

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia pasca reformasi berada dalam masa transisi demokrasi yang reformatif. Salah satu produknya ialah otonomi daerah. Demokrasi seringkali menjadi problematik dalam mengartikan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat antara rakyat dan negara.¹ Hubungan negara dan rakyat bersifat kontraktual dimana rakyat diposisikan sebagai pemegang hak (*right holder*) dan negara berkewajiban memenuhi hak (*duty bearears*). Dalam mengelola masyarakat diperlukan salah satunya dengan mengeluarkan aturan dan kebijakan untuk mengatur rakyat disamping tetap memenuhi hak-haknya dengan asas kebijaksanaan bagi negara.

Kebijaksanaan untuk melahirkan kebijakan-kebijakan yang bersifat mengikat.² Kebijakan publik dalam artian harfiah menurut Carl J. Federick dalam (Leo Agustino) sebagai suatu serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai

¹ Burhanuddin muhtadi. *Populisme, politik identitas dan dinamika elektoral*. (Jawa timur. Intrans publishing. 2019) hal. 6

² Pengertian kebijakan mengutip (Tomas dye, 1992 2-4) dalam (taufiqqurahman:2014;11) menjelaskan jika kebijakan publik ialah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan ber-dampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan

tujuan tertentu.³ Kebijakan publik⁴ berdasarkan tingkatan hierarki dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/Walikota.⁵ Menurut Said Zainal Abidin (2004) dalam Taufiqqurahman (2014) berbagai kriteria harus dipenuhi dalam membuat suatu kebijakan dan menekankan beberapa prinsip dan syarat seperti pertimbangan dampak efektifitas, cukup serta adil.⁶ Prinsip ini bermaksud menghindari sekecil mungkin adanya rasa kecemburuan atas perlakuan-perlakuan serta perbedaan dalam pemberian hak.

Dalam prinsip demokrasi, kebebasan individu dijamin termasuk hak untuk memilih keyakinan serta perlindungan dari negaranya baik itu ketika merasa keberatan dalam suatu kebijakan maupun perlindungan ketika memunculkan tindakan represi dari masyarakat lain.

³taufiqurakhman, *Kebijakan publik:pendelegalsian tanggung jawab negara kepada presiden selaku penyelenggara pemerintah*. 2014. Universitas Moestopo Beragama (Pers). Jakarta hal 2

⁴ Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Edwards dan Sharkansky (dalam Islamy, 2003:18) mengatakan cakupan kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah maupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

⁵ *Ibid hal 3*

⁶Proses kajian kebijakan meliputi *Efektivitas* – mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan. *Efisien* – dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yangdicapai. *Cukup* – suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkandengan sumberdaya yang ada. *Adil*, dimana kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan sesuatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat

Beberapa kurun waktu terakhir Produk dari otonomi daerah signifikan merubah peta dan iklim demokrasi. Namun dalam perjalanannya banyak yang tidak sesuai pada cita-cita dan agenda reformasi. Salah satunya kebijakan bernuansa identitas⁷. Beberapa daerah seperti munculnya kebijakan Perda agama, Perda Syariah, Perda injil dsb yang menimbulkan persoalan. Beberapa wilayah di Indonesia yang menerapkan kebijakan bernuansa Syariah ialah Jawa Barat, Sumatra Barat, Sulawesi Selatan, Jawa Timur, Kalimantan Selatan dan Aceh. Sampai hari ini hanya provinsi Aceh yang secara terbuka menerakan kebijakan Syariah dengan aturan legal yakni *qanun* yang disahkan pada undang-undang 44 Tahun 1999 dan UU No.11 Tahun 2006.⁸ Seorang peneliti yang fokus pada peraturan berbasis Syariah Michel Buehler, dalam bukunya *the Politics Of Shari'a Law (2016)* menjelaskan jika peraturan berbasis Syariah menjelma dalam mengatur kehidupan sehari-hari masyarakat umum seperti larangan aktivitas



⁷ Identitas diartikan sebagai segala sesuatu yang diwujudkan atas dasar kepentingan golongan, ras, suku dan agama

⁸ Penerapan Kebijakan bernuansa Syariah di provinsi lain selain aceh masih menjadi perdebatan mengenai kelegalan Syariah. Urusan keagamaan ialah urusan pemerintah pusat bukan pemerintah daerah dan lahirnya Kebijakan bernuansa Syariah dengan adanya pasal 69 UU no 22 Tahun 1999 dan pasal 136 ayat 1 UU 32 Tahun 2004 dimana Gubernur, kepala daerah dan legislatif daerah punya otoritas membentuk produk hukum untuk menunjukkan identitas atau ciri khas daerah. Dan pada ketentuan pasal 70 UU No 22 Tahun 1999 Dan Pasal 136 Ayat 3 UU 32 Tahun 2004 membatasi kewenangan jika kondisi hukum daerah tidak sejalan dengan kepentingan umum.

pelacuran, larangan mengonsumsi minuman beralkohol, perjudian hingga cara berpakaian wanita).⁹

Disisi lain, adanya fenomena keterancaman kebebasan berkeyakinan di era reformasi dan penguatan isu keagamaan. Azyumardi azra¹⁰ menyebut Perda yang dapat dikategorikan dengan Perda berbasis Syariah¹¹ dalam mengkategorisasikan Kebijakan bernuansa syari'ah dapat berupa Perda anti maksiat maupun, instruksi Walikota yang mengajurkan berbusana muslim dan Perda baca tulis al-qur'an dinilai dapat menimbulkan diskriminasi baik intra-muslim maupun dengan penganut agama nonmuslim seperti mewajibkan memakai jilbab yang bisa menimbulkan tekanan lingkungan.¹² Komnas perempuan Pada Tahun 2010

