

LAPORAN PENELITIAN YANG DIAJUKAN
KE LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT



ANALISIS YURIDIS KEWAJIBAN BERPAKAIAN MUSLIMAH BAGI SISWI NON-
MUSLIM DI SEKOLAH DI KOTA PADANG
(PERSPEKTIF HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA)

Disusun oleh:

Ketua:

Prof. Dr. Tundjung Harning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
NIDN/NIP: 0607095801/10219001

Anggota:

Tatang Ruchimat, S.H., M.H.

NIDN/NIP: 0311125703/10283017

Dixon Sanjaya
NIM. 205180023

PROGRAM STUDI STRATA SATU ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS TARUMANAGARA
JAKARTA
NOVEMBER, 2021

LAPORAN PENELITIAN YANG DIAJUKAN
KE LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT



ANALISIS YURIDIS KEWAJIBAN BERPAKAIAN MUSLIMAH BAGI SISWI NON-
MUSLIM DI SEKOLAH DI KOTA PADANG
(PERSPEKTIF HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA)

Disusun oleh:

Ketua:

Prof. Dr. Tundjung Harning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
NIDN/NIP: 0607095801/10219001

Anggota:

Tatang Ruchimat, S.H., M.H.

NIDN/NIP: 0311125703/10283017

Dixon Sanjaya
NIM. 205180023

PROGRAM STUDI STRATA SATU ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS TARUMANAGARA
JAKARTA
NOVEMBER, 2021

HALAMAN PENGESAHAN

PROPOSAL PENELITIAN

Periode II / Tahun 2021

1. Judul : Analisis Yuridis Kewajiban Berpakaian Mulimah Bagi Siswi Non-Muslim di Sekolah di Kota Padang (Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia).
2. Ketua Tim Penelitian
 - a. Nama dan Gelar : Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.
 - b. NIDN/NIK : 0607095801/10219001
 - c. Jabatan/Golongan : Pembina/IVA
 - d. Program Studi : Ilmu Hukum
 - e. Fakultas : Hukum
 - f. Bidang Keahlian : Hukum Tata Negara
 - g. Alamat Kantor : Jl. Letjen S. Parman No. 1 Jakarta 11440
 - h. Nomor HP/Tlp. : 0816-4240-717
3. Anggota Tim Peneliti (Dosen)
 - a. Jumlah Anggota : 1 (satu) orang
 - b. Nama Anggota II /Keahlian : Tatang Ruchimat, S.H., M.H./Hukum Tata Negara
4. Anggota Tim Peneliti (Mahasiswa) : 1 (satu) orang
 - a. Nama Mahasiswa/NIM : Dixon Sanjaya/205180023
5. Luaran Yang Dihasilkan : Artikel dalam Jurnal Ilmiah Nasional
6. Jangka Waktu Pelaksanaan : Periode II (Juli-Desember)
7. Biaya Yang Diusulkan : Rp.54.100.000,-

Jakarta, November 2021

Menyetujui:
Ketua Lembaga Penelitian dan
Pengabdian kepada Masyarakat,

Ketua Pelaksana,

Ir. Jap Tji Beng, Ph.D.
NIDN/NIK: 0323085501/10381047

Prof. Dr. Tundjung H. Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
NIDN/NIDK: 0607095801/10219001

DAFTAR ISI

Halaman Sampul.....	i
Halaman Pengesahan	iii
Daftar Isi	iv
Ringkasan.....	v
Prakata	vi
Bab I Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	7
1.3. Tujuan Penelitian	8
1.4. Manfaat dan Kegunaan Penelitian	8
1.5. Urgensi Penelitian	9
Bab II Tinjauan Pustaka.....	10
2.1. Tinjauan tentang Prinsip Negara Hukum	10
2.2. Tinjauan tentang Hak Asasi Manusia	12
2.3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	14
2.4. Tinjauan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia ..	16
Bab III Metode Penelitian	25
3.1. Jenis Penelitian	25
3.2. Sifat Penelitian	26
3.3. Jenis Data	26
3.4. Teknik Pengumpulan Data	28
3.5. Teknik Analisis Data	28
BAB IV Hasil dan Pembahasan	29
Bab V Penutup	55
5.1. Kesimpulan	55
5.2. Saran	56
Daftar Pustaka	
Lampiran	

