

JARINGAN

KEBIJAKAN PUBLIK, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SYARI'AT ISLAM DI KABUPATEN BIREUEN, PROVINSI ACEH¹

PUBLIC POLICY NETWORK OF ISLAMIC SHARI'AH POLICY IMPLEMENTATION IN BIREUEN, ACEH PROVINCE

Taufik²

Email : taufik.fisip@gmail.com

ABSTRACT

Aqidah silting in policy implementation Shari'a is a complex problem, so it needs a network-based organization solution. The aim of the research was to describe the regulative, normative and cognitive pillars in the network of Islam Syari'ah policy implementation in Bireuen, Aceh Province. The research approach was qualitative. Data were collected with observation, interview, and documentation study, and analyzed with reduction, presentation and conclusions/verification. The results of the research indicated that (1) the regulatory pillar does not operate effectively, in the absence of sanction given to the offender, and also the absence of special rules made by TPWNAAS in their duties, which includes regulations, laws, sanctions and competence in carrying out policy implementation of Syari'ah in Bireuen. (2) normative pillar has not been fully effective, because of shortage of competent human resources in the Departement of Islamic Syari'ah as a member of TPWNAAS, and some staff with unsuitable educational background. (3) cognitive pillar has been running effectivelly, indicated by believes, goals, and actions jointly undertaken by institutions were incorporated in TPWNAAS and a shared vision and mission, as well as mutually agreed objectives in implementing the policy of Islamic Syari'ah in Bireuen.

Keywords : *Network Policies, Institutional, Shari'ah.*

ABSTRAK

Permasalahan pendangkalan aqidah dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam merupakan masalah yang kompleks, sehingga dalam penyelesaiannya dibutuhkan organisasi berbasis jaringan. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dengan teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Teknik Analisis data terdiri dari: reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) pilar regulatif belum berjalan secara efektif, karena tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggar Qanun No. 11 tahun 2002, selain itu juga tidak

¹ Naskah diterima 1 Juni 2016. Direvisi 14 Juni 2016.

² Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP UIN Ar-Raniry Banda Aceh

adanya peraturan khusus yang dibuat oleh Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS) dalam menjalankan tugasnya, yang memuat tentang peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi dalam menjalankan kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. (2) pilar normatif belum sepenuhnya dapat dikatakan efektif, dikarenakan masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia yang berkompoten di Dinas Syari'at Islam sebagai anggota TPWNAAS, disamping itu juga masih terdapat penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya. (3) pilar kognitif sudah berjalan dengan efektif. Adanya keyakinan, tujuan, dan tindakan bersama yang dilakukan oleh institusi-institusi yang tergabung dalam TPWNAAS. Hal ini ditunjukkan adanya kesamaan visi dan misi, serta tujuan yang telah disepakati bersama dalam melaksanakan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

Kata Kunci : Jaringan Kebijakan, Kelembagaan, Syari'at Islam.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Aceh merupakan salah satu daerah di Indonesia yang mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah pusat. Salah satu kekhususan yang diberikan kepada Aceh adalah adanya pelaksanaan Syari'at Islam. Kebijakan Syari'at Islam di Provinsi Aceh secara resmi tertuang dalam UU No. 44 tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh dan kemudian lahir UU No. 18 tahun 2001 tentang Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Kebijakan ini diperkuat dengan lahirnya peraturan daerah (Qanun) yang mengatur tentang pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Aceh. Penelitian ini difokuskan pada implementasi Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, khususnya pada permasalahan pendangkalan aqidah.

Undang-Undang No. 18 tahun 2001 menjadi dasar hukum lahirnya Qanun

mengenai pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh. Ada empat Qanun yang dihasilkan dengan mendapatkan persetujuan dari kedua lembaga legislatif dan eksekutif, antara lain: (a) Qanun No. 11 tahun 2002 tentang ibadah, aqidah, dan syiar Islam, (b) Qanun No. 12 tahun 2003 tentang minuman khamar, (c) Qanun No. 13 tahun 2003 tentang maisir (perjudian), dan (d) Qanun No. 14 tahun 2003 tentang khalwat (mesum).

Setelah diberlakukan qanun tersebut, adanya permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan Qanun No. 11 tahun 2002, yaitu maraknya penyebaran aliran sesat, khususnya di Kabupaten Bireuen. Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bireuen dan Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS), kasus aliran sesat atau pendangkalan aqidah di Kabupaten Bireuen terkuak pertama sekali pada tahun 2008. Ada sejumlah

aliran menyimpang yang pernah berkembang di Kabupaten Bireuen dan sudah disidang oleh MPU, diantaranya: (a) Ajaran Tgk. Muhammad Fakhri dengan jumlah pengikut lima orang; (b) Az-Zaitun jumlah pengikut enam orang; (c) Komunitas Millata Abraham jumlah pengikut sebanyak 49 orang; (d) Ajaran Tgk. Aiyub sebanyak 19 orang pengikut. Komunitas Millata Abraham yang mendapatkan urutan paling banyak jumlah pengikutnya dan menjadi prioritas pemerintah daerah.

