

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas kebawah.

Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi reward dan sanctions. Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.¹

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya Dye

¹ Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 20.

mengatakan bahwa “apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah”.² Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Di samping itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut. Dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya kebijakan mencakup pertanyaan: *what, why, who, where,* dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil, dan dilaksanakan.

Di samping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dengan yang dimaksud. Pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya.³

2. Pengertian Kebijakan Publik

Sebagai suatu konsep, secara sederhana bisa menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang

² Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Prentice Hall, 2015), 113.

³ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 166.

ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya. Bila melihat konsep dari kebijakan publik tersebut, kebijakan memiliki makna atau arti yang luas tergantung bagaimana melihat atau mendeskripsikannya, beberapa ahli mendefinisikan bahwa kebijakan publik berupa serangkaian tindakan atau kegiatan, maupun keputusan yang dilakukan pemerintah atau mendeskripsikannya dengan cara yang berbeda-beda.

Perbedaan deskripsi dari kebijakan publik ini dapat dilihat dari bagaimana para ahli mendefinisikan kebijakan publik itu sendiri, seperti halnya Richard Rose yang menyatakan kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri, hingga Thomas R. Dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).⁴

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Di samping itu kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Implikasi pengertian dari pandangan ini bahwa kebijakan publik, yakni:

⁴ Ismail Nawawi, *Public Policy* (Surabaya: ITS Press, 2014), 8.

- a. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
- b. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait.
- c. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
- d. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa.⁵

Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan lembaga inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.⁶

⁵ James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York NJ: Holt Reinhartwinston, 2010), 13.

⁶ Muhlis Madani, *Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 36.

Apabila terjadi suatu perubahan kebijakan publik, perubahan tersebut dilakukan lebih bersifat tambal sulam dibandingkan dari pada bersifat revolusioner. Dalam bentuknya yang realistis kebijakan publik sering kali hanya disempurnakan dan jarang dilakukan pergantian.⁷

3. Bentuk dan Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan publik dibuat oleh lembaga publik atau seseorang yang memiliki otoritas dalam hal ini secara umum adalah pemerintah. Kebijakan publik tersebut adalah keputusan yang dibuat setelah adanya isu atau permasalahan pada masyarakat dengan isu-isu atau problem tertentu. Menurut Riant Nugroho dalam *public policy* secara generik terdapat empat bentuk kebijakan publik yakni:

a. Kebijakan formal

Kebijakan formal ialah keputusan-keputusan yang dikodifikasikan atau disusun secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Seperti yang pernah dijelaskan sebelumnya tidak semua kebijakan publik yang sudah diformalkan identik dengan hukum, meskipun suatu kebijakan masih bersifat hierrarkis. Kebijakan formal seperti gambar yang di atas dikelompokkan menjadi tiga bagian yakni perundang-undangan, hukum, dan regulasi.⁸

⁷ Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2014), 130.

⁸ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik* (Jakarta: PT Elex Media Kompatindo, 2016), 136.

- b. Kebiasaan umum lembaga lembaga publik yang sudah diterima bersama (konvensi)

Kebijakan ini biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik yakni upacara rutin, SOP-SOP tidak tertulis, maupun tertulis tetapi tidak diformalkan. Ada beberapa konvensi yang ditumbuhkan dari aktor organisasi publik, sebagai contoh pidato presiden tanggal 16 agustus, selain itu ada konvensi yang ditumbuhkan dari publik sendiri yakni selamatan pada 17 Agustus, selamatan atas kejadian yang berkenaan dengan kelembagaan publik.⁹

- c. Pernyataan pejabat publik dalam forum publik

Bentuk yang ketiga adalah pernyataan pejabat publik dalam forum publik. Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimnnya, jadi dalam hal ini, pejabat publik memang dituntut bijaksana dalam mengemukakan pernyataan-pernyataannya.

- d. Perilaku pejabat publik

Bentuk yang terakhir yakni perilaku pejabat publik dan memang yang menjadi paling jarang diangkat sebagai isu kebijakan publik, tapi perlu diketahui dalam praktek setiap perilaku dari pejabat publik akan ditiru oleh rakyatnya. Sebagai contoh perilaku korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah akan mengembangkan perilaku

⁹ Ibid., 146.

korup di daerahnya karena korupsi dianggap sebagai kebijakan publik secara konvensional.

Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula. Menurut Winarno ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni:

- a. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- b. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- c. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.¹⁰

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*,

¹⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, dan Proses* (Yogyakarta: Medpress, 2017), 31.

maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Fungsi Implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu outcome.¹¹ Dalam kamus Webster, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, di mana *to implement berarti to provide means for carrying out: to give practical effect to* (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan: menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).¹²

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

¹¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2017), 63.

¹² *Ibid.*, 64.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain. Secara khusus kebijakan publik sering dipahami sebagai keputusan pemerintah.¹³

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.¹⁴

¹³ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik*, 25.

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik*, 64.

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Jadi Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek *to implement* (untuk pelaksana) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). Maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Biasanya dalam bentuk perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

5. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk

menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.¹⁵

¹⁵ Ibid., 71-73.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu:

a. Komunikasi

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

b. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

c. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

d. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta. Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6) Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.¹⁶

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Joko Widodo, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;

¹⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, dan Proses*, 52-54.

- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- e. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.¹⁷

Menurut Joko Widodo, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

¹⁷ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik* (Jakarta. Bayumedia, 2018), 13.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi di antara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.¹⁸

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang

¹⁸ Ibid., 15-17.

dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu:

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, di mana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan di mana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat di antara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.¹⁹

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

¹⁹ Ibid., 19.

Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

6. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan Publik

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu:

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas

yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.

- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.²⁰

B. Sosial Ekonomi

1. Pengertian Sosial Ekonomi

Pengertian sosial ekonomi jarang dibahas secara bersamaan. Pengertian sosial dalam ilmu sosial menunjuk pada objeknya yaitu masyarakat. Sedangkan pada departemen sosial menunjukkan pada kegiatan yang ditunjukkan untuk mengatasi persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dalam bidang kesejahteraan yang ruang lingkup pekerjaan dan kesejahteraan sosial.

