

BAB II

TINJAUAN TEORI

II.1 KajianPustaka

Pada bab ini akan memaparkan tinjauan pustaka yang berisi beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dan inovasi pelayanan di organisasi publik. Pemaparan penelitian sebelumnya ini dimaksud untuk mencari informasi yang diperlukan peneliti untuk kejelasan posisi penelitian dengan penelitian sebelumnya.

Penelitian mengenai Perda Syariah bukanlah sebuah penelitian pertama yang dilakukan oleh penulis, sudah terdapat beberapa peneliti yang melakukan riset mengenai Perda Syariah di seluruh Indonesia. Penelitian terdahulu ini memiliki sebuah tujuan untuk mengetahui informasi yang dibutuhkan oleh peneliti agar mampu memberikan kejelasan mengenai posisi penelitian yang akan diteliti dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya (Arikunto, 2005: 61). Untuk memudahkan pengelompokkan dari Perda syariah itu tersendiri, Azyumardi Azra membagi perda-perda tersebut kedalam empat kategori untuk menjelaskan perda-perda yang banyak dikatakan sebagai Perda bernuansa syariah Islam (Rachman, Munawar, & Anwari, 2010: 258-260).

Kategori yang pertama adalah perda yang sebenarnya tidak memiliki hubungan dengan syariah itu tersendiri. Perda yang terdapat dalam bagian ini dimaksud dengan perda yang memiliki tujuan untuk mengurangi dan memerangi hal-hal yang bersifat negatif seperti penyalahgunaan narkoba, pelacuran, dan lain

sebagaimana yang pada dasarnya sama sekali tidak mengacu terhadap apa yang disebut dengan syariat itu tersendiri seperti dalam kaidah fikih atau syariah. Akan tetapi, secara substantif terdapat nilai-nilai yang cocok antara isi perda dengan substansi fikih atau syariah itu tersendiri. Dengan kecocokan tersebut banyak masyarakat yang menganggap peraturan-peraturan yang ada di daerah mengenai kondisi tersebut disebut dengan perda syariat. Akan tetapi sebetulnya perda dengan kondisi tersebut bukanlah perda syariat Islam walaupun masih terdapat banyak orang yang menyebutnya dengan perda syariat Islam.

Kemudian yang kedua adalah perda yang memiliki tujuan dalam rangka meningkatkan kebaikan moral dan akhlak. Peraturan-peraturan tersebut memperlihatkan bagaimana banyak daerah yang mengatur mengenai adab sehari-hari hingga ke dalam tata cara berpakaian. Adanya aturan ini memiliki tujuan agar masyarakat yang berada dalam daerah tersebut memiliki adab yang bagus. Perda semacam ini lebih tepat untuk disebut dengan perda untuk meningkatkan kebaikan moral dan akhlak bukan perda syariat.

Selanjutnya yang ketiga adalah perda yang memang mengambil dari bagian syariah atau kaidah fikih itu tersendiri. Perda disini sangat terlihat tipikalnya, sebagai contoh adalah pemberlakuan adanya aturan zakat di Semarang hingga aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Walikota Padang, dimana adanya kewajiban menggunakan pakaian muslimah sepanjang mereka sekolah.

Laki-laki dalam aturannya tidak boleh mengenakan celana pendek terkecuali siswa sekolah dasar, dan yang perempuan wajib untuk menggunakan jilbab selama sekolah. Atau sebagai contoh lain adanya perda yang mengharuskan seorang pegawai atau bahkan calon pegawai bisa membaca Al-quran.

Keempat atau yang terakhir adalah peraturan yang secara murni menggunakan syariat islam dalam menjalankan pemerintahannya. Perda yang murni syariah ini bisa terlihat seperti yang ada di dalam qanun di Aceh dimana memang Aceh memiliki otonomi khusus dalam menjalankan pemerintahannya dan memang diperbolehkan untuk menjalankan syariat islam. Sampai saat ini belum ada daerah lainnya yang dapat menjalankan aturan syariat Islam secara murni diluar Aceh. Jika memang ada kasus yang berkenaan langsung dengan persoalan jinayah, kasus tersebut masih isolatif. Pengecualian hanya ada di Aceh karena itu merupakan daerah yang mendapat otonomi khusus yang tidak bisa dilihat hanya persoalan perda, melainkan sudah keputusan politik secara nasional.

Pengelompokkan penelitian yang pertama adalah perda yang sebenarnya tidak memiliki hubungan dengan syariah itu tersendiri. Akan tetapi, secara substantif terdapat nilai-nilai yang cocok antara isi perda dengan substansi fikih atau syariah itu tersendiri. Dengan kecocokan tersebut banyak masyarakat yang menganggap peraturan-peraturan yang ada di daerah mengenai kondisi tersebut disebut dengan perda syariat. Akan tetapi sebetulnya perda dengan kondisi tersebut bukanlah perda syariat Islam walaupun masih terdapat banyak orang yang menyebutnya dengan perda syariat Islam.

Tulisan mengenai Syariat Islam yang masuk dalam kategori pertama di tulis oleh Ubaidillah (2008). Tulisan ini menjelaskan kontribusi hukum Islam dalam menerapkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia. Tata pemerintahan yang baik adalah kampanye untuk mencapai kemakmuran dan keamanan berdasarkan aturan hukum. Undang-undang yang adil dan egaliter yang prioritasnya adalah untuk menegakkan perbaikan bagi semua warga negara. Ubaidillah menyimpulkan bahwa kontribusi hukum Islam dalam menciptakan pemerintahan yang baik di Indonesia didasarkan pada prinsip perbaikan bagi semua warga negara. Penulis menyatakan bahwasanya terdapat banyak prinsip Islam yang sejalan dengan tujuan dan visi pembangunan nasional Indonesia 2020 yang telah diperintahkan oleh keputusan MPR Nomor 8 tahun 2001. Tujuannya adalah terciptanya masyarakat Indonesia yang beragama, beradab, bersatu, demokratis, adil, makmur, maju, mandiri dengan pemerintahan yang baik dan bersih.

Kemudian tulisan lainnya dikemukakan oleh Hadi (2014) menjelaskan bahwa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sudah dijelaskan bahwa urusan mengenai keagamaan bukan merupakan urusan dari pemerintah daerah itu tersendiri karena point keagamaan adalah urusan dari pemerintah pusat. Penjelasan tersebut kemudian penulis anggap sebagai salah satu pandangan dimana Peraturan daerah dengan nuansa syariat Islam dianggap bertentangan, melanggar dan tidak memenuhi ketentuan dari pembuatan suatu aturan di tingkat daerah.

Pengelompokan penelitian yang kedua adalah perda yang memiliki tujuan dalam rangka meningkatkan kebaikan moral dan akhlak. Peraturan-peraturan tersebut memperlihatkan bagaimana banyak daerah yang mengatur mengenai adab sehari-hari hingga ke dalam tata cara berpakaian. Adanya aturan ini memiliki tujuan agar masyarakat yang berada dalam daerah tersebut memiliki adab yang bagus. Perda semacam ini lebih tepat untuk disebut dengan perda untuk meningkatkan kebaikan moral dan akhlak bukan perda syariat.

Penelitian mengenai Perda syariat dalam pengelompokan yang kedua ini salah satunya pernah dilakukan oleh Agussalim (2013). Penelitian ini menjelaskan mengenai bagaimana penegakkan syariat Islam di Kabupaten Bone yang berawal dari sebuah warisan kerajaan Islam sekarang mulai muncul kembali untuk di implementasikan di Kabupaten Bone seiring dengan perkembangan isu keagamaan yang ada. Penegakkan syariat Islam di Kabupaten Bone melibatkan beberapa komponen seperti Majelis Ulama Indonesia, ICMI, STAIN Wtampone, KPPSI, NU, Muhammadiyah dan lembaga lainnya. Secara lebih mendalam, penelitian ini menjelaskan bagaimana pandangan NU dan Muhammadiyah tentang penegakan syariat Islam di Kabupaten Bone.

