

SOSIAL

LAPORAN HASIL AKHIR TAHUN 2

HIBAH BERSAING



**KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERUMUSAN PERDA SYARIAH DI INDONESIA:
STUDI KASUS DI KOTA LHOKSUMAWE (ACEH) DAN KOTA TASIKMALAYA
(JAWA BARAT)**

Ketua Peneliti: Drs. Miftahuddin, MBA

Anggota: Dr. Warjio, MA

Dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan
Dan Kebudayaan, Melalui DIPA Kopertis Wilayah I Tahun 2013 Sesuai dengan Surat
Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Penelitian Hibah Bersaing Nomor
023.04.2.415052/2013 Tanggal 5 Desember 2013

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
NOVEMBER 2015**

ABSTRAK

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERUMUSAN PERDA SYARIAH DI INDONESIA: STUDI KASUS DI KOTA LHOKSUMAWE (ACEH) DAN KOTA TASIKMALAYA (JAWA BARAT)

Pelaksanaan Perda Syariah di Indonesia, khususnya di Lhoksumawe (Aceh) dan Tasikmalaya masih menjadi kontroversi. Ada kelompok masyarakat yang mendukung dan menolak. Sebagai bagian dari Kebijakan Publik, Perda Syariah masih dipandang sebagai kepentingan politik para elit dan otoritas kehendak lokalitas. Kepentingan elit/kelompok dianggap lebih berperan ketimbang keperluan terhadap Perda Syariah itu sendiri. Benarkah demikian? Bagaimanakah sebenarnya Perda Syariah dalam pandangan Islam? Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Perda Syariah dalam aspek Kebijakan publik dan dalam pandangan Islam. Kegiatan penelitian ini direncanakan dalam 2 tahun kegiatan, yaitu: Tahun 1. Pengujian proses perumusan kebijakan publik Perda Syariah di Kota Lhoksumawe dan Tasikmalaya yang menganalisis siapa yang berperan dalam perumusan kebijakan tersebut dan apakah kebijakan tersebut memang keperluan masyarakat atau hanya kepentingan elit semata. Tahun 2: memformulasikan bentuk atau model Perumusan Kebijakan Publik Pera Syariah sesuai dengan Islam. Ditinjau dari metodologinya, jenis penelitian ini adalah eksplorasi. Metode yang digunakan dalam kegiatan penelitian ini adalah studi kasus dengan menggunakan model analisis poses pembuatan/perumusan kebijakan publik. Data dikumpulkan dengan cara wawancara secara mendalam dengan pelaku/kelompok yang terlibat merumuskan Kebijakan Publik Perd Syariah di Kota Lhoksumawe, Aceh dan Kota Tasikmalaya, Jawa Barat.

Kata kunci: Kebijakan Publik, Perda Syariah, Pemerintah Kota Lhoksumawe, Pemerintah Kota Tasikmalaya, Islam

BAB I PENDAHULUAN

Isu kebijakan publik merupakan hal awal dan penting dalam perumusan kebijakan publik. Isu, dalam hal ini isu kebijakan, tidak hanya mengandung ketidaksefahaman mengenai arah tindakan faktual dan potensial tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri (Parsons, 2008, Budi Winarno, 2012). Menurut Budi Winarno (2012:82), isu kebijakan akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan akan menjadi perhatian sehingga masuk dalam agenda kebijakan. Parsons (2008) juga menyatakan hal yang sama. Menurut Parsons (2008:xi) kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu itu dikonstruksikan dan disusun, didefinisikan serta bagaimana kesemua itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.

Di Indonesia, salah satu isu kebijakan yang menjadi perhatian dan menjadi masalah publik adalah Peraturan Daerah (Perda) Syariah. Munculnya Perda Syariah di Indonesia adalah sebagai sebuah sikap atas seriusnya persoalan kriminalitas dan kerusakan moral di Indonesia. Kian hari angka kriminalitas makin meningkat dan bentuknya pun makin sadis. Polda Metro Jaya mengeluarkan data, di Jakarta setiap 9-10 menit terjadi 1 tindakan kriminal berat maupun kriminal kategori ringan yang antara lain pembunuhan, pemerkosaan, pencurian, penipuan, narkoba, dan lain-lain (Majalah *Hidayatullah*, Juli 2012).

