

ANALISIS JEJARING KEBIJAKAN DALAM PROSES FORMULASI QANUN LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH DI ACEH

Sarbila Karlina Wati¹, Muazzinah², Cut Zamharira³, Dilya Wulandari⁴, Putri Marzaniar⁵

Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh

^{a)} Muazzinah@ar-raniry.ac.id
^{b)} sarbilabila8@gmail.com, ^{c)} cut.zamharira@ar-raniry.ac.id, ^{d)} 200802032@student.ar-raniry.ac.id,
^{e)} putrimarzaniar@ar-raniry.ac.id

Abstract. Proses perumusan Qanun Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Aceh dimulai dari keinginan masyarakat untuk menghindari praktik ribawi, yang mendorong Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) membentuk Panitia Khusus pada tahun 2016 dengan dukungan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Meskipun terdapat dukungan luas, tantangan muncul dalam implementasi, terutama setelah penggabungan bank syariah besar menjadi Bank Syariah Indonesia (BSI) pada tahun 2021, yang menyebabkan masalah dalam layanan dan pengawasan syariah. Keterlibatan terbatas pemangku kepentingan, seperti pelaku bisnis dan masyarakat sipil, berkontribusi pada persepsi negatif terhadap bank syariah dibandingkan bank konvensional. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dan fenomenologis, dengan pengumpulan data melalui Focus Group Discussion (FGD) dan wawancara mendalam, serta menekankan perlunya komunikasi dan kolaborasi yang lebih baik di antara pemangku kepentingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa revisi qanun diperlukan untuk mengakomodasi berbagai kepentingan dan meningkatkan sistem keuangan syariah di Aceh, serta pentingnya meningkatkan pemahaman dan penerimaan publik terhadap lembaga keuangan syariah melalui jaringan kebijakan yang efektif dan keterlibatan masyarakat.

INTRODUCTION

Pro dan Kontra implementasi Qanun Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Aceh telah menghiiasi diskursus dikalangan masyarakat Aceh. Tanggapan beragam terhadap implementasi qanun tersebut juga muncul dari pemerintah, kelompok pengusaha, tokoh agama dan kalangan masyarakat Aceh secara umum. Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah, bahwa transaksi keuangan di Aceh harus dilakukan sesuai dengan prinsip syariah.

Munculnya Qanun tentang Lembaga Keuangan Syariah (LKS) memiliki dampak signifikan terhadap struktur perbankan di Aceh. Selain itu, lembaga keuangan non-bank dan entitas keuangan lainnya juga diamanatkan untuk mengadopsi prinsip-prinsip syariah. Adanya kehadiran lembaga keuangan syariah di Aceh bertujuan agar masyarakat terbiasa dengan penggunaan produk dan layanan keuangan yang sesuai dengan prinsip syariah, seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, dan sebagainya. Langkah ini merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan ekonomi yang adil dan sejahtera berdasarkan syariat Islam (Pradana & Muhammad Roy Purwanto, 2023).

Dinamika penolakan terhadap implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah (LKS) muncul dari berbagai kelompok, termasuk pemerintah Aceh, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Fraksi DPRA dari Partai Aceh, dan pengusaha. Mereka mendorong revisi qanun ini tanpa menghapus substansi pentingnya, karena beberapa pasal dianggap tidak akomodatif terhadap kepentingan kelompok tertentu dalam menjalankan usaha. Revisi dianggap perlu untuk menjamin keberlanjutan dunia usaha dan iklim investasi di Aceh, serta mendukung perbankan konvensional agar tetap beroperasi dengan mekanisme pembatasan bersyarat (Serambi. News.com. Ribut-ribut Revisi Qanun LKS/22/5/2023).

Keberadaan qanun ini menunjukkan adanya catatan dan penolakan dari sebagian masyarakat, yang menandakan perlunya kehati-hatian dalam perumusan kebijakan publik. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa proses kebijakan harus melibatkan jejaring aktor kepentingan untuk memastikan keadilan dan mengikuti prosedur yang ditentukan. Penelitian juga mencatat bahwa penerapan Qanun LKS masih menghadapi tantangan,

seperti rendahnya kepuasan masyarakat dan kurangnya daya saing bank syariah dibandingkan bank konvensional (Sofianus et al., 2023; Andhika, 2019; Fitriana et al., 2021; Fauzi & Dewi Rostyaningsih, 2018).

Kemudian beberapa penelitian sebelumnya juga telah menunjukan dampak penerapan Qanun Nomor 11 Tahun 2018 terhadap kepuasan masyarakat relatif rendah, konversi bank konvensional menjadi bank syariah belum dapat bersaing secara kompetitif dari segi layanan produknya, dan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pelaksanaan bank syariah yang belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip syariah (Anzira et al., 2022; Alamsyah & Amri, 2021). Prinsip-prinsip syariah mesti dijalankan secara berkelanjutan dengan melibatkan kepentingan masyarakat, pembentukan qanun dapat dilakukan secara adil dengan tidak membedakan struktur sosial (Myaskur & Syalafiyah, 2021).

