

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, kebijakan seragam sekolah dianggap memiliki peran dalam membangun disiplin di kalangan peserta didik.¹ Namun, dalam beberapa kasus, kebijakan seragam tidak hanya menjadi simbol kedisiplinan, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai budaya dan keagamaan tertentu yang dianut masyarakat. Kota Padang sendiri memiliki kebijakan tentang seragam sekolah telah diatur secara resmi melalui Peraturan Daerah (Perda) Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 Pasal 14 Poin J, yang menyatakan bahwa peserta didik muslim berkewajiban menggunakan atribut berpakaian muslim/muslimah. Aturan ini mencerminkan pengaruh budaya Minangkabau yang identik dengan Islam yang menjadi bagian dari identitas yang melekat dalam kehidupan bermasyarakat.²

Budaya Minangkabau dikenal sebagai masyarakat yang memadukan adat dan agama, dengan prinsip "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*", yang artinya adat bersendikan syariat, dan syariat bersumber pada kitabullah yakni Al-Qur'an. Prinsip ini melatarbelakangi kehidupan masyarakat di Kota Padang yang menjunjung

¹ Ulva, N., & Ahmad, A. 2020. Sikap siswa dalam penggunaan seragam sekolah di SMP Negeri 13 Banda Aceh. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Kesejahteraan Keluarga*, 5(3), hlm. 37-50.

² *Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan*. 2011. Kota Padang

nilai-nilai Islam.³ Ajaran Islam tidak hanya menjadi pegangan spiritual, tetapi juga meresap ke dalam adat-istiadat dan praktik sosial, termasuk lingkungan pendidikan. Salah satu upaya menanamkan prinsip tersebut dalam lingkungan pendidikan awalnya diwujudkan melalui “Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS Dan SLTA/SMK/MA di Kota Padang”. Menurut perancang kebijakan, pembentukan aturan ditujukan untuk memberi gambaran serta menanamkan nilai-nilai kearifan lokal yaitu Minangkabau kepada peserta didik.⁴ Kemudian visi ini kemudian Kembali diperkuat dengan Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, tepatnya Pasal 14 Poin J yang menyatakan peserta didik berkewajiban memakai seragam muslim/muslimah, dan mengikuti kegiatan-kegiatan Islam lainnya.⁵ Pemerintah daerah berupaya mencerminkan nilai-nilai ini melalui kebijakan yang berlaku di sekolah. Kebijakan berjilbab bagi siswi muslim di Kota Padang bertujuan untuk menjaga identitas Islam dalam budaya Minangkabau, dan mendukung keselarasan antara budaya dan norma keagamaan dalam lingkungan pendidikan.⁶

³ Musyair Zainuddin. 2019. *ABS, SBK Filosofi Warga Minangkabau*, Yogyakarta, Penerbit Ombak, hlm. 2

⁴ *Ibid.*

⁵ *Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan*. 2011. Kota Padang

⁶ Bayu Hermawan. 2021. “Ini Alasan Mantan Wako Padang Buat Aturan Siswi Berjilbab” (Online, <https://news.republika.co.id/berita/qnfxkw354/ini-alasan-mantan-wako-padang-buat-aturan-siswi-berjilbab> Diakses pada 6/9/2022 11.24 WIB)

Pemerintahan di daerah Sumatra Barat cukup gemar menciptakan berbagai perda berbasis nilai-nilai agama.⁷ Berbeda dengan Provinsi Aceh yang sudah mengatur hukum publik (pidana), di Sumatra Barat pengadaptasiannya masih terbatas pada hukum-hukum perdata Islam. Terdapat variasi dalam memandang perda Syariat Islam. Variasi ini terutama disebabkan karena istilah “Syariat Islam” tidak didefinisikan secara jelas dalam peraturan daerah. Oleh karena itu, terdapat perbedaan identifikasi terhadap peraturan daerah yang disebut mempunyai hubungan renggang dengan hukum syariat Islam. Alfiansyah mencontohkan, secara garis besar peraturan daerah yang bernuansa syariat Islam dapat dibedakan menjadi dua kelompok:⁸ (1) Peraturan Daerah yang berkaitan langsung dengan ajaran Islam; dan (2) Peraturan Daerah yang memberi ketentuan terkait urusan masyarakat seperti larangan perjudian, prostitusi, dan minuman beralkohol. Ada pula peraturan daerah seperti kewajiban menghafal kitab suci dan aturan berpakaian sesuai dengan nilai-nilai agama.