⁹ Michael Buehler adalah salah seorang dosen senior di departemen politik dan studi internasional di *university of london* dan seorang guru besar ilmu politik di *northern illinois University*, Amerika Serikat. Ia menemukan jumlah peraturan Syariah di Indonesia pasca orde reformasi terdapat 7/33 provinsi dan 51/510 kabupaten menerapkan minimal 1 Perdasuari'ah rentang 1999-2009). Kemudian persentase sejak Tahun 1998 sampai Tahun 2013 (Buehler: 2016, Muhtada: 2013) sekurang-kurangnya ada 443 perada Syariah dari 34 provinsi yang ada di Indonesia. peningkatan jumlah peraturan daerah bernuansa Syariah dipengaruhi oleh tekanan elit yang berkuasa dalam memobilisasi masa demi mendapatkan dukungan politik dan membuka peluang baru bagi kelompok Islamis untuk mempengaruhi dinamika politik, namun yang menjadi inisiator dan motor perumusan Perdasuari'ah di Indonesiaialah oleh aktor atau kelompok diluar partai Islamis. Buehler mengungkapkan jika partai Islamis tidak memprioritaskan lagi platform Syariah untuk mempertahankan kelangsungan eksistensi partai terutama berhadapan dengan partai berciri sekuler-nasionalis yang memiliki banyak massa dan lebih memilih mengedepankan agenda bersifat moderat. wawancara Buehler dan bbc Indonesia Dikutip dari www.bbc.com/Indonesia/Indonesia-39033231?/ diakses pada 05 september 2019 pukul 22.40 WIB

¹⁰Guru besar fakultas adab dan humaniora UIN Syarif Hidayatullah Jakarta . azumardi Azra berpandangan Kemendagri dalam hal ini yang baru saja mencabut dan merevisi 3.143 Perdayang menghambat kemajuan ekonomi dan investasi juga perlu mempertimbangkan dan meneliti mengenai Perda- Perdaberbasis agama karena dinilai menimbulkan perpecahan lebih terkait pada ketentuan seperti cara berpakaian busana muslim/muslimah disuatu lembaga negara termasuk aturan mengenai kecakapan membaca AL-Qur'an. Selain itu masih bisa diperdebatkan apakah berbasis Syariah atau tidak seperti zakat, infaq, pendidikan Islam atau pemeliharaan ketertiban seperti anti maksiat, pelacuran, Judi dan minuman keras.

¹¹ Azyumardi azra mengeluarkan pandangannya mengenai kebijakan bernuansa Syariah dalam opininya di koran kompas, berjudul "*Perdaagama*" edisi diakses pada 29 november 2019

¹² *Ibid*

merilis hasil temuan mengenai produk hukum yang dinilai diskriminatif di Indonesia dimana Sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat ka-bupaten/kota (134 kebijakan) dan di tingkat desa (1 kebijakan) antara 1999 dan 2009 menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya.¹³ sebanyak 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama yang pada dasarnya merupakan kewenangan pusat. Kebijakan ini berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadat menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan sejumlah kelompok minoritas.¹⁴ Padahal dalam Undang-Undang dan perspektif HAM yang pernah dicetuskan IDI Tahun 2014 mendefinisikan kebebasan berkeyakinan sebagai:

¹³ Selanjutnya daerah Jawa Barat, Sumatra Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat dan Jawa Timur adalah 6 provinsi yang kabupatennya paling banyak menerbitkan kebijakan daerah yang diskriminatif. Hanya ada 39 kebijakan daerah di tingkat provinsi (14 kebijakan), kabu-paten/kota (22 kebijakan) dan desa (3 kebijakan) yang bertujuan memenuhi hak korban atas pemulihan. Kebijakan daerah tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi dan lebih dari setengah kebijakan daerah yang diskriminatif itu (80 kebijakan) diterbitkan nyaris serentak, yaitu antara 2003 dan 2005. Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi), penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan khalwat), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh/migran). dihimpun dari https://www.Komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Modul%20dan%20Pedoman/PP2_Atas%20Nama%20Otonomi%0Daerah.pdf

¹⁴ Sembilan kebijakan lain merupakan pembatasan terhadap kebebasan memeluk agama bagi kelompok Ahmadiyah. Semua hak yang dibatasi atau dikurangi ini merupakan hak-hak konstitusional yang dijamin bagi setiap warga negara Indonesia tanpa kecuali, terutama hak atas (a) kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan, (b) kebebasan menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani, (c) penghidupan yang layak kemanusiaan, (d) perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi dan (e) bebas dari perlakuan diskriminatif dihimpun dari https://www.Komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Modul%20dan%20Pedoman/PP2_Atas%20Nama%20Otonomi%0Daerah.pdf atas laporan pemantauan kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan Nama Otonomi Daerah: *Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia* ISBN 978-979-26-7543-

“kebebasan individu untuk meyakini kepercayaan atau agama diluar kepercayaan atau agama yang ditetapkan pemerintah, serta tidak adanya tindakan represi dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain yang menolak kebijakan pemerintah terkait dengan salah satu keyakinan” (IDI 2014)”

Kemunculan Kebijakan Syariah tersebut memperkuat isu keagamaan di Indonesia dan menguatkan segregasi. Studi dari Lembaga survei Indonesia (LSI) pada Tahun 2019 terkait tren intoleransi politik menunjukkan hasil bahwa warga muslim cenderung intoleran kepada nonmuslim terutama dalam hal politik di Indonesia berbanding lurus dengan rendahnya penghargaan terhadap kebebasan beragama.¹⁵ Sejalan dengan menguatnya identitas keagamaan di Tahun-Tahun politik serta keberadaan kebijakan bernuansa Syariah di Indonesia juga diikuti oleh isu keberadaan minoritas agama diluar agama mayoritas sebagai salah satu yang paling terkena dampak. Ada gesekan di tingkat pusat dan daerah mengenai pemenuhan hak-hak kelompok nonmuslim selalu menjadi perdebatan.