Disamping itu, semangat pelaksanaan sistem LKS di Aceh didasari atas penerapan syariat islam di Aceh yang dikenal dengan konsep "*masuklah islam secara kaffah (keseluruhan)*" (Ahmadiy, 2016). Namun tidak mudah mewujudkan karena terhambat pro dan kontra di Tengah-tengah masyarakat. Mengacu pada pandangan Midgley & Olson, (1969) yang melahirkan teori *Rational Choice* bahwa kelompok masyarakat dapat menggunakan kekuasaan kolektif dalam menghasilkan kebijakan. Bell (2010) mengutip dalam pandangan John Stuart Mill tentang teori utilitarianisme bahwa formulasi kebijakan dapat menghasilkan *public trust* dengan melibatkan secara penuh jejaring aktor masyarakat.

Bruno Latour dan John Law dalam (Mahaswa, 2023; Law, 2023) juga memiliki pandangan bahwa pentingnya jejaring para aktor dalam perumusan kebijakan. Mereka menawarkan pandangan yang memperluas pemahaman tentang bagaimana kebijakan dibentuk dan diimplementasikan dalam konteks modern. Demikian juga terkait implementasi kebijakan keuangan syariah di Aceh dapat diformulasikan dengan berbagai perlakuan jejaring aktor kepentingan. Sehingga qanun tersebut tidak polemik di tengah-tengah masyarakat.

Dari berbagai literatur peneliti telesuri di atas, masih belum menunjukan kajian secara spesifik yang mengkaji tentang jejaring kebijakan dalam formulasi perumusan qanun LKS di Aceh. Penelitian sebelumnya banyak mengkaji tentang dampak dan implikasi dari penerapan qanun LKS di Aceh. Sehingga penelitian ini memiliki nilai-nilai *novelty* (kebaharuan) berkaitan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Secara normatif setiap keputusan publik mesti melewati proses formulasi kebijakan secara partisipatif. Artinya jika mengacu pada konsep Eulau & Easton, (1954) dalam karyanya *The Political System* bahwa setiap kebijakan publik harus melewati tahapan proses yang normal mulai dari input kebijakan, proses kebijakan, output kebijakan dan dampak kebijakan yang dihasilkan.

Praktik yang efektif dari tata kelola yang baik membutuhkan semua pihak yang terlibat untuk melaksanakan tanggungjawab sebaik mungkin dengan dukungan infrastruktur dalam bentuk prosedur, proses, dan mekanisme pengawasan (Mohamad et al., 2015). Dengan demikian, penelitian ini berfokus tentang jejaring kebijakan dalam perumusan formulasi kebijakan Qanun LKS di Aceh sangatlah penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan dapat memberikan dampak positif dan optimal bagi masyarakat. Dengan melakukan penelitian ini, kita dapat mengidentifikasi berbagai aspek yang perlu dipertimbangkan dalam proses formulasi kebijakan, termasuk pendapat berbagai pihak terkait implikasi sosial, ekonomi, lingkungan, serta faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Selain itu, penelitian ini juga dapat membantu dalam mengidentifikasi potensi konflik atau kendala jejaring kebijakan, kita dapat memastikan bahwa kebijakan Qanun LKS yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat Aceh secara efektif dan berkelanjutan.

RESEARCH METHODOLOGY

Penelitian ini adalah gabungan dari penelitian normatif dan fenomenologis (Nazir, 1998). Penelitian normatif melihat literatur yang relevan dan melakukan studi lapangan dengan pendekatan kualitatif (Moleong, 1997), Penelitian fenomenologis melihat formulasi jejaring kebijakan dalam perumusan Qanun LKS di Aceh dengan mengabaikan data pendekatan kuantitatif. Sumber data dalam penelitian ini ialah sumber data primer dan sekunder. Data primer dihimpun secara khusus oleh tim peneliti dari hasil *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara secara mendalam dengan unsur pemerintah, unsur legislatif, unsur ulama, pengusaha, LSM, akademisi, tokoh masyarakat, dan aktor non pemerintah lainnya yang memiliki kepentingan terhadap implementasi qanun tersebut. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai artikel, buku, media, regulasi, data Badan Pusat Statistik (BPS) dan kementerian serta lembaga lainnya yang menyediakan data sekunder terkait formulasi jejaring kebijakan dalam perumusan Qanun LKS di Aceh. Penelitian ini dilakukan di Aceh, karena Aceh yang memiliki dampak langsung terhadap implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini dimulai dari telaah dokumentasi, Focus Group Discussion (FGD) dan wawancara berstruktur. Teknik analisis data dalam penelitian ini yaitu mengumpulkan data, mereduksi data, menampilkan data dan membuat kesimpulan.

