

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diberlakukan, telah melahirkan ratusan Perda Syari'ah. Perda-Perda tersebut, telah menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat sebagai keputusan yang didasarkan pada ideologi Islam (Nashir, 2013; Purnomo, 2016) dalam merefleksikan nilai-nilai ajaran Islam dalam menciptakan masyarakat yang Islami. Pandangan tersebut sangat logis karena secara kuantitas ummat Islam merupakan penduduk mayoritas di Indonesia. Sebaliknya, sebagian masyarakat yang lain, berpandangan bahwa, pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah merupakan jualan politik kalangan elit pemerintah, untuk mempertahankan kekuasaan (Buehler, 2016; Feener, 2013).

Berbagai pandangan pro dan kontra yang terjadi di tengah masyarakat tersebut, telah menimbulkan anggapan yang tidak baik dari sebagian masyarakat, yang menuduh bahwa pembentukan Perda Syari'ah merupakan indikasi dari adanya gerakan Islam konservatif di kalangan komunitas Islam di Indonesia (Buehler, 2008). Selain itu, pembentukan Perda Syari'ah juga telah dianggap, menimbulkan diskriminasi di tengah kelompok masyarakat minoritas (Wahid Institute, 2018; Arfiyansyah, 2015; Syarif, 2018; Wasista, 2018). Sebaliknya, pembentukan Perda Syari'ah, di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember, mengindikasikan bahwa Perda Syari'ah yang telah dibentuk menjadi produk hukum pada tingkat daerah, telah menjadi solusi dan alternatif atas berbagai permasalahan yang terjadi dalam masyarakat.

Sejauh ini studi tentang pembentukan Perda Syari'ah cenderung dilihat oleh para ahli dalam tiga perspektif Pertama, perspektif sosiologi

agama yang melihat bahwa pembentukan Perda Syari'ah memiliki akar sejarah Islamisme yang mengakar dalam masyarakat, sehingga dalam segala aspek kehidupan harus dilakukan proses Islamisasi (Purnomo, 2014; Nashir, 2013; Rohmah, 2017). Proses Islamisasi terhadap produk hukum tersebut, diinisiasi oleh elit agama sebagai figur pemimpin yang memiliki basis suara yang kuat di tengah masyarakat (Syahid, 2016; Anshori, 2011). Kedua, perspektif sosial politik, yang melihat bahwa Perda Syari'ah lahir sebagai strategi politik para elit baik dari kalangan politisi dan elit partai politik nasionalis sekuler (Buehler, 2016; Feener, 2013). Pada saat yang sama, pembentukan Perda Syari'ah, telah menjadi peluang di kalangan elit atau aktor politik di tingkat lokal untuk memperoleh keuntungan baik secara ekonomi dan politik. Keuntungan yang mereka dapatkan tersebut, digunakan untuk memperkuat legitimasi kekuasaan (Buehler, 2008).

Kecenderungan ketiga, dilihat dari perspektif hukum tata negara yang melihat pembentukan Perda Syari'ah dalam aspek hukum tata negara, merupakan suatu proses legislasi hukum yang telah sesuai dengan aturan dan asas hukum yang berlaku di Indonesia, mulai dari proses perencanaan, pembahasan, penetapan, evaluasi dan implementasi merupakan sesuatu yang legal dan tidak perlu dipersoalkan (Gozali, 2019; Zainal, 2018; Sulaiman, 2017; Hanum, 2017). Proses hukum tersebut dinilai telah sesuai dengan sistem hukum yang berlaku di negara Indonesia. Dari ketiga kecenderungan tersebut, Perda Syari'ah dalam perspektif kebijakan publik, belum banyak mendapatkan perhatian dari para peneliti, terutama yang terkait dengan pendekatan *model multiple stream* John W. Kingdon (Kingdon, 2014).

Pendekatan model multiple stream John W. Kingdon's ini penting untuk dilakukan, dengan asumsi bahwa pendekatan ini mampu memetakan dan mengungkap latar belakang pembentukan kebijakan, proses politik, aktor politik, dan relasi politik dalam proses pembentukan Perda Syari'ah. Pendekatan ini, mengelaborasi proses penetapan agenda,

proses pembahasan dan penetapan di legislatif oleh Anggota DPRD bersama Pemerintah, sehingga dari beberapa tahapan tersebut akan ditemukan beberapa fenomena penting terkait dengan proses pembentukan Perda Syari'ah yang nilai merupakan solusi terhadap persoalan-persoalan di tengah masyarakat.

