahkan potensi akal pikiran, dan menelantarkan pertanian, perkebunan, industri, dan perdagangan yang merupakan sendi-sendi kemakmuran (Nazar Bakry, 1994:81).

Berdasarkan beberapa pernyataan tersebut di atas, bahwa praktek perjudian sangat berdampak negatif bagi agama, masyarakat maupun para pelaku judi itu sendiri. Oleh sebab itu perlu penanggulangan serius, yang bertujuan untuk memelihara ketertiban dan kerukunan hidup bersama.

Oleh karena itu, pemerintah Desa Karang Asih mengeluarkan Peraturan Desa Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Penanggulangan Perjudian Di Wilayah Desa Karang Asih, yang berdasarkan hasil rapat tanggal 13 Januari 2003 pemerintah Desa Karang Asih mengeluarkan kebijakan bahwa bagi para pemilik warung yang berada di wilayah Desa Karang Asih tidak boleh membuka warungnya sampai pada Jam 24:00 WIB.

Dan apabila pada jam tersebut masih terdapat warung yang belum tutup, dan didalamnya terdapat praktek perjudian, maka pemerintah Desa Karang Asih akan memberikan sanksi yang berupa :

1. Teguran, apabila para pemilik warung masih membuka warungnya pada Jam 24:00, dan didalamnya terdapat praktek perjudian.
2. Didenda sebesar Rp. 150. 000,- (*seratus lima puluh ribu rupiah*), apabila para pemilik warung tersebut pernah mendapat sanksi yang ke-1 (satu).
3. Akan dicabut surat izin usahanya, apabila para pemilik warung tersebut pernah mendapat sanksi yang ke-1 dan 2.

Kebijakan pemerintah Desa sangat berperan sekali dalam penanggulangan perjudian diwilayah Desa Karang Asih, karena dengan adanya praktek perjudian selain mengganggu nama baik Desa juga akan berpengaruh terhadap keamanan masyarakat sebab selain mereka bermain judi bisaanya mereka juga sambil minum-minuman keras.

Kebijakan pemerintah Desa Karang Asih bertujuan untuk menuju kearah kesejahteraan masyarakat yang aman, tentram tanpa adanya akibat-akibat yang ditimbulkan khususnya dampak negatif yang tidak diinginkan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apa saja kebijakan pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi dalam menanggulangi perjudian ?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi dalam menanggulangi perjudian ?
3. Apa faktor penunjang dan penghambat dalam menanggulangi perjudian di



wilayah Desa Karang Asih ?

4. Apa dampak pelaksanaan kebijakan pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi dalam menanggulangi perjudian ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kebijakan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi dalam menanggulangi perjudian.
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi dalam menanggulangi perjudian.
3. Untuk mengetahui faktor penunjang dan penghambat dalam menanggulangi perjudian di wilayah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi.
4. Untuk mengetahui dampak pelaksanaan kebijakan pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten Bekasi dalam menanggulangi perjudian

### **D. Kerangka Pemikiran**

Penanggulangan perjudian bukan masalah yang mudah untuk dilaksanakan, tetapi hal ini perlu beberapa pertimbangan dalam bertindak. Tindakan-tindakan tersebut harus bijaksana, jangan sampai hasil dari tindakan

tersebut merugikan beberapa pihak apalagi semua pihak.

Konsep kebijakan/kebijaksanaan atau policy dalam perpustakaan diartikan secara beraneka ragam dan tidak satupun definisi yang benar-benar memuaskan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi yang dikemukakan para pakar dipengaruhi oleh masalah-masalah tertentu yang ingin dikaji oleh para pakar analisis kebijakan yang bersangkutan. Disamping itu pendekatan atau kerangka berfikir yang digunakan oleh masing-masing pakar tersebut berbeda-beda.

Terkadang orang bingung dan tidak dapat membedakan antara kebijakan atau kebijaksanaan dan politik. Namun untuk memudahkannya kita harus selalu ingat bahwa istilah kebijakan atau kebijaksanaan itu dapat seyogyanya bisa itu dapat digunakan diluar konteks politik. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa kebijakan atau kebijaksanaan adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan, serta perilaku negara pada umumnya.

James Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai suatu pola tingkah laku yang terarah kepada tujuan dan diikuti oleh seseorang atau beberapa orang dalam menangani suatu masalah (Mary Grizes Kweit,dkk, 1986:207).

M. Irfan Islamy (2003:20) mengartikan bahwa, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu

demi kepentingan seluruh masyarakat.

Mengenai berbagai definisi ini, ada dua macam pandangan, antara lain :

- a. Pandangan pertama, adalah pendapat para ahli yang mengidentikan kebijakan pemerintah atau kebijakan negara dengan tindakan-tindakanyang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini cenderung untuk beranggapan bahwa semua yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya disebut sebagai kebijakan negara.
- b. Pandangan kedua, ialah pendapat para ahli yang memusatkan perhatiannya pada implementasi kebijaksanaan.

Menafsirkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kata kebijakan relatif lebih luas dari pada kata kebijaksanaan, yaitu bahwa : kebijaksanaan mengandung unsur baik, positif dan menguntungkan, sedangkan kata kebijakan dapat mencakup perbuatan baik, positif dan menguntungkan serta tidak baik, negatif dan tidak menguntungkan.

Adapun ciri-ciri kebijaksanaan negara adalah sebagai berikut :

- a. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak atau kebetulan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijakan pemerintah mungkin berbentuk positif dan mungkin

pula berbentuk negatif.

- d. Kebijakan bersangkut paut dengan apa senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. (Solichin Abdul Wahab, 2002:6)

Hasil akhir dari kebijakan adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat baik yang diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Beberapa faktor yang mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan atau kebijaksanaan adalah sebagai berikut :

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
- e. Adanya pengaruh dari masa lalu. (M. Irfan Islamy, 2003:25)

Sekarang timbul pertanyaan, mengapa banyak kebijaksanaan pemerintah tidak memperoleh/mempunyai dampak sebagaimana yang diharapkan. Tidak tercapainya tujuan kebijaksanaan tersebut dikarenakan adanya beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh M. Irfan Islamy (2003:117) adalah sebagai berikut :

Pertama, tersedianya sumber-sumber terbatas baik tenaga, biaya material, waktu dan sebagainya.

Kedua, kesalahan dalam pengadministrasian kebijaksanaan-kebijaksanaan

negara akan dapat mengurangi tercapainya dampak kebijaksanaan negara.

Ketiga, problema-problema publik seringkali timbul karena adanya pelbagai faktor, sedangkan kebijaksanaan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu dan sejumlah kecil faktor-faktor tersebut.

Keempat, masyarakat memberikan respon atau melaksanakan kebijaksanaan negara dengan cara-caranya sendiri sehingga dapat mengurangi dan menghilangkan dampaknya.

Kelima, adanya beberapa kebijaksanaan negara yang mempunyai tujuan bertentangan satu sama lain.

Keenam, adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri.

Ketujuh, banyaknya problema-problema publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas.

Kedelapan, terjadinya perubahan sifat permasalahan ketika kebijaksanaan sedang dirumuskan atau dilaksanakan.

Kesembilan, adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang telah ada.

Dengan demikian, jelaslah bahwa evaluasi kebijaksanaan (yang umumnya dinyatakan sebagai tahap akhir proses kebijaksanaan) merupakan pengukuran dengan menggunakan standar terhadap isi kebijaksanaan, hasil kebijaksanaan.

Miftah Thoha dan Gerald Caiden memberikan rumusan ruang lingkup studi kebijaksanaan publik sebagai berikut :

1. Adanya partisipasi masyarakat

2. Adanya kerangka kerja
3. Adanya strategi-strategi policy
4. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat
5. Adanya kelembagaan lebih lanjut kemampuan kebijaksanaan publik
6. Adanya isi dan evaluasinya (Rohidin Pranajaya, 1992:67).

Adapun berkenaan dengan masalah pelaksanaan hubungannya dengan kebijakan, William N. Dunn menyatakan bahwa implementasi kebijakan, lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk didalamnya mengeksekusi dan mengarahkan (George C. Edwards III, 2000:vii).