RESULTS AND DISCUSSION

A. Deskripsi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah

Sejarah panjang Provinsi Aceh dalam penyelenggaraan syariat Islam dimulai dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengembangkan keistimewaannya. Hal ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), yang menegaskan pelaksanaan syariat Islam sambil menjaga kerukunan antarumat beragama. Berdasarkan regulasi tersebut, Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pokok-Pokok Syariat Islam diundangkan untuk menerapkan prinsip syariah dalam semua aspek pemerintahan, termasuk perekonomian.

Dalam konteks perbankan, Qanun ini mengamanatkan bahwa lembaga keuangan yang beroperasi di Aceh harus mengikuti prinsip syariah. Ini termasuk kewajiban bagi lembaga keuangan konvensional untuk membuka Unit Usaha Syariah (UUS) dan memastikan transaksi keuangan pemerintah menggunakan prinsip syariah. Selanjutnya, Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah (LKS) menetapkan bahwa semua lembaga keuangan di Aceh harus menerapkan prinsip syariah dan mengatur pengawasan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS).

Qanun LKS mencerminkan kompleksitas interaksi antara pemerintah, lembaga keuangan, ulama, dan masyarakat, serta menunjukkan pengaruh kelompok non-pemerintah dalam kebijakan publik. Regulasi ini bertujuan untuk menciptakan ekonomi masyarakat yang adil dan bermartabat, serta mendukung pertumbuhan industri halal di Aceh.

Adapun Landasan Hukum Lahirnya Qanun LKS yaitu Penguatan pelaksanaan syari'at Islam telah diatur dalam regulasi pemerintah yaitu Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA), qanun dan fatwa. Adapun qanun yang berkaitan dengan ekonomi Islam yaitu Qanun No. 7 Tahun 2014 tentang Ketenagakerjaan, Qanun No. 8 Tahun 2014 tentang Pokok-Pokok Syariat Islam, Qanun No. 8 Tahun 2016 tentang Sistem Jaminan Produk Halal, Qanun No. 5 Tahun 2018 tentang Penanaman Modal, Qanun No. 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal Aceh, Qanun No. 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah, Qanun No. 3 Tahun 2020 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Aceh, Qanun No. 5 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Ibadah Haji dan Umrah dan Qanun No. 3 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Qanun No. 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal Aceh.

Qanun No 11 Tahun 2018 yang disahkan pada akhir tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah (LKS) adalah merupakan manifestasi pelaksanaan Syari'at Islam di Bumi Serambi Makkah. Qanun ini merupakan tindak lanjut Qanun Aceh No. 8 Tahun 2014 tentang Pokok-Pokok Syari'at Islam yang secara tegas mensyaratkan bahwa lembaga keuangan di Aceh wajib beroperasi berdasarkan prinsip syari'ah. Qanun LKS adalah aturan Islam yang memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat Aceh beserta seluruh aturan lain guna menjalani kehidupan ekonomi yang bersyariah. LKS adalah lembaga keuangan yang secara substantif diharapkan mampu menciptakan ekonomi masyarakat yang adil, mulia, bermartabat dan rahmatan lil 'alamin. Harapan ini didukung oleh komitmen politik daerah dan pusat yang relative kuat dalam mewujudkan ekonomi dan keuangan Syariah di bawah pilar LKS. LKS juga dikontrol dan diawasi oleh Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, dan Dewan Syari'at Islam. Lebih jauh kesadaran bermu'amalah syariah, baik di kalangan masyarakat muslim maupun non-muslim, semakin menunjukan trend menggembirakan.

B. Tahapan Formulasi Kebijakan Perumusan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah di Aceh

Perumusan kebijakan adalah upaya untuk menjawab pertanyaan mengenai alternatif yang disepakati untuk menyelesaikan masalah dan siapa yang terlibat dalam proses tersebut. Proses ini bertujuan untuk mengatasi persoalan-persoalan khusus, sementara pembentukan kebijakan lebih berkaitan dengan bagaimana masalah publik menjadi perhatian para pembuat kebijakan, merumuskan proposal untuk masalah tertentu, dan memilih di antara berbagai alternatif yang ada.

Kehadiran lembaga keuangan syariah sangat penting dalam mendukung permodalan usaha dan berkontribusi terhadap perekonomian nasional. Umumnya proses perumusan kebijakan publik terdiri dari lima tahapan; penentuan agenda setting (*agenda setting*), perumusan alternatif kebijakan (*policy formulation*), penetapan kebijakan (*policy legitimation*), pelaksanaan atau implementasi (*policy implementation*), dan penilaian atau evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Adapun beberapa tahapan formulasi kebijakan pada perumusan Qanun Lembaga Keuangan Syariah di Aceh yaitu:

1. Agenda Kebijakan

Penentuan agenda kebijakan merupakan proses untuk menjadikan suatu masalah agar mendapat perhatian dari pemerintah. Proses tersebut dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang penting untuk diperhatikan.