Sebagai kebijakan publik, perda syariah dianggap kurang demokratis secara prosedural. Hal ini dikarenakan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penerbitan perda syariah. Artinya agenda penerapan syariah cenderung dilakukan secara tertutup, tanpa proses dialog yang partisipatif dengan melibatkan sebanyak mungkin elemen masyarakat, baik komunitas non-Muslim maupun komunitas Muslim. Fakta ini memperkuat dugaan bahwa perda syariah adalah agenda politik elit. Sebagaimana telah diungkap, sebagian masyarakat yang diteliti mengakui adanya politisasi syariah. Hampir sepertiga dari mereka menyatakan bahwa formalisasi syariah tidak jarang menjadi isu kampanye dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Menurut mereka, politisasi syariah juga terjadi dalam pemilu nasional yang dilakukan partai-partai tertentu untuk menarik perhatian pemilih dalam jumlah yang besar. Bahkan, perda syariah disinyalir sebagai *move* politik elite daerah, guna mengalihkan perhatian rakyat dari penderitaan ekonomi yang dialaminya

Dari hasil penelitian kami pada tahun I di kota Lhoksumawe, Aceh dan Kota Tasikmalaya telah didapati bahwa reformasi di Indonesia satu sisi diakui memang menawarkan kebebasan sehingga memperkuat posisi tawar masyarakat (*civil society*) dalam hubungannya dengan negara. Salah satu kebebasan yang paling menonjol dalam konteks ini, adalah keleluasaan masyarakat daerah melalui institusi politik demokrasi memproduksi perda syariah yang oleh banyak kalangan dinilai sebagai bentuk pengusungan identitas agama diruang publik.

Gejala perda syariah adalah, selain menunjukkan kembalinya syariah ke ruang publik, tren perda-perda syariah di tingkat lokal ini juga merefleksikan gejala baru Islamisasi, yaitu usaha untuk mengkonstruksi masyarakat yang Islami melalui otoritas politik lokal. Di daerah-daerah kantong Islam tersebut, para pendukung gerakan-gerakan pro-syariah menyatakan perang melawan segala bentuk maksiat yang dianggap sebagai representasi budaya sekular yang mencemari ajaran Islam. Faktor ketidakpastian hukum serta degradasi moral sosial secara signifikan telah mendorong lahirnya kelompok Islam yang mendukung penerapan syariah “secara paksa” oleh negara. Deprivasi sosial akibat krisis ekonomi-politik juga secara fundamental membuka jalan bagi desakan-desakan penerapan syariah oleh negara tersebut.

Perda Syariah dalam konteks ini, perlu diwacanakan, sebab kelahiran perda-perda ini telah menimbulkan persepsi dari banyak kalangan yang berbeda-beda, diantaranya sebagai ajang pengusungan agama di ruang publik, formalisme islam, politisasi islam, atau malah justru perda yang unik, khas karena lahir sebagai respon dari kebutuhan daerah untuk mencegah distorsi nilai sekaligus juga sebagai instrumen untuk memelihara, mempertahankan dan mempromosikan nilai dan prinsip-prinsip tertentu (*local normative order*). Hasil kajian lapangan peneliti di kota Lhoksumawe, Aceh dan di kota Tasikmalaya, Jawa Barat, menjelaskan kesesuaian pandangan teoritik sebagaimana disampaikan di atas.

Dalam konteks keistimewaan Aceh, hal ini dituangkan dalam UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, yang menyebutkan bahwa keistimewaan Aceh terdiri dari adat istiadat, agama/ syari'at islam, pendidikan dan peran ulama. Dalam konteks Kota Tasikmalaya, Pemkot secara khusus mengeluarkan Perda Syariah No 12 Tahun 2009. Perda ini memuat tentang Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan Berlandaskan Ajaran dan Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya. Perda ini dilatarbelakangi usulan dari unsur masyarakat yang menghendaki diberlakukannya syariat Islam di Tasikmalaya. Hasil penelitian Tahun I itu telah berhasil menjelaskan keberadaan Perda Syariah di kota Lhoksumawe, Aceh dan kota Tasikmalaya, Jawa Barat dengan latar belakangnya. Dengan

demikian penelitian Tahun I ini telah berhasil mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu menjelaskan bagaimana kemunculan Kebijakan Publik Perda Syariah di kedua kota itu. Oleh karena penelitian Tahun I ini berfokus pada keberadaan kemunculan Kebijakan Publik Perda Syariah, maka di Tahun II ini akan difokuskan mengenai Evaluasi dari Kebijakan Perda Syariah tersebut di kedua kota itu dan kemudian menetapkan model Perda Syariah yang sesuai.

Tujuan Penelitian Tahun II

1. Mengevaluasi Perda Syariah di kota Lhoksumawe, Aceh dan kota Tasikmalaya, Jawa Barat
2. Membuat model Perda Syariah yang sesuai.