Kata sosial berasal dari kata Latin “*socius*” yang dalam bahasa Inggris “*society*” yang berarti ‘kawan’. Maksud kawan di sini adalah mereka (orang-orang) yang ada di sekitar, yakni yang tinggal dalam satu lingkungan tertentu dan mempunyai sifat saling mempengaruhi.²¹

Sementara itu, istilah ekonomi berasal dari bahasa Yunani “*oikos*” yang artinya rumah tangga dan “*nomos*” yang artinya mengatur. Jadi secara harfiah ekonomi berarti cara mengatur rumah tangga. Seiring

²⁰ Erma Ana, *Implementasi Kebijakan* (Surabaya: Fakultas Ushuluddin IAIN, 2013), 37.

²¹ Yuyun Wahyuni, *Dasar-dasar Statistika Diskriptif* (Jakarta: Nuha Medika Press, 2012), 60.

dengan perkembangan dan perubahan yang terjadi di masyarakat, pengertian dan konteks dari istilah ekonomi menjadi lebih luas. Ekonomi juga sering diartikan sebagai cara manusia memenuhi kebutuhan sehari-hari.²²

Sosial memiliki artian segala sesuatu yang berhubungan dengan masyarakat, sedangkan ekonomi memiliki artian ilmu yang mempelajari tentang perilaku manusia, dan segala sesuatunya yang berhubungan dengan kegiatan produksi, distribusi, dan konsumsi. Sosial ekonomi memiliki artian sebagai segala sesuatu hal yang berhubungan dengan tindakan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Keadaan dan kondisi sosial ekonomi setiap orang memiliki tingkatan yang berbeda-beda. Ada yang memiliki kondisi sosial ekonomi rendah, sedang, dan tinggi.

Menurut Soerjono Soekanto, “sosial ekonomi adalah posisi seseorang dalam masyarakat berkaitan dengan orang lain dalam arti lingkungan pergaulan, prestasinya, dan hak-hak serta kewajibannya dalam hubungannya dengan sumber daya”.²³ Kondisi sosial ekonomi adalah kedudukan atau posisi seseorang dalam kelompok manusia yang ditentukan oleh jenis aktivitas ekonomi, pendapatan tingkat pendidikan, jenis rumah tinggal, dan jabatan dalam organisasi. Dalam suatu kelompok masyarakat, terutama masyarakat yang heterogen, kondisi ekonomi sosialnya cenderung lebih beragam jika dibandingkan dengan masyarakat yang strukturnya homogen. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan

²² Hamid Hasan, *Ilmu Sosial Dasar* (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), 336.

²³ Soerjono Soekanto, *Sosial Ekonomi dalam Masyarakat* (Yogyakarta: UNY, 2017), 92.

bahwa status sosial ekonomi adalah sesuatu keadaan atau kedudukan yang di dapat anggota masyarakat secara sosial dalam posisi tertentu akibat dari konsekuensi keadaan sosial dan ekonomi dalam struktur masyarakat sebagai sesuatu yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya.²⁴

Sosial ekonomi dapat juga diartikan sebagai suatu keadaan atau kedudukan yang diatur secara sosial dan menetapkan seseorang dalam posisi tertentu dalam struktur masyarakat. Pemberian posisi ini disertai pula seperangkat hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sipembawa status misalnya, pendapatan, dan pekerjaan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan kondisi sosial ekonomi dalam penelitian ini adalah kedudukan atau posisi seseorang dalam masyarakat yang berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, kepemilikan aset rumah tangga, dan pemenuhan kebutuhan keluarga. Dengan demikian, keempat hal tersebut mempengaruhi tingkat sosial ekonomi masyarakat yang juga menentukan tinggi rendahnya status seseorang dalam masyarakat.

2. Faktor-faktor yang Menentukan Kondisi Sosial Ekonomi

Sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, manusia dilahirkan memiliki posisi dan kedudukan yang sama di mata-Nya. Namun kenyataan yang ada di dalam masyarakat tidaklah demikian. Kondisi sosial ekonomi seseorang di masyarakat berbeda sesuai status dan perannya. Menurut Nasution, “tingkat status sosial ekonomi dilihat atau diukur dari pekerjaan

²⁴ Abdulsyani, *Sosiologi Skematika: Teori dan Terapan* (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), 86.

orang tua, penghasilan dan kekayaan, tingkat pendidikan orang tua, keadaan rumah dan lokasi, pergaulan dan aktivitas sosial”.²⁵

Dalam penelitian ini akan dibatasi pada empat faktor, yaitu faktor tingkat pendidikan, pendapatan/penghasilan keluarga, keadaan rumah, dan pemenuhan kebutuhan keluarga/pengeluaran keluarga.

a. Tingkat pendidikan

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 1 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada dasarnya jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan.²⁶ Pendidikan sendiri menurut UU RI Nomor 20 Tahun 2003 adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Pendidikan adalah aktivitas dan usaha untuk meningkatkan kepribadian dengan jalan membina potensi-potensi pribadinya yaitu rohani (pikir, cipta, rasa, dan hati nurani) serta jasmani (panca indera dan keterampilan-keterampilan).

Pendidikan sangatlah penting peranannya dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan memiliki pendidikan yang cukup maka

²⁵ Nasution, *Sosiologi Pendidikan* (Bandung: Jemmars, 2014), 52.

²⁶ Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003. *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. (Jakarta: Cemerlang, 2003), 76.

seseorang akan mengetahui mana yang baik dan mana yang dapat menjadikan seseorang menjadi berguna baik untuk dirinya sendiri maupun untuk orang lain yang membutuhkannya. Dapat juga dikatakan tujuan pendidikan adalah sebagai bekal untuk mempersiapkan masa depan seseorang agar berguna bagi dirinya sendiri maupun bagi orang lain. Tujuan Pendidikan Nasional sendiri menurut UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 3 tentang SISDIKNAS, Pendidikan bertujuan untuk “Mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap, dan bertanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan”.²⁷

Demi mencapai tujuan pendidikan sesuai amanat Undang-Undang tersebut, maka dilaksanakanlah proses pendidikan yang melalui beberapa jalur baik jalur pendidikan formal (pendidikan sekolah) maupun pendidikan non formal (pendidikan luar sekolah). Dalam jalur pendidikan formal sendiri terdapat beberapa jenjang pendidikan sekolah yang terdiri dari, pendidikan prasekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.

b. Pendapatan/penghasilan keluarga

Pendapatan adalah jumlah pendapatan yang diterima oleh para anggota masyarakat untuk jangka waktu tertentu sebagai balas jasa atas

²⁷ Ibid., 34.

faktor-faktor produksi yang mereka sumbangkan dalam turut serta membentuk produk nasional. Jumlah pendapatan yang dimiliki oleh seseorang akan turut mempengaruhi status sosialnya terutama dalam masyarakat yang matrealistis dan tradisionalis yang sangat menghargai status sosial ekonomi yang tinggi terhadap kekayaan.