RINGKASAN

Setiap warga negara Indonesia mempunyai hak untuk mendapat pendidikan. Hak untuk mendapat pendidikan yang sekaligus merupakan hak konstitusional warga negara, dan hak asasi manusia tersebut diatur dan dijamin dalam Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 60 ayat (1) UU HAM. Sejalan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 tersebut maka Pemerintah menerbitkan UU SISDIKNAS Tahun 2003 yang mengatur bahwa penyelenggaraan pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Pada tahun 2005, Walikota Padang menerbitkan “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 Padang” yang mewajibkan murid/siswa SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK/MA se-Kota Padang yang beragama Islam untuk berpakaian Muslim/Muslimah, dan bagi non muslim dianjurkan menyesuaikan pakaiannya (memakai baju kurung bagi perempuan dan memakai celana panjang bagi laki-laki). Namun dalam praktik, kewajiban berpakaian Muslimah (menggunakan kerudung/jilbab) tersebut juga diberlakukan kepada siswi non muslim. Hingga saat ini kewajiban tersebut masih berlaku padahal sudah terbit Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 yang mengatur bahwa pakaian seragam khas sekolah diatur oleh masing-masing sekolah dengan tetap memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya masing-masing. Berkaitan dengan hal tersebut dilakukanlah penelitian tentang “Analisis Yuridis Kewajiban Berpakaian Mulimah Bagi Siswi Non-Muslim di Sekolah di Kota Padang (Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia)” guna mengetahui dan menganalisis sinkronisasi vertikal Instruksi Walikota Padang Nomor 451-442/Binsos-III/2005 dengan UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 20 Tahun 2003, dan Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014, serta kewajiban berpakaian Muslimah bagi siswi non-muslim di sekolah dalam perspektif Hak Asasi Manusia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan menggunakan data sekunder (yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier) yang dikumpulkan melalui studi pustaka, dan kemudian dianalisis secara kualitatif. Luaran wajib penelitian ini adalah artikel ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal nasional bereputasi.

Kata Kunci: Penggunaan Pakaian Muslimah, Siswi non-Muslim, Hak Asasi Manusia

PRAKATA

Dalam rangka melaksanakan salah satu dharma dari Tri Dharma Perguruan Tinggi maka pada Semester Gasal 2021/2022 ini Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara melakukan penelitian mengenai “Analisis Yuridis Kewajiban Berpakaian Mulimah Bagi Siswi Non-Muslim di Sekolah di Kota Padang (Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia)”. Pendanaan penelitian ini berasal dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Tarumanagara. Sehubungan dengan telah selesainya penelitian ini maka Tim Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Tarumanagara, dan berbagai pihak yang telah memberikan bantuan.

Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, dan dapat memberikan masukan kepada para pembentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Jakarta, November 2021

Ketua Tim Peneliti,

(Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.)

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pendidikan adalah hal yang sangat penting dan tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Bagi suatu negara, pendidikan merupakan usaha untuk mencerdaskan, memajukan dan mensejahterakan bangsa. Pentingnya pendidikan sebagai usaha untuk mencerdaskan, memajukan dan mensejahterakan bangsa telah disadari oleh para pendiri negara dengan menjadikannya sebagai salah satu tujuan (*staatsidee*) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 di mana dengan tegas dinyatakan:

“... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, **mencerdaskan kehidupan bangsa**, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”

Dalam rangka melaksanakan tujuan NKRI tersebut, dalam **Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945** dinyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”. Selain diakui sebagai “hak konstitusional Warga Negara Indonesia” sebagaimana ditentukan dalam pasal tersebut, hak untuk mendapat pendidikan juga merupakan “hak asasi manusia” yang diakui dan dijamin dalam **Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945** yang dengan tegas menyatakan bahwa “Setiap orang ..., berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, ... demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”. Hak asasi atas pendidikan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam **Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia** di mana dinyatakan bahwa “Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya”.

Norma hak asasi yang terkandung dalam konstitusi tersebut berperan sebagai norma pengarah dan pemandu bagi hukum positif untuk mencapai cita-cita perlindungan HAM dan sebagai norma penguji undang-undang atau hukum positif apakah telah selaras dengan

semangat HAM.¹ Jaminan terhadap hak atas pendidikan sebagai hak asasi manusia ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan tingkat pembangunan manusia Indonesia dalam menghadapi perkembangan dan kemajuan jaman. Hak asasi manusia setiap orang dalam memperoleh pendidikan dan pengajaran ditujukan untuk mengembangkan pribadi seseorang sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.²

Pentingnya pendidikan bagi manusia juga menjadi perhatian dunia internasional. Hal tersebut bisa dilihat dalam *Article 26 (2) Declaration of Human Rights* yang menyatakan bahwa:

“Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace”.