I.2.Urgensi penelitian

Dalam perspektif kebijakan publik, perumusan kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik adalah sangat penting (Budi Winarno, 2012, Sorhab Behdab & Farhad Nomani, 2006). Dalam perspektif Islam pula, perumusan kebijakan publik dan evaluasi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam Islam karena ia menyangkut kepentingan banyak orang (Intan, 2006, Fogg, 2008, Moch Nur Ichwan, 2011, Nurul Huda, dkk, 2012). Perumusan kebijakan penting karena ia menyangkut aktor, wewenang yang dilakukan, bagaimana mereka saling berhubungan dan saling mengawasi. Dengan perumusan kebijakan publik, akan menjawab masalah atau isu kebijakan publik yang berkembang di masyarakat.

Oleh karena itu, mengangkat tema kebijakan publik dan evaluasinya tentang Perda Syariah di Indonesia, khususnya di Pemerintah Kota Lhoksumawe (Aceh) dan Tasikmalaya (Jawa Barat) menjadi sesuatu yang penting. Ia dapat membantu menjawab persoalan dan masalah atau isu kebijakan publik tentang keberadaan Perda Syariah; bagaimanakah perumusan kebijakan publik tentang Perda Syariah dibuat, bagaimanakah dalam kebijakan publik dalam perspektif Islam?. Dengan meneliti kasus di tempat yang berbeda tersebut, rumusan hasilnya nanti dapat membantu memformulasikan model perumusan Kebijakan Publik Perda Syariah yang sesuai dengan syariah Islam.

Selama ini penelitian tentang kebijakan publik tidak menyentuh persoalan syariah secara langsung. Ia tidak dilihat ataupun dianalisis dalam perspektif kebijakan publik (Nurul huda,

dkk, 2012, Sorhab Behdad & Farhad Nomani, 2006). Di samping itu, kebanyakan penelitian yang ada hanya terfokus pada satu daerah saja. Oleh karena itu eksplorasi penelitian mengenai keberadaan Perda Syariah dengan memfokuskan 2 daerah menjadi sesuatu yang sangat penting karena menyentuh angung persoalan atau polemik yang dihadapi masyarakat dan sekaligus menganalisis penerapannya di 2 daerah yang berbeda.

Output Penelitian Tahun I

Dari hasil penelitian tahun I tersebut telah didapatkan Outputnya:

1. Hasil penelitian itu telah diterima untuk dipresentasikan dalam Seminar Internasional, **International Journal of Arts and Science (IJAS), International Conference for Social and Humanities di Harvard University, Boston, Amerika Serikat, 26-30 Mei 2015** (surat penerimaan terlampir)
2. Akan diterbitkan dalam **International Journal of Arts and Science (IJAS)** hasil dari presentasi di **International Journal of Arts and Science (IJAS)** (<http://www.internationaljournal.org/template.html>), International Conference for Social and Humanities di Harvard University, Boston, Amerika Serikat, 26-30 Mei 2015
3. Penerbitan di Jurnal Nasional POLITEIA, Januari 2015.
4. Akan dipresentasikan di International conference on Islamic Development Management (IDMAC) 2014, Desember, 9-10, 2014 di Universiti Sains Malaysia (USM), Penang, Malaysia.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Studi tentang Perda telah dilakukan salah satunya oleh Moch Nur Ichwan (2011) berjudul “Official Ulema and the Politics of Re-Islamization: The Majelis Permusyawaratan Ulama, Shari‘atization and Contested Authority in Post-New Order Aceh” dalam *Journal of Islamic Studies*, 22(2), Oxford University. Dalam kajiannya di Aceh, Moch Nur Ichwan (2011) berkesimpulan bahwa Perda syariah yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) merupakan bagian dari Islamisasi. Oleh Moch Nur Ichwan (2011), MPU dianggap agent atau pun aktor perubahan yang bergerak dalam proses Islamisasi Aceh. Menurut MPU, Perda syariah perlu dilakukan mengingat Aceh sepanjang sejarahnya memiliki asas keislaman yang kuat dan perlu untuk menerapkan Perda Syariah. Menurut Moch Nur Ichwan (2011), pemberlakuan Perda Syariah di Aceh walaupun memiliki kewenangan karena digerakan oleh MPU dan latar belakang sejarahnya sesungguhnya ia memiliki dilemma ketika diberlakukan. Hal ini bukan saja menyangkut ketidak siapan masyarakat tetapi juga ia hanya dimanfaatkan oleh elit-elit agama dan penguasa. Kenyataan yang sama juga dikemukakan oleh para peneliti tentang elit-elit agama dan peran mereka khususnya dalam hal Perda (Gillespie, 2007)