Dasar awal pemilihan kebijakan Qanun LKS ini sebagaimana telah penulis jabarkan diatas adalah atas dasar keinginan masyarakat Aceh untuk menghadirkan sesuatu yang baik, utamanya dalam mendapatkan transaksi syariah agar terhindar dari praktik ribawi dan didukung oleh regulasi yang membenarkan Aceh melaksanakan prinsip-prinsip syariat islam dalam praktik pemerintahannya. Beberapa pertimbangan, pro kontra memang pernah terjadi terkait menghadirkan Qanun LKS di Aceh. Terdapat keraguan pembentukan prinsip syariah pada kegiatan perekonomian utamanya perbankan, karena Aceh berusaha menempatkan praktik syariat Islam, tetapi bukan dibawah negara Islam, terlebih belum ada konsep terkait syariat Islam di Aceh yang jelas dilaksanakan dalam konteks NKRI (Nurzahri, anggota DPRA periode 2014-2019).

Walaupun sebenarnya secara undang-undang penerapan prinsip syariah di dunia keuangan dibenarkan sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1998 tentang Perbankan. Dijelaskan pada pasal 1 ayat 13 bahwa diberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mendirikan bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah termasuk pemberian kesempatan kepada Bank Umum Konvensional (BUK) untuk membuka kantor cabangnya yang khusus menyelenggarakan kegiatan berdasarkan prinsip syariah.

Namun atas dasar berbagai pertimbangan, terutama kondisi saat muncul bank batak "bank 47", yang dikuasai kaum misionaris di daerah perbatasan; Langsa, Aceh Tamiang, Singkil, Subulussalam dan Aceh Tenggara. Dalam praktiknya bank ini menerapkan atau diselipkan dengan misi misionaris. Misalnya diperkenankan tidak membayar (tidak mengembalikan pinjaman) dengan catatan masuk Kristen, salah satu yang sempat viral adalah kasus Cut Fitri Handayani di tahun 2020 (Nurzahri, 2020).

Sehingga publik menginginkan solusi atas permasalahan tersebut, ditambah lagi adanya antusiasme pada masa itu (2009-2014) *boomingnya* sistem bank syariah (Bank Muamalah) saat itu dikenal sangat hebat sekali, dan semua bank kemudian membuka unit syariah, termasuk Bank Aceh. Unit layanan Syariah Bank Aceh pada masa itu mencapai tingkat bagi hasil keuntungannya hampir sama dengan induknya. Fenomena yang lainnya muncul pula dimana para akademisi Aceh yang pakar terhadap ekonomi syariah, kampus di Aceh juga mulai membuka jurusan ekonomi syariah. Berbagai persoalan dan fenomena ini kemudian bermuara kepada usulan untuk membuat lembaga keuangan syariah di Aceh.

2. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Perumusan alternatif kebijakan merupakan hasil dari kegiatan peramalan yang bertujuan untuk memecahkan masalah kebijakan. Dalam konteks ini, objek peramalan dikelompokkan menjadi empat substansi yaitu a) konsekuensi kebijakan yang sedang berlaku, b) konsekuensi kebijakan baru, c) isi kebijakan baru, d) perilaku stakeholders.

Dalam rangka menghadirkan aktivitas syariah melalui lembaga keuangan syariah, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh membentuk Panitia Khusus (PANSUS) pada tahun 2016 untuk membahas Qanun Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Proses ini berlangsung selama tiga tahun (2016-2018), di mana semua bank konvensional di Aceh sepakat untuk beralih ke sistem syariah. Hal ini didasari oleh keyakinan bahwa unit konvensional dan syariah tidak akan mempengaruhi sistem bisnis mereka.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) juga mendukung langkah ini dengan membentuk OJK Syariah, menunjukkan tidak adanya penolakan terhadap pembentukan qanun LKS. Namun, kurangnya publikasi dan pemahaman masyarakat mengenai lembaga keuangan syariah mungkin menjadi faktor mengapa tidak ada penolakan yang signifikan saat itu. Para legislator meyakini bahwa Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) akan menunjukkan dukungan luas untuk qanun ini, terutama mengingat citra positif syariat Islam di Aceh.

Politisi di Aceh melihat qanun ini sebagai langkah positif untuk menghindari praktik riba dan meningkatkan kesejahteraan umat Islam. Implementasi qanun diserahkan kepada Dewan Pengawas Syariah (DPS) Aceh. Meskipun terdapat testimoni dari masyarakat minoritas yang lebih memilih bank syariah, pengakuan bahwa pemahaman tentang konsep bank syariah masih rendah tetap ada.

Pada tahap pengesahan qanun, legislator menyadari bahwa tantangan akan muncul saat implementasi. Oleh karena itu, mereka memberikan waktu tiga tahun kepada Pemerintah Aceh untuk melakukan kajian analisis dampak sebelum qanun diterapkan. Namun, sayangnya, selama periode tersebut, Pemerintah Aceh tidak melakukan sosialisasi atau kajian analisis dampak yang diperlukan.