Studi ini, ditujukan untuk melengkapi kekurangan dari studi studi yang telah ada, terkait dengan pembentukan Perda Syari'ah yang mengarah pada gerakan para elit agama (organisasi keagamaan), dan elit pemerintah, elit politik (partai) untuk memasukkan nilai-nilai moral agama dalam struktur kebijakan Pemerintah sebagai bentuk dan tanggung jawab moral Kiyai terhadap kehidupan masyarakat yang lebih baik. Penelitian ini lebih mengarah pada proses politik dalam proses agenda setting sampai dengan proses pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah. Disamping menginvestigasi proses politik dalam pembentukan Perda Syari'ah. Studi ini juga memetakan relasi dan distribusi kepentingan politik para aktor kebijakan dalam pembentukan Perda Syari'ah. Dalam penelitian ini, peneliti berasumsi bahwa pembentukan Perda Syari'ah merupakan agenda politik individu, dan atau kelompok/organisasi masyarakat yang memiliki kekuatan (*power*) baik dalam ekonomi dan politik yang berkolaborasi dengan struktur kekuatan Islam lokal dalam mempengaruhi para aktor yang terlibat dalam proses pembentukan Perda Syari'ah dalam rangka mencapai tujuan politik yang mengarah pada perbaikan moralitas dan peningkatan ekonomi masyarakat.

Untuk mendapatkan jawaban dari berbagai asumsi tersebut, studi ini menggunakan pendekatan Multiple Stream John W. Kingdon's. Pendekatan Multiple Stream ini, digunakan atas dasar kesamaan konteks dalam mengungkap proses agenda setting, dan dinamika politik dalam pembentukan kebijakan publik. Pendekatan *multiple stream John W. Kingdon's*, merupakan pendekatan yang sudah dikenal, namun sejauh ini belum banyak digunakan oleh para peneliti dalam melihat fenomena

pembentukan kebijakan khususnya yang terkait dengan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember.

Pendekatan tersebut sangat penting dilakukan dengan alasan bahwa pendekatan model *multiple stream* merupakan *starting point* yang dapat menggambarkan latar belakang terbentuknya Perda Syari'ah, aktor utama dalam proses pengambilan keputusan pembentukan kebijakan dalam bentuk Perda Syari'ah. Studi ini, akan mengkonfirmasi aktor dibalik aktor yang mengatur proses pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah. Fenomena aktor di balik aktor dalam proses pembentukan Perda Syari'ah, dalam studi ini akan diungkap dengan pendekatan *multiple stream (aliran ganda)*, yang meliputi tiga komponen, Pertama, aliran masalah, Kedua aliran kebijakan dan Ketiga, aliran politik (Kingdoms, 2014: Fowler, 2019). Dari ketiga komponen tersebut, maka dapat dijelaskan sebab pembentukan sebuah kebijakan dalam bentuk Perda Syari'ah, mulai dari siapa yang bermain di balik terbentuknya kebijakan Perda Syari'ah, faktor yang melandasi keinginan untuk membentuk Perda Syari'ah, relasi dan distribusi kepentingan politik dalam proses pembentukan Perda Syari'ah, dan dampak pembentukan kebijakan Perda Syari'ah, terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

## **2. Rumusan Masalah Penelitian**

Masalah penelitian ini adalah proses politik dalam pembentukan dan pemberlakuan Perda Syari'ah, yang menggambarkan relasi, interaksi dan distribusi kepentingan politik pada tingkat elit lokal yang mempengaruhi terbentuknya Perda Syari'ah. Karena itu, pertanyaan penelitian ini adalah; **Mengapa Pemerintah Daerah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember berhasil membentuk dan memberlakukan Perda Syari'ah, di tengah menurunnya dukungan masyarakat terhadap partai Islam?** Pertanyaan ini diuraikan ke dalam sub pertanyaan sebagai berikut;

1. Bagaimana proses politik dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember ?
2. Faktor-faktor apa saja, yang menjadi dasar dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember ?
3. Bagaimana relasi aktor dan distribusi kepentingan politik dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember ?
4. Bagaimana dampak pembentukan Perda Syari'ah terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember ?

### **3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut;

1. Menganalisis proses pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten Jember Jawa Timur.
2. Menganalisis faktor-faktor yang menjadi dasar dalam mengambil keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten Jember Jawa Timur.
3. Menemukan dan menganalisis relasi, interaksi aktor dan distribusi kepentingan politik dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten Jember Jawa Timur.
4. Menemukan dan menganalisis dampak pembentukan Perda Syari'ah terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat di Kabupaten Lombok Barat Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten Jember Jawa Timur.

#### **4. Manfaat Penelitian**

Studi yang telah ada, terkait dengan pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah di Indonesia selama ini lebih banyak yang mengarah pada akomodasi kepentingan ideologi agama, dan hegemoni politik dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah (Gozali, 2019; Muhtada, 2018; Syarif, 2018; Buehler, 2016; Purnomo, 2016; Sahid, 2016; Nashir, 2013; Feener, 2013). Studi yang telah dilakukan tersebut, umumnya menggunakan pendekatan sosiologi, politik dan hukum, sehingga eksplorasi penelitian terbatas pada upaya memahami ideologi agama dan kepentingan di tingkat elit politik, belum banyak ditemukan penelitian yang menggunakan pendekatan kebijakan dalam melihat mengapa Perda Syari'ah lahir di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember.