Sehubungan dengan hal tersebut, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sbatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Solichin Abdul Wahab, 2002:65).

Implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi hal tersebut disebabkan karena ia menyangkut tujuan dari diadakannya kebijakan tersebut (*policy goals*). Jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, hal tersebut berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan, dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan.

Secara real, pengaruh konteks implementasi kebijakan akan terlihat setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal itu menunjukkan bahwa proses pelaksanaan

kebijakan merupakan salah satu tahap penting dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan selanjutnya. Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya.

Mengenai pelaksanaan kebijakan, Hoogerwerf mengemukakan sebagai berikut :

Bahwa pelaksanaan kebijakan itu hampir selalu harus disesuaikan lagi. Hal itu disebabkan karena tujuan dirumuskan terlalu umum, saran tidak dapat diperoleh pada waktunya dan faktor waktu dipilih terlalu optimis, semua ini berdasarkan gambaran situasi yang kurang tepat. Dengan perkataan lain, pelaksanaan kebijakan didalam praktek sering menjadi suatu proses yang berbelit-belit yang menjurus kepada permulaan baru dari pada seluruh proses kebijakan atau menjadi buyar sama sekali (George C. Edward III, 2000:viii).

Kekurangan atau kesalahan suatu kebijakan bisaanya kan lebih diketahui setelah kebijakan itu dilaksanakan, begitu juga suksesnya pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari akibat yang ditimbulkan sebagai hasil pelaksanaan kebijakan.

Sehubungan dengan hal tersebut M. Irfan Islamy (2003:107) mengatakan bahwa suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

Adapun tahap-tahap dalam proses implementasi (variabel tergantung) adalah sebagai berikut :

1. Output-output kebijaksanaan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana.
2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut
3. Dampak nyata keputusan badan-badan pelaksana

4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut
5. Evaluasi terhadap sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar (atau upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan/isinya (Solichin Abdul Wahab, 2002:102).

George C. Edward III (2000:xi) menyatakan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila terdapat empat dimensi kritis atau variabel yang mendukung, yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi. Untuk menjelaskan masing-masing variabel tersebut ia menyatakan sebagai berikut :

- Pertama, dimensi komunikasi menunjukkan peranan penting sebagai acuan agar pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Berarti komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten.
- Kedua, dimensi sumber daya tidak hanya mencakup jumlah sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya manusia untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Hal ini dapat menjelaskan tesis bahwa sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektif.
- Ketiga, dimensi disposisi atau sikap pelaksana yang diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan kebijakan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang mereka kerjakan, tetapi mereka juga harus memiliki kemampuan untuk menerapkannya, serta mereka juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut.
- Keempat, struktur birokrasi merupakan dimensi terakhir yang mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan itu tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini ada dua karakteristik birokrasi yang umum, yaitu penggunaan dan sikap prosedur yang rutin, serta fragmentasi dalam pertanggungjawaban diantara berbagai unit organisasi.

Perjudian merupakan salah satu perbuatan munkar, sejalan dengan itu perbuatan munkar dalam keberadaannya harus dihapuskan sebab bertentangan



dengan ajaran Islam dan ini merupakan tanggungjawab kita sebagai umat Islam.

Rasulullah SAW bersabda :

مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْ مَا بِيَدِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ فَذَلِكَ أَضْعَافُ الْإِيمَانِ. (رواه مسلم)

*“Barang siapa diantara kamu melihat kemunkaran, maka gerakanlah tanganmu, jika kamu tidak mampu maka dengan lisanmu, dan jika kamu tidak mampu juga maka dengan hatimu, hal ini merupakan paling lemahnya iman”. (HR. Muslim).*

Hadits tersebut menegaskan, bahwa ketika melihat suatu kemunkaran (khususnya perjudian) perlu penanggulangan yang serius dengan ketiga alternatif tersebut di atas.