Permasalahan seperti dijelaskan diatas dibutuhkan jaringan antar-organisasi dalam penyelesaian masalah aliran sesat atau pendangkalan aqidah. Kehadiran jaringan antar-organisasi ini diharapkan mampu meminimalisir penyebaran aliran sesat di Kabupaten Bireuen. Dalam perspektif jaringan, pemerintah tidak lagi bertindak sebagai aktor tunggal (*single actor*) baik pada tahap perumusan maupun pada tahap implementasi kebijakan, akan tetapi pemerintah harus mampu membangun jaringan dengan aktor-aktor lainnya. Rhodes dalam Zhou (2014), mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai sekelompok aktor atau organisasi yang terhubung satu sama lain karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif. Teori jaringan didasari pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, dapat dimengerti para aktor tidak bakal mampu mencapai tujuan-tujuannya tanpa menggunakan sumber daya-sumber daya yang dimiliki oleh aktor lain (Pratikno, 2010). Dengan adanya jaringan kebijakan ini, berbagai kepentingan aktor akan mudah

terakomodir dalam implementasi kebijakan. Permasalahan implementasi kebijakan Syari'at Islam menurut Giddens dalam Rahmanur (2013), dapat dikurangi dengan membuat Forum Rekonsiliasi Kepentingan. Forum semacam ini dimaksudkan untuk dapat mewakili kepentingan yang ada, baik dalam intern organisasi publik, kepentingan negara, maupun kepentingan pihak swasta yang terlibat di dalamnya. Sehingga dengan adanya forum ini dapat memberikan masukan atau menjembatani berbagai kepentingan dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Bireuen membentuk Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAS). Melalui Surat Keputusan Bupati Bireuen No. 21 tahun 2015 yang sebelumnya Tim telah dibentuk sejak tahun 2011, Tim ini terdiri dari: (1) Kepala Kesbangpol Kabupaten Bireuen; (2) Kepala Dinas Syari'at Kabupaten Bireuen; (3) Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bireuen; (4) Kasat Intelkam Polres Kabupaten Bireuen; (5) Pasi Intel 0111 Dandim Kabupaten Bireuen; (6) Kasi Intel Kejaksaan Negeri Bireuen; (7) Kasi Urusan Agama Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bireuen.

TPWNAAS merupakan organisasi berbasis jaringan, dimana dalam tim tersebut terdapat berbagai pemangku kepentingan yang saling bekerjasama dan koordinasi dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, khususnya dalam hal menangani permasalahan aliran sesat. Hjren dan Porter dalam Parson (2011),

mengatakan bahwa implementasi seharusnya dianalisis dalam konteks “struktur institusional” yang tersusun dari “serangkaian” aktor dan organisasi. Wellman dalam Ritzer (2014), juga mengatakan terdapat prinsip dari teori jaringan, salah satu prinsip tersebut adalah bahwa ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan lebih luas. Merujuk pada pendapat diatas, diperlukan suatu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya para aktor berperilaku dalam implementasi kebijakan.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pilar regulatif yang meliputi peraturan (*rules*), hukum (*laws*), dan sanksi (*sanctions*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen?
2. Bagaimana pilar normatif yang meliputi sertifikasi (*certification*) dan akreditasi (*accreditaion*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen?
3. Bagaimana pilar kognitif yang meliputi keyakinan bersama (*common beliefs*) dan logika tindakan bersama (*shared logics of action*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen?

3. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan pilar regulatif yang meliputi peraturan (*rules*), hukum (*laws*), dan sanksi (*sanctions*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.
2. Mendeskripsikan pilar normatif

yang meliputi sertifikasi (*certification*) dan akreditasi (*accreditaion*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

3. Mendeskripsikan pilar kognitif yang meliputi keyakinan bersama (*common beliefs*) dan logika tindakan bersama (*shared logics of action*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Jaringan Kebijakan

Istilah “jaringan” (*network*) telah dipakai sejak abad ke 19, yang berarti meliputi atau menutupi dengan jaringan atau dengan sepotong jaring (Parson, 2011 : 186). Gagasan jaringan kebijakan telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ilmu politik di Amerika dan berkembang juga di Inggris dalam beberapa dekade. Sepanjang tahun 1950-an dan 1960-an, studi di Amerika dari proses kebijakan membahas pentingnya interaksi antara kelompok-kelompok kepentingan, lembaga birokrasi dan pemerintah dalam proses kebijakan publik (Jordan 1990 dalam Adshead, 2003, Zhou, et al 2014 dan Parson, 2011).

Perkembangan ini dapat dilihat sebagai pendekatan analitik, yang memperkenalkan teori jaringan dalam ilmu kebijakan. Diperkirakan pendekatan ini dapat menggantikan analisis kebijakan, manajemen publik baru sebagai institusionalisme baru. Umumnya jaringan kebijakan mencakup dua asal teoritis: satu diantaranya adalah teori organisasi sosial di tahun 1950-an, dan kedua tentang pembahasan kekuatan bidang politik (Klijn dan

Koppenjan 2000) dalam Zhou (2014).

Kemudian bagi Keynes pada tahun 1930-an dan 1940-an, jaringan kebijakan relatif kecil. Akan tetapi, dengan perkembangan aktivitas pemerintah dan pembuatan kebijakan, partisipannya juga berkembang lebih luas dan lebih rumit. Diversitas yang semakin besar dalam masyarakat. Dalam program kebijakan disesuaikan dengan target dan fungsi spesifik dan peningkatan jumlah partisipan dalam proses kebijakan, sehingga membuat metafora jaringan dianggap lebih cocok untuk pembuatan kebijakan ketimbang model pluralism, korporatisme. Namun, Van Waarden (1992) dalam Luzi dan Hamouda (2008) menjelaskan dimensi yang berbeda antara konsep jaringan dengan pendekatan lain dapat dilihat, misalnya jumlah dan jenis aktor, fungsi jaringan, struktur, pelembagaan, aturan perilaku, hubungan kekuasaan dan strategi aktor.

