

# PRO KONTRA RANCANGAN PERATURAN DAERAH LHOKSEUMAWE TENTANG LARANGAN DUDUK SECARA MENGGANGKANG BAGI PEREMPUAN DI SEPEDA MOTOR

Bobby Rahman

Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Malikussaleh  
Kampus Bukit Indah. Lhokseumawe - Nanggroe Aceh Darussalam

*E-mail:*  
*bo13by\_84@yahoo.com*

## *Abstract*

*Aceh province is one of the areas that have the characteristics of Islam which is so united with the indigenous culture of the people. Application of Islamic Shari'a own policies began to be implemented post kaffah the issuing of Law No. 44 of 1999 and Law No. 18 of 2001.*

*Lhokseumawe city government as one of the region being part of Aceh province also take an active role in the success of the policy of Islamic law, it is characterized by circular No. 002 issued on January 2, 2013 by the Mayor of Lhokseumawe on the prohibition of women to sit menganggkang time pillion on a motorbike. The policy continues to reap the pros and cons in the community, a phenomenon that occurs presumably because the Government calls Lhokseumawe judged not provide a role for women in public space and not paying attention to road safety aspects.*

*Based on this phenomenon, this study aims to examine the pros and cons of a policy that bans women rode astride on the motorcycle. This study uses a literature study with data sources derived from secondary data to then be deduced and degeneralisasi.*

*Keywords: Pros Cons, Policy, Prohibition straddle.*

## **Abstrak**

Provinsi Aceh merupakan salah satu daerah yang memiliki karakteristik Islam yang begitu menyatu dengan adat budaya masyarakatnya. Penerapan kebijakan syari'at Islam sendiri secara kaffah mulai diterapkan pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Pemerintah Kota Lhokseumawe sebagai salah satu daerah yang menjadi bahagian dari Provinsi Aceh juga turut berperan aktif dalam menyukseskan kebijakan syari'at Islam, hal tersebut ditandai dengan dikeluarkan surat edaran Nomor 002 pada tanggal 2 Januari 2013 oleh Walikota Lhokseumawe mengenai larangan kaum perempuan untuk duduk menganggkang saat berboncengan di sepeda motor. Kebijakan tersebut terus menuai pro dan kontra di tengah masyarakat, fenomena itu terjadi disinyalir karena seruan Pemerintah Kota Lhokseumawe dinilai tidak memberikan peran bagi kaum hawa dalam ruang publik dan tidak memperhatikan aspek keselamatan dalam berkendara.

Berdasarkan fenomena tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menelaah pro kontra kebijakan larangan menganggkang bagi perempuan yang berboncengan di sepeda motor. Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan dengan sumber data berasal dari data sekunder untuk kemudian ditarik kesimpulan dan degeneralisasi.

Kata Kunci : Pro Kontra, kebijakan, larangan menganggkang.

## 1. Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Aceh sebagai salah satu provinsi yang menjadi bagian dari wilayah Indonesia atau yang sering dikenal dengan sebutan “Seramoe Mekkah” (Serambi Mekkah) memiliki karakteristik Islam yang begitu menyatu dengan adat budaya masyarakatnya. Aktifitas budaya seringkali berazaskan Islam, contoh nyata yang dapat dilihat adalah pembuatan rencong sebagai alat senjata tradisional yang diilhami dari kata ‘Bismillah’ yang terlihat pada lekukan gagang senjata sampai dengan ujung mata rencong.

Pada saat kebijakan Syari’at Islam secara kaffah mulai dideklarasikan di Aceh ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001, banyak sinyal positif yang didapatkan. Ini terlihat melalui maraknya kegiatan religius dan adanya islamisasi pada pamflet perkantoran ataupun pertokoan yang ditambahkan dengan tulisan Arab-Jawi yang menjadi trend tersendiri pada masa itu. Walaupun itu bukanlah salah satu bentuk penerapan syariat Islam yang diharapkan, tetapi itu bisa menjadi salah satu proses untuk menggugah masyarakat.

Seiring berjalannya waktu, penerapan syariat Islam telah menghasilkan ketakutan tersendiri bagi masyarakat. Ketika syariat Islam dibicarakan, mereka akan segera terbayang kepada hukum cambuk, potong tangan, qishahsh, ta’zir dan berbagai hukuman lainnya. Sekiranya pemerintah mau meneliti hukum Islam lebih dalam, bentuk hukuman di atas bukanlah hal pertama yang perlu disosialisasikan dan bukan pula asas dari syariat Islam itu sendiri. Karena itu adalah bagian dari cabang di dalam fiqh Islam.