Selanjutnya Al-Barbasy (2016) menulis mengenai perda syariat di Kota Tasikmalaya. Dalam isi tulisan yang dikemukakan oleh peneliti banyak hal yang sangat menarik, terutama mengenai sebuah persoalan perdebatan yang menyatakan bahwasanya gagasan-gagasan mengenai aturan Peraturan Daerah dengan nuansa syariat Islam di gagas oleh ormas-ormas Islam yang tidak mainstream seperti Laskar Thaliban, Front Pembela Islam (FPI), Hizbut Tahrir

Indonesia (HTI) dan juga PKPPSI.

Hal ini menunjukkan bahwa keterlibatan Organisasi masyarakat Islam yang tentunya banyak dikenal oleh masyarakat secara umum seperti Nahdatul Ulama (NU), Muhammadiyah dan juga Persatuan Islam bukanlah tokoh-tokoh utama dari adanya gagasan mengenai Peraturan Daerah yang bernuansa Syariat Islam. Pembahasan mengenai posisi Nahdatul Ulama (NU) dan juga Muhammadiyah cukup dijelaskan lebih mendalam baik dari posisi sebagai ormas islam maupun sebagai masyarakat Kota Tasikmalaya.

Bagian lainnya dalam tulisan ini menjelaskan lebih rinci mengenai beberapa perdebatan yang memang dikaitkan dengan hubungan negara dan agama dalam hal ini yaitu agama islam yang menjadi pertentangan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Syariat Islam di Kota Tasikmalaya. Terdapat beberapa perdebatan yang sangat penting dalam proses pembentukan peraturan tersebut.

Di antaranya adalah pertama, bagaimana pandangan masyarakat secara menyeluruh terhadap permasalahan Islamophobia yang akan sangat berkaitan erat terhadap peraturan daerah syariat ini. Kedua, bagaimana penerimaan hingga kemudian resistensi dari masyarakat terhadap peraturan ini karena akan langsung berdampak terhadap masyarakat. Ketiga, hubungan partai politik dengan ideologinya dan juga aturan syariat islam ini. Keempat adalah perdebatan mengenai apakah peraturan yang berlandaskan nilai-nilai Islam ini dapat mengakomodir nilai demokrasi yang sekarang banyak dijunjung oleh banyak

orang.

Tulisan mengenai Peraturan Daerah syariat lainnya pernah ditulis oleh Anwar (2011). Anwar menjelaskan bahwa formulasi kebijakan publik dalam negeri yang plural seperti Indonesia tidak bisa didominasi atau hanya menampung aspirasi kelompok tertentu. Pemerintah juga harus bisa menampung suara semua kelompok dalam proses pembuatannya dan tidak menganakemaskan atau memberi hak istimewa bagi kelompok tertentu. Dengan demikian, setiap aspirasi formalisasi atau penerapan Syariat Islam melalui instrumen negara, hendaknya melalui perdebatan publik dalam sebuah ruang publik yang difasilitasi pemerintah. Perdebatan tersebut juga harus melibatkan semua kelompok. Selain itu, pemerintah sebagai pemegang otoritas publik harus mampu mengkaji sisi resiko dari setiap kebijakan publik yang dibuat.

Tulisan selanjutnya ditulis oleh Jailani (2013). Pengertian layanan didalam tulisan ini menggambarkan bahwa Islam menggunakan layanan dengan pendekatan teleologi dan deontologi. Pendekatan teleologi yang bertentangan dengan pemahaman pemerintah harus dapat melakukan pengambilan keputusan untuk menindaklanjuti segala sesuatu persoalan yang ada yang tentunya memiliki konsekuensi dari pengambilan keputusan tersebut, hasil akhir yang akan di capai apakah dapat berhasil dengan baik atau tidak itu merupakan resiko dari pengambilan keputusan tersebut. Sedangkan pendekatan Deontologis didasarkan pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada di dalam dirinya dan tidak terkait dengan efek atau konsekuensi dari keputusan atau tindakan yang telah dilakukan. Pendekatan ini didasarkan pada nilai-nilai moral

dan berlandaskan yang mengikat. Emperis di dunia, masuk ke dalam nilai-nilai moral manajemen pelayanan publik bukanlah hal yang mudah, karena berkaitan dengan bagaimana mengubah sudut pandang birokrasi itu tersendiri yang sudah berubah pola pikirnya.

Kemudian Alim (2010) menuangkan pemikirannya melalui tulisan yang menjelaskan bahwa perda bermuatan syariah dibuat dalam rangka implementasi kebebasan pengaturan dalam beragama sebagaimana dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945. Bahwa kehadiran perda bermuatan syariah merupakan manifestasi dari pluralisme sistem hukum di Indonesia yang terdiri dari Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Perdata Barat (BW). Bahwa implementasi perda bermuatan syariah secara khusus ditujukan bagi pemeluk agama Islam serta sejauh ini terbukti tidak merugikan kelompok agama lain diluar agama Islam. Dengan demikian perda bermuatan syariah tersebut terbukti turut memberikan kontribusi dalam pembangunan sistem hukum nasional.

Selanjutnya Jati (2013) menyatakan bahwa sampai saat ini terdapat berbagai macam pandangan mengenai kesepahaman terkait peraturan daerah syariat Islam. Hal ini membuat dilematis terutama dalam konteks negara Indonesia yang bukan menggambarkan sebagai negara Islam. Dilihat dari segi konsep peraturan hingga ke ranah implementasi jelas masih belum sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Sebagian besar orang yang mendukung peraturan tersebut menyebutkan pentingnya peraturan ini adalah untuk membuat masyarakat menjadi lebih baik terutama dalam hal moral, sedangkan sebagian orang yang menolak hal ini beranggapan bahwa selain aturan tersebut tidak sesuai, ada dan

tidak adanya peraturan ini akan berdampak sama.

Dalam tulisan ini secara lebih lanjut menjelaskan bahwasannya saat ini di Indonesia syariat Islam menjadi nilai jual politik yang cukup menarik untuk dilihat, bagaimana ideologi partai tersebut menjadikan syariat Islam sebagai ruh atau hanya menjadikannya sebagai alat politik. Akan tetapi, bila melihat secara tuntunan yuridis peraturan daerah syariat ini tentunya bukan sesuatu yang diperbolehkan walaupun masih banyak daerah yang mempertahankan peraturan daerah syariat Islam sampai saat ini.

Pengelompokkan penelitian yang ketiga adalah perda yang memang mengambil dari bagian syariah atau kaidah fikih itu tersendiri. Perda disini sangat terlihat tipikalnya, sebagai contoh adalah pemberlakuan adanya aturan zakat di Semarang hingga aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah walikota Padang, dimana adanya kewajiban menggunakan pakaian muslim dan muslimah sepanjang mereka sekolah. Atau sebagai contoh lain adanya perda yang mengharuskan seorang pegawai atau bahkan calon pegawai bisa membaca Al-quran.

Penelitian terdahulu mengenai perda syariat ini dilakukan oleh Maerani (2018). Peneliti menjelaskan aplikasi nilai-nilai Islam dalam perda pengelolaan zakat sudah dituangkan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Semarang meliputi nilai Ketuhanan (Ketauhidan), Kemanusiaan, Persaudaraan, Tanggung jawab, dan Keadilan. Penelitian ini pun menjelaskan adanya problematika dari penerapan nilai-nilai Islam dalam perda pengelolaan zakat. Beberapa Problematikanya adalah pertama, tidak adanya sanksi yang tegas

untuk seorang muzakki yang tidak membayar zakat. Kedua, Peraturan ini dianggap tidak konsisten antara peraturan tentang zakat itu tersendiri dengan pajak.