Rhodes (2015) mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai satu dari kumpulan konsep yang berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Lanjut Rhodes mengatakan bahwa literatur Eropa tentang jaringan kurang berfokus pada sub-pemerintah dan lebih memberikan perhatian pada analisis interorganisasi. Oleh karena itu, Rhodes menekankan bahwa hubungan struktural antara lembaga-lembaga politik sebagai elemen penting dalam jaringan kebijakan dari pada hubungan interpersonal antar individu dalam lembaga-lembaga tersebut.

Jaringan kebijakan memfasilitasi koordinasi kepentingan publik dan swasta, serta sumber daya, dalam hal ini

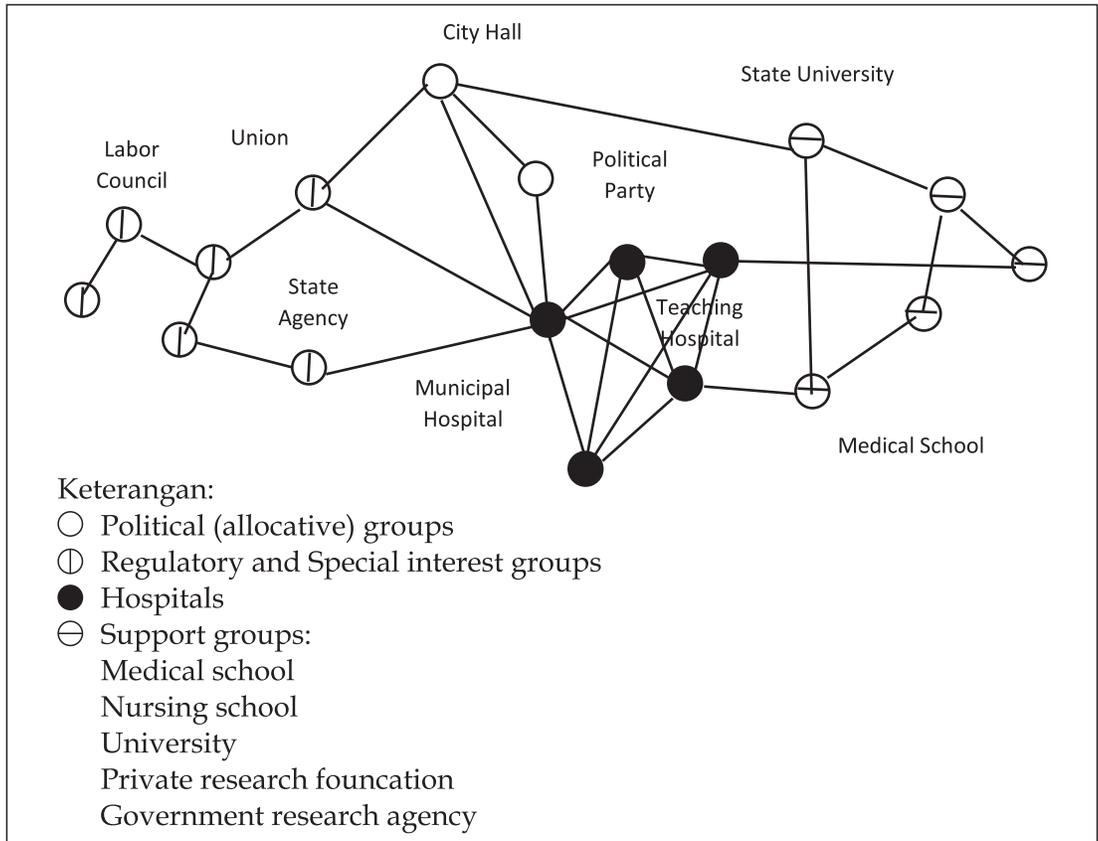
dapat meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Rhodes (1997) dalam Adshead (2003) menyatakan bahwa studi jaringan kebijakan penting bagi enam alasan utama, yaitu:

1. *They limit participation in the policy process;*
2. *They define the roles of actors;*
3. *They decide which issues will be included and excluded from the policy agenda;*
4. *Through the rules of the game, they shape the behaviour of actors;*
5. *They privilege certain interests, not only by according them access but also by favouring their preferred policy outcomes;*
6. *They substitute private government for public accountability.*

Berbeda halnya dengan Rhodes, Kenis dan Schneider (1991) berpendapat bahwa jaringan kebijakan merupakan bentuk baru dari pemerintahan ditandai dengan dominasi hubungan informal, desentralisasi, dan horizontal (*ibid*: 131). Definisi ini memberikan penekanan bahwa proses kebijakan tidak sepenuhnya dan terstruktur eksklusif oleh pengaturan lembaga formal. Oleh karena itu, organisasi pemerintah tidak lagi menjadi aktor kemudi sentral dalam proses kebijakan. Kenis dan Scheider, berpendapat munculnya konsep jaringan ini dalam perkembangan konseptual dan metodologis untuk mentransformasi empiris dari proses pembuatan kebijakan pada periode pasca perang. Mereka mengamati ruang lingkup yang meningkat, desentralisasi, fragmentasi, ICT (meningkatkan pentingnya informasi) dan transnasionalisasi dalam pembuatan kebijakan publik.