Menurut Reksoprayitno, pendapatan atau *income* adalah uang yang diterima oleh seseorang dan perusahaan dalam bentuk gaji, upah, sewa bunga, dan laba termasuk juga beragam tunjangan, seperti kesehatan dan pensiun.²⁸ Ada 3 kategori pendapatan yaitu:

- 1) Pendapatan berupa uang yaitu segala penghasilan berupa uang yang sifatnya reguler dan yang diterima biasanya sebagai balas jasa atau kontra prestasi.
- 2) Pendapatan berupa barang adalah segala pendapatan yang sifatnya regular dan biasa, akan tetapi selalu berbentuk balas jasa dan diterima dalam bentuk barang dan jasa.
- 3) Pendapatan yang bukan merupakan pendapatan adalah segala penerimaan yang bersifat transfer redistributive dan biasanya membuat perubahan dalam keuangan rumah tangga.²⁹

Pendapatan keluarga adalah jumlah penghasilan riil dari seluruh anggota keluarga yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan bersama maupun perseorangan dalam sebuah keluarga. Pendapatan keluarga merupakan balas karya atau jasa atau imbalan yang diperoleh

²⁸ Soediyono Reksoprayitno, *Ekonomi Makro* (Yogyakarta: BPFU UGM, 2012), 63.

²⁹ Bambang Swasto Sunuharjo, *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok* (Jakarta: Yayasan Ilmu Sosial, 2014), 26.

karena sumbangan yang diberikan dalam kegiatan produksi. Secara konkritnya pendapatan keluarga berasal dari:

- 1) Usaha itu sendiri, misalnya berdagang, bertani, membuka usaha sebagai wiraswastawan.
- 2) Bekerja pada orang lain, misalnya sebagai pegawai negeri atau pegawai swasta.
- 3) Hasil dari pemilihan, misalnya tanah yang disewakan dan lain-lain. Pendapatan bisa berupa uang maupun barang misalnya berupa santunan baik berupa beras, fasilitas perumahan, dan lain-lain. Pada umumnya pendapatan manusia terdiri dari pendapatan nominal berupa uang dan pendapatan riil berupa barang.³⁰

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pendapatan keluarga adalah penghasilan berupa uang yang diterima seluruh anggota keluarga sebagai balas jasa dari sebuah kegiatan selama satu bulan dalam satuan rupiah. Jumlah pendapatan yang diterima oleh setiap orang akan berbeda karena perbedaan kegiatan sehari-hari yang dilakukan oleh orang tersebut. Pendapatan yang diterima oleh penduduk akan dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang dimilikinya. Dengan pendidikan yang tinggi mereka akan memperoleh kesempatan yang lebih luas untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik disertai pendapatan yang lebih besar. Sedangkan bagi penduduk yang berpendidikan rendah akan mendapat pekerjaan dengan pendapatan yang kecil.

³⁰ T. Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Mikro* (Yogyakarta: Kanisius, 2013), 62.

Dari keterangan di atas dapat dikatakan bahwa pendapatan juga sangat berpengaruh terhadap tingkat ekonomi seseorang. Apabila seseorang mempunyai pendapatan yang tinggi, maka dapat dikatakan bahwa tingkat ekonominya juga tinggi. Di samping memiliki penghasilan pokok, setiap keluarga biasanya juga memiliki penghasilan lain yang meliputi penghasilan tambahan dan penghasilan insidental.

c. Keadaan rumah

Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Kemudian pengertian lain dari rumah adalah sebuah bangunan, tempat manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Jadi dapat dikatakan bahwa jika rumah atau tempat tinggal adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal manusia untuk beraktivitas dan melangsungkan kehidupannya.

Menurut pengertiannya, aset adalah sumber ekonomi yang diharapkan memberikan manfaat di kemudian hari. Jadi, aset rumah tangga adalah jumlah kekayaan yang dimiliki oleh keluarga dalam bentuk sumber ekonomi yang memberikan manfaat. Menurut Mulyanto Sumardi, untuk mengukur tingkat ekonomi seseorang dari rumahnya, dapat dilihat dari:

- 1) Status rumah yang ditempati, bisa rumah sendiri, rumah dinas, menyewa, menumpang pada saudara, atau ikut orang lain.

- 2) Kondisi fisik bangunan, dapat berupa rumah permanen, kayu dan bambu. Keluarga yang keadaan sosial ekonominya tinggi pada umumnya menempati rumah permanen, sedangkan keluarga yang keadaan sosial ekonominya menengah kebawah menggunakan semi permanen atau tidak permanen.
- 3) Besarnya rumah yang ditempati, semakin luas rumah yang ditempati pada umumnya semakin tinggi tingkat sosial ekonominya.

Deliarnov mendefinisikan tiga fungsi utama yang terkandung dalam sebuah rumah tempat bermukim, yaitu:

- 1) Rumah sebagai penunjang identitas keluarga (*identity*) yang diwujudkan pada kualitas hunian atau perlindungan yang diberikan oleh rumah. Kebutuhan akan tempat tinggal dimaksudkan agar penghuni dapat memiliki tempat berteduh guna melindungi diri dari iklim setempat.
- 2) Rumah sebagai penunjang kesempatan (*opportunity*) keluarga untuk berkembang dalam kehidupan sosial budaya dan ekonomi atau fungsi pengemban keluarga. Kebutuhan berupa akses ini diterjemahkan dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan kemudahan ke tempat kerja guna mendapatkan sumber penghasilan.
- 3) Rumah sebagai penunjang rasa aman (*security*) dalam arti terjaminnya keadaan keluarga di masa depan setelah mendapatkan rumah. Jaminan keamanan atas lingkungan perumahan yang

ditempati serta jaminan keamanan berupa kepemilikan rumah dan lahan.³¹

Rumah dapat mewujudkan suatu tingkatan sosial ekonomi bagi keluarga yang menempati. Apabila rumah tersebut berbeda dalam hal ukuran dan kualitas rumah. Rumah dengan ukuran besar, permanen dan milik pribadi dapat menunjukkan bahwa kondisi sosial ekonominya tinggi, berbeda dengan rumah yang kecil, semi permanen dan menyewa menunjukkan bahwa sosial ekonominya rendah.