Perda syariah, dalam dinamika peraturan daerah, oleh Rumadi (2009:2) dipilah-pilah menjadi 4 kategori sesuai dengan substansi yang diaturnya, yaitu 1) perda yang terkait isu moralitas masyarakat secara umum. Karena menyangkut moral, tentu saja perda jenis ini menjadi *concern* semua agama. Perda dalam kategori ini, antara lain perda anti pelacuran dan perzinahan yang ada di hampir semua daerah. Perda kategori ini, juga sering disebut perda anti kemaksiatan. 2) perda yang terkait *fashion* dan mode pakaian. Misalnya keharusan memakai jilbab atau busana muslim-muslimah di tempat-tempat tertentu. Perda *fashion* ini jelas sangat tipikal Islam, sehingga orang dengan gampang mengidentifikasinya sebagai perda syariah islam. 3) perda yang terkait keterampilan beragama seperti keharusan bisa baca tulis al-Qur’an, serta perda keharusan belajar di Madrasah *Diniyah Awwaliyah* seperti di Bulukumba. Perda ini, juga sangat tipikal Islam, sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi kemunculannya.

Lebih jauh lagi, keterampilan baca tulis al-Quran tersebut dimasukkan dalam syarat nikah, sarat kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), juga untuk memperoleh pelayanan publik. Sedangkan untuk ijazah Diniyyah, prasyarat bagi seseorang untuk melanjutkan

pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. 4) Perda yang menyangkut persoalan pemungutan dana sosial dari masyarakat, seperti perda zakat, infak dan shadaqah. Perda jenis ini ada di Sukabumi, Lombok Timur Nusa Tenggara Barat, dan Cilegon.

Menurut Suaedy, dari aspek muatan materinya perda syariah dapat diklasifikasikan kedalam tiga isu sentral, *Pertama*, menyangkut masalah sosial, seperti pelacuran, minuman keras, dan kriminalitas. *Kedua*, menyangkut masalah keterampilan atau ketertiban beragama, seperti baca al-Qur'an, dan shalat khusyu. Dan *ketiga*, menyangkut cara berpakaian atau berbusana, seperti keharusan mengenakan jilbab dan berpakaian menutup *aurot*. Dengan melihat isu yang melatarbelakanginya, perda syariah, oleh masyarakat tertentu dinilai sebagai alternatif yang memberi solusi, ditengah masyarakat yang mengalami distorsi nilai.

Dalam prespektif holistik, Robin Bush menilik faktor pendorong munculnya perda-perda bernuansa agama dengan terlebih dahulu mengutarakan pemikirannya bahwa, sesungguhnya tidak ada *single factor* dalam fenomena ini, melainkan harus dilihat dari beberapa sudut pandang dengan memilah-milah sejumlah faktor yang memengaruhinya. Selanjutnya Bush, menuding beberapa faktor pendorong tumbuh suburnya perda-perda bernuansa agama tersebut adalah a) Faktor sejarah dan budaya lokal. b) Daerah-daerah yang memiliki potensi korupsi tinggi, sehingga bisa diprediksikan bahwa perda atau kebijakan tersebut sebagai bagian dari upaya menutupi korupsi yang dilakukan oleh para politisi, baik di eksekutif maupun legislatif. c) Pengaruh lokal politik. Ini terjadi misalnya ketika seorang politisi ingin menyalonkan diri sebagai kepala daerah atau seorang *incumbent* hendak mencalonkan diri lagi menjadi calon kepala daerah periode berikutnya.

Maka salah satu alat untuk menarik para pemilih adalah dengan cara menawarkan diterapkan perda-perda bernuansa agama. d) Kelemahan kalangan politisi tentang kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan dan tiadanya visi untuk menyejahterakan masyarakat, sementara di lain pihak adanya kesempatan politik yang luas dan kekuasaan yang cukup untuk membuat berbagai peraturan. Tiadanya kemampuan untuk menggali isu-isu strategis untuk menyejahterakan rakyat dan lemahnya kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan tentang pemerintah yang baik (*good governance*), lalu menjadikan referensi agama sebagai sesuatu yang penting untuk dijadikan aturan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan Publik Perda Syariah, analisis proses kebijakan publik perlu dilihat sebagai upaya untuk memahami Perda itu sendiri. Menurut Nowlin