Jaringan kebijakan memberikan kemungkinan komunikasi antara aktor yang berbeda secara berkelanjutan. Jaringan dapat terdiri dari organisasi formal, berbagai instansi pemerintah, aktivis lokal dan kelompok-kelompok dukungan internasional (Mark, 1995).

model tersebut, juga terdapat beragam jenis aktor yang saling interaksi satu dengan yang lainnya. Interaksi menciptakan jaringan kesalinghubungan antar-aktor dalam pembuatan suatu kebijakan. Berikut model jaringan yang dikembangkan oleh Mark:



Sumber: Mark Considine (1995: 109)

Gambar 1.
Perrow's Imaginary City Health Network

Kelompok-kelompok ini akan berinteraksi satu dengan kelompok lainnya dalam pembuatan sebuah program pemerintah maupun kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal itu, Mark (1995) mencoba menciptakan model jaringan kesehatan kota Perrow's. Dalam

Model jaringan yang dikembangkan oleh Mark juga tidak jauh berbeda dengan konsep jenis jaringan kebijakan yang dikemukakan oleh Rhodes. Adanya berbagai aktor yang terlibat di dalamnya. Dalam pendekatan jaringan ini menunjukkan tidak adanya pemerintah sebagai aktor tunggal dalam pembuatan

sebuah kebijakan. Adanya distribusi kekuasaan dan relasi antar-aktor yang saling tergantung sama lainnya. Sehingga pada pendekatan ini kekuasaan tidak dipusatkan pada kelompok aktor negara saja, melainkan distribusi kekuasaan antar-aktor dalam jaringan kebijakan publik.

B. Perspektif Jaringan Antar-Organisasi

Dalam perspektif jaringan antar-organisasi, terdapat beberapa teori yang menjelaskan mengenai jaringan antar-organisasi, teori yang dimaksud, antara lain:

1. Teori Jaringan

Teori jaringan relatif masih baru dan belum berkembang. Seperti dikatakan oleh Burt (1982) dalam Ritzer (2014) mengatakan bahwa “kini ada semacam federasi longgar dari berbagai pendekatan yang dapat digolongkan sebagai analisis jaringan”. Akan tetapi, pendekatan ini mengalami perkembangan. Hal ini dibuktikan dari berbagai artikel maupun buku yang diterbitkan berdasarkan perspektif jaringan dan ada pula sebuah jurnal (*social network*) yang menerbitkan karya teoritis jaringan.

Satu ciri khas dari teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, bagi teori jaringan, aktor mungkin saja individu, tetapi mungkin pula kelompok, perusahaan dan masyarakat. Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur sosial skala luas maupun ditingkat yang lebih mikroskopik. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap aktor (individu atau kolektivitas) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan,

informasi). Akibatnya adalah bahwa sistem yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen lain.

Wellman (1983) dalam Ritzer (2014) mengatakan bahwa teori jaringan bersandar pada sekumpulan prinsip yang berkaitan logis. Prinsip itu adalah sebagai berikut:

Pertama, ikatan antara aktor biasanya adalah simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang semakin besar atau semakin kecil. *Kedua*, ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan lebih luas. *Ketiga*, terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non-acak. Disatu pihak, jaringan adalah transitif (*transitive*): bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Di lain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuat hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain.

Keempat, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu. *Kelima*, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. *Keenam*, sebagai prinsip terakhir, distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas itu dengan

bekerjasama. Sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya. Jadi teori jaringan berkualitas dinamis dengan struktur sistem akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

2. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Dasar utama dalam teori ketergantungan sumber daya ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkan. Organisasi tidak dapat memainkan peranan penting dalam lingkungannya, apabila tidak menguasai sumber-sumber daya yang merupakan kekuatan untuk dapat berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Teori ketergantungan sumber daya adalah teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang mengsuplai sumber-sumber daya di lingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber daya tersebut. Teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan lingkungannya dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada di lingkungannya. (Jones, 2004, Jaffe, 2001; Powers, 2001; Beccerra, 1999; Gulati & Gargiulo, 1998) Kasmad (2014).

Organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain melalui jaringan kerjasama antar-organisasi. Berdasarkan alasan-alasan pembentukan suatu jaringan antar-

organisasi, maka alasan pertama, adanya saling ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Saling ketergantungan adalah penjelasan yang paling umum digunakan untuk pembentukan hubungan kerjasama antar-organisasi (Gulati & Gargiulo, 1998) dalam Kasmad (2014).

Saling ketergantungan sendiri tidak dapat memberikan informasi yang cukup bagi pengambil keputusan dalam membangun kerjasama dengan organisasi lainnya. Perlu ada informasi lain yang dijadikan rujukan dalam menentukan kerjasama tersebut, yaitu kerjasama yang telah dilakukan dan yang telah dibangun sebelumnya dengan organisasi lain, atau jaringan kemitraan yang telah ada sebelumnya untuk dijadikan petunjuk dalam menentukan kerjasama di masa depan.