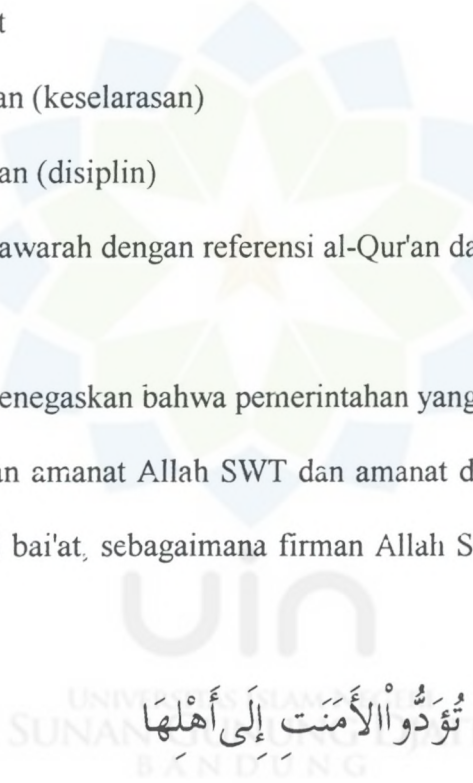
Kaitannya dengan penanggulangan perjudian, pemerintah harus menerapkan kebijakan secara presentatif, sebagaimana diungkapkan oleh Abdul Muin Salim (1995:171), bahwa pengambilan keputusan dan aktivitas politik harus mempunyai tujuan memelihara kesejahteraan dan keamanan masyarakat. Hal ini membuktikan bahwa kebijakan pemerintah Desa Karang Asih merupakan *Sadz al-Dzariah*, artinya menutup jalan untuk sampai kepada yang haram. Karena kebijakan pemerintahan Desa Karang Asih dalam menanggulangi perjudian tersebut merupakan salah satu cara untuk menghindarkan mafsadat yang dinashkan dan sudah tentu, dan merupakan *Fath al-Dzariah*, artinya membuka jalan sampai kepada yang halal, dalam diri pemerintahan Desa Karang Asih

berusaha membersihkan dari praktek perjudian.

Berdasarkan pernyataan di atas tampak, bahwa pemerintahan didalam mengambil suatu keputusan dan meranggulangi suatu masalah (praktek perjudian) harus berdasarkan dan berpegang teguh pada asas-asas (dasar-dasar) pemerintahan itu sendiri. Sebagaimana diungkapkan oleh Abdul Muin Salim (1995:306), asas-asas pemerintahan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Asas amanat
- b. Asas keadilan (keselarasan)
- c. Asas ketaatan (disiplin)
- d. Asas musyawarah dengan referensi al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW.

Asas pertama, menegaskan bahwa pemerintahan yang memiliki kekuasaan politik adalah merupakan amanat Allah SWT dan amanat dari rakyat yang telah memberikannya melalui bai'at, sebagaimana firman Allah SWT dalam surat An-Nisa ayat 58 :


  
 إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا

*"Sesungguhnya Allah SWT menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya"* (R.H.A. Soenarjo, dkk, 1985: 128).

Karena itu asas ini menghendaki agar pemerintah melaksanakan tugas-tugasnya dengan memenuhi hak-hak yang diatur dan dilindungi oleh hukum Allah SWT termasuk didalamnya amanat. Pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan untuk menanggulangi suatu kejahatan (Perjudian) itu juga merupakan amanat

yang harus dijalankan dengan baik.

Asas kedua, menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban mengatur masyarakat dengan membuat aturan-aturan hukum yang adil (keselarasan), maka dari itu penyelenggaraan pemerintahan harus berjalan di atas hukum, bukan atas dasar kehendak pemerintah sesuai dengan firman Allah SWT :

وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

*"Dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil". (R.H.A. Soenarjo, dkk, 1985: 128)*

Tentang kandungan arti ayat di atas, Ibnu Taimiyah berkata: "Tujuan diutusnya para Rasul Allah dan diturunkannya ayat suci adalah agar manusia bisa berlaku adil karena Allah dan menghormati hak-haknya.....jadi siapa yang menyimpang dari ajaran kitab suci itu, haruslah diluruskan dengan besi (kekerasan atau kekauatan) (Mohammad S. El Wa, 1983:129). Maka dari itu suatu pemerintahan didalam mengambil suatu keputusan/tindakan harus berlaku adil (selaras), dalam arti tidak merugikan salah satu pihak tertentu.