Perjalanan sejarah mengenai isu pemenuhan hak-hak kelompok rentan ini menjadi catatan kelam Indonesia dalam proses mengkonsolidasi demokrasi. Sementara Eksistensi masyarakat minoritas sebagai entitas kelompok yang berjumlah sedikit dari mayoritas dalam entitas ber negara harus dijamin persamaan hak nya. Hal ini dalam perspektif Hak Asasi Manusia yang dilindungi oleh undang-undang. Mengaju pada Panduan Implementasi PBB Hak kelompok Minoritas dilindungi mencakup beberapa aspek. *Pertama*, Kemampuan bertahan

¹⁵ Pada Tahun 2018, sebanyak 59% responden muslim keberatan nonmuslim menjadi presiden dan pasca gerakan 212 yang muncul Tahun 2016 intoleransi warga secara politik meningkat terhadap keberatan atas nonmuslim menjadi pemimpin pemerintahan pada berbagai tingkat. (Mietzner, Muhtadi, Halida, 2018) dalam Burhanuddin muhtadi. *Populisme, politik identitas dan dinamika elektoral*. (Jawa timur. Intrans publishing. 2019)

dan eksistensi (*Survival and Existence*). Kedua, Pemajuan dan Perlindungan Identitas kelompok minoritas (*Promotion and Protection of the Identity of Minorities*). Ketiga, Kesetaraan dan Non-diskriminasi (*Equality and Non-Discrimination*) dan keempat, Partisipasi yang Efektif dan Bermakna (*Effective and Meaningful Participation*). Beberapa kasus muncul sebagai bukti adanya efek dari kebijakan bernuansa Syariah tadi secara kentara menyasar kelompok minoritas nonmuslim.

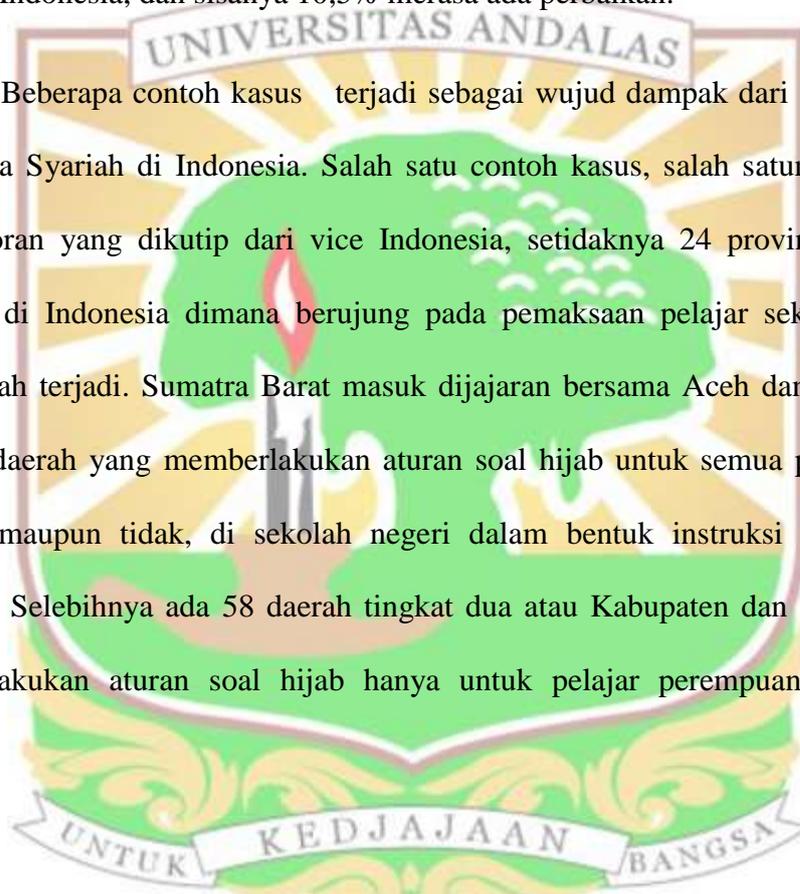
Istilah “minoritas” didefinisikan Capatroti¹⁶ sebagai sekelompok yang secara jumlah sedikit dibandingkan seluruh populasi suatu negara yang berada pada posisi tak dominan namun mereka para anggotanya merupakan warga negara dengan karakteristik agama, ras, etnis dan bahasa yang berbeda dari anggota masyarakat lainnya. Dalam hal ini kelompok minoritas agama nonmuslim mestinya terpenuhi hak-haknya selaku warga negara secara adil. Prinsip bahwa segala kebijakan dan peraturan harus bersifat inklusif dan berkeadilan dan mengacu pada prinsip PBB, sudah seharusnya Kebijakan di Indonesia bersifat inklusif semua warga negara termasuk minoritas.

Permasalahan terkait minoritas seringkali muncul namun minim dalam hal tindak lanjut dari dampak yang diperoleh hingga ke akar meskipun muncul penolakan dari kalangan minoritas terkait hal tersebut. Dihimpun dari Lembaga survei Y-Publica pada 2018 juga merilis hasil respon publik terhadap peraturan daerah (perda) berbasis agama. Hasilnya 51,7% responden menyatakan tidak

¹⁶ Francesco Capatroti., *UN Special Rapporteur for Prevention of Discrimination and Protection of Minority*, 1977

setuju adanya Perda yang berbasis agama, sementara 44,5% setuju dan 3,8% tidak menjawab.¹⁷ Berdasarkan hasil survei 47,2% responden menilai penerapan Perda agama belum berdampak positif pada perbaikan tata nilai dan perilaku mereka merasa belum berdampak terhadap perbaikan tata nilai manusia, sedangkan hanya 33,6% publik merasa sudah berdampak terhadap perbaikan tata nilai manusia Indonesia, dan sisanya 10,5% merasa ada perbaikan.