Konsekuensi dari keterbatasan penelitian tersebut mengakibatkan temuan penelitian tidak bisa menggambarkan keadaan yang sebenarnya dalam proses pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah, sehingga kelihatannya semua proses yang terjadi seolah merupakan keinginan masyarakat pada umumnya, padahal yang terjadi malah sebaliknya masyarakat dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan politik dari individu atau golongan tertentu, untuk mendapatkan keuntungan dari kelompok dan elit tertentu, bukan atas dasar kepentingan masyarakat secara umum.

Manfaat praktis dari riset ini, adalah memberikan pemahaman yang spesifik kepada para pemangku kebijakan/pemerintah daerah, masyarakat sipil, dan akademisi, bahwa pengambilan keputusan dalam pembentukan Perda Syari'ah merupakan suatu keputusan dalam suatu proses panjang dengan harus mempertimbangkan berbagai macam persoalan, baik itu secara politik, agama, sosial, moral, dan lain-lain. Suatu Kebijakan yang diputuskan dengan proporsional dalam segala aspek maka akan berdampak positif terhadap masyarakat, tapi jika sebuah kebijakan itu diputuskan dengan berdasarkan kepentingan elit

politik dan kelompok tertentu, akan berdampak buruk terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

## 5. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini, fokus pada politik pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah yang meliputi ruang lingkup permasalahan penelitian, sebagai berikut;

- 1) Masalah yang berkaitan dengan proses politik dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah, mulai dari proses pengajuan, pembahasan, penetapan dan pengundangan.
- 2) Masalah yang berkaitan dengan faktor-faktor yang menjadi dasar dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah.
- 3) Masalah yang berkaitan dengan relasi, interaksi dan distribusi kepentingan politik dalam pengambilan keputusan pembentukan Perda Syari'ah.
- 4) Dampak Pemberlakuan Perda Syari'ah terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

## 6. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam penulisan disertasi ini, Penulis membagi sistematika disertasi menjadi delapan bagian seperti yang tercantum dalam tabel di bawah ini;

Tabel 1.1. Sistematika Pembahasan Penelitian Tabel

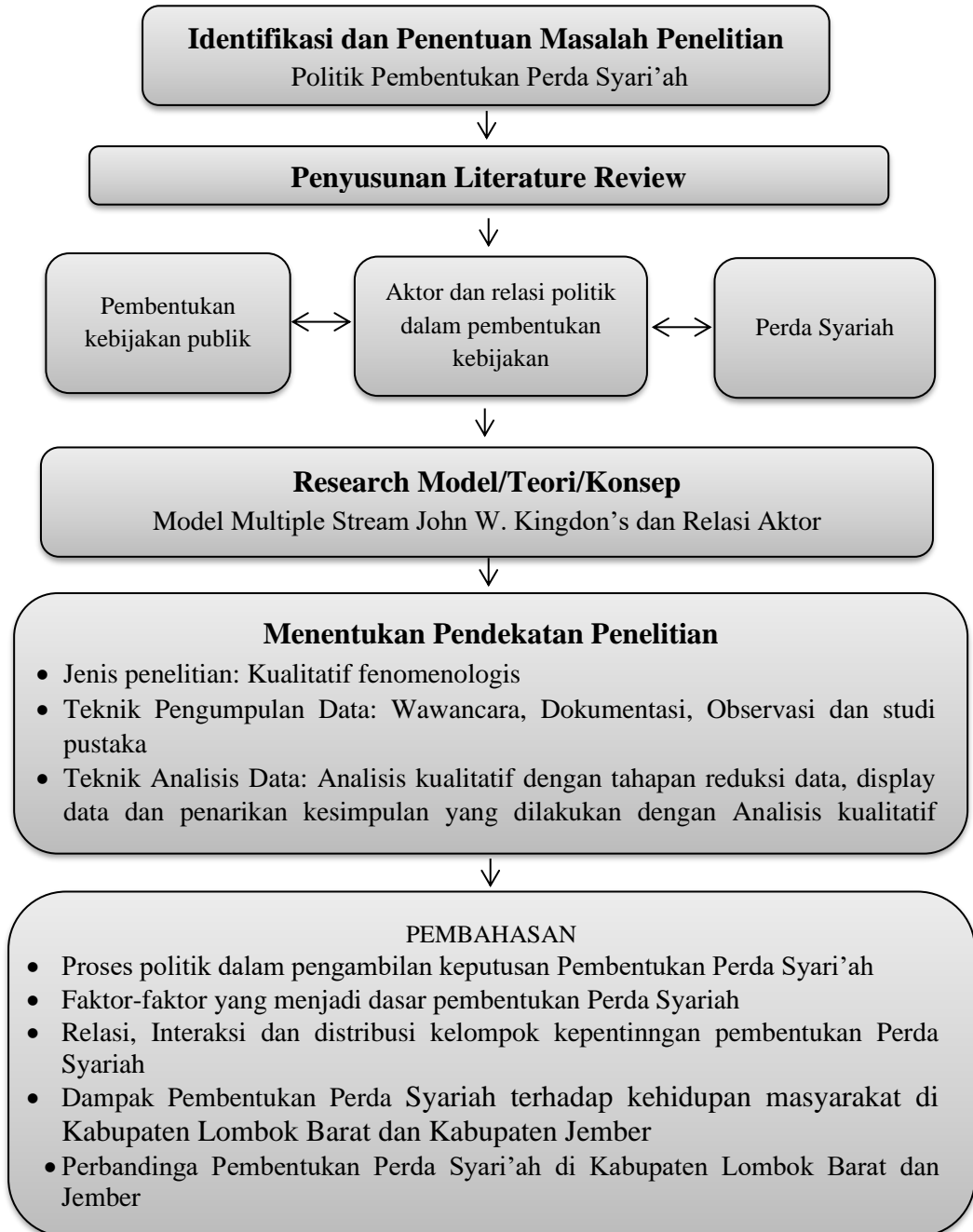
Bab I	<b>Pendahuluan</b> A. Latar Belakang B. Masalah Penelitian C. Tujuan Penelitian D. Manfaat Penelitian E. Ruang Lingkup Penelitian F. Sistematika Pembahasan
-------	---