d. Pemenuhan kebutuhan keluarga/pengeluaran keluarga

Pemenuhan kebutuhan atau pengeluaran setiap keluarga dengan keluarga yang lain tidaklah sama dan selalu berbeda-beda. Keluarga dengan jumlah anggota yang besar, pengeluarannya berbeda dengan keluarga yang anggota keluarganya sedikit. T. Gilarso mengemukakan, bahwa besarnya jumlah pengeluaran keluarga tergantung dari hal-hal seperti:

- 1) Besarnya pendapatan keluarga yang tersedia (setelah dipotong pajak dan potongan-potongan lain);
- 2) Besarnya keluarga dan susunannya (jumlah anak dan umur anak);
- 3) Taraf pendidikan dan status sosial dalam masyarakat;
- 4) Lingkungan sosial ekonomi (desa, kota kecil, kota besar);
- 5) Agama dan kebiasaan (hari raya, tahun baru);
- 6) Musim (panen/paceklik, masa ujian/pendaftaran sekolah);

³¹ Deliarnov, *Pengantar Ekonomi Makro* (Jakarta: Penerbit Universitas, 2015), 45.

- 7) Kebijakan dalam mengatur keuangan keluarga;
- 8) Pengaruh psikologi (iklim yang menarik, mode-mode baru, pandangan masyarakat tentang apa yang menaikkan gengsi);
- 9) Harta kekayaan yang dimiliki (tanah, rumah, uang).³²

C. Pendidikan Keagamaan

1. Pengertian Pendidikan Keagamaan

Suryosubroto mengatakan bahwa “pendidikan adalah terjemahan dari bahasa Yunani, *paedagogie* asal katanya, *pais*, yang artinya anak dan *againe* yang terjemahannya membimbing”.³³ Dengan demikian, *paedagogie* berarti bimbingan yang diberikan kepada anak. Pendidikan berarti usaha yang dijalankan oleh seseorang atau kelompok untuk memengaruhi seseorang atau kelompok lain agar menjadi dewasa atau mencapai tingkat hidup dan penghidupan yang lebih tinggi dalam arti mental.

Menurut Ahmad Tafsir, pendidikan adalah proses pembentukan kecakapan-kecakapan fundamental secara intelektual dan emosional ke arah alam dan sesama manusia.³⁴ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, pendidikan adalah proses pembinaan yang akan mengarahkan kepada manusia kepada kehidupan yang baik dan yang menyangkut derajat kemanusiaan sesuai dengan kemampuan dasar (fitrah) dan kemampuan ajarannya (berpengaruh dari luar).

³² Ibid.,63.

³³ Suryosubroto, *Proses Belajar Mengajar di Sekolah* (Jakarta: Rineka Cipta, 2017), 271.

³⁴ Ahmad Tafsir, *Metodologi Pengajaran Agama Islam* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014). 112.

Berdasarkan definisi di atas terlihat jelas bahwa secara umum pendidikan adalah usaha sadar yang dilakukan oleh pendidik kepada anak didik dengan tujuan mendewasakan anak didik tersebut, sehingga mencapai pada kedewasaan yang di inginkan. Pengertian pendidikan sebagaimana yang lazim dipahami pada masa sekarang ini, belum terdapat pada jaman Nabi. Akan tetapi usaha dan kegiatan yang dilakukan oleh nabi dalam menyampaikan seruan agama dengan berdakwah, menyampaikan ajaran, memberi contoh, melatih keterampilan berbuat, member motivasi dan menciptakan lingkungan social yang mendukung pelaksanaan ide pembentuk pribadi muslim itu, telah mencakup arti pendidikan dalam pengertian sekarang.

Keagamaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata agama yang diambil awalan ke-an akhiran -an, mempunyai pengertian yang berhubungan dengan agama.³⁵ Dengan kata lain keagamaan adalah sistem, prinsip kepercayaan kepada Tuhan dengan ajaran dan kewajiban yang bertalian dengan kepercayaan itu.

Pendapat Asmaun Sahlan, bahwa pendidikan Islam adalah pendidikan fitrah manusia. Disebabkan Islam adalah fitrah maka segala perintah, larangan, dan kepatuhannya dapat mengantarkan mengetahui fitrah ini.³⁶ Pendidikan keagamaan ialah usaha berupa bimbingan dan asuhan terhadap anak didik supaya kelak setelah selesai pendidikannya

³⁵ Asri Budiningsih, *Pembelajaran Moral Berpijak pada Karakteristik Peserta Didik dan Budayanya* (Jakarta: Rineka Cipta, 2014), 18.

³⁶ Asmaun Sahlan, *Religiusitas Perguruan Tinggi: Potret Pengembangan Tradisi Keagamaan di Perguruan Tinggi Islam* (Malang: UIN-Maliki Press, 2012), 43.

dapat memahami dan mengamalkan ajaran-ajaran agama Islam serta menjadikannya sebagai *way of life* (jalan hidup). Usaha yang menitik beratkan pada pembentukan kepribadian anak yang sesuai dengan ajaran Islam, agar kelak menjadi manusia yang cakap dalam menyelesaikan tugas hidupnya yang di ridhoi Allah SWT, sehingga terjalin kebahagiaan duniawi dan ukhrowi.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Hasan Langgulung yang dikutip oleh A. Fatah Yasin, mengatakan bahwa pendidikan Islam sebagai suatu proses spiritual, akhlak, intelektual, dan sosial yang berusaha membimbing manusia dan memberinya nilai-nilai, prinsip-prinsip dan teladan ideal dalam kehidupan yang bertujuan mempersiapkan hidup di dunia dan akhirat.³⁷

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa pendidikan keagamaan adalah usaha sadar yang dilakukan oleh pendidik terhadap anak didiknya, dengan tujuan untuk mendewasakan anak didik tersebut yang berhubungan dengan keyakinan atau keagamaan, sehingga mempengaruhi perkembangan jasmani dan rohani anak didik agar terbentuk kepribadian yang utama menurut ajaran-ajaran Islam.