(2011) melalui karyanya, "Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trend" dalam *Policy Studies Journal* 39. S1 : 41-60 menjelaskan bahwa proses kebijakan publik harus dilihat sebagai upaya yang dilakukan oleh para elit pembuat keputusan terhadap persoalan yang muncul dalam publik. Inilah proses awal yang harus dirumuskan terlebih dahulu dalam sebuah kebijakan publik. Sebuah persoalan kebijakan publik dapat juga dirumuskan dengan membandingkannya dengan persoalan yang sama di wilayah lain (Schlager, William Blonquist 1996). Oleh karena itu melihat siapa aktor ataupun elit yang bermain dalam proses pembuatan kebijakan Perda Syariah adalah penting, guna melihat kepentingan mereka; apakah hanya kepentingan sendiri atau kepentingan kelompok.

Namun demikian perumusan kebijakan publik menurut Robichau, Robbie Waters; Lynn, Laurence E (2009) dalam hal implementasinya nanti harus dilihat dengan memperhatikan keadaan masyarakat sehingga tidak menimbulkan konflik atau persoalan lanjutan. Artinya, kebijakan publik bukan hanya merespon keperluan masyarakat tetapi juga lebih jauh menghindarkan konflik dalam masyarakat menyangkut implementasi kebijakan publik itu.

Di satu sisi, kepemimpinan politik sebagaimana dinyatakan oleh Budi Winarno (2012:85) merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda kebijakan publik. Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politis, kepentingan publik maupun kedua-duanya selalu menggunakan masalah yang muncul dalam politik sebagai strategi perumusan kebijakan publik. Dalam kaitan ini, kepala eksekutif seperti Presiden di tingkat nasional, Gubernur/Walikota/Bupati di tingkat lokal serta legislatif baik di tingkat nasional (DPR) ataupun di tingkat lokal (DPRD) mempunyai peran utama dalam menyusun agenda kebijakan publik.

Kenyataan teoritis mengenai kebijakan publik sebagaimana dinyatakan oleh para ahli di atas tentu sangat membantu di dalam usaha perumusan kebijakan publik dalam Perda Syariah dalam penelitian ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Studi tentang Perda telah dilakukan salah satunya oleh Moch Nur Ichwan (2011) berjudul “Official Ulama and the Politics of Re-Islamization: The Majelis Permusyawaratan Ulama, Shari‘atization and Contested Authority in Post-New Order Aceh” dalam *Journal of Islamic Studies*, 22(2), Oxford University. Dalam kajiannya di Aceh, Moch Nur Ichwan (2011) berkesimpulan bahwa Perda syariah yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) merupakan bagian dari Islamisasi. Oleh Moch Nur Ichwan (2011), MPU dianggap agent atau pun aktor perubahan yang bergerak dalam proses Islamisasi Aceh. Menurut MPU, Perda syariah perlu dilakukan mengingat Aceh sepanjang sejarahnya memiliki asas keislaman yang kuat dan perlu untuk menerapkan Perda Syariah. Menurut Moch Nur Ichwan (2011), pemberlakuan Perda Syariah di Aceh walaupun memiliki kewenangan karena digerakan oleh MPU dan latar belakang sejarahnya sesungguhnya ia memiliki dilemma ketika diberlakukan. Hal ini bukan saja menyangkut ketidak siapan masyarakat tetapi juga ia hanya dimanfaatkan oleh elit-elit agama dan penguasa. Kenyataan yang sama juga dikemukakan oleh para peneliti tentang elit-elit agama dan peran mereka khususnya dalam hal Perda (Gillespie, 2007)

Perda syariah, dalam dinamika peraturan daerah, oleh Rumadi (2009:2) dipilah-pilah menjadi 4 kategori sesuai dengan substansi yang diaturnya, yaitu 1) perda yang terkait isu moralitas masyarakat secara umum. Karena menyangkut moral, tentu saja perda jenis ini menjadi *concern* semua agama. Perda dalam kategori ini, antara lain perda anti pelacuran dan perzinahan yang ada di hampir semua daerah. Perda kategori ini, juga sering disebut perda anti kemaksiatan. 2) perda yang terkait *fashion* dan mode pakaian. Misalnya keharusan memakai jilbab atau busana muslim-muslimah di tempat-tempat tertentu. Perda *fashion* ini jelas sangat tipikal Islam, sehingga orang dengan gampang mengidentifikasinya sebagai perda syariah islam. 3) perda yang terkait keterampilan beragama seperti keharusan bisa baca tulis al-Qur’an, serta perda keharusan belajar di Madrasah *Diniyah Awwaliyah* seperti di Bulukumba. Perda ini, juga sangat tipikal Islam, sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi kemunculannya.