Beberapa contoh kasus terjadi sebagai wujud dampak dari kebijakan bernuansa Syariah di Indonesia. Salah satu contoh kasus, salah satunya Seperti dari laporan yang dikutip dari vice Indonesia, setidaknya 24 provinsi dari 34 provinsi di Indonesia dimana berujung pada pemaksaan pelajar sekolah milik pemerintah terjadi. Sumatra Barat masuk di jajaran bersama Aceh dan Bengkulu sebagai daerah yang memberlakukan aturan soal hijab untuk semua perempuan, muslim maupun tidak, di sekolah negeri dalam bentuk instruksi pemerintah Provinsi. Selebihnya ada 58 daerah tingkat dua atau Kabupaten dan Kota, yang memberlakukan aturan soal hijab hanya untuk pelajar perempuan beragama Islam.¹⁸



¹⁷ Responden beragama Kristen Protestan hanya 15,6% yang setuju dengan Perda agama Sebanyak 79,7% responden menolak Perda agama dan 4,7% lainnya tidak menjawab. Responden beragama Kristen Katolik sebanyak 91,3% responden tidak setuju dan yang setuju dengan Perda agama hanya 5,8% dan 2,9% tidak menjawab. Ada pun dari basis agama lainnya, hanya 2,8% responden yang setuju dengan Perdaagama. Sebanyak 95,1% responden menolak aturan tersebut dan 1,1% lainnya tidak menjawab. Dikutip dari <https://katadata.co.id/berita/2018/12/14/survei-y-publica-mayoritas-masyarakat-tak-setuju-perda-agama> diakses pada 15 januari 2019 pukul 09. 09 WIB

¹⁸ Dikutip dari https://www.vice.com/id_id/article/neayeg/kasus-sekolah-negeri-paksa-pelajar-pakai-hijab-terdeteksi-di-24-provinsi-Indonesia edisi juli 2019 diakses pada 15 januari 2020 pukul 09.10 WIB

Kebijakan publik yang meskipun sudah berlaku sejak lama masih dapat memiliki dampak yang berulang. Dikutip dari bbc Indonesia, Pada Tahun 2017 masih ditemukan kasus pemaksaan penggunaan jilbab di Banyuwangi dimana seorang orang tua siswa melaporkan sekolah ketika seorang siswa nonmuslim yang akan mendaftar di sebuah SMP negeri di Banyuwangi, Jawa Timur diharuskan untuk memakai jilbab memilih untuk menarik berkas pendaftarannya karena merasa ada diskriminasi setelah awalnya sempat ditolak masuk di sekolah tersebut atas alasan nonmuslim.¹⁹ Potret tersebut sebagai wujud salah satu dampak yang nyata dihadapi kelompok nonmuslim. Menurut Hemat Retno Listyarti²⁰ hal tersebut melanggar ketentuan perlindungan diantaranya Undang-undang HAM, Perlindungan Anak serta Sisdiknas dan menilai institusi sekolah negeri harusnya menerapkan kebijakannya dengan prinsip menghargai perbedaan. Ini tentunya menjelaskan bahwa institusi negara harus bersifat non-diskriminasi.

Dalam beberapa tahun kebelakang Sumatra Barat menjadi sorotan nasional dikarenakan selalu memiliki citra negatif dalam hal keberagaman, demokrasi dan toleransi beberapa survei nasional maupun lembaga riset. Salah satunya ialah Indeks Demokrasi Indonesia²¹ BPS (*Badan Pusat Statistik*)

¹⁹ Dikutip dari laman *Aturan penggunaan jilbab bagi seorang siswa nonmuslim yang akan mendaftar di sebuah SMP negeri di Banyuwangi, Jawa Timur, mendapat kecaman keras* <https://www.bbc.com/Indonesia/Indonesia> edisi 18 Juli 2017 diakses pada 14 Januari 2020 pukul 22.03 WIB

²⁰ Pengamat pendidikan dan Sekretaris Jenderal Federasi Serikat Guru Indonesia

²¹ IDI merupakan sebuah patokan menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia dengan menggunakan beberapa indikator. IDI memiliki capaian yang berpatokan kepada yakni pelaksanaan dan perkembangan aspek demokrasi diantaranya hak-hak sipil (*civil liberty*), Hak-Hak

Indonesia merilis Provinsi Sumatra Barat masuk kedalam daftar lima besar indeks demokrasi terburuk sejak Tahun 2009 hingga Tahun 2018. Kemunculan kebijakan bernuansa Syariah dinilai menjadi salah satu penyebab rendahnya indeks demokrasi di Sumatra Barat.

Dari data yang dikeluarkan IDI, Sumatra Barat menunjukkan perkembangan seperti berikut:

Tabel 1.1
Perkembangan IDI Sumatra Barat Tahun 2017-2019

Aspek IDI	IDI 2017	IDI 2018	IDI 2019
Aspek Kebebasan Sipil	61,66	55,32	56,58
Aspek Hak-hak Politik	61,08	62,84	61,06
Aspek Lembaga Demokrasi	92,72	88,52	92,21
IDI	69,50	67,06	67,69