Bab II	<p><b>Kajian Pustaka dan Kerangka Teoritik</b></p> <p>A. Kajian Pustaka</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan Kebijakan Publik</li> <li>2. Aktor dan relasi dalam pembentukan Kebijakan.</li> <li>3. Pembentukan Perda Syari'ah</li> </ol> <p>B. Kerangka Teoritik</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori Model Multiple Stream Kingdon's</li> <li>2. Konseptual Framework</li> </ol>
Bab III	<p><b>Metodologi Penelitian</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Lokasi Penelitian</li> <li>B. Desain Penelitian</li> <li>C. Lokasi dan Ruang Lingkup Penelitian</li> <li>D. Jenis dan Sumber Data</li> <li>E. Metode Pengumpulan Data</li> <li>F. Teknik Analisis Data</li> </ol>
Bab IV	<p><b>Pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Proses Politik dalam Pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>B. Faktor yang mendasari pengambilan keputusan Perda Syari'ah</li> <li>C. Relasi, interaksi dan distribusi kepentingan politik dalam pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>D. Dampak pemberlakuan Perda Syari'ah terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat.</li> </ol>
Bab V	<p><b>Pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Jember</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Proses Politik dalam Pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>B. Faktor yang mendasari pengambilan keputusan Perda Syari'ah</li> <li>C. Relasi, interaksi dan distribusi kepentingan politik dalam pembentukan Perda Syari'ah</li> </ol>



	D. Dampak pemberlakuan Perda Syari'ah terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat.
Bab VI	<p><b>Komparasi Pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember</b></p> <p>A. Persamaan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember</p> <p>B. Perbedaan pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember</p>
Bab VII	<p><b>Dinamika Politik dalam Pembentukan Perda Syari'ah di Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Jember</b></p> <p>A. <b>Diskusi Hasil Penelitian</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proses politik pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>2. Faktor-faktor yang menjadi dasar pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>3. Relasi, dan interaksi aktor dalam pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>4. Distribusi kepentingan politik dalam pembentukan Perda Syari'ah</li> <li>5. Implikasi pemberlakuan Perda Syariah</li> </ol> <p>B. Implikasi Penelitian</p>
Bab VIII	<p><b>Kesimpulan dan Rekomendasi</b></p> <p>A. Kesimpulan</p> <p>B. Rekomendasi</p>

Bagan 1.1. Desain Penelitian Disertasi



## G. Publikasi Ilmiah terkait Hasil Penelitian Disertasi

1. The Political Economy of Sharia Regional Regulation on Halal Tourism Policy in Lombok, Indonesia, Diterbitkan di Jurnal Khazanah Sosial, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Volume 3 No. 2 Tahun 2021 (Sinta 2).
2. Some Insights Concerning the Halal Tourism Researches. A Bibliometric Analysis. Diterbitkan pada *Journal of Environmental Management and Tourism*, ASERS Publishing, Volume XIII, 8 (64); Published 30<sup>rd</sup> of Descember, 2022 (Scopus, Q2).