Lebih jauh lagi, keterampilan baca tulis al-Quran tersebut dimasukkan dalam syarat nikah, sarat kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), juga untuk memperoleh pelayanan publik. Sedangkan untuk ijazah Diniyah, prasyarat bagi seseorang untuk melanjutkan

pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. 4) Perda yang menyangkut persoalan pemungutan dana sosial dari masyarakat, seperti perda zakat, infak dan shadaqah. Perda jenis ini ada di Sukabumi, Lombok Timur Nusa Tenggara Barat, dan Cilegon.

Menurut Suaedy, dari aspek muatan materinya perda syariah dapat diklasifikasikan kedalam tiga isu sentral, *Pertama*, menyangkut masalah sosial, seperti pelacuran, minuman keras, dan kriminalitas. *Kedua*, menyangkut masalah keterampilan atau ketertiban beragama, seperti baca al-Qur'an, dan shalat khusyu. Dan *ketiga*, menyangkut cara berpakaian atau berbusana, seperti keharusan mengenakan jilbab dan berpakaian menutup *aurot*. Dengan melihat isu yang melatarbelakanginya, perda syariah, oleh masyarakat tertentu dinilai sebagai alternatif yang memberi solusi, ditengah masyarakat yang mengalami distorsi nilai.

Dalam prespektif holistik, Robin Bush menilik faktor pendorong munculnya perda-perda bernuansa agama dengan terlebih dahulu mengutarakan pemikirannya bahwa, sesungguhnya tidak ada *single factor* dalam fenomena ini, melainkan harus dilihat dari beberapa sudut pandang dengan memilah-milah sejumlah faktor yang memengaruhinya. Selanjutnya Bush, menuding beberapa faktor pendorong tumbuh suburnya perda-perda bernuansa agama tersebut adalah a) Faktor sejarah dan budaya lokal. b) Daerah-daerah yang memiliki potensi korupsi tinggi, sehingga bisa diprediksikan bahwa perda atau kebijakan tersebut sebagai bagian dari upaya menutupi korupsi yang dilakukan oleh para politisi, baik di eksekutif maupun legislatif. c) Pengaruh lokal politik. Ini terjadi misalnya ketika seorang politisi ingin menyalonkan diri sebagai kepala daerah atau seorang *incumbent* hendak mencalonkan diri lagi menjadi calon kepala daerah periode berikutnya.

Maka salah satu alat untuk menarik para pemilih adalah dengan cara menawarkan diterapkan perda-perda bernuansa agama. d) Kelemahan kalangan politisi tentang kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan dan tiadanya visi untuk menyejahterakan masyarakat, sementara di lain pihak adanya kesempatan politik yang luas dan kekuasaan yang cukup untuk membuat berbagai peraturan. Tiadanya kemampuan untuk menggali isu-isu strategis untuk menyejahterakan rakyat dan lemahnya kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan tentang pemerintah yang baik (*good governance*), lalu menjadikan referensi agama sebagai sesuatu yang penting untuk dijadikan aturan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan Publik Perda Syariah, analisis proses kebijakan publik perlu dilihat sebagai upaya untuk memahami Perda itu sendiri. Menurut Nowlin

(2011) melalui karyanya, "Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trend" dalam *Policy Studies Journal* 39. S1 : 41-60 menjelaskan bahwa proses kebijakan publik harus dilihat sebagai upaya yang dilakukan oleh para elit pembuat keputusan terhadap persoalan yang muncul dalam publik. Inilah proses awal yang harus dirumuskan terlebih dahulu dalam sebuah kebijakan publik. Sebuah persoalan kebijakan publik dapat juga dirumuskan dengan membandingkannya dengan persoalan yang sama di wilayah lain (Schlager, William Blonquist 1996). Oleh karena itu melihat siapa aktor ataupun elit yang bermain dalam proses pembuatan kebijakan Perda Syariah adalah penting, guna melihat kepentingan mereka; apakah hanya kepentingan sendiri atau kepentingan kelompok.

Namun demikian perumusan kebijakan publik menurut Robichau, Robbie Waters; Lynn, Laurence E (2009) dalam hal implementasinya nanti harus dilihat dengan memperhatikan keadaan masyarakat sehingga tidak menimbulkan konflik atau persoalan lanjutan. Artinya, kebijakan publik bukan hanya merespon keperluan masyarakat tetapi juga lebih jauh menghindarkan konflik dalam masyarakat menyangkut implementasi kebijakan publik itu.