Selain itu terdapat beberapa keluhan terkait dengan metode penerapan syariat Islam yang cenderung dipraktikkan dengan cara-cara bernuansa kekerasan oleh masyarakat di berbagai kabupaten dan kota di Aceh. Pihak pelaksana syariat Islam seperti tidak berdaya mencegah meluasnya tindak kekerasan yang sering diberitakan melalui media-media lokal di Aceh. Atas nama syariat Islam, seringkali pelaku pelanggaran menerima perlakuan tidak manusiawi dan penganiayaan dari masyarakat, seperti dimandikan dengan air comberan, diarak massa tanpa busana, bahkan sampai pada pelecehan seksual, contohnya pemaksaan adegan mesum di pantai Lhok Nga oleh oknum polisi Syariah. (antaranews.com)

Kebijakan terbaru yang berkaitan dengan semangat Syari’at Islam itu sendiri juga dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe melalui Surat Edaran Nomor 002 pada tanggal 2 Januari 2012 yang ditandatangani oleh Walikota Lhokseumawe, Ketua DPRK Kota Lhokseumawe, Ketua Majelis Adat Aceh Kota Lhokseumawe serta Majelis Permusyawaratan Ulama Kota Lhokseumawe yang berisi anjuran Wali Kota Lhokseumawe Suaidi Yahya, yang melarang kaum perempuan untuk duduk ‘mengangkang’ saat dibonceng di sepeda motor.

Suaidi Yahya sendiri berpendapat kebijakan tersebut dibuat untuk mengembalikan serta mengangkat budaya dan adat istiadat Aceh dalam kehidupan bermasyarakat yang mulai ditinggalkan. Ia mengatakan “Dalam budaya Aceh itu dikenal dengan budaya malu, salah satu bentuk dari budaya ini adalah kalau naik kereta (sepeda motor) duduknya menyamping bagi perempuan. Duduk menyamping ini tujuannya agar *marwah* dan martabat perempuan tetap terhormat di jalan raya, demikian pula dengan

kemuliaannya. Kemuliaan wanita tak sama dengan laki-laki, memang harus berbeda. Jika duduk mengangkang, seakan-akan wanita itu seperti laki-laki, padahal keindahan dan kemuliaan wanita ada pada kelembutannya. Selain itu, dengan duduk menyamping, wanita akan terhindar dari duduk peluk-pelukan dengan laki-laki yang bukan muhrimnya di atas sepeda motor. Selama ini kita lihat di jalan raya, banyak perempuan dan laki-laki yang duduk berpeluk-pelukan, padahal bukan muhrimnya. Ini tentu bertentangan dengan Syariat Islam dan adat istiadat budaya Aceh". (Kompas.com)

Kebijakan tersebut saat ini terus menuai kritik baik di kalangan lokal maupun internasional yang masih terus bergulir. Hal tersebut disebabkan karena anjuran tersebut dinilai tidak memberikan peran bagi kaum hawa untuk berpartisipasi dalam ruang publik, dan belum lagi menyangkut masalah keselamatan berkendara pada saat kaum hawa duduk menyamping saat berboncengan di sepeda motor.

Banyaknya kritikan terhadap kebijakan Walikota Lhokseumawe tersebut disinyalir karena proses pembentukan suatu kebijakan yang tidak partisipatif, tidak transparan dan tidak akuntabel cenderung melatarbelakangi kehadiran sebuah kebijakan yang diskriminatif. Termasuk dalam kategori tidak partisipatif adalah proses penyusunan dan pembahasan suatu kebijakan, yang tidak melibatkan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan. Pada kebijakan diskriminatif yang secara khusus menasar pada perempuan, dapat dipastikan tidak ada keterlibatan perempuan dalam proses penyusunan dan pembahasannya, hal ini ditandai dengan tingginya kecenderungan penolakan oleh kaum perempuan terhadap kebijakan tersebut.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka peneliti merumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pro kontra rancangan peraturan daerah lhokseumawe tentang larangan duduk secara mengangkang bagi perempuan di sepeda motor?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui pro kontra rancangan peraturan daerah lhokseumawe tentang larangan duduk secara mengangkang bagi perempuan di sepeda motor.

## 1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini selain untuk kepentingan akademik, penelitian ini juga dapat dijadikan sumber informasi atau bahkan sebagai solusi bagi pemerintah kota Lhokseumawe. Selain itu juga diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Aspek teoritis adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran tentang kebijakan publik
2. Aspek praktis (guna laksana) adalah hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan masukan dan solusi dari berbagai masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota Lhokseumawe dalam pembuatan kebijakan publik.