2. Tujuan Pendidikan Keagamaan

Tujuan pendidikan keagamaan dalam perspektif Al-Ghazali yang dikutip oleh Armai Arief, adalah membentuk perilaku anak yang baik, atau

³⁷ A. Fatah Yasin, *Dimensi-dimensi Pendidikan Islam* (Malang: UIN Malang Press, 2015), 33.

disebut akhlak mulia. Implementasi pendidikan akhlak mulia adalah dengan memberikan materi berupa perilaku-perilaku keseharian anak sebagaimana biasa.³⁸ Kemudian, metode yang digunakan adalah metode pembiasaan. Evaluasinya adalah sejauh mana anak mau dan mengaplikasikan perilaku yang baik dalam kehidupan keseharian.

Pendapat Mahmud Yunus, yang dikutip oleh Samsul Nizar, mengatakan bahwa tujuan pendidikan keagamaan untuk semua tingkat pengajaran umum adalah:

- a. Menanamkan perasaan cinta dan taat kepada Allah SWT dalam hati anak-anak, yaitu dengan meningkatkan nikmat Allah SWT yang tak terhitung jumlahnya.
 - b. Menanamkan i'tikad yang benar dan kepercayaan yang betul dalam dada anak-anak.
 - c. Mendidik anak-anak supaya mengikuti suruhan Allah dan meninggalkan larangan-Nya.
 - d. Mendidik anak-anak sejak kecil supaya membiasakan akhlak yang mulia dan beradat kebiasaan yang baik.
5. Mengajarkan anak supaya mengetahui macam-macam ibadat yang wajib dikerjakan dan cara melakukannya serta mengetahui hikmah-hikmah serta faedah-faedah dan pengaruhnya untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat.

³⁸ Armai Arief, *Pengantar Ilmu dan Metodologi Pendidikan Islam* (Jakarta: Ciputat Pers, 2012), 40.

- e. Memberi petunjuk kepada mereka untuk hidup yang baik di dunia dan di akhirat.
- f. Memberikan contoh dari suri tauladan yang baik serta pengajaran dan nasihat-nasihat.
- g. Membentuk warga Negara yang baik dan masyarakat yang baik, berbudi pekerti luhur, berakhlak mulia serta berpegang teguh kepada ajaran agama.³⁹

D. Lokalisasi

1. Pengertian Lokalisasi (Prostitusi/Pelacuran)

Lokalisasi adalah tempat yang terisolasi atau terpisah dari suatu kompleks penduduk lainnya. Komplek ini dikenal sebagai daerah lampu merah, atau petak-petak daerah tertutup yang dikelola oleh *mucikari* atau *germo*.⁴⁰ Lokalisasi adalah tempat yang dikelola oleh *mucikari* yang disediakan segala perlengkapan tempat dan gadis dengan tipe karakter dan suku bangsa yang berbeda.⁴¹ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lokalisasi adalah suatu tempat yang dikelola oleh *mucikari* dan untuk memisahkan dari tempat lainnya, dengan menyediakan gadis dan perlengkapannya.

Siapa menyangka di tengah caci maki masyarakat terhadap pelacuran segolongan orang malah mencari untung dan membela mati-

³⁹ Samsul Nizar, *Filsafat Pendidikan Islam: Pendekatan Historis Teoritis dan Praktis* (Jakarta: Ciputat Pers, 2012), 65-66.

⁴⁰ Kartini Kartono, *Patologi Sosial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), 253.

⁴¹ Asri Budiningsih, *Pembelajaran Moral* (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), 47.

matian keberadaannya. Bahkan agama basar dunia mentolerir keberadaannya bahkan menjadi bagian dari proses peribadatannya.⁴²

Seiring bergulirnya waktu banyak orang yang senang akan keadaan tempat prostitusi, karena dengan adanya tempat prostitusi maka para lelaki hidung belang dengan mudah mencari PSK atau pelacur langsung menuju lokasi tersebut. Prostitusi atau pelacuran keberadaannya semakin berpengaruh bagi kehidupan (ekonomi), khususnya bagi para PSK atau pelacur atau lelaki hidung belang. Bagi lelaki hidung belang dengan adanya pelacur mereka semakin mudah untuk melampiaskan hasrat seksnya walaupun dengan uang yang lumayan besar. Tapi bagi kaum lelaki uang tidak begitu diperhitungkan, yang terpenting dia bisa memilih wanita/PSK yang dia sukai secara fisik. Bagi PSK atau pelacur semakin banyak lelaki hidung belang yang datang maka semakin banyak pendapatan yang diperoleh.

Prostitusi disahkan dengan pertimbangan dari pada makhluk tuna susila (pelacur) berkeliaran di jalan.⁴³ Karena jika PSK atau pelacur berada di jalanan, maka siapa saja yang melintasi jalan tersebut akan tahu kalau yang di jalan-jalan itu adalah PSK atau pelacur.

Untuk menghindari hal yang demikian itu para PSK atau pelacur disediakan suatu tempat agar mereka dalam satu tempat yang biasa disebut dengan lokasi. Dengan satu tempat tersebut para pelacur dapat dipantau

⁴² Sa'ab dan Marzuki Umar, *Perilaku Seks Menyimpang dan Seksualitas Kontemporer Umat Islam* (Yogyakarta: UII Pers, 2011), 70.