Di satu sisi, kepemimpinan politik sebagaimana dinyatakan oleh Budi Winarno (2012:85) merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda kebijakan publik. Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politis, kepentingan publik maupun kedua-duanya selalu menggunakan masalah yang muncul dalam politik sebagai strategi perumusan kebijakan publik. Dalam kaitan ini, kepala eksekutif seperti Presiden di tingkat nasional, Gubernur/Walikota/Bupati di tingkat lokal serta legislatif baik di tingkat nasional (DPR) ataupun di tingkat lokal (DPRD) mempunyai peran utama dalam menyusun agenda kebijakan publik.

Kenyataan teoritis mengenai kebijakan publik sebagaimana dinyatakan oleh para ahli di atas tentu sangat membantu di dalam usaha perumusan kebijakan publik dalam Perda Syariah dalam penelitian ini.

Bab III METODE PENELITIAN

Bentuk penelitian untuk Tahun ke II ini adalah Ekplorasi. Menurut Arief Subyantoro & F.X Suwanto (2007:73) penelitian eksplorasi digunakan untuk mendapatkan sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan pengetahuan baik yang belum mahupun yang sudah ada. Manakala metode yang diguna pakai adalah studi kasus (*case study*) iaitu satu kajian dengan penyelidikan secara lebih mendalam dalam segala tingkatan (Yin, 2009, Iskandar, 2009). Sebagaimana dinyatakan Arief Subyantoro & F.X Suwanto (2007:77) tujuan daripada studi kasus adalah mengungkapkan fakta dalam hubungan sebab akibat, bersifat pengeksploasian untuk mencari keterangan-keterangan apa penyebab terjadinya masalah dan bagaimana memecahkannya.

3.1. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data penelitian ini maka digunakan data primer dan data sekunder.

3.1.1 Data Primer

Secara umum, teknik pengumpulan data primer dibagikan kepada wawancara, *focus group discussion* (FGD) dan pemerhatian (Sekaran, 2003:225).

Oleh karena sampel dapat memberikan gambaran sebenar dari populasi (Pascal Ardilly, 2006, W. Gulo, 2005:78, Arikunto, 1998) maka penelitian ini menggunakan sampel. Penyelidikan ini menggunakan metode *purposive sampling*. Pemilihan metode *purposive sampling* bertujuan ini karena beberapa sebab yaitu pertama, kajian lapangan dijalankan khusus bagi memperoleh informasi yang terkini untuk mendukung data yang telah diperoleh sebelumnya daripada dokumentasi, perpustakaan dan sejarah (Pascal Ardilly, 2006). Alasan penggunaan metode (*purposive*) *sampling* adalah paling sesuai untuk studi kasus (Iskandar, 2009)

Kedua, teknik ini sesuai digunakan apabila mengalami kesulitan untuk memilih sampel dalam populasi yang khusus. Ketiga, kaedah ini sesuai digunakan bagi mengenal pasti kasus-kasus yang diperlukan bagi mendalami data yang belum diperoleh daripada data yang telah ada. Hal ini sejalan dengan tujuan kajian ini, yaitu untuk menganalisis kebijakan publik dalam Perda Syariah di kota Lhoksumawe (Aceh) dan kota Tasikmalaya (Jawa Barat). Pada kesempatan ini, peneliti menetapkan kedua kota tersebut sebagai daerah penelitian disebabkan daerah

tersebut memiliki kesamaan latar belakang yakni mayoritas penduduknya beragama Islam dan didominasi oleh etnik Aceh dan Sunda. Dalam studi kebijakan publik, latar belakang seperti ini akan memudahkan penganalisisan (Budi Winarno, 2012, Parsons, 2008)

Dalam kaitan ini digunakan metode bola salju (*snow ball*). Artinya, sampel yang telah ditentukan akan terus membesar sehingga boleh memenuhi jawaban persoalan yang dikaji (Matthew B. Miles & Michael Huberman, 1992). Metode bola salju dianggap tepat karena dapat mencatat ciri-ciri sosial yang diteliti (W. Gulo, 2005:83). Menurut Lisa Harison (2007:22) metode bola salju boleh diguna pakai untuk mencari atau mendapatkan sampel yang benar-benar diperlukan.