## 2. Referensi Yang Relevan

### 2.1 Pengertian Syari'at Islam

Syariat (legislasi) adalah semua peraturan agama yang ditetapkan oleh ALLAH untuk kaum muslimin, baik yang

ditetapkan dengan Al-Qur'an maupun dengan sunnah Rasul (Musa,1998:131). Menurut Ali dalam Nurhafni dan Maryam (2006:61) syariat islam secara harfiah adalah jalan (ketepian mandi), yakni jalan lurus yang harus diikuti oleh setiap muslim, syariat merupakan jalan hidup muslim, syariat memuat ketetapan Allah dan Rasulnya, baik berupa larangan maupun suruhan yang meliputi seluruh aspek manusia.

Jadi dapat disimpulkan bahwa syariat islam merupakan keseluruhan peraturan atau hukum yang mengatur tata hubungan manusia dengan Allah, manusia dengan manusia, manusia dengan alam (lingkungannya), baik yang diterapkan dalam AL-Qur'an maupun hadis dengan tujuan terciptanya kemashlahatan, kebaikan hidup umat manusia di dunia dan di akhirat.

## **2.2 Syari'at Islam Era Otonomi Khusus**

Penerapan syariat islam era otonomi khusus untuk aceh akrab dengan kata-kata "penerapan syariat islam secara kaffah di Aceh". Bisa di artikan usaha untuk memberlakukan islam sebagai dasar hukum dalam tiap tindak-tanduk umat muslim secara sempurna. Istilah kaffah digunakan karena Negara akan melibatkan diri dalam pelaksanaan syariat islam di Aceh. Membuat hukum positif yang sejalan dengan syariat, merumuskan kurikulum yang islami, dan masalah-maslah lain yang berkaitan dengan syariat.

Dasar hukum pelaksanaan syariat islam di Aceh adalah diundangkan Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001. Dalam undang-undang nomor 44 syariat islam didefinisikan sebagai semua aspek ajaran islam. Dalam undang-undang

nomor 18 disebutkan bahwa mahkamah syar'iyah akan melaksanakan syariat islam yang di tuangkan ke dalam qanun terlebih dahulu. Qanun adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah Aceh untuk melaksanakan syariat islam bagi pemeluknya di Aceh (Abu Bakar, 2004:61).

Pelaksanaan syariat islam secara kaffah mempunyai beberapa tujuan , di antaranya yaitu:

1. Alasan agama: pelaksanaan syariat islam merupakan perintah agama untuk dapat menjadi muslim yang lebih baik,sempurna, lebih dekat dengan ALLAH.
2. Alasan psikologis: masyarakat akan merasa aman dan tenteram karena apa yang mereka jalani dalam pendidikan, dalam kehidupan sehari-hari sesuai dan sejalan dengan kesadaran dan kata hati mereka sendiri.
3. Alasan hukum: masyarakat akan hidup dalam tata aturan yang lebih sesuai dengasn kesadaran hukum, rasa keadilan dan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat.
4. Alasan ekonomi dan kesejahteraan sosial:bahwanilai tambah padakegiatan ekonomi, serta kesetiakawanan sosial dalam bentuk tolong menolong, baik untuk kegiatan ekonomi atau kegiatan sosial akan lebih mudah terbentuk dan lebih solid.

## **2.3 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran starategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yaitu 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.

Definisi kebijakan menurut Laswell dan Abraham Kaplan (1970) adalah “*a projected program of goals values and practice*” atau suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Edward III dan Sharkansky (dalam Islamy, 1997: 18) mengemukakan bahwa “Kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau yang tidak dilakukan”. Kebijakan publik adalah tujuan dan sasaran pemerintah sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson (1978:3) bahwa : “*Policy is a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with problem or matter of concern*” yang diterjemahkan sebagai kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Sejalan dengan pendapat tersebut Woll memberikan defenisi “kebijakan publik sebagai sejumlah aktifitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat” (Tangkilisan, 2003: 2).