(Pendidikan harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk mempertebal penghargaan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar. Pendidikan harus menggalakkan saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok ras maupun agama, serta harus memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian).³

Selain itu, pengakuan hak atas pendidikan sebagai hak asasi manusia juga ditegaskan dalam *Article 13 (1) International Covenant on Economic, Social, dan Cultural Rights*⁴ yang menyatakan bahwa:

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace”.

(Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka setuju bahwa pendidikan harus diarahkan pada

¹ Firdaus Arifin, *Hak Asasi Manusia: Teori, Perkembangan, dan Peraturan*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 62.

² Lihat: Pasal 60 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³ Lihat: *Universal Declaration of Human Rights, United Nation General Assembly, Resolution 217A, 10 December 1948, Article 26 (2)*.

⁴ Kovenan ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, dan Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).

pengembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran atas harkat dan martabatnya dan harus memperkuat penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus membuat semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, memajukan rasa saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa dan ras, kelompok etnik atau agama, dan memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian).

Sejalan dengan amanat dalam UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah telah menetapkan **“Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional”** (UU Sisdiknas) yang menjadi pedoman penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Menurut UU Sisdiknas, Pendidikan adalah “usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”,⁵ dan **Pendidikan Nasional diselenggarakan dengan “berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”**.⁶

Selain itu, Pendidikan Nasional mempunyai **fungsi** untuk “mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan **bertujuan** “untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.⁷ Untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan tersebut, diperlukan ekosistem pendidikan yang dibangun dan dikembangkan untuk mendukung pengembangan kualitas dan intelektualitas para pelajar guna menjadi pribadi yang mandiri, berintegritas, dan menjunjung toleransi dan keberagaman dalam masyarakat. Selain itu, pendidikan seyogianya “diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa”.⁸

Dalam rangka memperkuat jati diri bangsa perlu dilakukan pembinaan dan pengembangan kesiswaan guna menciptakan suasana dan tata kehidupan satuan pendidikan

⁵ Lihat: Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

⁶ Lihat: Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

⁷ Lihat: Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁸ Lihat: Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

yang baik dan sehat yang menjamin kelancaran proses belajar mengajar.⁹ Salah satu upaya untuk memperkuat jati diri bangsa tersebut adalah dengan mengatur pakaian seragam sekolah. Untuk itu dibuat **Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah** (Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014), yang di dalam Pasal 2-nya menegaskan bahwa pengaturan penggunaan seragam sekolah pada hakikatnya **ditujukan untuk**.¹⁰

- a. menanamkan dan menumbuhkan rasa nasionalisme, kebersamaan, serta memperkuat persaudaraan sehingga dapat menumbuhkan semangat kesatuan dan persatuan di kalangan peserta didik;
- b. meningkatkan rasa kesetaraan tanpa memandang kesenjangan sosial ekonomi orangtua/wali peserta didik;
- c. meningkatkan disiplin dan tanggungjawab peserta didik serta kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku; dan
- d. menjadi acuan bagi sekolah dalam menyusun tata tertib dan disiplin peserta didik khususnya yang mengatur pakaian seragam sekolah.

Menurut Pasal 3 Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014, pakaian seragam sekolah terdiri atas pakaian seragam nasional, pakaian seragam kepramukaan, dan pakaian seragam khas sekolah baik untuk peserta didik putra maupun untuk peserta didik putri. Untuk pakaian seragam khas sekolah dapat diatur oleh masing-masing sekolah dengan tetap memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya masing-masing.¹¹

Secara normatif, pemerintah telah menerbitkan peraturan mengenai pakaian seragam sekolah namun di sejumlah daerah terlihat bahwa peraturan tersebut tidak dipatuhi. Sebagai contoh adalah Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Sebagaimana diketahui bahwa jauh sebelum terbitnya Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014, pada 7 Maret 2005, Walikota Padang menerbitkan **“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 Padang”**. Pada poin kesepuluh instruksi tersebut dinyatakan bahwa **“Bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTS, dan SLTA/SMK/MAN se-Kota Padang yang beragama Islam diwajibkan berpakaian Muslim/Muslimah, dan bagi non-muslim**

⁹ Lihat: Konsiderans (“Menimbang”) huruf a Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

¹⁰ Lihat: Pasal 2 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah

¹¹ Lihat: Pasal 3 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

dianjurkan menyesuaikan pakaian (**memakai baju kurung bagi perempuan** dan memakai celana panjang bagi laki-laki)". Hingga saat ini Instruksi Walikota Padang tersebut masih diberlakukan.