⁴³ *Ibid.*, 73.

dan diberi pengarahan atau pembinaan (kesehatan, keagamaan dan sebagainya). Menurut Sa'abah dan Marzuki Umar, ada beberapa sebab mengapa wanita memilih profesi yang menenggelamkan diri ke lembah hitam PSK atau pelacuran, antara lain:

- a. Hubungan keluarga yang berantakan, terlalu menekan dan juga adanya penyiksaan seksual yang dialami dalam keluarga.
- b. Jauhnya seseorang dari kemungkinan hidup secara normal akibat rendahnya pendidikan, kemiskinan, pekerjaan dan masa depan yang tidak jelas.
- c. Hasrat berpetualang dan kemudahan meraih uang juga mendorong ke arah pelacuran.
- d. Hubungan seks terlalu dini.
- e. Ada juga yang memandang perasaan benci terhadap ayah.
- f. Paduan antara kemiskinan, kebodohan, kekerasan dan tekanan penguasa.
- g. Keluarga yang menimbulkan anak bermasalah.⁴⁴

Pada sisi lain, pelacuran merupakan salah satu cara untuk penyebaran penyakit kelamin seperti sipilis, HIV-AIDS dan sebagainya. Agar prostitusi tidak meluas maka harus ada pemecahan masalah. Untuk itu dengan cara pendekatan multi disipliner adalah diperlukan, mengingat karakter, latar belakang dan problem yang berbeda-beda pada si pelacur. Tapi yang lebih utama lagi adalah menghapuskan rangkaian yang menjadi pemicu pelacuran antara lain; kemiskinan, kebodohan, penindasan, kebijakan politik yang melulu mempertimbangkan segi ekonomi, serta perbaikan perangkat hukum dan aparatnya.⁴⁵ Selain itu juga yang tidak kalah pentingnya adalah penanaman nilai-nilai keagamaan atau pembinaan keagamaan Islam. Sebab dengan pembinaan yang Islami merupakan upaya

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., 74.

untuk menyempurnakan watak dan batin seseorang melalui pendekatan-pendekatan yang ada didalam Al-Qur'an dan hadits, agar dia memiliki mental atau jiwa yang sehat, dapat beradaptasi dengan lingkungan, serta dapat mengendalikan sikap, watak dan kepribadian. Guna menciptakan keluarga yang sejahtera, serta menciptakan terlaksananya moralitas anti-eksploitasi seks.

2. Tujuan Lokalisasi

Adapun tujuan diadakannya lokalisasi adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menjauhkan masyarakat umum, terutama anak-anak puber dan adolesens dari pengaruh-pengaruh immoral dari praktik pelacuran. Juga menghindarkan gangguan-gangguan kaum pria hidung belang terhadap wanita-wanita baik.
- b. Mencegah pemerasan yang keterlaluan terhadap para pelacur, yang pada umumnya selalu menjadi pihak yang paling lemah.
- c. Memudahkan pengawasan para wanita tunasusila, terutama mengenai kesehatan dan keamanannya. Memudahkan tindakan preventif dan kuratif terhadap penyakit kelamin.
- d. Memudahkan bimbingan mental bagi para wanita tunasusila, dalam usaha rehabilitasi dan resosialisasi serta diberikan pendidikan ketrampilan dan latihan-latihan kerja, sebagai persiapan untuk kembali ke dalam masyarakat biasa, khususnya diberikan pelajaran agama guna memperkuat iman, agar bisa tabah dalam penderitaan.

- e. Kalau mungkin diusahakan pasangan hidup bagi para wanita tunasusila yang benar-benar bertanggung jawab, dan mampu membawanya ke jalan benar.⁴⁶

3. Sejarah Pelacuran/Lokalisasi

Sejarah profesi prostitusi merupakan profesi yang tua dalam sejarah, hanya saja tidak dapat dipastikan siapa yang lebih tua antara profesi prostitusi/ pelacur dan profesi *lawyer*/ advokad. Profesi pelacur dan juga hakim, *lawyer*, serta dokter bersama-sama dengan dukun para normal disebut-sebut sebagai 4 (empat) profesi yang tertua dalam sejarah dunia.⁴⁷ Sama halnya dengan kemiskinan, pelacuran merupakan masalah sosial yang tertua, sejak adanya norma-norma perkawinan dalam pergaulan hidup manusia. Sejak itu pula gejala masyarakat yang dikenal dengan pelacuran, dan penyimpangan dari norma-norma perkawinan yang sah bisa merupakan zina/ pelacuran.⁴⁸

Timbulnya pelacuran sama tuanya dengan sejarah timbulnya tata tertib masyarakat seperti perkawinan atau pernikahan. Perwujudan saat itu berlainan dengan praktik pada saat ini, hal ini tentunya berkembang sesuai dengan tingkat perkembangan peradaban itu sendiri di berbagai daerah. Pelacuran telah lama ada dan dikenal, dalam sejarah manusia seperti di antaranya: Amerika Serikat, Yunani dan Romawi Kuno, serta di kerajaan Tiongkok lama dan sejak berabad-abad silam. Sejalan dengan

⁴⁶ Kartono, *Patologi Sosial*, 254.

⁴⁷ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis* (Bandung: Adya Bakti, 2013), 70.

⁴⁸ Soejono D., *Pathologi Sosial* (Bandung: Alumni, 2010), 102.

perkembangan sejarah pada masa-masa dahulu, di mana masyarakat masih sederhana, sebagai suatu gejala. Hal ini lebih banyak dijumpai di negara Amerika Serikat.

Sejak zaman koloni banyak perempuan masuk daerah Amerika Serikat, dari Eropa bersama dengan kaum pendatang lainnya. Beberapa di antaranya datang bersama-sama dengan kaum penjajah. Tulisan dan kotbah-kotbah kaum pendatang semuanya memberikan gambaran, tentang kejahatan dan pelacuran di daerah-daerah Amerika Serikat. Sepanjang pantai Gading dan beberapa suku Indian Amerika, masyarakat memiliki kebiasaan untuk melacurkan istri, dan putri mereka guna mendapatkan keuntungan tertentu.

Penggantian dari pihak suami menjadi hak seorang dewa menyebabkan adanya suku-suku dahulu, melakukan pelacuran keagamaan atau dikenal dengan istilah "*religious prostitusi*". Sebagai contoh, yang terdapat di dalam buku Ewe Tshi yang mendiami pantai Afrika Barat. Bahwa pendeta perempuan menganggap dirinya sebagai istri dari dewa yang mereka sembah, dan untuk itu mereka melakukan hubungan kelamin dengan laki-laki yang bukan suaminya. Perbuatan itu dianggap bukan sebagai perbuatan yang tercela. Demikian halnya di India sejak abad ke-8 dan ke-9, penyanyi-penyanyi di biara sering melakukan hubungan kelamin sebagai bentuk pemujaan.