Namun, meskipun kebijakan aturan berpakaian untuk peserta didik dimaksudkan untuk memfasilitasi keselarasan antara pendidikan dan nilai-nilai lokal, implementasinya menghadapi tantangan di masyarakat yang beragam secara budaya dan agama. Di lingkungan pendidikan, kebijakan ini dapat menimbulkan praktik diskriminasi ketika diberlakukan kepada siswi nonmuslim. Salah satu contoh kasus

⁷ DPRD Prov. Sumatra Barat 2016. “Sumbar Mesti Lebih Banyak Lahirkan Perda Syariah” (Online, <https://dprd.sumbarprov.go.id/home/berita/1/247> Diakses pada 6/9/2022 10.55 WIB)

⁸ Arfiansyah. 2015. “Implikasi Pemberlakuan Perda Syari’at Terhadap Ideologi Negara Indonesia”. *Jurnal Ilmiah ISLAM FUTURA*, 15(1): hlm. 20-39

yang terjadi yaitu penerapan aturan berjilbab di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri (SMKN) 2 Padang, di mana terdapat laporan bahwa peserta didik yang tidak Islam mengalami tekanan untuk mengenakan jilbab atas dasar anggapan bahwa hal tersebut merupakan aturan daerah. Jilbab sendiri merupakan atribut keagamaan untuk perempuan dewasa atau cukup umur yang beragama Islam atau muslim. Kasus ini mengungkap adanya kesenjangan pemahaman antara perumus kebijakan di tingkat daerah dengan pelaksana di lapangan, khususnya dalam menginterpretasikan aturan yang secara eksplisit hanya berlaku bagi peserta didik muslim.⁹ Hal ini mesti diteliti sebab praktik yang terjadi bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM). HAM adalah hak yang dinikmati setiap orang karena dirinya adalah manusia. Setiap manusia mempunyai hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut kecuali dengan keputusan hukum yang adil.¹⁰ Konsep hak asasi manusia yang kemudian diadaptasikan ke dalam kebijakan hukum menunjukkan bahwa perbedaan antar kelompok tidak lagi sah secara politik atau hukum, dan setiap orang harus diperlakukan sama.¹¹ Hak asasi manusia harus setara di mana pun.¹²

⁹ Kamil, I. 2021. "Respons Mendikbud, DPR, dan Komnas HAM soal Siswi Non-Muslim Wajib Berjilbab di Padang" (Online, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/25/07561691/respons-mendikbud-dpr-dan-komnas-ham-soal-siswi-non-muslim-wajib-berjilbab> Diakses pada 6/9/2022 11.24 WIB)

¹⁰ Dalam konteks hukum negara, dijelaskan pada Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa "setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak untuk kembali. (Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945)

¹¹ Rhoda E. Howard, *Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya* (terjemahan), PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2000, hlm, 1

¹² Kejahatan kebencian dan bias adalah kejahatan intoleransi yang bertujuan untuk menyakiti atau mengintimidasi seseorang berdasarkan ras, etnis, kebangsaan, agama, atau kemampuan. Penghasutan

Pada tahun 2019, Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama melakukan survei indeks kerukunan umat beragama dengan menetapkan landasan tiga indikator utama, yaitu toleransi, kesetaraan, serta kerjasama. Faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi ketiga indikator itu antara lain adalah pendidikan keluarga, implementasi kearifan lokal, pendapatan, heteronitas agama, dan peran kementerian agama. Pada diagram skor kerukunan antar provinsi yang terlampir dalam hasil survei, Papua Barat menempati posisi tertinggi dengan skor 82,08%. Sedangkan Aceh dengan skor 60,24% menjadi provinsi dengan tingkat kerukunan beragama yang rendah. Kemudian disusul oleh Sumatra Barat dengan skor 64,36%. Toleransi menjadi indikator dengan persentase terendah diantara dua indikator lainnya.¹³