Kebijakan publik haruslah berorientasi kepada kepentingan umum atau masyarakat, namun tidak semua kebijakan publik itu dapat dijalankan atau dapat diimplementasikan dengan mudah. Hal ini biasa terjadi karena disebabkan oleh banyak faktor internal yaitu dari dalam lembaga pemerintah sebagai pembuat kebijakan atau eksternal yaitu yang berasal dari lingkungan luar. Mengubah kebijakan menjadi implementasi kedalam program

adalah bukan semudah membalikkan telapak tangan dan tidak dianggap sebagai hal yang sederhana. Tachjan (2008:3), mengemukakan bahwa mengubah program-program menjadi praktek adalah tidak sesederhana sebagaimana tampaknya karena berbagai hal yang berkaitan dengan sifat dari permasalahan, situasi kelilingnya, atau organisasi sebagai mesin administratif yang bertugas melaksanakannya, maka program-program mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang dimaksud.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah suatu jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Dalam praktiknya kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politik dengan adanya intervensi dari berbagai kepentingan.

## 2.4 Formulasi Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji (Winarno, 2005:28). Lebih lanjut Winarno (2005:81) mengemukakan bahwa suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Winarno (2005:82-84) menuliskan bahwa tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan terdiri dari : Perumusan masalah (*defining problem*), Agenda kebijakan, Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan Penetapan kebijakan.

## 1. Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson (2006: 46-67) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi atau disebut pula aktor resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Yang termasuk dalam aktor resmi adalah agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut oleh Anderson sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) atau aktor tidak resmi, karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi (Anderson, 2006: 57-67). Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Untuk memahaminya perlu memahami pula sifat-sifat semua pemeran serta (*participants*), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi.

## 2. Konflik dan Resolusi Konflik

Sebagaimana yang diutarakan oleh Hakim (2004) bahwa terlepas dari faktor-faktor yang melatarbelakanginya, konflik merupakan suatu gejala dimana individu atau kelompok menunjukkan sikap atau perilaku “bermusuhan” terhadap individu atau kelompok lain, sehingga mempengaruhi kinerja dari salah satu atau semua pihak yang terlibat.

Keberadaan konflik dalam organisasi, menurut Robbins dan Judge (2008), ditentukan oleh persepsi individu atau kelompok. Jika mereka tidak menyadari bahwa telah terjadi konflik di dalam organisasi, maka secara umum konflik tersebut dianggap tidak ada. Sebaliknya, jika mereka mempersepsikan bahwa di dalam organisasi telah terjadi konflik, maka konflik tersebut menjadi suatu kenyataan.

Berdasarkan pihak-pihak yang terlibat di dalam konflik, Stoner dan Freeman (1989:393) membagi konflik menjadi 6 (enam) macam, yaitu: Konflik dalam diri individu (*conflict within the individual*), Konflik antar-individu (*conflict among individuals*), Konflik antara individu dan kelompok (*conflict among individuals and groups*), Konflik antar kelompok dalam organisasi yang sama (*conflict among groups in the same organization*), Konflik antar organisasi (*conflict among organizations*), Konflik antar individu dalam organisasi yang berbeda (*conflict among individuals in different organizations*).

Apabila dilihat dari posisi seseorang dalam struktur organisasi, Winardi (1992:174) seperti yang dikutip oleh Hakim (2004) membagi konflik menjadi 4 (empat) macam, yaitu : Konflik vertikal; Konflik horizontal; Konflik garis-staf; Konflik peran. Sedangkan Kreitner dan Kinicki (1995) mengemukakan Lima Gaya Penanganan Konflik (*Five Conflict-Handling Styles*)

yaitu: *integrating*, *obliging*, *dominating*, *avoiding*, dan *compromising*.

Dengan menggunakan dua dimensi yaitu sifat kooperatif dan sifat tegas, Robbins dan Judge (2008:181) mengidentifikasi penanganan konflik menjadi 5 (lima) cara, yaitu: Bersaing (*competing*); Bekerja sama (*collaborating*); Menghindar (*avoiding*); Akomodatif (*accomodating*); Kompromis (*compromising*).

### 3. Nilai-nilai Yang Berpengaruh

Sama halnya dengan yang dikemukakan oleh Samodra Wibawa, dkk (1994:21) dan James Anderson dalam Winarno (2005:93-94), Wahab (2002) menekankan perlunya memperhatikan kriteria-kriteria pokok dalam merumuskan kebijakan yang merupakan bagian penting dalam analisis kebijakan yaitu (1) nilai-nilai politik; (2) nilai-nilai organisasi; (3) nilai-nilai pribadi; (4) nilai-nilai kebijakan dan (5) nilai-nilai ideologis.