Asas ketiga, memberi penegasan bahwa selain rakyat harus mentaati hukum Allah dan Rasulnya, pemerintahpun wajib mentaati hukum-hukum yang terkandung dalam al-Qur'an dan as-Sunnah sewaktu memerintah, untuk itu perundang-undangan dan kebijakan politik yang diambil pemerintah harus sejalan dengan hukum agama dan tidak bertentangan dengannya.

Asas terakhir, menghendaki agar hukum perundang-undangan dan kebijakan politik ditetapkan melalui musyawarah diantara mereka yang berhak.

## **Hipotesis Kerja**

Apabila kebijakan pemerintah Desa Karang Asih baik dan dapat dikurangi oleh para pemilik warung dan masyarakat pada umumnya dalam hal menanggulangi perjudian, maka kebijakan tersebut akan mudah dilaksanakan. Apabila pelaksanaan kebijakan dapat berjalan efektif oleh Kepala Desa Karang Asih maka hambatan dan tantangan dalam menanggulangi perjudian akan relatif lancar dan sukses.

Apabila hambatan dan tantangan dalam pelaksanaan kebijakan dapat di atasi maka dampaknya (praktek perjudian) akan segera sirna.

## **E. Langkah-langkah Penelitian**

Dalam penelitian ini langkah-langkah yang digunakan adalah :

### **1. Metode Penelitian**

Metode dalam penelitian ini adalah metode deskriptif, metode deskriptif ialah metode yang digunakan dalam upaya memecahkan atau menjawab permasalahan yang ada pada masa sekarang (Winarno Surakhmad, 1990:139). Metode ini menjawab permasalahan sekaligus memecahkan masalah di Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten daerah tingkat II Bekasi mengenai kebijakan pemerintah Desa Karang Asih dalam menanggulangi perjudian.

### **2. Jenis Data**

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif yaitu data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan

prilaku yang diamati (Lexy J. Moleong, 2004:3). Adapun jenis data yang akan diteliti pada masalah ini, adalah sebagai berikut :

- a. Kebijakan Pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten daerah tingkat II Bekasi dalam menanggulangi perjudian
- b. Implementasi kebijakan Pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten daerah tingkat II Bekasi dalam menanggulangi perjudian
- c. Faktor penunjang dan penghambat yang dihadapi dalam menanggulangi perjudian di Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten daerah tingkat II Bekasi
- d. Dampak pelaksanaan kebijakan pemerintah Desa Karang Asih Kecamatan Cikarang Utara Kabupaten daerah tingkat II Bekasi dalam menanggulangi perjudian.

### 3. Sumber Data

- a. Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh dari responden melalui wawancara, dalam hal ini yang menjadi responden sebanyak 25 orang, terdiri dari aparat Desa sebanyak 5 orang, pemilik warung judi sebanyak 4 orang, dan masyarakat Desa Karang Asih sebanyak 15 orang.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan dokumentasi.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara atau interview, dalam mengumpulkan data mengenai

kebijakan pemerintah Desa Karang Asih, maka dengan dilakukan teknik wawancara atau interview, dalam arti suatu metode pengumpulan data yang mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden, dengan bercakap-cakap berhadapankah dengan orang tersebut (Koentjaraningrat, 1991:129). Teknik wawancara ini diajukan pada kepala Desa Karang Asih beserta aparatnya, dan masyarakat Desa Karang Asih.

- b. Observasi, yaitu dengan pengamatan terhadap objek penelitian guna mengetahui permasalahan yang ada.
- c. Dokumentasi, yaitu melalui buku-buku, laporan serta dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.

#### 5. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya. Data tersebut banyak sekali, kira-kira segudang. Setelah dibaca, dipelajari, dan ditelaah, maka langkah berikutnya ialah mengadakan *reduksi data* yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya. Langkah selanjutnya adalah

*menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorisasikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori itu dilakukan sambil membuat koding. Tahap akhir dari analisis data ini ialah mengadakan pemeriksaan keabsahan data* (Lexy J. Moleong, 2004:190).