Pada tahun 2021, riset Setara Institute yang dilakukan pada tahun 2021 dan dirilis pada akhir Maret 2022 lalu, tiga kota di Sumatra Barat dinilai memiliki indeks bertoleransi rendah. Adapun tiga kota yang dimaksud yaitu Pariaman, Padang Panjang dan Kota Padang. Ketiganya mendapat skor 4 dari 7 skor penetapan. Semakin tinggi

menggunakan ancaman ledakan, pembakaran, senjata, vandalisme, kekerasan fisik, dan kekerasan verbal untuk menanamkan rasa takut pada korban, membuat mereka lebih rentan terhadap serangan lebih lanjut, dan menciptakan perasaan terisolasi, tidak berdaya, ketidakpercayaan, dan ketakutan. Beberapa orang mungkin menjadi frustrasi dan marah ketika mengetahui pemerintah atau kelompok masyarakat lain tidak melindungi mereka. Jika para pelaku kebencian tidak dituntut secara pidana dan tindakan mereka dinyatakan ilegal, maka kejahatan yang mereka lakukan dapat merugikan komunitas yang memiliki hubungan ras paling kuat/sehat sekalipun. (*U.S. Department of Justice, Hate Crime: The Violence of Intolerance*) diakses pada 1 November 2022. Silakan akses <http://www.usdoj.gov/crs/pubs/hatecrm.htm> untuk pembahasan lebih lanjut.

¹³ Haris Prabowo. 2019. "Daftar Skor Indeks Kerukunan Beragama Versi Kemenag 2019". (Online), <https://tirto.id/daftar-skor-indeks-kerukunan-beragama-versi-kemenag-2019-engH>, Diakses pada 6/9/2022 11.16 WIB)

skor maka semakin toleran sebuah kota. Pariaman memiliki nilai paling rendah dengan skor hanya 4,233. Selanjutnya diikuti Padang Panjang dengan skor 4,440. Kemudian Kota Padang dengan skor 4,460. Penetapan status rendahnya toleransi ini berdasarkan beberapa indikator, seperti Rencana pembangunan kota dalam bentuk RPJMD. Selain itu penelitian juga menilai regulasi dan kebijakan pendukung lainnya yang diskriminatif. Selanjutnya juga dilihat dari pernyataan pejabat kunci mengenai peristiwa intoleransi dan tindakan nyata terkait fenomena yang terjadi. Peristiwa intoleransi dan dinamika masyarakat sipil terkait peristiwa intoleransi tentunya juga menjadi pertimbangan dan tolak ukur. Terakhir yaitu heterogenitas keagamaan penduduk dan inklusi sosial keagamaan.¹⁴

Berdasarkan fokus kajiannya, beberapa literatur yang mengali mengenai fenomena diskriminasi, yaitu penelitian dengan judul “Penanganan Intoleransi Oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta” oleh Muhamad Rusdi. di tahun 2021.¹⁵ Selanjutnya juga terdapat penelitian yang membahas intoleransi dengan fokus kajian dari perspektif HAM (Hak Asasi Manusia) dan tahun politik, dengan berjudul “Melawan Intoleransi di Tahun Politik” oleh Halili, Ismail Hasani, Ikhsan Yosarie, dan Inggrit Ifani Supriyanto.¹⁶ Selain itu, diskriminasi dalam bentuk intoleransi diteliti

¹⁴ Setara Institute, 2021, “RINGKASAN EKSEKUTIF INDEKS KOTA TOLERAN TAHUN 2021.” (Online), <https://setara-institute.org/ringkasan-eksekutif-indeks-kota-toleran-2021/> Diakses pada 6/9/2022 11.24 WIB)

¹⁵ Muhamad Rusdi, 2021, Penanganan Intoleransi Oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Pranata Hukum* Vol. 3 No. 1, hlm 129-145

¹⁶ Hasani, I., Yosarie, I., & Supriyanto, I. I., 2018, *Melawan Intoleransi Di Tahun Politik Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Di Indonesia Tahun 2018*, Jakarta, Pustaka Masyarakat Setara.

penelitian lain dengan fokus kajian yaitu dari ketidakadilan dan diskriminasi gender, melalui penelitian “Religuisitas, Gender, dan Intoleransi: (Studi tentang Radikalisme di Kalangan Perempuan di Kota Medan Dan Padang)” oleh Eldin H. Zainal dan Muhammad Faisal Hamdani.¹⁷

Dari penelitian diatas, telah banyak kajian mengenai diskriminasi baik dari sisi kebijakan atau masyarakat. Tiap penelitian memiliki karakteristik unik akan topik terkait. Kebaharuan dalam penelitian ini yaitu belum terdapatnya penelitian lain yang mengkaji diskriminasi dengan menganalisis implementasi peraturan daerah tentang pendidikan mengenai norma berpakaian siswa. Sumatra Barat menampilkan performa yaitu adopsi gagasan dan agenda dengan nilai agama dalam bentuk perda. Akselerasi akan penerapan serta penerimaan oleh publik dan masyarakat setempat, telah mengokohkan justifikasi sosiologis berlandaskan budaya akan keberlakuan produk hukum daerah yang berbasis keagamaan.¹⁸ Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 yang menetapkan aturan berjilbab bagi siswi di sekolah menunjukkan bagaimana nilai agama mempengaruhi aturan di lingkungan pendidikan. Namun, penerapan aturan ini menimbulkan tantangan, terutama dalam masyarakat multikultural dan multireligius. Pemaksaan jilbab bagi siswi nonmuslim menjadi contoh bagaimana peraturan yang berbasis agama bisa berujung pada konflik jika tidak diterapkan dengan tepat.