Penelitian lainnya mengenai penetapan perda syariat juga pernah dilakukan oleh Suismanto (2007). Kajian yang dilakukan dalam penelitian ini lebih ke dalam bagaimana dasar awal pembuatan perda syariat hingga pemberlakuan beragam perda berbasis syariat Islam itu di jalankan di Tasikmalaya. Penelitian ini juga membahas berbagai macam persoalan yang dihadapi Tasikmalaya dalam melaksanakan perda syariat. Selain itu, kajian ini juga membahas mengenai dampak dari adanya perda syariat yang diterapkan di Tasikmalaya, menurut Suismanto dampak dari perda syariat adalah adanya pelanggaran HAM seperti terdapatnya diskriminasi terhadap perempuan, kebebasan beragama diskriminasi non muslim, hingga ke permasalahan konsep syariat itu tersendiri.

Kemudian, Arfiansyah (2015) menjelaskan dalam tulisannya bahwa banyak hal mengenai dampak dari adanya perda syariat terhadap ideologi negara. Arfiansyah sebagai penulis memberikan gambaran bagaimana perda syariat menjadi sebuah komoditi politik elit tertentu semenjak dimulainya era reformasi. Selain itu juga perda syariat merupakan revivalitas budaya dan kehidupan sosial masyarakat tertentu. Penulis memberikan pandangan bahwa penerapan syariat merupakan suatu hal yang berlebihan, karena secara legal formal perda syariat bertentangan dengan aturan yang di atasnya. Akan tetapi, penulis menjelaskan adanya perda tersebut sama sekali tidak berdampak terhadap ideologi negara.

Alasan yang mendasar dari adanya perda tersebut lahir dari kalangan elit tertentu saja, bukan merupakan keinginan seluruh masyarakat.

Kemudian, tulisan lainnya mengenai syariat Islam ditulis oleh Mudzakkir (2008). Tulisan ini merupakan sebuah studi sejarah politik yang melihat variasi dan transformasi ekspresi politik kaum Muslim di Priangan. Istilah Islam Priangan yang dipakai dalam tulisan ini tidak mengacu pada pengertian kultural, melainkan lebih pada pengertian politik, yakni tentang bagaimana relasi antara keyakinan religius dan kepentingan politik saling berkaitan membentuk ekspresi kaum Muslim di Priangan dalam berbagai situasi zaman yang berbeda. Tulisan ini juga membahas bagaimana politik identitas Islam dikontestasikan selama masa Orde Baru dan apa pengaruh yang ditimbulkannya pada perubahan-perubahan yang terjadi setelah jatuhnya kekuasaan Soeharto sebagai penopang utama rezim otoritarian itu.

Selanjutnya Yunus (2016) menuliskan bahwa penerapan syariah di Indonesia mempunyai akar sejarah yang sangat kuat, bahkan mendahului sejarah hukum Eropa itu sendiri. Sehingga apabila ada keinginan dari beberapa pihak untuk menerapkannya, maka bukanlah sesuatu yang mengada-ada atau tuntutan baru yang tidak ada landasannya, akan tetapi memang sudah memiliki akar sejarah yang sangat kokoh seumur dengan bangsa ini. Oleh karenanya dalam sistem hukum nasional terbuka peluang untuk mengadopsi syariat Islam menjadi hukum nasional, seperti yang sudah terealisasi yaitu undang-undang zakat, perkawinan, dan lain sebagainya. Selain itu juga membuka peluang kepada daerah untuk menerapkan syariat Islam pada peraturan-peraturan daerah, sehingga

daerah-daerah dapat merealisasikan keinginan mayoritas penduduknya guna merealisasikan keinginan masyarakat setempat.

Selanjutnya Rif'ah (2014), menjelaskan dalam penelitiannya yang berjudul "Women Under Sharia" bahwa Perda Syariah adalah hasil dari proses politik lokal yang mencerminkan interaksi otonomi daerah, demokratisasi, dan kebangkitan Islam. Mengingat perjuangan untuk Syariah sejak Indonesia merdeka, implementasi luas Perda Syariah menunjukkan bahwa itu telah diterima secara luas sebagai bagian dari sistem hukum di pemerintah kabupaten. Penelitian ini menemukan bahwa penerapan Perda Syariah telah memperkuat posisi Islam sebagai kekuatan sosial dan budaya, tetapi tidak selalu pengaruh Islam dalam politik atau pemerintahan dan dengan demikian itu merupakan pencapaian besar bagi para pendukungnya. Ia berpendapat bahwa Perda Syariah hanyalah salah satu strategi untuk menerapkan nilai-nilai Syariah secara lebih komprehensif.

Meskipun dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten, Perda Syariah merupakan perubahan fenomena nasional. Wacana tentang keamanan perempuan dikaitkan dengan penerapan peraturan tentang jilbab perempuan, yang menjadi simbol yang paling terlihat dari Perda Syariah. Penelitian ini meneliti pandangan yang berbeda dari wanita, dengan beberapa berpendapat bahwa mereka merasa lebih aman mengenakan jilbab, sementara yang lain merasa terancam oleh penggunaan jilbab yang diamanatkan.

Pengelompokkan penelitian yang keempat atau yang terakhir adalah peraturan yang secara murni menggunakan syariat islam dalam menjalankan

pemerintahannya. Perda yang murni syariah ini bisa terlihat seperti yang ada di dalam qanun di Aceh dimana memang Aceh memiliki otonomi khusus dalam menjalankan pemerintahannya dan memang diperbolehkan untuk menjalankan syariat Islam. Sampai saat ini belum ada daerah lainnya yang dapat menjalankan aturan syariat Islam secara murni diluar Aceh. Jika memang ada kasus yang berkenaan langsung dengan persoalan jinayah, kasus tersebut masih isolatif. Pengecualian hanya ada di Aceh karena itu merupakan daerah yang mendapat otonomi khusus yang tidak bisa dilihat hanya persoalan perda, melainkan sudah keputusan politik secara nasional.

Penelitian dalam pengelompokan ini cukup jarang untuk di lihat, terdapat salah satunya pernah dilakukan oleh Roslaili (2009). Di awal penulisan, peneliti menulis mengenai perdebatan penerapan syariat Islam di daerah dari berbagai unsur yang ada seperti tokoh politik dan tokoh agama. Secara lebih mendalam penulis memberikan penjelasan bagaimana formalisasi dari hukum Islam yang ada di Aceh berdasarkan muatan Qonun yang ada.