Hingga awal tahun 2020, meskipun belum ada masalah besar karena masih adanya bank konvensional beroperasi, tantangan baru diperkirakan akan muncul seiring dengan penerapan qanun LKS secara penuh pada Januari 2022. Permasalahan implementasi Qanun Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Aceh muncul setelah pemerintah menggabungkan PT. BRI Syariah, PT. BNI Syariah, dan PT. Bank Mandiri Syariah menjadi PT. Bank Syariah Indonesia (BSI) pada Januari 2021. Langkah ini diambil untuk meningkatkan kapital bank syariah, namun menyebabkan masalah sistem yang signifikan, seperti sistem Bank Mandiri Syariah yang tidak mampu menampung data melebihi kapasitas, sehingga mengalami gangguan operasional. Selain itu, PT. BNI konvensional keluar dari Aceh tanpa koordinasi, meninggalkan asetnya di BSI dengan sistem yang berbeda, yang semakin memperburuk layanan perbankan di Aceh.

Di sisi lain, konversi Bank Aceh menjadi bank syariah pada September 2016 juga menimbulkan permasalahan. Meskipun Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) awalnya mengusulkan agar Bank Aceh tetap memiliki unit konvensional dan syariah, akhirnya hanya Bank Aceh Syariah yang terbentuk. Konversi ini menyebabkan masalah terkait produk pembiayaan, seperti adanya kasus master card dan visa yang belum terpecahkan dalam konteks syariahnya. Produk pembiayaan yang ditawarkan oleh Bank Aceh setelah konversi juga terbatas, dengan menu yang belum lengkap.

Selain itu, peran Dewan Pengawas Syariah (DPS) sangat penting dalam mengawasi penerapan fatwa pada praktik bank syariah. Namun, tantangan muncul karena pengawasan kepatuhan syariah sering kali tidak mendapatkan perhatian yang cukup, mengingat risiko ketidakpatuhan yang mungkin terjadi. Pengawasan aspek *ex post* memerlukan keahlian audit yang mungkin tidak dimiliki oleh seluruh anggota DPS, sehingga perlu ada penguatan dalam fungsi pengawasan ini untuk memastikan implementasi Qanun LKS berjalan sesuai dengan prinsip syariah yang diharapkan.

3. Implementasi Kebijakan

Meskipun pemerintah telah menggabungkan tiga bank besar menjadi Bank Syariah Indonesia (BSI) pada tahun 2021 dan mengatasi berbagai kendala teknis, masih terdapat kelemahan dalam layanan, seperti masalah pada mesin ATM yang sering bermasalah atau kosong saat masyarakat ingin menarik dana. Selain itu, dalam praktik layanan Mudharabah, tidak ada fatwa dari Dewan Syariah Nasional (DSN) yang mendukung pinjaman kepada petani, karena kekhawatiran gagal panen. Hal ini menyebabkan masyarakat beranggapan bahwa bank syariah tidak berbeda jauh dari bank konvensional, di mana perbedaan hanya terletak pada terminologi seperti penggantian istilah "bunga" menjadi "margin."

Prinsip syariah menekankan bahwa bank tidak boleh memberikan pinjaman yang menghilangkan kemampuan peminjam untuk membayar. Namun, jika peminjam gagal membayar, mereka dianggap merugikan negara dan harus mengikuti peraturan OJK. Oleh karena itu, perlu pengawasan dalam implementasi Qanun LKS, termasuk memastikan porsi pembiayaan mudharabah sebesar 40% dari total pembiayaan dan rasio minimal 40% untuk UMKM. Selain itu, rekrutmen Dewan Pengawas Syariah (DPS) harus adil dan sesuai kriteria yang tepat.

Qanun LKS yang diinisiasi oleh DPRA tidak bertentangan dengan UU No 21 Tahun 2008 dan mengharuskan bank konvensional di Aceh menyesuaikan diri dengan prinsip syariah tanpa harus meninggalkan Aceh. Kontroversi muncul setelah merger ketiga bank BUMN menjadi BSI, yang menyebabkan hilangnya banyak fasilitas dan pelayanan yang buruk bagi masyarakat. Banyak pengusaha non-Muslim di Aceh menyatakan bahwa mereka memilih bank syariah bukan karena faktor agama, tetapi karena pelayanan yang baik.

Revisi terhadap Qanun LKS perlu dilakukan untuk memperkuat keberadaan bank syariah di Aceh dan memfasilitasi kehadiran bank syariah dari luar daerah. Pemerintah Aceh juga harus melindungi lebih dari sekadar Bank Aceh dan memastikan bahwa pembiayaan bersifat produktif, bukan konsumtif. Dengan demikian, fokus utama adalah memperkuat Qanun LKS demi kesejahteraan masyarakat Aceh.