¹⁷ Zainal, E. H., & Hamdani, M. F., 2018, Religuisitas, Gender dan Intoleransi (Studi Tentang Radikalisme di Kalangan Perempuan di Kota Medan dan Padang). *Laporan Penelitian*, 26(1)

¹⁸ Hasani, I., Yosarie, I., & Supriyanto, I. I., 2018, *Melawan Intoleransi Di Tahun Politik Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Di Indonesia Tahun 2018*, Jakarta, Pustaka Masyarakat Setara.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam kehidupan sosial masyarakat Minangkabau, tatanan tradisional yang terbentuk yaitu berlandaskan adat yang berorientasi kepada syariat dan Agama Islam, diungkapkan dengan filosofi “*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*” yang maknanya adat berlandaskan syariat, syariat berlandaskan Al-Qur’an. Prinsip ini memiliki makna filosofis bahwa adat berlandaskan agama yakni Islam, dan keduanya memiliki hubungan erat serta menjadi landasan berkehidupan di Minangkabau. Filosofi ini juga menjadi cara berpikir perumus kebijakan dalam pembuatan perda di Sumatra Barat, baik melalui pemerintahan provinsi, kota, kecamatan, atau kampung (*nagari*).¹⁹ Perda seperti mengenai kewajiban mengaji, tata cara berpakaian, dan lain-lain, sudah diproses melalui prosedur demokratis yang tersedia. Aturan mengenai keharusan mengenakan pakaian muslim digunakan untuk memberikan pengajaran agama kepada peserta didik muslim. Namun, di beberapa daerah dan sekolah, penggunaan pakaian muslim di lingkungan pendidikan juga meluas ke siswi nonmuslim.²⁰ Hal ini memerlukan upaya dan kesadaran bersama untuk mengatasi normalisasi praktik diskriminasi tersebut.

Untuk memahami pelaksanaan kebijakan publik di lapangan, perlu untuk mempertimbangkan faktor-faktor yang memengaruhi penerapan kebijakan, terutama

¹⁹ DPRD Prov. Sumatra Barat, 2016, “Sumbar Mesti Lebih Banyak Lahirkan Perda Syariah” (Online), <https://dprd.sumbarprov.go.id/home/berita/1/247> Diakses pada 6/9/2022 10.55 WIB)

²⁰ BBC News Indonesia. 2021 “Wajib jilbab bagi siswi non-Muslim di Padang: 'Sekolah negeri cenderung gagal terapkan kebhinekaan’”. (Online), <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55806826> Diakses pada 6/9/2022 10.59 WIB)

mengenai regulasi seragam sekolah yang berlaku di lingkungan multikultural seperti Kota Padang. Kebijakan yang terkait dengan aturan berpakaian peserta didik menunjukkan adanya unsur lokalitas yaitu budaya dalam regulasi yang disusun. Dalam penelitian ini, kasus diskriminasi yang muncul akibat penerapan kebijakan terhadap siswi nonmuslim mengangkat kebutuhan untuk mengkaji faktor-faktor yang berperan dalam implementasi kebijakan tersebut, termasuk pemaknaan aturan oleh pelaksana kebijakan di sekolah.

Teori implementasi kebijakan George C. Edwards III digunakan dalam penelitian ini sebab Edwards III dengan spesifik menekankan empat variabel kunci yang dianggap esensial dalam keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Edwards III berpendapat bahwa implementasi kebijakan tidak hanya sekadar soal prosedur atau sumber daya, tetapi juga melibatkan sikap dan pemahaman pelaksana kebijakan, yang disebut sebagai disposisi pelaksana.²¹ Disposisi pelaksana dalam teori Edwards III merujuk pada sikap, pemahaman, dan komitmen pelaksana kebijakan, dalam penelitian ini mencakup Dinas Pendidikan Kota Padang, guru, dan pejabat lain di tingkat sekolah. Variabel ini menjadi perhatian karena salah satu faktor yang menyebabkan kesalahan implementasi adalah pemahaman yang keliru dari kebijakan oleh pelaksana. Kasus pemaksaan jilbab menunjukkan bahwa meskipun peraturan daerah telah disusun

²¹ Joko Pramono. S. Sos., M. S. 2020. IMPLEMENTASI DAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK (M. P. Dr. Sutoyo, Ed.). *Unisri Press*.

dengan mempertimbangkan konteks keberagaman agama, dalam praktiknya dapat terjadi bias dan ketidaksesuaian dengan tujuan kebijakan.