### 4. Model Formulasi Kebijakan

Dalam perkembangannya terdapat 13 (tigabelas) model perumusan kebijakan (Nugroho, 2009:396-422) yaitu : Model Kelembagaan (*institutional*); Model proses (*process*); Model teori kelompok (*group*); Model teori elit (*elite*); Model teori rasionalisme (*rational*); Model inkremental (*incremental*); Model pengamatan terpadu (*mixed scanning*); Model demokratis; Model strategis; Model teori permainan (*game theory*); Model pilihan publik (*public choice*); Model sistem (*system*); Model deliberatif atau musyawarah.

Berbagai model formulasi kebijakan di atas adalah berorientasi pada masalah atau *problem oriented*. Tidak kalah penting pula adalah model formulasi kebijakan yang berorientasi pada tujuan atau *goal*

*oriented*. Model perumusan ke masa depan ini biasanya ditopang oleh model-model perumusan kebijakan yang bersifat peramalan (*forecasting*) yang tidak bersifat ekstrapolatif atau menggunakan masa lalu sebagai acuan masa depan (Nugroho, 2009:430-433).

### 3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan, studi kepustakaan dapat diartikan sebagai suatu langkah untuk memperoleh informasi dari penelitian terdahulu yang harus dikerjakan, tanpa memperdulikan apakah sebuah penelitian menggunakan data primer atau data sekunder, apakah penelitian tersebut menggunakan penelitian lapangan ataupun laboratorium atau didalam museum.

Studi kepustakaan merupakan langkah yang penting sekali dalam metode ilmiah untuk mencari sumber data sekunder yang akan mendukung penelitian dan untuk mengetahui sampai ke mana ilmu yang berhubungan dengan penelitian telah berkembang, sampai ke mana terdapat kesimpulan dan degeneralisasi yang pernah dibuat.

Ada 3 (tiga) pedoman untuk pemilihan daftar pustaka yaitu: relevansi, kemutakhiran dan adekuasi. Yang dimaksud dengan relevansi adalah keterkaitan atau kegayutan yang erat dengan masalah penelitian. Kemutakhiran adalah sumber-sumber pustaka yang terbaru untuk menghindari teori-teori atau bahasan yang sudah kadaluwarsa. (Namun untuk penelitian histories, masih diperlukan sumber bacaan yang sudah "lama"). Sumber bacaan yang telah "lama" mungkin memuat teori-teori atau konsep-konsep yang sudah tidak berlaku karena kebenarannya telah dibantah oleh teori yang lebih baru atau hasil penelitian yang lebih mutakhir.

Di samping sumber itu harus mutakhir, juga harus relevan bagi masalah yang sedang digarap. Jadi, hendaklah dipilih sumber-sumber yang berkaitan langsung dengan masalah yang sedang diteliti, dan inilah yang dimaksud dengan adekuasi.

Secara garis besar sumber bacaan dapat dibedakan menjadi dua yaitu: a). sumber acuan umum; dan b). sumber acuan khusus. Kelompok (a) berwujud teori dan konsep, biasanya terdapat dalam buku-buku teks, ensiklopedia, monografi dan sejenisnya. Kelompok (b) yang merupakan sumber acuan khusus berupa hasil-hasil penelitian terdahulu yang dapat ditemukan dalam jurnal, bulletin penelitian, tesis dan disertasi. Sebagian besar (lebih dan 50%) kegiatan dalam keseluruhan proses penelitian adalah membaca, dan membaca itu hampir seluruhnya terjadi pada langkah penelaahan kepustakaan ini.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Sejumlah kebijakan pemerintah di Aceh kerap menarik perhatian dan mengundang sorotan masyarakat, baik di level lokal, nasional, bahkan dunia internasional. Belum lama ini, Pemerintah Kota Lhokseumawe telah mengeluarkan satu aturan yang sarannya lagi-lagi ditujukan untuk perempuan, yakni tidak boleh duduk mengangkang (*kangkang style*). Setelah Wali Kota Lhokseumawe Suaidi Yahya mengeluarkan surat edaran larangan mengangkang di atas sepeda motor, kebijakan tersebut terus mendapat kritikan dari berbagai pihak yang berasal dari berbagai elemen masyarakat yang menilai kebijakan tersebut sangat diskriminatif terhadap perempuan serta keputusan tersebut juga dinilai diputuskan tanpa terlebih dahulu melakukan kajian yang dalam dan tanpa menerima input dari masyarakat Kota Lhokseumawe itu sendiri, selain daripada itu keputusan

tersebut juga dinilai sengaja dikeluarkan untuk mengalihkan isu korupsi yang terjadi di Kota Lhokseumawe. Meskipun demikian tak sedikit pula elemen-elemen masyarakat yang mendukung seruan Walikota dan unsur muspida terkait untuk segera memberlakukan seruan dilarang mengangkang dengan lebih tegas.