C. Jejaring Aktor Dalam Proses Perumusan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah di Aceh

Jejaring aktor di dalam proses perumusan kebijakan Qanun Aceh Nomor 11 tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah terlihat ketika terjadi serangkaian hubungan kelembagaan formal dan informal antara pemerintah dan aktor-aktor lain yang disusun berdasarkan kepentingan bersama dalam pembuatan.

1. Aktor Kebijakan

Aktor dalam proses perumusan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah melibatkan berbagai pihak, termasuk Pemerintah Aceh, Dewan Pengawas Syariah (DPS), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Pemerintah Aceh bertanggung jawab dalam melaksanakan Nota Kesepahaman antara Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, yang menekankan penyelesaian konflik secara damai dan berkelanjutan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Aceh memiliki kewenangan untuk mengatur pelaksanaan syariat Islam, termasuk lembaga keuangan syariah yang diatur melalui Qanun.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sering kali memiliki keterbatasan pengetahuan mengenai praktik perbankan syariah, sehingga mereka bergantung pada ulama dan akademisi dalam sosialisasi qanun. Implementasi qanun ini juga sangat bergantung pada DPS. DPS berfungsi untuk memastikan bahwa aktivitas lembaga keuangan syariah sesuai dengan prinsip syariat Islam. Berikut adalah lima tugas utama DPS: memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh DSN, menilai aspek syariah terhadap pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank, memberi opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional bank secara keseluruhan dalam laporan publikasi bank, mengkaji jasa produk baru yang belum ada fatwa untuk diminta fatwa kepada DSN, dan menyampaikan laporan hasil pengawasan syariah sekurang-kurangnya setiap enam bulan kepada direksi, komisaris, DSN, dan OJK.

DPS direkomendasikan oleh DSN di bawah naungan Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk menjamin bahwa semua produk dan layanan lembaga keuangan syariah sesuai dengan prinsip syariat Islam. DPS memiliki dua fungsi utama: sebagai penasihat bagi lembaga keuangan syariah dan sebagai penghubung untuk mendapatkan fatwa dari DSN terkait produk baru.

2. Konsensus

Konsensus yang muncul dari Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah menunjukkan komitmen instansi pemerintah seperti Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), Dinas Syariah Islam, Otoritas Jasa Keuangan, dan Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh untuk membentuk peraturan pelaksana yang mendukung lembaga keuangan syariah. Dukungan ini menciptakan dasar yang kuat untuk kebijakan publik yang baik. Selain itu, keterlibatan aktif dari akademisi, pengusaha, dan masyarakat sipil menandakan dukungan luas terhadap qanun ini, tanpa adanya praktik politik transaksional. Hal ini disebabkan fokus pengelolaan keuangan syariah pada prinsip syariat yang murni, sehingga tidak ada penolakan terhadap qanun tersebut. Namun, dalam implementasinya, terdapat penolakan dari beberapa pihak terkait sistem merger bank besar yang menyulitkan masyarakat, serta kurangnya solusi bagi mereka yang tidak dapat menggunakan bank syariah.

Nurzahri, pendukung Qanun LKS di DPRA, menegaskan bahwa qanun ini tidak mengandung muatan politis dan bertujuan untuk menghindari praktik riba. Ia mencatat bahwa dukungan di DPRA sangat kuat karena tidak ada kepentingan pribadi dalam proses pengesahan qanun. Namun, masalah muncul pada pelaksanaan pelayanan bank setelah merger bank besar seperti BNI dan BRI menjadi Bank Syariah Indonesia (BSI), yang menunjukkan perlunya penguatan fungsi Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam mengawasi penerapan prinsip syariah di lembaga keuangan tersebut.

3. Sumber Daya

Jejaring kebijakan didefinisikan sebagai kompleks organisasi yang terhubung dan bergantung pada sumber daya satu sama lain. Ketergantungan sumber daya ini menciptakan hubungan antara aktor, di mana administrator memerlukan dukungan politik, legitimasi informasi, dan bantuan dalam implementasi kebijakan. Kebijakan publik merupakan hasil interaksi berbagai pelaku organisasi yang saling bergantung untuk mencapai tujuan mereka. Kelompok kepentingan berusaha mendapatkan akses dalam pembuatan dan implementasi kebijakan untuk kepentingan mereka.

Sumber daya dalam pengambilan keputusan dibedakan menjadi dua kategori yaitu sumber primer, yang mencakup keahlian, sumber daya keuangan, dan tekanan dari pemangku kepentingan; serta sumber daya pendukung yang berfungsi sebagai perantara, seperti keterampilan relasional.