Pada zaman kerajaan Yunani Kuno pelacuran merupakan suatu lembaga sosial yang terhormat dan diakui oleh publik. Istri-istri raja

Yunani Kuno, harus berdiam diri terus di rumah dan tidak boleh keluar serta dilarang berada di tempat-tempat umum seperti pada pertandingan-pertandingan dan teater-teater, dan kalau mereka boleh keluar oleh suaminya harus memakai kerudung muka. Mereka menganggap sebagai penghasil anak yang akhirnya pria-pria Yunani Kuno, yang terhormat mencari wanita-wanita pelacur untuk hiburan.⁴⁹

Di Yunani perzinaan dianggap adat kebiasaan hak istimewa seorang laki-laki, dan perempuan ulung bisa menjadi perempuan yang mempunyai kedudukan tinggi dalam masyarakat. Di Roma pada masa kekuasaan kekaisaran terakhir, ketika kerajaan lama mengalami keruntuhan, perzinaan menjadi praktik umum dan biasa bagi laki-laki maupun perempuan, yang belum atau sudah kawin. Dan perempuan dari kelas tinggi/kalangan mewah bisa turun pangkat menjadi pelacur yang menawarkan dirinya, pada siapa saja asal dapat kepuasan.

Setelah pengakuan dan penyebaran agama Nasrani, timbul pandangan baru terhadap pelacur, dan berusaha mengembalikan mereka kejalan yang benar. Pandangan demikian ini pada dasarnya mempersamakan kedudukan perempuan dan laki-laki di hadapan Tuhan. Jadi, berbeda dengan masalah sebelumnya, pelacuran pada hakikatnya tidak dapat diterima dan menjadi masalah sulit.

Di Eropa raja-raja pertama abad pertengahan, selain memperkenalkan sistem selir, pelacuran juga pada abad pertengahan,

⁴⁹ B. Simanjutak, *Pengantar Kriminologi dan Pathologi Sosial* (Bandung: Tarsito, 2011), 22.

mungkin hanya dapat dimengerti bila dihubungkan dengan tiga macam kepentingan sosial. *Pertama*, adalah dihubungkan dengan kesejahteraan keluarga, yaitu dengan menjaga anak istri dari pengaruh-pengaruh pelacuran, dan juga untuk kepentingan agama. Dan kepentingan ini merupakan pencegahan. *Kedua* adalah, untuk mencegah rumah pelacuran menjadi tempat pusat kekacauan, kejahatan. Untuk kepentingan ini rumah pelacuran diawasi oleh petugas pemerintah, dengan mengharuskan pelacur yang berpraktik mendapat izin terlebih dahulu dari pemerintah. *Ketiga*, adalah kepentingan keuangan, di mana pemerintah ingin mendapat bagian.

Pada permulaan abad XV ditandai dengan munculnya anggapan-anggapan baru mengenai pelacuran, yaitu dengan kesadaran akan bahaya penularan penyakit kelamin, yang telah melanda Eropa Selatan menjelang akhir abad XV dan mengganaskan di abad XVI. Telah di perkirakan sepertiganya penduduk Eropa telah meninggal, akibat penyakit kelamin dalam jangka waktu sepuluh tahun.

Ketakutan ini diperbesar lagi dengan adanya tindakan pendeta-pendeta Gereja yang tidak mampu untuk mengatasi persoalan pelacuran. Kemudian diadakan pengawasan yang keras dan ketat, bahkan ditetapkan undang-undang yang berisi tentang penghukuman para pelacur. Di Paris contohnya dengan ordonansi 1635 yang menyebutkan bahwa, tanpa pengadilan resmi, pelacuran dapat dibuang keluar daerah seumur hidup. Selanjutnya bahwa diharuskan pemeriksaan bagi pelacuran yang untuk berobat di kota Paris, tetapi penyakit kelamin tersebut telah menjar

dengan cepat di abad XIX, sedang undang-undang itu sendiri tidak mampu menghapuskan sesuai dengan harapan.

Pada perang dunia ke-II, penyakit kelamin yang tidak terkontrol oleh pemerintah menjadi banyak, maka pada tahun 1919 liga bangsa-bangsa mengambil keputusan, mempercayakan persetujuan mengenai perdagangan-perdagangan wanita, dan pelacuran di bawah pengawasan Internasional.

Konferensi Jenewa tahun 1921 menyarankan rencana persetujuan, yang memohon dewan liga bangsa-bangsa untuk membentuk komite penasihat, dan menyarankan supaya wakil-wakil negara yang di undang untuk membuat laporan tahunan, mengenai pelacuran di negaranya masing-masing. Sementara pelacuran berada di Indonesia sejak masih berbentuk kerajaan. Hal tersebut berakar adanya kelas dalam masyarakat, kelas tuan tanah, dan kelas petani miskin. Golongan pertama mempunyai kedudukan ekonomi kuat sehingga mereka mampu memelihara istri dan selir. Selir-selir ini banyak diambil dari keluarga petani dan rakyat kecil. Keadaan yang demikian menimbulkan perguncingan dan pelacuran.⁵⁰

E. Pandangan Islam tentang Pekerja Seks Komersial (PSK)

Islam adalah agama yang mengajarkan kebaikan bagi segenap penganutnya. Allah SWT. menganjurkan kepada umat-Nya agar menjalankan

⁵⁰ Rukmini Kusuma Astuti, *Proses Terjadinya Pelacuran di Masyarakat* (Yogyakarta: Fakultas Psikologi Universitas Gadjahmada, 2012), 17.

perintah-Nya dan menjauhi larangan-Nya. Ketika menjalankan segala perintah Allah, maka balasan yang akan didapat adalah surga, begitu pula sebaliknya.