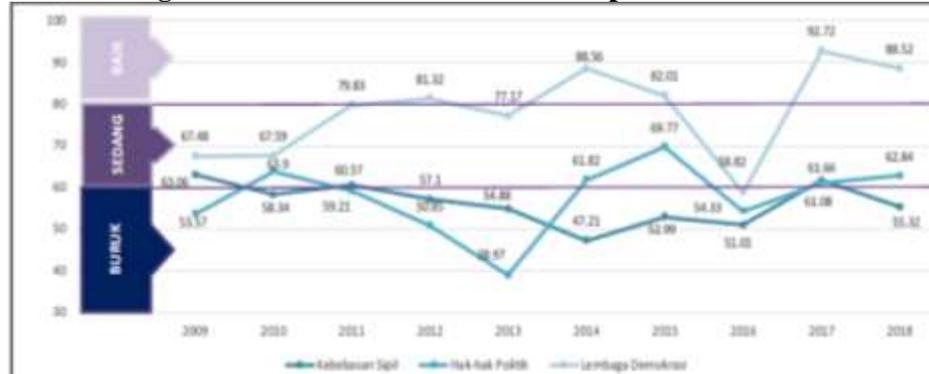
Sumber: BPS

Pada Tahun 2018 Sumatra Barat menempati posisi 5 terbawah dengan IDI pada Tahun 2018 sebesar 67,06 poin, turun 2,44 poin dari Tahun 2017 yaitu di angka 69,50 poin. Sukardi²² menyebutkan pada 2018 terdapat tiga variabel IDI Sumbar yang mengalami peningkatan dan empat variabel yang mengalami penurunan salah satunya Pada aspek kebebasan sipil yang berkaitan secara langsung pada kebebasan individu masyarakat :²³

Politik (*Political Rights*), dan Lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*). pengukuran IDI menggunakan metode lewat perolehan data-data dalam berbagai sumber diantaranya: (1) review surat kabar lokal, (2) review dokumen (Perda, Pergub, dll), (3) *Focus Group Discussion* (FGD), dan (4) wawancara mendalam.

²² Kepala Badan Pusat Statistik Sumatra Barat

Gambar1.1
Perkembangan IDI Sumatra Barat menurut Aspek Demokrasi 2009-2018



(sumber: data perkembangan IDI dari tahun 2009-2018:BPS)

Berdasarkan data grafik diatas dapat dilihat perkembangan indeks demokrasi Sumatra Barat menurut aspek demokrasi dalam kategori buruk dalam kurun waktu satu dekade terakhir ialah pada *aspek kebebasan sipil*. Pada aspek kebebasan sipil memiliki empat variabel diantaranya kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berpendapat, kebebasan berkeyakinan dan kebebasan dari diskriminasi. Variabel yang mengalami penurunan adalah variabel kebebasan berkumpul dan berserikat, dimana terjadi penurunan 43,75 poin, disusul variabel kebebasan dari diskriminasi turun sebesar 19,25 poin. Sementara variabel kebebasan berkeyakinan terus mendapat rapor merah. Dalam penilaian IDI, **Aturan tertulis menjadi faktor yang secara signifikan pada buruknya aspek kebebasan sipil karena masih membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat dalam menjalankan agamanya.** Tahun 2019, indikator 5 dari kebebasan berkeyakinan ini masih berkategori buruk.

Gambaran serupa juga muncul pada Tahun 2018, ketika *Setara institute*²⁴ juga merilis indeks toleran di Indonesia, hasil riset menunjukkan Kota Padang sebagai kota intoleran di Indonesia. Beberapa faktor yang membuat Kota Padang ada di posisi lima terbawah dari 94 kota di Indonesia dan mendapatkan skor secara umum rendah di semua variabel dan menjelaskan merupakan paling rendah divariabel regulasi pemerintah dan tindakan pemerintah²⁵. Rilis terbaru Kementerian Agama mengenai Indeks kerukunan umat beragama juga menempatkan Sumatra Barat di urutan dua terbawah bersama Aceh.²⁶ Yang menjadi patokan dan ukuran KIB sendiri ialah antara lain tingkat toleransi, kerja sama antar-umat beragama termasuk asas tak merendahkan agama satu sama lainnya.

Kajian minoritas menjadi menarik ketika membahas Sumatra Barat. Mengacu pada fenomena yang sering terjadi, Sumatra Barat yang memiliki peta demografi yang cukup beragam walau dihuni oleh lebih dari 90% muslim. Dari data rilis Kementerian Agama wilayah Sumatra Barat Tahun 2019.

Berikut data jumlah penduduk berdasarkan agama dan keyakinan:

²⁴ lembaga *non-government organization* (NGO) Independen yang bergerak dan fokus pada isu demokrasi dan HAM di Indonesia

²⁵

<https://www.Covesia.com/Padang/Masuk/Lima/Kota/Toleransi/Terendah/Versi/Setara/Institute>

²⁶

<https://Padangkita.com/kerukunan-umat-beragama-di-Sumbar—terburuk-se-Indonesia/> diakses pada 19 Januari 2020 pukul 20.37 WIB

Tabel 1.2
Jumlah Penduduk Berdasarkan Agama di Sumatera Barat

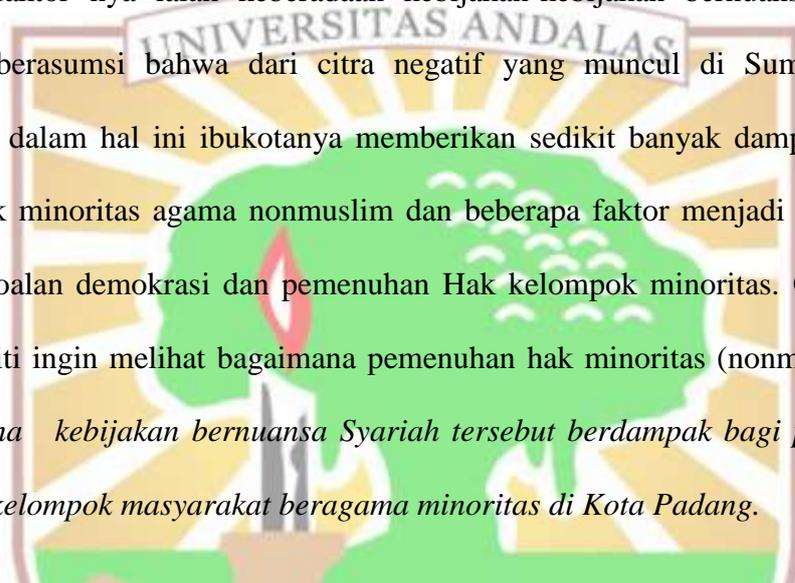
Penganut Agama	Jumlah
Islam	5.273.347
Kristen	57.469
Katolik	43.286
Hindu	1.196
Budha	2.846
Khong Hu Chu	0
Lainnya	0
Jumlah	5.378.144