Dalam konteks Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah, terdapat beberapa aspek jejaring kebijakan yang perlu diperhatikan. Pertama, jumlah dan jenis pelaku yang terlibat

dalam perumusan qanun ini terbatas pada pemerintah, DPRA, akademisi, pakar ekonomi syariah, dan ulama, tanpa melibatkan pelaku usaha yang merupakan pengguna lembaga keuangan syariah. Kedua, fungsi setiap aktor menunjukkan bahwa DPRA mengesahkan qanun dengan niat baik untuk menghadirkan transaksi syariah, namun keterlibatan eksekutif dalam edukasi masyarakat masih kurang. Ketiga, pola hubungan antar aktor ditandai dengan pengakuan legislatif akan kurangnya pemahaman mengenai prinsip syariah, sehingga membuka ruang bagi masukan dari ulama dan pakar.

Tabel 1. Kondisi Koperasi di Aceh Per 31 Desember 2021

No	Jenis Koperasi	Jumlah	%
1	Non Koperasi Simpan Pinjam (KSP)/Unit Simpan Pinjam (USP)	3.133	46,2%
2	Koperasi Simpan Pinjam (KSP)/Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS)	316	4,64%
3	Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS)/Unit Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah(USPPS)	3.359	49,34%
4	Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah(KSPPS) dan Unit Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (USPPS)	231	6,29%
	Total	6.808	100

Sumber: Buku Optimalisasi Peran Lembaga Keuangan Syariah, Dinas Syariat Islam, 2022

Hingga akhir tahun 2021, koperasi di Aceh menghadapi kendala dalam konversi menjadi lembaga keuangan syariah akibat kurangnya sumber daya manusia yang kompeten dan Dewan Pengawas Syariah (DPS). Dari total 6.808 koperasi, hanya 316 merupakan Koperasi Simpan Pinjam Syariah (KSPPS). Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Aceh menunjukkan keseriusan dalam program konversi dengan 52,63% koperasi sudah dikonversi.

Namun, keterbatasan DPS menjadi kendala utama karena hanya tersedia 97 DPS untuk mengawasi 1.179 lembaga koperasi simpan pinjam. Rapat Koordinasi Dewan Pengawas Syariah Koperasi se Provinsi Aceh pada tahun 2022 merekomendasikan percepatan pembentukan Dewan Syariah Kabupaten/Kota (DSK), sosialisasi Qanun LKS kepada lembaga keuangan, kolaborasi antara stakeholder terkait, pendataan koperasi aktif berbasis simpan pinjam, serta peningkatan kapasitas DPS. Konversi Bank Aceh menjadi bank syariah juga mengharuskan perubahan produk perbankan menjadi produk syariah. Saat ini, produk yang ditawarkan oleh PT Bank Aceh Syariah masih belum sepenuhnya mengikuti tren nasional, sehingga perlu inovasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman.

4. Hubungan Dengan Publik

Pembentukan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah (LKS) melibatkan komunikasi dua arah antara pemerintah dan masyarakat melalui forum-forum diskusi dan sosialisasi. Public hearing digunakan untuk menyerap aspirasi masyarakat, yang mencakup sosialisasi dan pengawasan implementasi qanun. Masyarakat memberikan masukan tentang pentingnya sosialisasi dan pengawasan untuk meningkatkan pemahaman dan penerimaan terhadap lembaga keuangan syariah di Aceh.

Tindak lanjut yang dimaksud bukan hanya menjalin komunikasi yang baik melalui sosialisasi dan diskusi kebijakan publik, tetapi juga melakukan tindakan nyata berdasarkan hasil komunikasi tersebut. Dalam mewujudkan aspirasi masyarakat, diperlukan evaluasi yang cermat untuk menentukan aspirasi mana yang dapat diwujudkan. Aspirasi yang dinilai mendesak dan masuk akal akan menjadi prioritas untuk ditindaklanjuti.

Komunitas kebijakan yang efektif dapat memfasilitasi konsultasi dalam pemerintah, mempermudah proses pembuatan kebijakan, mengurangi konflik, dan meningkatkan prediktabilitas kebijakan. Kehadiran komunitas dan jaringan kebijakan menjanjikan legitimasi, keberlanjutan, dan kualitas kebijakan terkait lembaga keuangan syariah di Aceh. Dukungan luas dari jejaring kebijakan karena dianggap Qanun ini tidak bermuatan politis namun semata-mata ingin menjalankan pokok-pokok Syariat Islam sesuai dengan Amanah UU.

CONCLUSION

Setelah menganalisis data di lapangan, penelitian ini menyimpulkan bahwa tahapan formulasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah dimulai dari agenda setting, yang didasari oleh beberapa isu strategis, termasuk dominasi bank oleh kaum misionaris dan niat untuk menerapkan syariat Islam secara menyeluruh. Proses pembentukan qanun ini berlangsung selama tiga tahun, dari 2016 hingga 2018, dan resmi diberlakukan pada Januari 2019. Meskipun tidak ada masalah besar pada awal implementasi, tantangan muncul ketika pemerintah melakukan penggabungan bank besar pada tahun 2021 dan ketika beberapa pasal dalam qanun dianggap tidak akomodatif terhadap kepentingan kelompok tertentu. Hal ini memunculkan argumen bahwa Qanun LKS perlu direvisi untuk memperkuat sistem keuangan syariah demi kemaslahatan publik.