Idealnya sebuah kebijakan publik adalah sebuah produk regulasi (peraturan daerah) yang harus sesuai kebutuhan dan bisa diterima masyarakat, serta mampu memperbaiki kepentingan publik yang lebih holistik. Mengutip dari situs Kompas, Ketua Umum *Road Safety Association*, Edo Rusyanto mengatakan, posisi duduk mengangkang sampai saat ini paling ideal untuk membantu keseimbangan saat berada di atas sepeda motor. Antara pengendara dan pembonceng harus “menyatu”. Dengan demikian, ketika terjadi guncangan atau direm mendadak, si penumpang tidak terlontar.

##### 4.1 Prinsip Partisipatif

Kunci rasa kepemilikan dari sebuah produk peraturan, ketika masyarakat dilibatkan sepenuhnya mulai dari penjarangan aspirasi, perumusan, hingga melihat langsung proses pengesahan produk peraturan yang dibuat pelaksana negara yakni pemerintah melalui perwakilannya di pemerintahan. Intinya harus membuat mekanisme *bottom up* yang jelas melelahkan itu melibatkan partisipatif dari masyarakat banyak.

Direlasikan pada peraturan pelarangan duduk kangkang bagi kaum perempuan di atas sepeda motor memunculkan tanda tanya di benak penulis; Apakah lahirnya peraturan tersebut sudah melalui serangkaian ketentuan di atas? Jika tidak, maka nilai-nilai partisipatif tidak berjalan di Kota Lhokseumawe dalam melibatkan

masyarakat untuk merumuskan sebuah peraturan.

Memang tidak mudah mengklaim dan menghakimi, apakah peraturan larangan mengangkang itu sudah mempraktekan ketentuan partisipatif. Untuk itu harus jelas perangkat mengukur dan memahami lahirnya proses kebijakan itu sendiri dengan baik. Harus diingat partisipasi jangan dijadikan formalitas saja, tanpa berkomitmen serius memasukkan semua aspirasi masyarakat. Jangan sampai nanti dilabelisasikan peraturan larangan mengangkang di atas sepeda motor sudah melalui keterlibatan publik.

Semangat mengakomir tuntutan masyarakat adalah syarat mutlak membuat peraturan. Tidak berjalannya partisipasi dalam menjaring aspirasi masyarakat terhadap peraturan duduk kangkang, dikarenakan masih menganggap ancaman masukan serta kritikan yang konstruktif terhadap status quo kekuasaan serta kepentingannya di balik peraturan tersebut.

Oleh karenanya harmonisasi peran ulama, umara dan masyarakat menjadi sangat penting. Masyarakat dan Ulama terkesan kurang dilibatkan dalam setiap kegiatan yang berkenaan dengan implementasi syariat Islam, terutama dalam pembuatan qanun agar qanun yang dibuat sesuai dengan aturan syara'. Padahal dalam sejarah Aceh, ulama memiliki peran sebagai penyebar ilmu dan dakwah serta pendamping kekuasaan sultan. Selama ini ulama hanya sebagai *join partner* umara yang dibutuhkan jika memberikan manfaat. Keharmonisan hubungan ulama dan umara akan memperkuat penerapan syariat Islam. Ulama memiliki kedudukan yang tinggi di masyarakat, secara tidak langsung setiap perkataan ulama akan selalu dijunjung tinggi oleh masyarakat tersebut.

Tidak hanya ulama, lembaga yang mengurus dan mengontrol penegakan syariat juga tidak luput dari kelemahan dan sorotan, lembaga itu lahir seiring lahirnya "izin" penerapan syariat Islam. Kehadiran lembaga tersebut masih menganut teori *trial and error*. Lembaga itu di antaranya adalah Wilayatul Hisbah (WH) dan juga Mahkamah Syari'ah.

## 4.2 Personal Behavior

Teori kaum behavioris memiliki prinsip negara tidak boleh mengatur hal yang terkait dengan urusan personal masyarakatnya. Personal behavior hanya diatur oleh negara, bilamana menyangkut urusan keselamatan diri banyak orang dan publik pada umumnya. Kepentingan umum menurut pemikiran Plato, negara diposisikan sebagai lembaga yang dipercaya mengurus dan mengatur moralitas manusia (Schmid. 1965: 26-31).