Dalam pelaksanaannya ternyata Instruksi Walikota Padang yang mewajibkan murid/siswa yang beragama Islam untuk berpakaian muslim/muslimah tersebut juga diberlakukan kepada siswi non-muslim. Wakil Direktur LBH Padang menyatakan aturan tersebut bermasalah karena kata "menyesuaikan" dapat diartikan sebagai "keharusan".¹² Menurut Fauzi Bahar (Walikota Padang Periode 2004-2014), aturan tersebut awalnya berupa imbauan yang kemudian menjadi peraturan yang berlaku hingga saat ini. Menurutnya aturan tersebut hanya ditujukan untuk siswi muslim saja untuk memperlihatkan kearifan lokal Minangkabau. Selain itu, peraturan tersebut dapat diterima, dan bahkan juga diterapkan di kabupaten atau kota lain di Provinsi Sumatra Barat.¹³

Instruksi Walikota Padang tersebut sampai saat ini masih berlaku di sekolah-sekolah yang ada di kota Padang. Namun, aturan ini menimbulkan **masalah** ketika siswi di SMKN 06 Kota Padang yang **non-muslim diminta untuk mengenakan kerudung**¹⁴ dengan tujuan menghormati siswi lainnya.¹⁵ Hal serupa juga terjadi di SMKN 2 Padang pada akhir Januari 2021 yaitu mewajibkan semua siswinya untuk mengenakan kerudung termasuk siswi non muslim, dan siswi yang tidak mengenakan kerudung ditegur oleh gurunya pada saat kegiatan pembelajaran di kelas. Pihak Kepala Sekolah SMKN 2 Padang telah mengkonfirmasi bahwa **aturan berjilbab merupakan kewajiban dan aturan sekolah** oleh karena itu menjadi

¹² Devy Ernis dan Andika Destika Khagen, "Tudung Paksa di Tanah Minang", *Tempo*, tanggal 7 Maret 2021, hlm. 37.

¹³ Febrian Fachri, "Mantan Wako Padang: Aturan Siswi Harus Berjilbab Sejak 2005", *Republika.co.id.*, 23 Januari 2021, <https://www.republika.co.id/berita/qndz5j396/mantan-wako-padang-aturan-siswi-harus-berjilbab-sejak-2005part1>, diakses pada 16 Agustus 2021.

¹⁴ "Kerudung" merujuk pada pengertian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan "kerudung lebar yang dipakai muslimah untuk menutupi kepala dan leher hingga dada". Penggunaan istilah "jilbab" juga beragam, ada yang menyebutnya dengan "hijab", dan ada juga yang menyebut "kerudung". Dari definisi yang diberikan KBBI tersebut dapat diketahui bahwa "jilbab sangat identik dengan busana bagi perempuan muslim" sehingga bisa dikatakan sebagai identitas atau simbol dari agama Islam. Penggunaan hijab ini dalam perkembangannya juga menimbulkan permasalahan karena dianggap memberikan simbol atau makna atau identitas agama tertentu dalam masyarakat. Fenomena jilbab ini pernah menjadi isu internasional kala Pemerintah Perancis menetapkan larangan penggunaan simbol-simbol agama di sekolah-sekolah Perancis, dan salah satu yang mereka nilai sebagai simbol agama adalah jilbab. Tidak hanya di Perancis, di Indonesia pada sekitar tahun 1980-an atau pada masa pemerintahan Orde Baru, terdapat sebuah peraturan dari pemerintah mengenai pelarangan penggunaan kain penutup kepala (jilbab). Selain kasus pelarangan hijab, di beberapa daerah yang memiliki keterikatan dengan agama tertentu yang ketat juga diberlakukan kewajiban untuk menggunakan hijab atau jilbab bagi siswinya termasuk yang beragama non muslim. Lihat: Safitri Yulikhah, "Jilbab: Antara Kesalehan dan Fenomena Sosial", *Jurnal Ilmu Dakwah*, Vol. 36, No. 1, Juni 2016, hlm. 99.