Sumber: diolah dari data BPS

Berdasarkan pada tabel menunjukkan jika Sumatera Barat mayoritas penduduknya beragama Islam. Meski demikian, agama-agama lain juga cukup memiliki tempat untuk tumbuh di Sumatera Barat. Dari tabel dapat dilihat tipologi jenis agama yang dianut masyarakat Sumatera Barat dimana mayoritas beragama Islam sebesar 97,421% disusul kristen 1,43%, katolik 0,83%, Hindu 0,04 %, Budha 0,07 % . walaupun dalam porsi sedikit, kelompok Minoritas agama ini tetap ada eksis di bumi minangkabau, terkhusus berpusat di ibukota.

Dalam hal menyangkut peta demografi persebaran menurut agama, sebagai Ibu kota provinsi digambarkan pada perkembangannya yang sudah urban dan majemuk dalam segala sisi. Dari aspek keberagaman, Kota Padang sudah masuk kedalam kriteria wilayah ibu kota suatu provinsi yakni suatu kota yang sudah dihuni dengan penduduk yang berasal dari berbagai suku dan etnis serta latar belakang agama yang beragam. Kota Padang sudah majemuk dan beragam

dalam hal agama yang dianut penduduknya. Kelompok minoritas tersebut juga terdiri dari berbagai etnis. Disamping fakta tersebut justru Hasil hasil beberapa survei nasional menunjukkan Sumatra Barat maupun Kota Padang masih memiliki citra negatif pada demokrasi, toleransi dan kerukunan umat beragamanya. Salah satu penilaian yang tiap Tahun masuk menjadi kategori sebagai faktor nya ialah keberadaan kebijakan-kebijakan bernuansa Syariah. Peneliti berasumsi bahwa dari citra negatif yang muncul di Sumatra Barat termasuk dalam hal ini ibukotanya memberikan sedikit banyak dampak kepada kelompok minoritas agama nonmuslim dan beberapa faktor menjadi penyebab dari persoalan demokrasi dan pemenuhan Hak kelompok minoritas. Oleh sebab itu Peneliti ingin melihat bagaimana pemenuhan hak minoritas (nonmuslim) dan *bagaimana kebijakan bernuansa Syariah tersebut berdampak bagi pemenuhan hak-hak kelompok masyarakat beragama minoritas di Kota Padang.*



2. Rumusan Masalah

Dua dekade terakhir beberapa daerah di Indonesia telah mengadopsi kebijakan bernuansa Syariah mulai dari Perda, Instruksi Gubernur, Instruksi Walikota, Surat Edaran, Surat keputusan, dan lain-lain meningkat. Berbagai hal melatarbelakangi lahirnya peraturan daerah yang mengikat salah satunya menggunakan aturan untuk mengekang kejahatan di tingkat lokal guna Mencegah penyakit sosial di masyarakat seperti perjudian, pelacuran atau konsumsi alkohol, syariat dinilai harus ditertibkan.²⁷ Pasca pemilu diskursus mengenai kebijakan bernuansa Syariah menguat kembali dan menyinggung persoalan minoritas terutama kelompok minoritas nonmuslim. Selanjutnya kebijakan bernuansa Syariah dinilai masih problematis disisi tata hukum aturan negara karena praktik penerapan Syariah dinilai kurang demokratis secara struktural.²⁸

Permasalahan mengenai penerapan kebijakan bernuansa syariah di sumatra Barat bukan tidak pernah muncul kepermukaan termasuk di Kota Padang,

²⁷ lahirnya gerakan Syariah semata-mata untuk mengejar politik simbol yang gagal mengatasi masalah nyata dari kabupaten Indonesia Sebuah riset dari Buehler dari *University Of London* yang menemukan dari rentang Tahun 1998-2013 menghasilkan 443 Perdasyarlah yang justru pada faktanya diterakpan di 80% wilayah di Indonesiadimana 4 partai Islam yakni (PPP, PKB, PKS, PPPNUI) mendapat suara dominan pada 1999-2014 tidak menerapkan kebijakan bernuansa Syariah. Justru yang giat menerapkan kebijakan bernuansa Syariah dari semua provinsi (kecuali Aceh) ialah dari partai Golkar dan PDI-P. Kebijakan bernuansa Syariah hadir karena untuk agenda dan jualan politik bagi calon kepala daerah atau calon legislatif dan agenda elit partai dimulai ketika pengenalan pemilihan langsung kepala daerah, diselenggarakan untuk pertama kali pada Tahun 2005 mendorong elit politik lokal harus berusaha lebih dalam pendekatan para pemilihnya di tingkat lokal daripada sebelumnya dalam kontestasi pileg dan pilkada yang perumusannya bukan berasal dari partai berbasis Islam melainkan dari partai berbasis sekuler, Peraturan daerah bernuansa Syariah menunjukkan munculnya mesin politik di tingkat lokal di Indonesia, dinilai sebagai suatu bentuk korupsi politik yang kontras dengan pola korupsi politik yang tipikal monarkis atau militer-birokratis rezim guna mengatasi masalah legitimasi guna meningkatkan identifikasi publik dari kelas politik lokal dengan tidak baik mengacu pada penelitian Buehler.