Berikut ini adalah ringkasan dari beberapa penelitian mengenai Peraturan Daerah bernuansa syariat Islam yang terdapat di seluruh Indonesia, baik pembahasan menyeluruh maupun pembahasan mengenai secara spesifik dari Perda Syariat tersebut:

Tabel 2.1

Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

Nomor	Jenis Pengelompokan	Temuan/Hasil
1.	Perda syariat Islam secara substansial	Ubaidillah (2008), Hadi (2014). Menjelaskan bahwa terdapat perda yang sebenarnya tidak memiliki hubungan dengan syariah itu tersendiri. Akan tetapi, secara substantif terdapat nilai-nilai yang cocok antara isi perda dengan substansi fikih atau syariah itu tersendiri.
2.	Perda syariat mengenai moralitas dan akhlak.	Agussalim (2013), Al-Barbasy (2016), Anwar (2011), Jailani (2013), Alim (2010), Jati (2013) Beberapa penulis menjelaskan bahwa kebijakan pada bagian ini bukanlah perda syariat akan tetapi lebih kedalam aturan yang lebih meningkatkan moran dan juga akhlak.
3.	Perda syariat secara formal	Maerani (2018), Suismanto (2007), Arfiansyah (2015), Mudzakir (2008), Yunus (2016), Rif'ah (2014). Penulis menjelaskan perda dalam jenis ini merupakan peraturan daerah yang memperlihatkan nilai keIslamannya secara jelas, sehingga dapat dipahami dan diidentifikasi bahwa peraturan daerah tersebut merupakan peraturan daerah dengan nilai Islam.
4.	Perda yang murni syariah	Roslaili (2009), salah satu penelitian dalam bagian ini dijelaskan bahwa dalam bagian peraturan yang secara murni menggunakan syariat islam. Perda yang murni syariah ini bisa terlihat seperti yang ada di dalam qanun di Aceh yang memiliki otonomi khusus.

Sumber: Diolah oleh Penulis (2018)

Beberapa penelitian di atas menunjukkan bahwa penelitian mengenai kajian tentang Perda syariat yang terjadi di Daerah bukanlah yang pertama dilakukan oleh penulis. Dari berbagai macam penelitian yang sudah dilakukan, sebagian besar membahas mengenai implementasi dari Perda Syariat yang ada dalam pelaksanaan syariat Islam secara esensial. Dari banyaknya penelitian tersebut, belum ada yang membahas secara spesifik mengenai evaluasi satu perda. Maka dari itu, penelitian ini juga menjadi penguat dari penelitian-penelitian yang sudah pernah dilaksanakan.

Pada penelitian ini peneliti akan terfokus untuk meneliti tentang Bagaimana Peraturan daerah ini berjalan, dimulai dari proses pembentukan, kemudian dilanjutkan dengan implementasinya, yang pada akhirnya akan menunjukkan bagaimana evaluasi dari peraturan daerah Kota Tasikmalaya Nomor 7 tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan masyarakat yang Religius di Kota setelah kurang lebih 5 tahun berjalan dari pencabutann peraturan daertah yang sebelumnya adalah Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 12 Tahun 2009 yang sudah dievaluasi sebelumnya. Fokusnya peneliti ingin Mengetahui dan menjelaskan bagaimana evaluasi kebijakan mengenai Tata Nilai Kehidupan masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya apakah telah sesuai dengan keinginan pemerintah, masyarakat dan juga Ormas Islam di Kota Tasikamalaya ataukah masih banyak ketidaksesuaian dengan apa yang diharapkan.

II.2 Kerangka Teori

II.2.1 Evaluasi

II.2.1.1 Pengertian Evaluasi

Kata evaluasi tersendiri merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu kata *evaluation* yang memiliki makna penaksiran atau penilaian. Pada umumnya pemaknaan evaluasi ini sangat berhubungan erat dengan kebijakan. Karena biasanya obyek dari sebuah evaluasi itu biasanya merupakan program ataupun kebijakan yang diselenggarakan baik oleh swasta maupun pemerintah. Evaluasi adalah fungsi utama yang sangat menentukan dalam menganalisis suatu kebijakan. Dunn mendefinisikan evaluasi sebagai prosedur yang analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat dari serangkaian aksi di masa lalu dan atau di masa depan. Lebih lanjut Dunn (1999: 609-610) memberi argumentasi sebagai berikut:

- 1) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dapat dicapai melalui tindakan publik.
- 2) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target
- 3) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lain nya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Pemahaman mengenai pengertian evaluasi program atau kebijakan dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Menurut Stufflebeam (dalam Ansyar, 2015) menjelaskan bahwa evaluasi

adalah proses memperoleh dan menyajikan informasi yang berguna untuk mempertimbangkan alternatif-alternatif pengambilan keputusan. Sedangkan Djaali, Mulyono, & Ramly (2000: 3) mendefinisikan bahwa Evaluasi sebagai proses menilai sesuatu berdasarkan standar objektif yang telah ditetapkan kemudian diambil keputusan atas obyek yang dievaluasi. Wirawan (2012: 7) menjelaskan bahwa evaluasi adalah proses mengumpulkan dan menyajikan informasi mengenai objek evaluasi, menilainya dengan standar evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi.

Dari definisi evaluasi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan, selanjutnya menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program ataupun kebijakan. Sasaran evaluasi adalah untuk mengetahui keberhasilan suatu program atau kebijakan itu tersendiri. Maka dari itu, pada intinya evaluasi mempunyai satu tujuan utama yaitu untuk mengetahui berhasil tidaknya suatu program atau kebijakan.

II.2.1.2 Evaluasi Kebijakan

Pelaksanaan sebuah kebijakan tentunya akan menentukan sebuah hasil yang pada dasarnya diinginkan sesuai dengan alasan dari kebijakan tersebut. Maka dari itu kebijakan publik harus memiliki sebuah pengawasan dan tentunya evaluasi agar dapat mengetahui apakah dampak yang dilaksanakan atau diimplementasikan dari kebijakan tersebut memberikan dampak yang sesuai atau tidak. Stewart dan Lester menyatakan bahwasanya Evaluasi dilakukan juga

ditujukan sebagai gambaran dalam melihat sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan (Agustino, 2008: 185). Sementara itu, menilai hasil kebijakan merupakan hal yang sangat penting. Jones menyebutkan Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya (Widodo, 2006: 114).

Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan, hal ini dikemukakan oleh Nugroho (2008: 472) yang menyatakan ciri dari Evaluasi kebijakan adalah:

- 1) Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
- 2) Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
- 3) Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
- 4) Dilaksanakan tidak dalam permusuhan atau kebencian.
- 5) Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan.

Setidaknya ada 3 (tiga) evaluasi kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampak bagi seluruh masyarakat dan sejauh mana tujuan yang ada dinyatakan telah tercapai menurut James (dalam Nugroho, 2008: 229) menyatakan bahwa Membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama,

evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional kedua, evaluasi memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai.

Untuk menilai kebijakan yang mencakup substansi dikemukakan oleh pendapat Anderson (dalam Winarno, 2008: 226) yang menyatakan secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Lebih lanjut agar mengetahui evaluasi kebijakan dari segi tujuan yang ingin dicapai yaitu menurut Thomas Dye (dalam Winarno, 2008: 347) menyatakan Evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Selanjutnya untuk mengukur tujuan kebijakan yang telah ditetapkan menurut Weiss (dalam Widodo, 2006: 114) menyatakan bahwa Riset evaluasi bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program pada masa mendatang.

II.2.1.3 Indikator Evaluasi Kebijakan

Pada dasarnya indikator mengenai evaluasi kebijakan sudah cukup banyak dikemukakan oleh para ahli. Seperti menurut Finster Busch and Motz, (1980) dalam (Samodra, 1994: 34), Bingham dan Felbinger, Howlet dan Ramesh (1995) dalam (Nugroho, 2008: 676), James anderson dalam (Winarno, 2008: 229), dan (Dunn, 1999: 429-438). Dunn dan penulis lainnya yang memberi gambaran akan indikator untuk mengukur evaluasi kebijakan yang sudah ada. Dalam penelitian ini penulis menggunakan indikator evaluasi kebijakan yang telah dikemukakan oleh Dunn. Penulis menganggap bahwa indikator tersebut adalah yang paling tepat untuk mengetahui atau menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik tersebut untuk masyarakat. Dunn memberikan evaluasi yang cukup lengkap dibandingkan dengan yang lainnya sehingga akan membuat evaluasi mengenai kebijakan ini menjadi lebih lengkap bagi peneliti.

Dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan digunakan kriteria-kriteria umum yang dimaksudkan untuk member arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang dirumuskan akan dapat dijadikan sebagai salah satu patokan dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut (Dunn, 1999: 429-438):

- 1) Efektifitas (Effectiveness)

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas yang

secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

2) Efisiensi (Efficiency)

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

3) Kecukupan (Adequacy)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4) Pemerataan/Kesamaan (Equity)

Indikator ini erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan.

Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risorsis dalam masyarakat.

5) Responsivitas (Responsiveness)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya seperti efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan dan akan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan actual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

6) Ketepatan (Appropriateness)

Adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

II.2.2 Pelayanan Publik

Saat ini pelayanan dan kebijakan publik memiliki keterkaitan yang sangat erat dalam pelaksanaannya. Kebijakan publik tersendiri merupakan sebuah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat terhadap publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sedikitnya tiga hal (Dachi, 2017: 9):

- 1) Adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan.
- 2) Kebijakan ini harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya.
- 3) Adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

II.2.1.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan tolak ukur yang bisa dilihat dengan nyata oleh masyarakat terkait kinerja pemerintah saat ini, karena pelayanan publik menjadi ujung tombak interaksi antara masyarakat dan pemerintah. Maka dari itu, pelayanan publik perlu diterjemahkan secara mendalam baik menurut Peraturan perundang-undangan maupun pandangan para ahli. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tanggal 10 Juli 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundangundangan.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman (Lukman, 2000:8) pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan pelanggan. Sianipar, mengatakan bahwa pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan atau mengurus keperluan seseorang atau kelompok orang. Melayani adalah meladeni/membantu mengurus keperluan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya (Sianipar, 1998: 4).

Sedangkan dalam pengertiannya publik adalah sekelompok orang (atau satu orang) yang jelas, yang menjalin atau harus menjalin hubungan istimewa dengan perusahaan. Dalam definisi sederhana, publik juga bisa diartikan sebagai banyak orang atau juga umum. Seperti makna dari ruang publik, konsumsi publik, dan lain sebagainya. Menurut Bambang Sugiharto & Agus Rachmat W., Publik adalah segala hal serentak bukan apap pun juga, kekuatan yang paling berbahaya serentak sesuatu yang paling tak bermakna, orang bisa saja bicara atas nama publik, tetapi tetap publik itu bukan sosok nyata siapa pun (Sugiharto & Rachmat, 2000).

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, penyelenggara pelayanan publik atau penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Menurut Moenir, pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

Pelayan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang

pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah pusat, daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto & Winarsih, 2005: 6).

II.2.1.2 Komponen-Komponen Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Standard pelayanan publik dari sebuah unit pelayanan publik harus mencantumkan komponen-komponen dasar dalam pelayanan agar setiap masyarakat paham dan mengerti terkait hak mereka yang didapatkan saat mendapatkan pelayanan. Dalam pelaksanaannya standard pelayanan publik menjadi sebuah acuan bagi para pelaksana pelayanan publik sebagai standard dalam melaksanakan pelayanan (Laksana & Mukarom, 2015: 85). Kemudian Jones (1996: 114) Menjelaskan bahwa komponen dalam standard pelayanan publik sekurang-kurangnya memiliki unsur sebagai berikut :

- 1) Dasar Hukum, adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
- 2) Persyaratan, adalah syarat (dokumen atau hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- 3) Sistem, mekanisme, dan prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.

- 4) Jangka waktu penyelesaian, adalah jangka waktu yang diberlakukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- 5) Biaya/tarif, adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- 6) Produk pelayanan, adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 7) Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- 8) Kompetensi pelaksana, adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan dan pengalaman.
- 9) Pengawasan internal, adalah sistem pengendalian internal dan pengawasan langsung yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- 10) Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- 11) Jumlah pelaksana, adalah tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja. Informasi mengenai komposisi atau jumlah petugas yang melaksanakan tugas sesuai pembagian dan uraian tugas.
- 12) Jaminan pelayanan, adalah memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standard pelayanan.

- 13) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, adalah dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, resiko, dan keragu-raguan.
- 14) Evaluasi kinerja pelaksanaan, adalah penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standard pelayanan.

Beberapa hal di atas merupakan standar pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh penyedia pelayanan dan dalam hal ini adalah Pemerintah. Setelah unsurpelayanan publik tersebut terpenuhi, selanjutnya penyedia pelayanan harus mempublikasikan kepada masyarakat agar mereka mengerti dan paham terkait hak dan kewajiban yang diterima saat mendapatkan pelayanan publik. Dengan dipublikasikan terkait standar pelayanan yang ada, masyarakat juga bisa menilai baik atau buruknya pelayanan yang diberikan. Apabila pelayanan yang didapatkan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang ada, maka masyarakat berhak untuk protes atau melaporkan unit pelayanan publik yang bersangkutan kepada pengawas atau layanan pengaduan yang ada.

II.2.1.3 Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Saat ini sudah seharusnya pelayanan publik yang diberikan oleh Birokrasi hendaknya berdasarkan prinsip-prinsip dasar berikut ini yang telah dikemukakan oleh Sulistio & Budi (2009: 40) :

- 1) Rasional, efektif dan efisien yang dilakukan melalui manajemen terbuka.
- 2) Ilmiah, berdasarkan kajian dan penelitian serta didukung oleh cabang-cabang ilmu pengetahuan lainnya.

- 3) Inovatif, pembaruan yang dilakukan terus-menerus untuk menghadapi lingkungan yang dinamis, berubah dan berkembang.
- 4) Produktif, berorientasi kepada hasil kerja yang optimal.
- 5) Profesionalisme, penggunaan tenaga kerja profesional, terampil dalam istilah “The Right Man in The Right Place”.
- 6) Penggunaan teknologi modern yang tepat guna.

Selanjutnya menurut Islamy (dalam Sulistio & Budi, 2009: 41) menyatakan bahwa pelayanan publik harus dilaksanakan oleh Birokrasi Pemerintah berdasarkan kepada prinsip-prinsip pelayanan prima berikut ini:

- 1) Appropriateness (kesesuaian)
- 2) Accesibility (keterjangkauan)
- 3) Continuity (keberlanjutan)
- 4) Technically (teknis)
- 5) Profitability (menguntungkan)
- 6) Equitability (adil)
- 7) Transparency (terbuka)
- 8) Accountability (bertanggungjawab)
- 9) Effectiveness and Efficiency (efektif dan efisien)

Pandangan para ahli menggunakan berbagai pendekatan dalam menerapkan prinsip pelayanan publik, ada yang menggunakan pendekatan masyarakat sebagai pelanggan atau menggunakan penerapan New Public Management. Selain itu para ahli ada yang menggunakan pendekatan New Public

Service yang memposisikan masyarakat sebagai warga negara yang lebih mengedepankan kepuasan tanpa harus membedakan pelayanan yang diberikan.

Jika merujuk kepada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan terdapat prinsip pelayanan publik yaitu:

1) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2) Kejelasan

Yaitu persyaratan teknis administratif pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan, serta kejelasan rincian biaya pelayanan dan tata cara pembayaran.

3) Kepastian Hukum

Yaitu pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5) Keamanan

Yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6) Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7) Kelengkapan sarana dan prasarana

Yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

8) Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat.

9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10) Kenyamanan,

Pelayanan harus tertib, teratur disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi serta dilengkapi fasilitas pendukung pelayanan seperti tempat parkir, toilet dan tempat sampah.