3. Teori Institusi

Teori institusionalisme merupakan sebuah teori yang berangkat dari konsep-konsep dalam sosiologi yang menjelaskan bagaimana dinamika yang terjadi di dalam sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Sebuah studi tentang sistem sosial yang membatasi penggunaan dan pertukaran sumberdaya langka, serta upaya untuk menjelaskan munculnya berbagai bentuk peraturan institusional, yang masing-masing mengandung konsekuensi.

Dalam kajian sosiologis, pengertian institusi mencakup aspek yang luas. Luasnya cakupan tersebut dapat dilihat dari definisi sebagaimana yang dikemukakan oleh Scott (2008) dalam bukunya berjudul *Institutions and Organizations*:

a) Institusi adalah struktur sosial

yang memiliki tingkat ketahanan yang tinggi.

- b) Institusi terdiri dari kultur-kognitif, normatif, dan elemen regulatif yang berhubungan dengan sumberdaya, memberikan stabilitas dan makna kehidupan sosial.
- c) Institusi ditransmisikan oleh berbagai jenis operator, termasuk sistem simbol, sistem relasional, rutinitas, dan artifak.
- d) Institusi beroperasi pada berbagai tingkat yurisdiksi, dari sistem dunia ke hubungan interpersonal lokal.
- e) Institusi menurut definisinya berarti kestabilan, tetapi dapat berubah proses, baik yang selalu bertambah maupun yang tersendat.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, Scott menjelaskan tentang adanya tiga pilar dalam perspektif kelembagaan, yaitu regulatif, normatif, dan kognitif. Pertama pilar regulatif menekankan aturan dan pengaturan sanksi. Kedua pilar normatif mengandung dimensi sertifikasi dan akreditasi. Dan pilar terakhir kognitif, melibatkan konsepsi bersama dan frame yang menempatkan pada pemahaman makna.

Teori institusi merupakan suatu teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup dalam suatu lingkungan yang serba kompetitif dengan menjadi terpercaya (*legitimate*) di mata para stakeholdersnya (Jones, 2004) dalam Alwi (2012). Tentunya, nilai-nilai normatif organisasi seperti: efisiensi,

efektivitas, dan ekonomis sebagai landasan dalam pencapaian tujuan organisasi perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan kemampuan kompetisinya agar mampu bertahan hidup dalam era globalisasi ini.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori institusi yang dikemukakan oleh Scott (2008). Teori Scott yang melihat adanya tiga pilar dalam institusi yakni, *regulative*, *normative* dan *cultural-cognitive*. Teori institusi dapat digunakan untuk menjelaskan jaringan implementasi kebijakan, didalamnya terdapat beberapa aktor yang terlibat untuk mencapai tujuan dari kebijakan, dan melihat lebih luas para aktor dalam memainkan perannya masing-masing dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka tujuan dari penelitian ini untuk mendeskripsikan pilar regulatif, normatif, dan kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus (*case study*). Penelitian studi kasus adalah pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya: pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen dan berbagai

laporan) (Creswell, 2014).

2. Fokus dan Lokasi Penelitian

Fokus penelitian ini pada Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS) yang merupakan organisasi berbasis jaringan yang dibentuk oleh Bupati Kabupaten Bireuen, yang mempunyai tugas untuk memantau pelaksanaan qanun tentang Ibadah, Aqidah dan Syiar Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.

3. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Sumber data primer ini antara lain lembaga atau aktor yang terlibat dalam Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS). Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini berupa naskah SK Bupati tentang pembentukan Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS), Qanun Syari'at Islam, Fatwa MPU dan dokumen-dokumen yang penting terkait dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman. Data yang diperoleh dari lapangan direduksi untuk dipilah-pilah sesuai dengan fokus penelitian. Setelah dipilah kemudian disajikan dan ditarik kesimpulan (Sugiyono, 2013).

D. HASIL PENELITIAN

1. Pilar Regulatif

Pada pilar regulatif ini terdiri dari peraturan (*rules*), hukum (*laws*) dan sanksi (*sanctions*). Peraturan dalam penelitian ini dimaksudkan pada Qanun (Perda) No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Tidak ada peraturan khusus yang disepakati oleh Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS) dalam menjalankan tugasnya sebagai tim pemantau, mencari, mengidentifikasi pergerakan aliran sesat di Kabupaten Bireuen. TPWNAAS sepakat untuk menjalankan tugasnya mengimplementasikan Qanun No. 11 tahun 2002.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara peneliti lakukan, bahwa pelaksanaan isi Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam sudah disosialisasikan oleh institusi yang tergabung dalam TPWNAAS, begitu juga dengan pembinaan dan pengawasan sudah dilaksanakan dengan baik melalui masing-masing institusi dalam TPWNAAS, khususnya terkait dengan pendangkalan aqidah yang terjadi di Kabupaten Bireuen. Akan tetapi, ada satu komponen isi dari qanun tersebut yang belum dilaksanakan, yaitu sanksi.

Isi qanun No. 11 tahun 2002 telah disebutkan bahwa sanksi yang diberikan kepada pelanggar, berupa hukuman penjara paling lama dua tahun, atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak dua belas kali. Sanksi yang tertera dalam qanun tersebut sangat jelas menegaskan barang siapa yang menyebarkan paham atau aliran sesat kepada masyarakat yang ada di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh akan dikenakan sanksi. Namun, selama ini

yang terjadi di Kabupaten Bireuen hanya diberikan pembinaan oleh MPU bagi pelanggar penyebaran aliran sesat atau upaya pendangkalan aqidah.