Responden dalam pengumpulan data penelitian ini adalah mereka yang telah melalui proses pemilihan. Proses pemilihan ini berasaskan pengalaman, kepakaran maupun pengetahuan mereka (Koentjaraningrat, 1997:130). Responden yang digunakan dalam memperoleh informasi berasal daripada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Lhoksumawe dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat) di Jakarta maupun yang ikut terlibat dalam pengambilan perumusan kebijakan publik dalam Perda Syariah. Pemilihan mereka ini didasarkan kepada pengalaman dan pemahaman mereka dalam perumusan kebijakan publik dalam Perda Syariah.

3.1.2 Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diambil dari beberapa teknik pengumpulan data sebagaimana studi kasus yaitu kajian perpustakaan, kajian empirikal, kajian dokumen, kajian sejarah, maupun kajian lapangan (Yin, 2009, Arief Subyantoro & FX. Suwanto, 2007:79).

Dalam kajian perpustakaan, inti pati karya-karya yang berkaitan dikelompokkan mengikut tema-tema tertentu bagi menganalisis persoalan kajian. Melalui kajian perpustakaan ini, inti pati daripada karya-karya yang ada memberikan informasi penting di dalam menganalisis penelitian. Penelitian ini menggunakan kajian dokumentasi untuk memperoleh data sekunder

selain dari mendapatkan data daripada perpustakaan. Ini sesuai dengan satu pernyataan bahwa suatu penyelidikan yang mengambil perspektif atau orientasi sejarah maka dokumen mempunyai peranan penting (Sartono Kartodirjo, 1997:45).

Dokumen di sini maksudnya ialah setiap bahan tertulis berupa Perda Syariah itu sendiri. Pengerntiannya setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk pengujian suatu peristiwa atau menyajikan perhitungan. Menurut Sartono (1997), dokumen biasanya dibagikan kepada dokumen pribadi dan dokumen rasmi. Dokumen digunakan untuk keperluan penelitian.

Dalam kaitan ini Sukiman (2009:68) menjelaskan data dokumen digunakan kerana alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Moleong pula (2007:217), kegunaan dokumen digunakan kerana merupakan sumber yang kaya, dan mendorong. Kedua, berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian. Ketiga, keduanya berguna dan sesuai dengan penyelidikan kualitatif kerana sifatnya yang alamiah, sesuai dengan konteks, lahir dan berada dalam konteks. Keempat, hasil pengkajian isi akan membuka kesempatan untuk lebih memperluas tubuh pengetahuan terhadap yang diselidiki.

3.1.3 Teknik Analisis Data

Analisis data penelitian ini dilakukan secara berterusan dengan proses pengumpulan data. Hal ini merujuk pada rekomendasi Matthew & Michael (1992), Akbar Tanjung (2008). Langkah-langkahnya adalah dengan membuat klasifikasi ke atas benda-benda, orang-orang, atau kejadian-kejadian yang menjadi karakternya, sehingga diperoleh rangkaian analisis yang rinci dan sistematis. Dalam kaitan ini, kerana penelitian ini berdasarkan “persoalan” kebijakan publik yaitu Perda Syariah maka analisis dalam penelitian ini adalah menggunakan metode yang biasa digunakan dalam perumusan kebijakan publik, yaitu metode kerangka (frame). Menurut parsons (2008), metode kerangka mengandug gagasan tentang penyusunan batas-batas yang mengitari sebuah realitas yang disepakati atau dianut satu komunitas.

Dapatan data yang bersumberkan dokumen, buku mahupun sejarah akan dianalisis menggunakan analisis kandungan (*content analysis*) yang dipaparkan secara deskriptif kualitatif berupa kata-kata tertulis (Sartono Kartodirjo, 1997) atau analisis paparan sederhana. Menurut Iskandar (2009) analisis kandungan (*content analysis*) adalah yang paling sesuai untuk studi kasus.

Adapun langkah-langkah penyelidikan kualitatif sebagaimana dinyatakan oleh Carolina (2002:149) dilakukan dengan lima tahapan Pertama, mengelompokkan kategori-kategori yang belum diiktiraf oleh sarjana. Kedua, membaca, hasil transkrip dan mengenal pasti konsep dan kategori analisis yang muncul dalam temu bual. Ketiga, mengambil butiran-butiran kenyataan responden yang berkenaan dan berkaitan dengan tema persoalan kajian. Keempat, meringkaskan setiap petikan kenyataan responden seperti apa yang dikatakan oleh responden daripada perkara apa maksudnya dan apa percanggahan yang didapati. Kelima, menghubungkan tema-tema perbincangan dengan teoretikal dalam kajian (Sukiman, 2009:76)