Logika dibangun Plato menganggap individu akan menjadi liar, bilamana tidak dikendalikan. Sejalan dengan pemikiran gurunya, Aristoteles. Ia mengatakan, pada dasarnya berpendapat sama mengenai kekuasaan negara atas individu. Bagi keduanya, kekuasaan negara atas individu diperlukan untuk menegakan moral. Disinilah negara mendidik warganya.

Disinilah terjadi perdebatan antara setuju dan tidak setuju negara melakukan intervensi urusan perilaku warganya/masyarakatnya. Menurut penulis, negara bisa melakukan intervensi, apabila nilai-nilai penjangkaran partisipasi menjadi pertimbangan logis dalam merumuskan serta mengambil keputusan. Sehingga keputusan lahir menjadi rasa kepemilikan dan sepenuhnya dijalankan dengan penuh tanggung jawab.

Oleh karena itu kaum behavior pasti bertanya apakah peraturan duduk ngangkang di sepeda motor menjadi kebutuhan publik? Jika benar, justifikasinya berlandaskan apa? Selanjutnya apakah telah mempertimbangkan reaksi publik. Ketika tidak dipertimbangkan reaksi publik membuat peraturan, maka berpotensi stabilitas sosial akan membuat bagaikan bola salju yang tak terkontrol jalannya, manakala tetap diberlakukan peraturan tersebut. Jangan sampai publik menilai pemberlakuan peraturan dilarang duduk kangkang cara berkelit dari ketidakmampuan menyediakan pelayanan publik (dasar).

Ketika ditanyakan posisi pemikiran penulis menyikapi peraturan tentang duduk mengangkang yang dibuat Pemko Lhokseumawe setuju saja diterapkan, tetapi harus menjadi kebutuhan dasar dari perempuan di Lhokseumawe. Jika tidak, maka pemerintah sengaja memaksakan keinginan di atas sebuah pembenaran yang menurut mereka benar.

### 4.3 Keamanan Personal

Hal yang harus diperhatikan peraturan duduk kangkang dibuat Pemkot Lhokseumawe perlu menilai kemaslahatan dari segi keamanan personal, Peraturan duduk kangkang menurut penulis bukan syariah, tetapi terkait urusan etika atau karakter manusia. Perlu diperhatikan apakah peraturan duduk kangkang itu bertentangan atau tidak harus dikaji ulang lagi. Dari sisi lain peraturan harus *humanis* jangan sebaliknya memarginalkan. Penulis sepakat pada pemikiran Imam Syuja' lainnya, kalau lebih banyak kebaikannya silakan saja, tetapi ketika lebih banyak keburukannya jangan diimplementasikan.

Penjelasannya secara logika keamanan, ketika menggunakan rok harus ekstra

berhati-hati, bahkan banyak kasus kejadian jatuh perempuan disebabkan tersangkut rantai dan robek. Tidak sampai disitu saja, bahkan membuka aurat perempuan ketika tersangkut di rantai. Secara penggunaan kendaraan tidak mungkin kaum perempuan duduk menyamping ketika berkendara sepeda motor. Lantas, bagaimana cara perempuan ketika melakukan *mobile* (aktivitas) pekerjaan? Prinsipnya, yaitu etika tetap ditegakkan ketika tidak menggunakan sepeda motor, tetapi setelah itu perempuan pasti akan memperhatikan cara duduknya.

Kalau argumentasi dari Walikota Lhokseumawe peraturan pelarangan duduk kangkang dibuat untuk melestarikan budaya, bagi saya tidak hanya cukup pada basis pelestarian budaya saja aspek penilaiannya, tetapi ada aspek lain, seperti: sosiologis, filosofi, dan psikologis. Nah, apakah aspek itu menjadi pondasi dalam pembuatan peraturan pelarangan duduk kangkang di sepeda motor?

Solusinya menurut hemat penulis, ketika peraturan diberlakukan seharusnya dipersiapkan terlebih dulu fasilitas bagi kaum perempuan, seperti bus, rok, atau mobil. Kebiasaan umumnya pemerintah lepastangan terhadap peraturan yang dibuat tanpa pertanggungjawaban yang jelas. Selain itu, Pemko Lhokseumawe mengkaji ulang terhadap peraturan tersebut. Syarat mengkaji ulang melakukan penelitian sebelumnya sehingga jelas kevalidan aspirasi masyarakat Lhokseumawe.