2. Pilar Normatif

Pada pilar normatif ini terdiri dari sertifikasi (*certifications*) dan akreditasi (*accreditation*). Sertifikasi yang dimaksud disini ialah kompetensi yang dimiliki oleh institusi yang tergabung dalam TPWNAAS, sedangkan akreditasi ialah pengakuan terhadap lembaga TPWNAAS. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki oleh pegawai dalam institusi Dinas Syari'at Islam yang merupakan anggota TPWNAAS. Hal ini dapat dilihat dari dari dokumen daftar kepegawaian dinas tersebut, menunjukkan adanya penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Adanya ketidaksesuaian latar belakang pendidikan dengan posisi jabatan yang dimilikinya.

Sedangkan pada akreditasi yakni pengakuan telah dimiliki oleh TPWNAAS, melalui SK Bupati No. 21 tahun 2015 yang sebelumnya tim ini sudah ada sejak tahun 2011. Akreditasi merupakan pengakuan resmi yang diberikan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengakuan terhadap lembaga pemerintah ini menjadi penting untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat terhadap institusi, khususnya dalam penyelenggaraan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

3. Pilar Kognitif

Pilar kognitif ini terdiri dari keyakinan bersama (*common belief*) dan logika tindakan bersama (*shared logic of action*). TPWNAAS merupakan organisasi berbasis jaringan yang didalamnya terdiri dari beberapa institusi, yang mempunyai tujuan memantau pergerakan aliran sesat yang berkembang di Kabupaten Bireuen yang menjadi suatu keyakinan bersama dalam pelaksanaan Syari'at Islam.

Keyakinan bersama ini diwujudkan berdasarkan nilai-nilai yang menjadi kesepakatan bersama dalam menjalankan tugasnya, yang tertuang dalam visi dan misi, serta tujuan dari TPWNAAS, yaitu memantau, menjaga, mencari dan mengumpulkan informasi terkait dengan aliran sesat di Kabupaten Bireuen, demi mewujudkan ketentraman dan menjaga aqidah masyarakat Kabupaten Bireuen dari upaya pendangkalan aqidah.

Pelanggaran Syari'at Islam dalam hal ini kasus pendangkalan aqidah di Kabupaten Bireuen menjadi perhatian penting bagi pemerintah daerah. Adanya TPWNAAS yang terdiri dari institusi lintas sektoral mampu bekerjasama dalam hal penanganan pendangkalan aqidah. Permasalahan pendangkalan aqidah merupakan permasalahan yang kompleks, disini perlunya adanya kerjasama antar-organisasi pemerintah untuk menyelesaikan problematika yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya, TPWNAAS mempunyai tindakan bersama yang menjadi kesepakatan dari TPWNAAS. Tindakan bersama ini diwujudkan dengan adanya program kerja yang dijalankan. Adapun program

kerja dari TPWNAAS dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Lahirnya peraturan tersebut bertujuan

Tabel. 1 Program Kerja TPWNAAS

Program Kerja	Target Sasaran
Mengumpulkan informasi dari berbagai sumber terkait aliran sesat yang berkembang di Kabupaten Bireuen.	Tersedianya informasi mengenai aliran sesat.
Melakukan kerjasama antar institusi maupun organisasi Islam mengenai keberadaan aliran sesat di Kabupaten Bireuen.	Terjalinnnya kerjasama lintas sektoral.
Melakukan sosialisasi kepada masyarakat terhadap upaya pendangkalan aqidah.	Tersebar nya informasi kriteria dari aliran sesat kepada masyarakat.
Melaksanakan penyuluhan, dan pemahaman kepada masyarakat pelaksanaan Syari'at Islam bidang aqidah.	Adanya peningkatan pemahaman masyarakat terhadap aqidah Islam
Melakukan pemantauan gerak gerik keberadaan aliran sesat di Kabupaten Bireuen.	Teridentifikasi pergerakan aliran sesat.

Sumber: Sekretariat TPWNAAS 2015

Dalam pilar regulatif menunjukkan bahwa peraturan dalam hal ini Qanun Provinsi Aceh No. 11 tahun 2002 tentang Ibadah, Aqidah, dan Syiar Islam sudah dilakukan sosialisasi dengan baik kepada masyarakat. Media sosialisasi digunakan melalui radio, koran, majalah, spanduk, x-banner, billboard, dan termasuk juga sosialisasi kepada pelajar sekabupaten Bireuen. Maraknya kasus penyebaran aliran sesat, pada tahun 2015 Dinas Syari'at Islam melakukan sosialisasi dengan sistem "jemput bola", yaitu mendatangi ke sekolah-sekolah untuk dilakukan sosialisasi.

Mencermati hasil penelitian dikaitkan dengan teori kelembagaan baru Scott (2008), yakni pilar regulatif, yang menitikberatkan aspek regulatif pada pembatasan atau larangan, melalui pembuatan aturan terhadap perilaku manusia. Pada dasarnya pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen mempunyai dasar aturan hukum, khususnya Qanun No. 11 tahun 2002

untuk memberikan batasan, larangan kepada masyarakat terhadap penyebaran pemahaman menyimpang (aliran sesat) di Kabupaten Bireuen.