Zina adalah perbuatan bersenggama antara laki-laki dan perempuan yang tidak terikat oleh hubungan pernikahan (perkawinan). Perbuatan bersenggama seorang laki-laki yang terikat perkawinan dengan seorang perempuan yang bukan isterinya, atau seorang perempuan yang terikat perkawinan dengan seorang laki-laki yang bukan suaminya.⁵¹

Zina (*free sex*) jelas dilarang oleh agama, jangankan melakukan zina mendekati diri untuk melakukan perbuatan zina saja dilarang. Zina adalah memasukkan kemaluan laki-laki sampai tekuknya ke dalam kemaluan perempuan yang diinginkan dan perbuatan itu haram karena zat perbuatan itu, kecuali yang tidak diinginkan seperti mayat, atau tidak haram karena zat perbuatan seperti berhubungan dengan istri sewaktu haid, perbuatan itu tidak mewajibkan hukuman zina meskipun perbuatan itu haram begitu juga mencampuri binatang-binatang.⁵²

Menurut Abdur Rahman “zina adalah hubungan kelamin antara seorang lelaki dengan seorang perempuan tanpa ikatan perkawinan. Tidak menjadi masalah apakah salah seorang atau kedua belah pihak telah memiliki pasangan hidupnya masing-masing ataupun belum menikah sama sekali”.⁵³ S. Aminul Hasan Rizvi sebagaimana dikutip oleh Munawar Ahmad Anees mengetengahkan dua ungkapan:

⁵¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2011), 1280.

⁵² Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam* (Jakarta: Attahiriyah, 2010), 13.

⁵³ Abdur Rahman, *Hudud dan Kewarisan (Syariah II)* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016), 35.

1. *Mujarrad zina*, yaitu persetubuhan di luar nikah dan zina *ba'd ihsan*: penyelewengan.
2. Dengan acuan pada surah al-Nur (24): pendapatnya adalah bahwa itu mengacu kepada pria dan wanita lajang yang telah melakukan tindakan di luar kehendak bebas mereka. Lebih jauh *zina bi al-Jabr* (perkosaan) adalah pelanggaran besar yang untuk itu pemerkosaannya harus dihukum kecuali bila pemerkosa tersebut tidak waras.⁵⁴

Badjuri sebagaimana dikutip oleh Syafiq Hasyim, mendefinisikan sebagai berikut:

Zina sebagai memasukkan alat kelamin laki-laki yang sudah mukallaf (sudah terkena beban hukum) ke dalam lubang (alat kelamin perempuan) yang diharamkan. Definisi ini mengecualikan zina yang dilakukan oleh anak kecil dan orang gila. Secara fiqhiyah, apabila kedua orang ini berbuat zina, tidak bisa disebut dengan zina, walaupun secara tersurat memang dilakukan zina.⁵⁵

Pengertian zina menurut Islam, seperti dijabarkan dalam fiqh, ada tiga pendapat:

1. Menurut Syafi'iyah, zina adalah perbuatan lelaki memasukkan penisnya ke dalam liang vagina wanita lain (bukan isterinya atau budaknya) tanpa syubhat.
2. Menurut Malikiyah, zina adalah perbuatan lelaki menyenggamai wanita lain pada vagina atau duburnya tanpa subhat.
3. Menurut Hanafiyah, zina adalah persenggamaan antara lelaki dan wanita lain di vaginanya, bukan budaknya tanpa subhat.⁵⁶

Ketiga ulama tersebut di atas merumuskan delik perzinaan dengan persetubuhan. Sedangkan yang dimaksud persetubuhan yaitu peraduan antara anggota kemaluan laki-laki dan perempuan yang biasa dijalankan untuk mendapatkan anak. Jadi anggota laki-laki harus masuk ke dalam anggota perempuan, sehingga mengeluarkan air mani.

⁵⁴ Munawar Ahmad Anees, *Islam dan Masa Depan Biologis Ummat Manusia: Etika, Gender, Teknologi* (Bandung: Rahmani, 2015), 224.

⁵⁵ Syafiq Hasyim, *Hal-hal yang Tak Terpikirkan tentang Isu-isu Keperempuanan dalam Islam* (Bandung: Mizan, 2011), 232.

⁵⁶ Sahal Mahfudh, *Nuansa Fiqih Sosial* (Yogyakarta: LKiS dan Pustaka Pelajar, 2014), 95.

Dengan demikian pengertian zina menurut para ahli dan fuqaha terdapat perbedaan redaksi, namun prinsip pengertiannya sama, yaitu persenggamaan antara pria dan wanita tanpa terikat piagam pernikahan yang sah baik perbuatan itu dilakukan atas dasar suka sama suka, paksaan, oleh seseorang yang berstatus bujangan ataupun sudah menikah. Dalam Islam, zina itu terbagi menjadi dua:

1. Zina *muhshan*, yaitu orang yang sudah balig, berakal, merdeka, sudah pernah berhubungan (suami istri). Hukuman mereka adalah *dirajam* (dilontar dengan batu yang sederhana sampai mati).
2. Orang yang tidak *muhshan* (yang tidak mencukupi syarat-syarat di atas) seperti gadis dengan bujang, hukuman terhadap mereka dipukul seratus kali dan dibuang keluar negeri satu tahun lamanya.⁵⁷

Ancaman Allah SWT. terhadap orang yang melakukan perbuatan zina dalam Al-Qur'an adalah sangat jelas seperti dalam surat An-Nur ayat 2-3 sebagai berikut:

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُم بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيَشْهَدَ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ الزَّانِي ۖ لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرِكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ وَحُرْمٌ ذَلِكَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ

Artinya: “Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus dali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan

⁵⁷ Astuti, *Proses Terjadinya Pelacuran di Masyarakat*, 25.

hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman. Laki-laki yang berzina tidak mengawini melainkan perempuan yang berzina, atau perempuan yang musyrik; dan perempuan yang berzina tidak dikawini melainkan oleh laki-laki yang berzina atau laki-laki musyrik, dan yang demikian itu diharamkan atas orang-orang yang mukmin. (QS. An-Nur: 2-3).⁵⁸

Dengan demikian, untuk memberantas perzinahan, seharusnya negara tidak melokalisasi tempat pelacuran dan memungut pajaknya, akan tetapi menutupnya dan memberi hukuman bagi pezina, *mucikari*, *germo* dan organisasi yang menaunginya. Negara harus memberi sanksi dan menindak tegas para *mucikari*, *germo* dan orang yang termasuk memfasilitasi orang lain untuk berzina dengan sarana apapun dan dengan cara apapun, baik dengan dirinya sendiri maupun orang lain, tetap akan dikenakan sanksi. Sanksi bagi mereka menurut pandangan Islam adalah penjara lima tahun dan dijilid. Jika orang tersebut suami atau *mahramnya*, maka sanksi diperberat menjadi 10 tahun.

⁵⁸ Al-Qur'an, 24: 2-3.