²⁸ Dalmeri. *Prospek Demokrasi: Dilema antara Penerapan Syariat Islam dan Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia* Jurnal Studi Masyarakat Islam Volume 15 Nomor 2 Desember 2012 hal 238

beberapa contoh kasus yang pernah terjadi di Kota Padang namun tidak sering diekspos ke permukaan. Pada Tahun 2008, penelitian yang dilakukan Oleh Lembaga Studi dan Advokasi (ELSAM)²⁹ menggambarkan respon siwa-siswi non muslim terkait penerapan kebijakan Syariah di sekolah di Kota Padang menghasilkan beberapa kesimpulan terkait diantaranya penolakan dan merasa keberatan dengan aturan berjilbab dan berbusana muslim di sekolah dan menginginkan peraturan semacam itu dihapuskan karena menimbulkan diskriminasi. Beragam respon yang dikeluhkan para siswa-siswi nonmuslim mulai dari pemaksaan pemakaian jilbab, perasaan keberatan, kerepotan dalam menggunakan jilbab, perlakuan diskriminatif karena tidak mengikuti himbauan, serta beberapa resistensi yang berusaha mereka lakukan akibat dari kebijakan tersebut. Namun pada nyatanya hingga hari ini kebijakan mengenai Aturan berbusana muslim di Kota Padang masih berlaku dan belum dihapuskan.

Pada Tahun 2011, kemenkumham pernah mengeluarkan dari beberapa kebijakan bernuansa agama yang pernah dipermasalahkan di Sumatra Barat dan beberapa ada yang sudah dicabut dan di revisi pernah dilaporkan di kota menurut Kemenkumham yang di inventaris pada Tahun 2011 diantaranya³⁰:

Tabel 1.3
Peraturan Daerah Yang Dipermasalahkan Di Kota Padang

²⁹ Dikutip dari Laporan Hasil Pemantauan Terhadap Perda laman https://lama.elsam.or.id/downloads/1269181690_Tulisan_Monitoring_Perda_surur.pdf diakses pada 18 januari 2019 pukul 22.50 WIB

³⁰ Dikutip dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-Tahun-2011/50-kajian-dan-inventarisasi-Perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariatIslam.html> pada 14 september 2019 pukul 23.31 WIB

No	Asal Peraturan	Jenis	No/TH	Perihal
1	Provinsi Sumatera Barat	Perda	11 Tahun 2011	Tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat.
2.	Kota Padang	Perda	3 Tahun 2003	Tentang Wajib Baca Al-Quran.
3.		Perda	6 Tahun 2003	Tentang Pandai Baca Tulis Al-Quran bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.

Sumber: <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/>

Kenyataan bahwa minimnya laporan yang secara formal disebabkan oleh beberapa faktor. Salah satunya seringkali persoalan dinilai tidak merupakan suatu masalah karena berada pada level bawah. Penelitian dan rilis tahunan yang diadakan oleh Badan pusat statistik dimana salah satunya mengukur indeks suatu demokrasi di semua daerah termasuk di Sumatera Barat. Menurut laporan ketahanan Sosial oleh BPS Tahun 2018, masih ada Perda, intruksi Walikota bernuansa Syariah yang dinilai tidak efektif dan berpengaruh negatif terhadap citra demokrasi sehingga dinilai memungkinkan untuk dicabut. Dari pemaparan tersebut masih terdapat sebanyak 18 peraturan maupun kebijakan yang dianggap oleh dewan ahli yang merumuskan dan menyusun indeks demokrasi sebagai penghambat kebebasan masyarakatnya dalam menjalankan keyakinannya.³¹

Adapun Kebijakan bernuansa Syariah di Sumatera Barat adalah sebagai berikut:

Tabel 1.4
Jenis kebijakan publik Daerah Bernuansa Syariah di Sumatera Barat

³¹ Ketahanan Sosial Sumatera Barat, BPS

Daerah	Peraturan	Keterangan
Daerah/kebijakan		
1. Provinsi Sumatera Barat	1. Pergub Sumatera Barat No 17 Tahun 2011	Tentang larangan kegiatan jemaat Ahmadiyah Indonesia di Provinsi Sumatera Barat.
	2. Perda Provinsi Sumatera Barat No 3/2007	Tentang Pendidikan Al Qur'an
2. Kab Solok	3. Perda Kab Solok No.10/2001	tentang wajib baca alquran untuk siswa dan pengantin;
3. Kota Solok (1)	4. Perda Kota Solok No.6/2002	tentang wajib berbusana muslimah;
4. Kota Padang	5. Instruksi Walikota Padang No.451.442/Binsos-III/2005	tentang pelaksana Wirid Remaja, Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta berpakaian muslim/ muslimah bagi murid SD/MI, SLTP/MTs, dan SLTA/ SMK/MA di Kota Padang;
	6. Perda Kota Padang No.6/2003	tentang Baca Tulis Alquran;
5. Kota Bukittinggi (2)	7. Perda Kota Bukittinggi no 3 Tahun 2015	tentang ketentraman dan ketertiban umum
6. Kab Pasaman	8. Perda Kabupaten Pasaman No.21/2003	tentang Pandai Baca Tulis Alquran;
	9. Perda Kabupaten Pasaman No.22/2003	tentang berpakaian muslim dan muslimah bagi siswa, mahasiswa dan karyawan;
7. Kab Pesisir Selatan	10. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No.8/2004	dan mendirikan shalat bagi anak sekolah dan calon pengantin yang beragama Islam;
	11. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No.4/2005	tentang berpakaian muslim dan muslimah
8. Kab Lima Puluh Kota	12. Perda Kabupaten Limapuluh Kota No.6/2003	tentang Baca Tulis Alquran;
9. Kota Payakumbuh	13. Perda Kota Payakumbuh No.10/2008	tentang kewajiban pandai membaca alquran bagi anak sekolah dan calon pengantin.
11. Kab Agam	14. Perda Kabupaten Agam No.5/2005	tentang Baca Tulis Alquran;
	15. Perda Kabupaten Agam No.6/2005	tentang berpakaian muslim