Dalam pilar regulatif ini juga, Scott (2008), berpendapat bahwa adanya kegiatan monitoring dan kegiatan sanksi yang diberikan kepada pelanggar peraturan. Begitu juga dengan halnya dengan penyebaran informasi berupa sosialisasi produk hukum yang sudah dihasilkan. Dalam penelitian ini, menunjukkan produk hukum yakni Qanun dan beberapa peraturan lainnya, baik itu fatwa MPU maupun surat edaran Bupati Bireuen, telah dilaksanakan dengan baik oleh Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS).

Begitu juga dalam kegiatan monitoring, masing-masing lembaga yang tergabung dalam TPWNAAS melakukan monitoring sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing lembaga tersebut. Namun, dalam

pelaksanaan Syari'at Islam, khususnya Qanun No. 11 tahun 2002, tidak jalannya penegakan hukum dan tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggaran Qanun tersebut, selama ini hanya pembinaan yang diberikan oleh MPU. Ini yang menjadi tidak efektif implementasi kebijakan Syari'at Islam, khususnya pada Qanun No. 11 tahun 2002, menjadi temuan dari hasil penelitian ini terkait pilar regulatif.

Dari pilar normatif, hasil penelitian menemukan adanya keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Syari'at Islam. Sumber daya manusia yang dimiliki belum optimal dengan tugas dan fungsi yang diemban oleh Dinas Syari'at Islam Kabupaten Bireuen. Belum memenuhi sumber daya manusia yang kompeten dalam hal penguasaan ilmu dibidang aqidah, ilmu umum, sosiologi kemasyarakatan dan komunikasi masyarakat. Sebagai lembaga garda depan dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam dan mempunyai tugas sebagai pembinaan Syari'at Islam, lembaga ini diharapkan adanya kemampuan SDM yang kompeten untuk mencapai tujuan dari program-program Dinas Syari'at.

Selama ini, keterbatasan SDM yang dialami pada saat menjalankan tugas, seperti program pembinaan desa bernuansa Syari'at Islam dan program pedoman penghayatan pengalaman Syari'at Islam (P3SI) yang ditujukan kepada siswa, sebagian SDM (tutor atau pemateri) berasal dari lembaga MPU. Adanya kerjasama dalam hal keterbatasan sumber daya yang dilakukan oleh lembaga ini untuk mencapai tujuannya. Hal ini sesuai dengan konsep jaringan kebijakan, pada

awalnya dipengaruhi oleh teori interorganisasional yang menekankan bahwa aktor bergantung pada satu sama lain, karena mereka membutuhkan sumber daya masing-masing untuk mencapai suatu tujuan (Adam dan Kriesi, 2007). Mekanisme kesalingtergantungan ini berjalan melalui pertukaran sumber daya antar aktor. Kemudian, interaksi dan mekanisme pertukaran sumberdaya dalam jaringan itu akan terjadi secara berulang-ulang dan terus-menerus dalam jangka waktu yang lama dalam kehidupan keseharian.

Disisi lain, berdasarkan data pegawai Dinas Syari'at Islam yang peneliti peroleh, masih terdapat yang tidak membidangi dengan institusi tempat bekerjanya. Misalnya, ada yang berlatar belakang pendidikan guru dan teknik kimia yang ditempatkan dibagian staf bidang urusan haji Dinas Syari'at Islam Kabupaten Bireuen. Penempatan sumber daya manusia dalam bidang pelaksanaan syariat Islam yang tidak linear dengan keahliannya merupakan hambatan tersendiri. Dimana, pelaksana dan petugas yang menempati bidang syariat Islam tidak memahami secara utuh konsep syariat Islam dan metode implementasinya.

Dalam keutuhan pelaksanaan Syari'at Islam, Pemerintah Kabupaten Bireuen beserta Muspida plus telah berkeyakinan dan memiliki tujuan bersama dalam melaksanakan Syari'at Islam. Dalam mewujudkan tujuan bersama, hadirnya Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat untuk menjaga Kabupaten Bireuen dari misi pendangkalan aqidah.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa tim yang sudah

dibentuk mempunyai tujuan dan tindakan bersama dalam mencari, memantau, mengidentifikasi keberadaan aliran sesat di Kabupaten Bireuen. Perwujudan dalam keyakinan dan tindakan bersama dapat dilihat dalam visi dan misi, serta tujuan yang telah disepakati bersama. Selanjutnya keyakinan bersama tersebut diaplikasikan dalam bentuk program kerja dari TPWNAAS dalam menjalankan tugasnya sebagai tim pemantauan aliran sesat. Semangat kerjasama tim dapat dilihat dalam penyelesaian suatu kasus yang saling koordinasi satu sama lainnya berdasarkan peran masing-masing institusi yang tergabung dalam TPWNAAS.

Jaringan kerjasama antar institusi ini mampu menyelesaikan permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat. Misalnya keberadaan sebuah LSM yang mempunyai visi dan misi terselebung dengan secepatnya diketahui oleh pihak intelijen Polri, TNI maupun Kejaksaan yang kemudian segera diambil tindakan untuk menarik surat izin operasionalnya.