Teori implementasi kebijakan dari ahli lain seperti Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier berfokus pada aspek konteks eksternal dan kondisi makro. Teori oleh Edwards III dipilih untuk digunakan dalam penelitian ini karena memberikan penekanan pada aspek-aspek yang langsung berhubungan dengan persepsi dan tindakan pelaksana kebijakan di lapangan. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier memandang implementasi kebijakan sebagai proses yang dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti pengaruh dukungan publik, dukungan politik, dan aktor luar. Sementara itu Edwards III lebih spesifik dan sesuai digunakan untuk memahami faktor-faktor internal, seperti disposisi pelaksana dan komunikasi dalam penerapan kebijakan.

Dalam tataran sosial dan budaya, peraturan daerah dengan nilai-nilai Islam dapat menimbulkan perselisihan antara kelompok masyarakat, karena sebenarnya regulasi dan gagasan tersebut merupakan wilayah privat muslim, dan sebagai peraturan yang sifatnya publik, apabila diterapkan maka berlaku bagi seluruh lapisan masyarakat. Nonmuslim juga dapat terkena dampak dari pemberlakuan peraturan terkait.²² Untuk mengkaji fenomena pemaksaan jilbab di SMKN 2 Padang pada tahun 2021 yang lalu, perlu dianalisis mengenai implementasi kebijakan yang dijalankan oleh para pelaksana di lapangan. Asumsi penelitian ini adalah bahwa disposisi pelaksana kebijakan di

²² El Guyanie, G., & Tamtowi, M., 2021, Politik Legislasi Perda Syari'ah di Sumatera Barat, *Staatsrecht, Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, 1(1). hlm.10

sekolah, seperti pemahaman dan sikap mereka terhadap kebijakan berbasis agama, dapat menyebabkan penerapan kebijakan yang bias atau keliru, karena interpretasi kebijakan lebih didasari oleh norma-norma budaya daripada pemahaman yang komprehensif atas ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan di atas, terdapat permasalahan dengan adanya Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 yang mengamanatkan penggunaan busana muslim bagi siswa tingkat SD/MI, SLTP/MTS dan SMA/SMK/MAN di Kota Padang. Situasi yang dihasilkan adalah adanya tuntutan untuk menerapkan aturan di sekolah bahwa semua siswa harus mengenakan pakaian muslim, termasuk nonmuslim. Hukum setempat tidak dapat diabaikan. Ketiadaan penelitian yang secara khusus menelaah Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 dalam hal implementasinya terhadap keberagaman peserta didik menimbulkan pertanyaan. Polemik dan dialog baik pada tingkat pembentukan kebijakan menyorot mengenai kewenangan, pemaknaan, dan implementasi perda tersebut. Berdasarkan fenomena dan asumsi di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah: Bagaimana implementasi Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 Pasal 14 Poin J mengenai aturan berpakaian terhadap peserta didik nonmuslim di SMKN 2 Padang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu menganalisis implementasi Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 dalam konteks lingkungan pendidikan serta keberagaman peserta didik di SMKN 2 Padang. Penelitian ini juga turut melihat ekosistem di SMKN 2 Padang dalam hal kebijakan sekolah serta penerapannya.

1.4 Manfaat Penelitian

Setelah disusunnya skripsi ini, diharapkan mampu memberi manfaat kepada pembaca berupa:

1. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan menjelaskan dan memberikan sumbangan gagasan, wawasan, atau memperkaya konsep dan teori akan fenomena terkait.
2. Dari segi praktis, melalui penelitian ini dapat memberikan analisis terhadap Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2011 dalam aspek kewenangan ataupun aspek substansi perumusan norma secara hierarkis. Agar kemudian dapat diperoleh upaya tindak lanjut untuk menangani permasalahan yang mungkin hadir dalam lingkungan pendidikan sebagai dampak aturan terkait.