Secara umum para ahli bahkan sampai menteri sudah menjelaskan tentang prinsip yang harus dikedepankan oleh penyedia layanan. Prinsip tersebut menjadi acuan dan patokan untuk menyelenggarakan pelayanan demi terwujudnya kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Pada intinya prinsip pelayanan bertujuan untuk membuat standarisasi kesetaraan pelayanan di setiap

penyedia pelayanan agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

II.2.3 Perda Syariat

II.2.1.1 Syariat Islam dan Hubungannya dengan Negara

Persoalan antara Islam dan negara dalam masa modern merupakan salah satu subyek penting, yang meski telah diperdebatkan para pemikir Islam sejak hampir seabad lalu hingga dewasa ini, tetap belum terpecahkan secara tuntas. Perdebatan panjang sering terjadi untuk menjawab pertanyaan: negara manakah yang dapat disebut sebagai negara yang merupakan prototype (pola dasar) dari apa yang disebut negara Islam. Apakah Arab Saudi atau Iran bahkan Pakistan dapat disebut representasi negara Islam sesungguhnya atau bahkan tidak sama sekali (Azra, 2016: 23).

Secara mendalam, di dalam literatur Islam terdapat dua perdebatan pandangan mengenai bentuk negara itu tersendiri, yaitu negara sekuler dan negara islam atau yang lebih dikenal sebagai khilafah. Dalam tradisi Sunni, konsep negara Islam bukanlah pilihan untuk sebuah negara. Konsep negara tersendiri lebih dikenal dengan imarah atau yang lebih mudahnya dimaknai dengan pemerintahan yang dibuat oleh umat, untuk umat, dan dari umat. Sebuah pemerintahan bukan lahir dari Tuhan yang diturunkan secara khusus untuk manusia. Karena itu, kecenderungannya adalah negara sekuler. Sedangkan pandangan yang berbeda terdapat dalam tradisi Syiah, Konsep negara Islam atau khilafah lebih tepat untuk diterapkan dan menjadi pemikiran utama mereka (Al-Hamdi, 2013: 26).

Sejumlah cendekiawan muslim dalam situasi seperti itu melontarkan pemikiran kreatif dan kritis di sekitar hubungan antara Islam dan negara. Menurut Nurcholis, nilai negara dan pemerintahan dalam Islam adalah instrumental. Pokok dari segala pokok yang dikehendaki dalam Islam adalah takwa kepada Tuhan. Jadi pemerintahan atau negara diwujudkan untuk menciptakan ruang dan waktu sebagai tempat bagi setiap manusia dalam mengembangkan takwanya kepada Tuhan (Anwar, 1995: 186)

Nurcholis menambahkan bahwa umat Islam tidak perlu menuntut negara atau pemerintah ini menjadi negara atau pemerintah Islam. Baginya yang penting adalah isi atau substansinya, bukan bentuk formalnya. Bentuk formal tidak ada manfaatnya kalau isinya tidak berubah. Jadi boleh negara ini apa pun bentuknya, klaimnya, atau pengakuannya. Tetapi values atau nilai-nilai yang dijalankan adalah nilai-nilai yang dikehendaki oleh Allah, yang diridhai Allah. Negara yang seperti ini bisa ditumbuhkan melalui pendekatan kultural, pendekatan budaya dalam arti seluas-luasnya. Termasuk di dalamnya pendidikan, dakwah, kesenian, dan di antara yang terpenting adalah dinamika intelektual (Anwar, 1995: 187).

Islam pada hakekatnya membawa ajaran-ajarannya dalam berbagai perspektif kehidupan manusia yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadis. Kesahihan kedua sumber ini telah diakui dan dinyatakan tidak akan mengalami perubahan sesuai dengan perubahan zaman. Tetapi, yang dapat berubah dan akan terus berkembang adalah interpretasi tentang Islam dalam konteks tertentu. Berdasarkan definisi yang dikemukakan itu, dapat dipahami bahwa keterkaitan antara politik dan negara tidak bisa dipisahkan. Mengenai tentang negara, tidak

akan terlepas dalam konteks politik, baik sebagai sebuah sistem pengaturan pemerintahan, maupun sebagai sebuah otoritas atau kekuasaan dalam sebuah negara.

Untuk mengetahui hubungan Islam dan negara dikemukakan di dalam berbagai literatur Islam klasik, ditemukan beberapa rumusan mengenai unsur-unsur negara. Di antaranya rumusan Ibn Abi Rabi' yang dikutip oleh Syaraf dan Muhammad Abd al-Mu'thi menyebutkan paling sedikit ada lima unsur yang harus dimiliki oleh negara, yaitu wilayah, penduduk, pemerintah, keadilan, dan adanya pengelolaan negara. Sedangkan Al-Mawardi juga menulis lima unsur pokok dalam suatu negara, yaitu: agama sebagai landasan negara dan persatuan rakyat, wilayah, penduduk, pemerintah yang berwibawa, dan keadilan atau keamanan (Mulia, 2001).

Pada prinsipnya definisi-definisi yang telah dikemukakan itu semuanya menyepakati tentang prasyarat suatu negara harus mempunyai paling tidak meliputi: wilayah yang berdaulat, sistem pemerintahan, rakyat. Namun, pada tingkat aplikasi dalam menganut sistem pemerintahannya terdapat berbagai perbedaan, sebagian diinspirasi oleh nilai-nilai agama secara formalisme, sebagian yang lain berdasar pada subtansialisme nilai-nilai agama dan sistem pemerintahannya disesuaikan dengan kondisi sosial-masyarakatnya, serta kelompok yang mengambil embarkasi antara agama dan negara masing-masing berdiri sendiri, kelompok ini masuk dalam aliran sekularisme.

Di Indonesia, meskipun peraturan perundang-undangan yang berlaku bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, hal itu tidak menutup kemungkinan adanya korelasi positif dengan nilai-nilai syariat Islam. Hal itu terbukti dengan ditetapkannya beberapa syariat Islam sebagai hukum nasional, seperti hukum nasional, seperti hukum kekeluargaan yang mencakup hukum perkawinan, kewarisan, hibah, wakaf, dan sebagainya. Dengan demikian, sebenarnya Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia tetap membuka peluang kaidah-kaidah hukum agama, seperti hukum Islam untuk diterapkan dan sekaligus memperkaya khazanah tata hukum nasional.

II.2.1.2 Perda Syariat: Konsep dan Klasifikasinya

Sejak reformasi digulirkan pada tahun 1998, secara substansial dan signifikan terjadi perubahan tatanan kehidupan kepolitikan di negeri ini. Perubahan tatanan kehidupan kepolitikan yang paling menonjol diantara perubahan kepolitikan yang lain ialah implementasi politik desentralisasi melalui UU Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan UU Nomor 32 tahun 2005. Politik desentralisasi telah mengembangkan tatanan kepolitikan yang meletakkan otonomi daerah sebagai azas kehidupan baru dalam pengelolaan tata pemerintahan di daerah-daerah.

Dalam perkembangannya, implementasi desentralisasi dan otonomi daerah ini ternyata direspon sangat beragam dan berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Di satu sisi hal itu merupakan konsekuensi dari implementasi otonomi daerah itu sendiri, namun di sisi lain menunjukkan bahwa otonomi daerah telah

mendorong banyak pemerintah daerah melakukan improvisasi, kreasi, inovasi, dan sekaligus juga distorsi kebijakan yang seringkali susah untuk dipahami masyarakat, bahkan oleh berbagai kalangan ahli sekalipun.

Keleluasaan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan mendorong pemda menjadi sangat produktif dalam melahirkan kebijakan publik, termasuk peraturan daerah (perda). Hampir setiap jengkal kehidupan di daerah tak lepas dari perda. Saking banyaknya perda, bahkan ada anggota DPRD dan bupati lupa berapa jumlah perda yang telah dikeluarkan. Saking banyaknya perda pula pemerintah pusat harus berpusing-pusing menelaah keberadaan perda yang tidak sesuai dengan perundang-undangan nasional (Suharso, 2006: 230).