Keterbatasan sumberdaya institusi pemerintah, sehingga diperlukan jaringan kerjasama antar institusi Polri, TNI maupun Kejaksaan dalam pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen merupakan suatu bentuk jaringan kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Rhodes dalam Zhou (2014), bahwa jaringan kebijakan itu dapat diartikan sebagai sekelompok aktor atau organisasi yang terhubung satu sama lain, karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif.

Dalam penyelesaian suatu masalah, khususnya dalam kasus penyebaran aliran sesat, TPWNAAS

melakukan tindakan secara kolektif, hal ini dapat dilihat dari program kerja yang telah disepakati bersama, dan melakukan koordinasi dalam penyelesaian sebuah kasus penyebaran aliran sesat, yang berujung pada keputusan dari lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).

Tindakan bersama ini sangat diharapkan demi terjaganya keutuhan pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. Khususnya dalam maraknya kasus pendangkalan aqidah yang menjadi keresahan bagi masyarakat, perlu langkah cepat dari pemerintah daerah. Sejatinya pelaksanaan Syari'at Islam tidak hanya dibebankan pada suatu institusi saja, dalam hal ini Dinas Syari'at Islam.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah pilar regulatif meliputi peraturan (*rules*), hukum (*laws*), dan sanksi (*sanctions*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam belum berjalan efektif. Hal ini sesuai dengan hasil temuan penelitian tidak adanya peraturan khusus yang dibuat oleh TPWNAAS yang memuat peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi dalam menjalankan tugasnya. Selama ini yang dijalankan hanya pembinaan dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). Pilar Normatif, belum sepenuhnya dapat dikatakan efektif. Masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten dibidang ilmu aqidah, sosial kemasyarakatan, dan komunikasi yang dimiliki oleh Dinas Syari'at Islam (DSI) yang merupakan anggota TPWNAAS. Selain itu juga, masih terdapat penempatan pegawai di DSI

yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya. Pilar kognitif sudah berjalan dengan efektif. Hal ini ditunjukkan dari hasil penelitian bahwa institusi-institusi yang tergabung dalam TPWNAAS memiliki keyakinan, tujuan, dan tindakan bersama dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. Wujud keyakinan dan tindakan bersama ini dapat dilihat dari visi dan misi, tujuan dan program kerja yang telah menjadi kesepakatan bersama TPWNAAS dalam menjalankan tugasnya sebagai Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat.

2. Saran

Saran dalam penelitian ini TPWNAAS sebagai organisasi berbasis jaringan dalam menyelesaikan permasalahan aliran sesat di Kabupaten Bireuen, seharusnya TPWNAAS membuat suatu peraturan khusus dalam menjalankan tugasnya. Peraturan khusus tersebut memuat peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi yang menjadi kesepakatan bersama institusi yang tergabung dalam TPWNAAS dalam pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

DAFTAR PUSTAKA

Adshead, Maura. 2003. *Policy Networks and Sub-National Government in Ireland*, in Maura, Adshead, ed. *Public Administration and Public Policy in Ireland, Theory and Methods*. Routledge: USA and Canada.

Alwi. 2012. *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*. International Journal of Administration Science & Organization, Bisnis & Birokrasi,

Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi: Vol. 19 No.2. May 2012. Akreditasi Dikti Kemendiknas RI No.64a/DIKTI/Kep/2010.

- Creswell John W. (2014). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset, Memilih Diantara Lima Pendekatan*. (edisi terjemahan). Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Kasmad, Rulinawaty. 2014. *Analisis Jaringan Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar*. Disertasi : Universitas Hasanuddin-Makassar.
- Luzi, Samuel dan Hamoeda, M,B. 2008. *Water Policy Networks in Egypt and Ethiopia*. The Journal of Environment and Development. Volume 17 Number 3, September 2008. p. 238-268. Sage Publication. <http://online.sagepub.com>
- Mark, Coinsidine. 1995. *Public Policy: a Critical Approach*. Prentice Hall.
- Parsons Wayne. (2011). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group: Jakarta.
- Pratikno. (2010). *Peningkatan Kapasitas Berjejaring Dalam Tata Pemerintahan Yang Demokratis, dalam Wahyudi, Kumorotomo, dan Ambar, Widaningrum. Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Gava Media: Yogyakarta.
- Rahmanur. (2013). *Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis (Studi Kasus Pelayanan Kesehatan Berbasis*

Jaringan pada Forum Desa Siaga di Kabupaten Donggala). Disertasi. Universitas Hasanuddin: Makassar.

Rhodes, R. A.W. 2015. *Analisis Jaringan Kebijakan* dalam Michael Moran, *et al, Handbook Kebijakan Publik* (Edisi Terjemahan). Nusa Media: Bandung.

Ritzer George. (2014). *Teori Sosiologi Modern, Edisi Ketujuh* (Terjemahan). Kencana Prenadamedia Group: Jakarta.

Scott Richard. (2008). *Institutions and Organization: Ideas and Interest*. USA: Sage Publication.

Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)* Alfabeta: Bandung.

Zhou Nan, *et al.* (2014). Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory. *Journal Public Administration Research*; Vol. 3, No. 2; 2014. www.ccsenet.org/par.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 44 tentang Keistimewaan Aceh.

Undang-Undang No. 18 tahun 2001 tentang Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, khususnya pada permasalahan pendangkalan aqidah.