12. Kab sawahlunto Sijunjung	16. Perda Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung No.2/2003	tentang berpakaian muslim dan muslimah;
13.Kab Pasaman Barat	17. Perda Kab Pasaman Barat No 9 Tahun 2007	tentang pandai baca tulis huruf alquran bagi murid SD, SLTP, SLTA dan Calon Pengantin;
14.Kab. Sawahlunto	18. Perda Kabupaten Sawahlunto No.1/2003	tentang Pandai Baca Tulis Alquran;

Sumber: *Statistik ketahanan sosial Sumatra Barat 2018 (diolah peneliti)*

Berdasarkan catatan tersebut terdapat beberapa **kebijakan yang masih berlaku dan diterapkan di Kota Padang** hingga hari ini diantaranya **Instruksi Walikota Padang No.451.442/Binsos-III/2005** tentang tentang pelaksana Wirid Remaja, Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta berpakaian muslim/muslimah bagi murid SD/MI, SLTP/MTs, dan SLTA/ SMK/MA di Kota Padang; serta **Perda Nomor 6 tahun 2003** tentang Baca Tulis Alquran. Berlakunya beberapa kebijakan lokal di Kota Padang hingga hari ini berpengaruh pada ruang publik sekolah para siswa-siswi nonmuslim menjadi tereklusi dalam kehadiran aturan dan kebijakan tersebut yang pada kenyataannya menjelma dan seringkali berubah menjadi kewajiban. Disusul dengan perda pandai baca tulis al-qur'an di sekolah negeri misalkan tulis kitab agama sesuai agama yang dianut non-musim dan dampak lanjutan lainnya.

Dampak dari penerapan kebijakan yang dinilai tidak inklusif yang dalam perspektif HAM dapat muncul ditengah masyarakat. Salah satunya ialah tindakan diskriminasi.³² Bentuknya bisa bersifat langsung dan tak langsung yang diterima

³² Pasal 1 angka 3 uu no 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Diskriminasi dapat diartikan sebagai setiap tindakan yang disertai dengan pelecehan, pembatasan, pengucilan baik itu dalam

oleh masyarakat.³³ Dalam perspektif HAM, Penerapan Syariah dan produk kebijakan bernuansa Syariah berpotensi mengancam kebebasan sipil, hak-hak perempuan dan hak-hak nonmuslim.³⁴ Sementara kelompok tersebut bagian entitas selaku warga negara yang diakui dan secara sah harus dilindungi hak-haknya.

Asumsi yang peneliti bangun ialah produk hukum bernuansa Syariah berhubungan dan berdampak pada pemenuhan hak-hak kelompok minoritas (nonmuslim) dan dari pemaparan tersebut peneliti berasumsi jika kebijakan bernuansa syariah tersebut mengurangi kebebasan kelompok nonmuslim dalam ruang publik dan hak-hak minoritas lainnya. Peneliti juga berasumsi jika Dampak yang muncul seringkali tidak sampai ke permukaan dan tidak dijadikan sebagai isu yang riskan oleh pemerintah juga disebabkan oleh beberapa faktor dan kendala pada realitasnya. Berdasarkan peta keberagaman agama yang dianut penduduk Kota Padang dan juga kondisi terkini dari pemenuhan hak-hak minoritas, maka penulis ingin mengetahui *Bagaimana Dampak Kebijakan Bernuansa Syariah Bagi Pemenuhan Hak-Hak Kelompok Minoritas Di Kota Padang ?*

bentuk langsung maupun tak langsung dan didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, penggunaan bahasa, perbedaan jenis kelamin, usia, ideologi politik hingga status sosial ekonomi, jenis kelamin yang berimplikasi pada pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik kolektif dalam bidang politik, ekonomi, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

³³ Jenis diskriminasi secara umum dapat dibedakan. *Pertama*, ialah diskriminasi langsung; terjadi ketika peraturan atau undang-undang secara jelas dan tegas melakukan perbedaan terhadap golongan, suku, agama, ras, gender dan lain-lain. *Kedua*, ialah Diskriminasi tidak langsung yang terjadi disaat peraturan atau undang-undang yang bersifat netral diterapkan secara tidak tepat atau tidak benar dilapangan. argumen bahwa penerapan Syariah akan mengancam kebebasan sipil, hak-hak perempuan dan minoritas agama (nonmuslim).

³⁴ Irfan Abubakar, Sukron Kamil dkk. *Agama dan Hak Asasi Manusia*. CSRC. Modul pelatihan agama dan Ham

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya maka ada hal yang akan menjadi tujuan penelitian dalam penelitian ini, diantaranya adalah :

1. Untuk Menjelaskan dampak kebijakan bernuansa Syariah bagi pemenuhan hak-hak kelompok minoritas agama di Kota Padang
2. Untuk Menjelaskan faktor kendala mengenai persoalan pemenuhan Hak-hak kelompok Minoritas agama non muslim di Kota Padang

A. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini dapat menjelaskan dampak penerapan kebijakan bernuansa Syariah bagi masyarakat minoritas terkait pemenuhan hak asasi kelompok minoritas terkait penerapan kebijakan bernuansa Syariah di Kota Padang.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembaca guna memperluas wawasan mengenai bentuk dampak produk hukum Kebijakan bernuansa Syariah bagi masyarakat minoritas di Kota Padang.