Lahirnya perda sangat bersinggungan dengan kepentingan daerah bersangkutan. Perda yang kini cukup menjadi isu untuk ditelaah adalah perda yang mengacu dan bernuansa pada Syariah yang sudah diundangkan di berbagai daerah. sampai saat ini sudah cukup banyak daerah yang mengimplemantasikan perda yang mengatur persoalan moralitas dan implementasi syariah Islam di semua lini kehidupan. Dari berbagai pengertian yang ada dapat disimpulkan bahwa Perda Syariat merupakan perda yang mendasarkan aturan terhadap ajaran agama Islam yang merupakan tuntunan dan Pedoman hidup bagi setiap perbuatan (amaliah) manusia, baik dalam relasinya dengan/dan sebagai makhluk ciptaan Allah maupun sebagai hamba Allah yang bersumber pada Al-Quran dan as-Sunnah yang berlaku di suatu daerah (Al-Barbasy, 2018).

Peraturan Daerah yang bermutana syariat yang lebih lumrah disebut perda

syariat tidak hanya memunculkan perdebatan dalam pelaksanaannya, tetapi juga dalam pengertiannya. Oleh karena itu untuk memudahkan pemahaman tentang perda syariat sebagaimana dibahas dalam tesis ini, maka kiranya perlu dilakukan klasifikasi dan pembatasan perda syariat sebagaimana dimaksud dalam penulisan tesis ini. Secara umum, peraturan daerah yang bermuatan syariat atau perda syariat sering dimaknai sebagai peraturan daerah yang materinya diambil dari ketentuan-ketentuan legal syariat Islam, baik yang bersifat tekstual maupun substansi ajarannya (Rumadi, 2006: 4).

Kehadiran perda-perda anti maksiat ataupun perda yang bernuansa pada Syariat Islam, tidak saja menarik dicermati karena adanya pro dan kontra, tetapi juga pergulatan ide yang ada di balik perda-perda tersebut. Perda sebagai produk dari kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari sebuah proses politik yang dapat dilatarbelakangi oleh berbagai macam idealisasi politik yang dianut oleh para pembuat kebijakan.

Dalam kaidah kebijakan, sebuah produk kebijakan publik termasuk di dalamnya perda-perda di atas lazimnya ditujukan untuk mengatur kepentingan umum yang di dalamnya terdapat banyak nilai-nilai tidak saja kolektif tetapi juga individual yang harus dipertimbangkan sebagai norma dasar kehidupan bersama. Dilihat dari kemunculan berbagai perda bernuansa Syariah Islam tersebut, nuansa yang berkembang hampir sama, yakni nafas melindungi kepentingan publik yang bernama moralitas kolektif dengan menggunakan pelaksanaan syariat Islam sebagai instrument operasionalnya (Suharso, 2006: 233).

Secara teoritis suatu kebijakan publik diproyeksikan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik dan bukan masalah-masalah privat. Masalah dalam konteks kebijakan publik berarti adanya kondisi dan situasi yang secara formal menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan dalam masyarakat sehingga perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Dari perumusan definifii masalah tersebut, tidak lantas semua masalah yang muncul dalam kehidupan manusia dapat dijadikan sebagai dasar kelahiran suatu kebijakan publik. Akan tetapi pengertian ini belum bisa menjelaskan secara rinci berbagai jenis perda yang menjadi perdebatan. Untuk itu berikut ini disebutkan klasifikasi berbagai jensi perda syariat dari beberapa penulis yang sudah ada.

Hadi mengklasifikan jenis perda syariat kedalam 3 (tiga) kategori. Pertama, jenis perda yang terkait dengan moralitas masyarakat secara umum. Meskipun menyangkut moral, namun mautan materi perda jenis ini sebenarnya menjadi konsen semua agama. Sebagai contoh perda jenis ini misalnya perda tentang anti pelacuran atau yang lebih dikenal dengan sebutan perda anti maksiat. Untuk perda jenis ini letak permasalahannya bukan pada aspek keIslamannya sebab perda ini menyangkut moralitas masyarakat secara umum, tetapi apakah perda jenis ini dapat menyelesaikan persoalan atau justru dapat menyelesaikan masalah atau apakah perda ini mampu manjamin keadilan justru membukan peluang tindakan yang diskriminatif (Hadi, 2014: 56).

Kedua, peraturan daerah yang terkait dengan fashion atau mode pakaian

lainnya seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya ditempatkan-tempat tertentu, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah. Berbeda dengan perda jenis pertama, perda jenis kedua ini sangat jelas tipikal keIslamannya sehingga orang akan dengan mudah mengidentifikasi sebagai perda syariat (Hadi, 2014: 57).

Ketiga, peraturan daerah yang mengatur tentang keterampilan beragama Islam, seperti perda tentang keharusan pandai baca tulis al-Qur'an, perda keharusan belajar di Madrasah Diniyah Awwaliyah, perda tentang Zakat, Infaq, dan Shadakah. Seperti Peraturan Daerah Sulawesi Selatan Nomor 4 tahun 2006 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Sulawesi Selatan, Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 9 tahun 2005 tentang Zakat, Infaq, dan Shadaqoh, Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah, dan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2003 tentang Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2005. Sebagaimana jenis perda kedua di atas, Perda jenis ini juga sangat tipikal Islam sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi dibentuknya perda tersebut (Hadi, 2014: 57).

Kemudian, Abdillah membagi syariat ini kedalam tiga orientasi. Pertama, pelaksanaan syariah secara formal untuk hukum-hukum privat tertentu, seperti hukum keluarga, zakat, haji, wakaf dan perbankan. Kedua, pelaksanaan syariat Islam secara substantif, seperti hukuman mati bagi tindak pembunuhan yang dimana secara materil sama hukumannya dengan qisas. Ketiga, pelaksanaan syariat Islam secara esensial, jika pelaksanaan syariat Islam secara substantif sulit

untuk diwujudkan dalam konteks kekinian. Misalnya hukuman penjara bagi tindak pidana pencurian, secara esensial telah sesuai dengan jiwa hukum Islam, bahwa pencurian merupakan yang harus dikenakan sanksi. Kelompok ini menjadikan ajaran Islam sebagai sumber etika moral atau input bagi pembangunan hukum nasional dan kebijakan publik lainnya (Abdillah, 2005: 319).

Selanjutnya, Azra membagi perda-perda tersebut kedalam empat kategori untuk menjelaskan perda-perda yang banyak dikatakan sebagai Perda bernuansa syariat Islam. Kategori yang pertama adalah perda yang sebenarnya tidak memiliki hubungan dengan syariah itu tersendiri. Perda yang terdapat dalam bagian ini dimaksud dengan perda yang memiliki tujuan untuk mengurangi dan memerangi hal-hal yang bersifat negatif seperti penyalahgunaan narkoba, pelacuran, dan lain sebagainya yang pada dasarnya sama sekali tidak mengacu terhadap apa yang disebut dengan syariat itu tersendiri seperti dalam kaidah fikih atau syariah. Akan tetapi, secara substantif terdapat nilai-nilai yang cocok antara isi perda dengan substansi fikih atau syariah itu tersendiri. Dengan kecocokan tersebut banyak masyarakat yang menganggap peraturan-peraturan yang ada di daerah mengenai kondisi tersebut disebut dengan perda syariat. Akan tetapi sebetulnya perda dengan kondisi tersebut bukanlah perda syariat Islam walaupun masih terdapat banyak orang yang menyebutnya dengan perda syariat Islam (Rachman, Munawar, & Anwari, 2010: 258).