Upaya pemerintah Aceh dalam melibatkan jejaring aktor dalam perumusan Qanun LKS masih terbatas, dengan tidak dilibatkannya pengusaha, masyarakat sipil, dan ulama dayah. Akibatnya, muncul persepsi negatif di kalangan masyarakat bahwa bank syariah tidak berbeda dengan bank konvensional. Penelitian merekomendasikan agar ada kesepahaman antara elite dan masyarakat mengenai pentingnya Qanun LKS sebagai sarana pelaksanaan syariat Islam yang kaffah. Komunikasi yang lebih baik di antara elite juga diperlukan untuk menghindari kebingungan di masyarakat. Selain itu, saat revisi qanun dilakukan, penting untuk melibatkan semua elemen terkait agar masukan dari berbagai pihak dapat diperhatikan dan peraturan yang dihasilkan lebih sempurna.

ACKNOWLEDGMENTS

Kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, dan seluruh penulis terhormat dari berbagai afiliasi yang telah memberikan sumbangsih yang sangat berharga dalam proses penerbitan jurnal ini. Dukungan dan kerja sama mereka telah memberi semangat kepada penulis untuk memperkaya kualitas pekerjaan kami. Ucapan terima kasih terutama ditujukan kepada penyandang dana atau donatur penelitian. Ucapan terima kasih juga dapat didedikasikan kepada orang-orang yang berkontribusi terhadap penelitian.

REFERENCES

1. Ahmadiy, A. (2016). Islam Kâffah: Tinjauan Tafsir Q.S. Al-Baqarah: 208. Syariat : Jurnal Studi Al-Qur'an Dan Hukum, 2(02). <https://doi.org/10.32699/syariati.v2i02.1128>
2. Alamsyah, A. R. A., & Amri, Y. (2021). Pro dan Kontra Konversi Bank Konvensional Menjadi Perbankan Syariah. Jurnal Investasi Islam, 6(2). <https://doi.org/10.32505/jii.v6i2.3567>
3. Andhika, L. R. (2019). Model Sistem Dinamis: Simulasi Formulasi Kebijakan Publik. Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik, 10(1). <https://doi.org/10.22212/jekp.v10i1.1242>
4. Anzira, R., Farma, J., & Umuri, K. (2022). Analisis Persepsi Dan Dampak Penerapan Qanun Lembaga Keuangan Syariah Pada Perbankan Di Aceh. At-tasyri': Jurnal Ilmiah Prodi Muamalah. <https://doi.org/10.47498/tasyri.v14i1.1093>
5. Bahari, N. F., & Baharudin, N. A. (2016). Shariah Governance Framework: The Roles of Shariah Review and Shariah Auditing. Proceeding of the 3rd International Conference on Management & Muamalah, 375–382.
6. Bell, D. (2010). John Stuart Mill on colonies. Political Theory, 38(1). <https://doi.org/10.1177/0090591709348186>
7. Desrinelti, D., Afifah, M., & Gistituati, N. (2021). Kebijakan publik: konsep pelaksanaan. JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia), 6(1). <https://doi.org/10.29210/3003906000>

8. Eulau, H., & Easton, D. (1954). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. The Yale Law Journal, 63(7). <https://doi.org/10.2307/793409>
9. Fadilah, N., & Rahmawati, A. (2021). Analisis Jejaring Kebijakan dalam Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) di Kelurahan Sukahaji Kota Bandung. *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*
10. Fauzi, A. N., & Dewi Rostyaningsih. (2018). Analisis Peran Aktor Dalam Formulasi Kebijakan Semarang Smart City. *Journal of Public Policy and Management Review*, 7(4).
11. Fitriana, M., Hermawan, D., & Caturiani, S. I. (2021). Evaluasi Formulasi Kebijakan Smart Village Provinsi Lampung. *Wacana Publik*, 15(02). <https://doi.org/10.37295/wp.v15i2.78>
12. M. Shabri Abd. Madjid, Ghrina Zikran, Maulidar Agustina, Maulana Kamal & Nazaruddin A. Wahid. (2022). Optimalisasi Peran Lembaga Keuangan Syariah Dalam Peningkatan Perekonomian Aceh Yang Bebas Riba (Analisis Penguatan Implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Lembaga Keuangan Syariah). *Dinas Syariat Islam Aceh*.
13. Muchlis Hamdi. (2013). *Kebijakan Publik (Proses, Analisis dan Partisipasi)*. Ghalia Indonesia.
14. Mohamad, S., Sori, Z. M., & Shah, E. (2015). Shariah Governance Effectiveness of Shariah Committees in Islamic Banks in Malaysia. *SSRN*, 1–17.