Seharusnya yang menjadi prioritas utama dalam penerapan Syariat Islam adalah penanaman aqidah. Ibarat sebuah pohon yang menjulang tinggi dengan batang-batang yang kuat dan kokoh akan langsung tumbang diterpa angin jika akarnya tidak kokoh. Begitu juga dengan akidah, seseorang yang berkeyakinan benar akan melewati jalan yang benar dan kemudian

menggapai hasil yang benar. Aqidah adalah landasan utama dari dakwah Islam. Ketika awal mula menyiarkan Islam yang diajarkan nabi kepada penduduk Mekah adalah sisi akidah. Ini menunjukkan betapa urgennya akidah dalam pengaplikasian syariat Islam

## 5. Kesimpulan

Penerapan syariat Islam di Aceh saat ini harus mendapat kajian ulang yang mendalam dari semua pihak, sehingga Islam di Aceh tidak terkesan sebagai Islam yang menghalalkan cara-cara kekerasan, tetapi menjadi Islam yang berwibawa, bersahaja dan rahmatan lil'alamiin. Ditakutkan konsekuensi di kemudian hari, masyarakat akan takut terhadap pelaksanaan syariat Islam. Namun bukanlah takut akan hukuman Allah, tetapi justru takut mendapat perlakuan yang merendahkan martabat dari manusia itu sendiri. Seharusnya pelaksana atau pemegang kebijakan dapat memberikan penyadaran moral kepada masyarakat melalui penerapan syariat Islam untuk mencapai ridha Allah SWT secara jangka panjang. Bukan hasil pemikiran jangka pendek karena asumsi Aceh sebagai Negeri Serambi Mekah dan kepentingan politik semata.

“Perumpamaan keadaan suatu kaum atau masyarakat yang menjaga batasan hukum-hukum Allah (mencegah kemungkaran) adalah ibarat satu rombongan yang naik sebuah kapal. Lalu mereka membagi tempat duduknya masing-masing, ada yang di bagian atas dan sebagian di bagian bawah. Dan bila ada orang yang di bagian bawah akan mengambil air, maka ia harus melewati orang yang duduk di bagian atasnya. Sehingga orang yang di bawah tadi berkata: “Seandainya aku melubangi tempat duduk milikku sendiri (untuk mendapatkan air), tentu aku tidak mengganggu orang lain di

atas.” Bila mereka (para penumpang lain) membiarkannya, tentu mereka semua akan binasa.” (HR Bukhari)

## Daftar Pustaka

### 1. Buku

- Al Yasa', Abu Bakar. 2004. *Bunga Rampai Pelaksanaan Syariat Islam (pendukung Qanun pelaksanaan syariat islam)*. Banda Aceh : Dinas syariat islam : Banda Aceh.
- Anderson, James E. 2006. *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta:Rineka Cipta.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design. Qualitative & Quantitative Approaches*. California: Sage Publication.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2001. *Reinventing Indonesia, Menata Ulang Manajemen Pemerintahan Untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT Elex Media Computindo.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Public Policy, Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Computindo.
- Garna, Judistira K. 2009. *Metode Penelitian: Kualitatif*. Bandung: Primaco
- Laswell, H.D. & Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*, New Haven: Jale Univers.

- Hakim, Abdul. 2004. *Konflik Dalam Organisasi dan Kaitannya dengan Kualitas Pelayanan Publik*. Malang: Unibraw.
- Islamy, Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Milles, Mathew B & A. Michael Huberman. 1992. *Qualitative Data Analysis*. California: Sage Publication Inc.
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Rosdakarya
- Muhadjir, N. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rako Sarasin.
- Musa, Muhammad Yusuf. 1988. *Islam : Suatu Kajian Komprehensif*. Jakarta: rajawali press.
- Nasution S.. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Robbins, Stephen P dan Timothy A. Judge. 2008. *Organizational Behavior*. Jakarta: Pearson Education.
- Tangkilisan, H.N.S. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Yogyakarta: Lukman Offset.
- Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI Puslit KP2W Lemlit UNPAD
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik Proses & Analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

## 2. Jurnal

- Nurhafni dan Maryam. 2006. *Pro dan Kontra Penerapan Syariat Islam di NAD*. Lhokseumawe : Jurnal SUWA IV (3):59-66

## 3. Internet

- <http://www.antarane.ws.com/view/?i=1180344669&c=NAS&s=>
- <http://entertainment.kompas.com/read/2013/01/06/15052719/Wawancara.dengan.Wali.Kota.Lhokseumawe.soal.Duduk.Mengangkang>.