Kemudian yang kedua adalah perda yang memiliki tujuan dalam rangka meningkatkan kebaikan moral dan akhlak. Peraturan-peraturan tersebut

memperlihatkan bagaimana banyak daerah yang mengatur mengenai adab sehari-hari hingga ke dalam tata cara berpakaian. Adanya aturan ini memiliki tujuan agar masyarakat yang berada dalam daerah tersebut memiliki adab yang bagus. Perda semacam ini lebih tepat untuk disebut dengan perda untuk meningkatkan kebaikan moral dan akhlak bukan perda syariat (Rachman, Munawar, & Anwari, 2010: 259).

Selanjutnya yang ketiga adalah perda yang memang mengambil dari bagian syariah atau kaidah fikih itu tersendiri. Perda disini sangat terlihat tipikalnya, sebagai contoh adalah pemberlakuan adanya aturan zakat di Semarang hingga aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Walikota Padang, dimana adanya kewajiban menggunakan pakaian muslimah sepanjang mereka sekolah. Laki-laki dalam aturannya tidak boleh mengenakan celana pendek terkecuali siswa sekolah dasar, dan yang perempuan wajib untuk menggunakan jilbab selama sekolah. Atau sebagai contoh lain adanya perda yang mengharuskan seorang pegawai atau bahkan calon pegawai bisa membaca Al-Quran (Rachman, Munawar, & Anwari, 2010: 259).

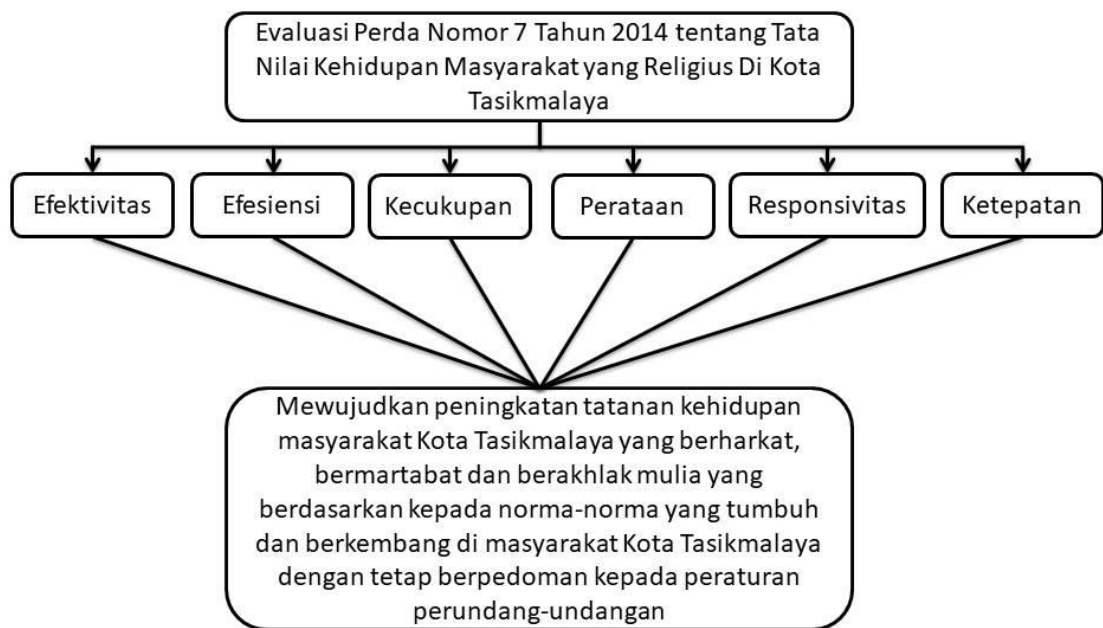
Keempat atau yang terakhir adalah peraturan yang secara murni menggunakan syariat Islam dalam menjalankan pemerintahannya. Perda yang murni syariah ini bisa terlihat seperti yang ada di dalam qanun di Aceh dimana memang Aceh memiliki otonomi khusus dalam menjalankan pemerintahannya dan memang diperbolehkan untuk menjalankan syariat Islam. Sampai saat ini belum ada daerah lainnya yang dapat menjalankan aturan syariat Islam secara murni diluar Aceh. Jika memang ada kasus yang berkenaan langsung dengan

persoalan jinayah, kasus tersebut masih isolatif. Pengecualian hanya ada di Aceh karena itu merupakan daerah yang mendapat otonomi khusus yang tidak bisa dilihat hanya persoalan perda, melainkan sudah keputusan politik secara nasional (Rachman, Munawar, & Anwari, 2010: 260).

II.3 Kerangka Berfikir

Gambar 2.1

Model Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah oleh Penulis (2018)

II.4 Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan pemahaman yang menjelaskan bahwa hubungan antara konsep khusus dengan menggunakan bahasa sendiri yang sederhana dan dapat dipahami. Selain itu definisi konseptual harus mampu

menjelaskan definisi dari penjelasan konsep yang akan kita gunakan dalam penelitian ini. Definisi konseptual adalah definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara tepat suatu fenomena yang akan diteliti. Definisi konseptual juga digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial (Singarimbun & Effendi, 1987).

Sedangkan maksud dari definisi konsepsional yaitu untuk menjelaskan mengenai pembatasan antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya :

1) Evaluasi

Evaluasi merupakan sebuah penilaian yang sistematis baik dilakukan dalam rangka persiapan ataupun setelah keluarnya kebijakan, yang kemudian akan tersajikannya sebuah informasi untuk mengambil keputusan terhadap keefektifitasan suatu kebijakan atau program. Pada intinya tujuan evaluasi adalah untuk mengukur keberhasilan dari program atau kebijakan yang ada.

2) Pelayanan Publik

Pelayanan Publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemberi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan penerima pelayanan berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah pemerintah sesuai dengan aturan yang berlaku.

3) Perda Syariat

Perda Syariat merupakan perda yang mendasarkan aturan terhadap ajaran agama Islam yang merupakan tuntunan dan Pedoman hidup bagi setiap perbuatan (amaliah) manusia, baik dalam relasinya dengan/dan sebagai makhluk ciptaan Allah maupun sebagai hamba Allah yang bersumber pada Al-Quran dan as-Sunnah yang berlaku di suatu daerah

II.5 Definisi Operasional

Definisi Definisi operasional menurut koentjoningrat adalah usaha untuk mengubah konsep yang berupa constrak dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain (Koentjoningrat, 1974). Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, sebelum melakukan penelitian terlebih dahulu penulis ingin menganalisis terkait karakteristik Evaluasi Perda Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius Di Kota Tasikmalaya yang dilaksanakan di Kota Tasikmalaya.

Setelah menganalisis maka penulis ingin melihat bagaimana Evaluasi Peraturan Daerah tersebut mampu untuk meningkatkan tata nilai kehidupan masyarakat yang lebih religius di Kota Tasikmalaya. Evaluasi kebijakan sebagai variabel mandiri yang merupakan suatu usaha untuk mengukur dan membandingkan hasil pelaksanaan kebijakan Perda tentang tata nilai kemasyarakatan yang religius dengan sasaran kebijakan secara objektif dilihat dalam tabel 2.2.

Tabel 2.2
Operasionalisasi Konsep

Variabel	Indikator	Parameter
Evaluasi Kebijakan Publik	Efektifitas	Berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan.
	Efesiensi	Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas yang dikehendaki.
	Kecukupan	Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
	Perataan	Berkenaan dengan pemerataan manfaat kebijakan.
	Responsivitas	Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.
	Ketepatan	Berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat

Sumber : Diolah oleh Penulis (2018)