¹⁵ Devy Ernis dan Andika Destika Khagen, *Op.Cit*, hlm. 36.

janggal bagi guru-guru dan pihak sekolah kalau ada anak yang tidak mematuhi peraturan sekolah padahal menurut pihak sekolah sejak awal penerimaan masuk sekolah, orang tua dan anak sudah sepakat untuk mematuhi peraturan sekolah.¹⁶ Berdasarkan catatan LBH Padang, terdapat 6 (enam) siswi non-muslim yang merasa keberatan atas peraturan tersebut dan merasa terpaksa untuk mengenakan kerudung. Bahkan ada siswi yang mengalami trauma dan enggan keluar rumah akibat pemaksaan tersebut.¹⁷

Masalah kewajiban mengenakan busana Muslimah (penggunaan kerudung/jilbab) oleh sekolah-sekolah di Kota Padang ini mendapat perhatian dari Pemerintah yang kemudian menerbitkan **“Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Agama Nomor 02/KB/2021, Nomor 025-199 Tahun 2021, dan Nomor 219 Tahun 2021 tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah”** (SKB 3 Menteri). Beberapa hal yang diatur dalam SKB 3 Menteri tersebut antara lain adalah:

1. Peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan di lingkungan sekolah yang diselenggarakan pemerintah daerah pada jenjang pendidikan dasar dan menengah **berhak memilih** untuk menggunakan pakaian seragam dan atribut:
 - a. tanpa kekhasan agama tertentu; atau
 - b. dengan kekhasan agama tertentu, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pemerintah daerah dan sekolah **memberikan kebebasan** kepada peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan **untuk memilih menggunakan pakaian seragam dan atribut sebagaimana dimaksud dalam diktum kesatu.**
3. Dalam rangka melindungi hak peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan, pemerintah daerah dan sekolah tidak boleh mewajibkan, memerintahkan, mensyaratkan, mengimbau, atau melarang penggunaan pakaian seragam dan atribut dengan kekhasan agama tertentu.
4. Pemerintah daerah dan/ atau kepala sekolah sesuai dengan kewenangannya **wajib mencabut peraturan, keputusan, instruksi, kebijakan, atau imbauan tertulis terkait penggunaan pakaian seragam dan atribut di lingkungan sekolah yang dikeluarkan oleh kepala daerah dan/atau kepala sekolah yang bertentangan dengan Keputusan Bersama ini paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal Keputusan Bersama ini ditetapkan.**

¹⁶ Irfan Kamil, “Respons Mendikbud, DPR, dan Komnas HAM soal Siswi Non-Muslim Wajib Berjilbab di Padang”, Kompas.com, tanggal 25 Januari 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/25/07561691/respons-mendikbud-dpr-dan-komnas-ham-soal-siswi-non-muslim-wajib-berjilbab?page=all>, diakses pada 7 Agustus 2021.

¹⁷ Devy Ernis dan Andika Destika Khagen, *Op.Cit.*, hlm. 37.

SKB 3 Menteri ini menimbulkan resistensi dari masyarakat khususnya Masyarakat Adat Minangkabau karena dinilai akan menggerus atau menghilangkan nilai-nilai adat dan budaya yang telah berlangsung selama turun temurun di tanah Minangkabau yang menganut prinsip “*Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah*”. Oleh karenanya Lembaga Karapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) mengajukan permohonan uji materiil SKB 3 Menteri itu ke Mahkamah Agung. Pada tanggal 3 Mei 2021, SKB 3 Menteri tersebut **dibatalkan** oleh Mahkamah Agung melalui **Putusan Nomor 17P/HUM/2021**. Adapun pertimbangan majelis hakim membatalkan SKB 3 Menteri ini karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Pasal 1 angka 1 dan angka 2, Pasal 3, dan Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dengan dibatalkannya SKB 3 Menteri oleh Mahkamah Agung tersebut berarti kemungkinan diberlakukannya peraturan yang mewajibkan untuk mengenakan pakaian muslimah (kerudung) bagi siswi yang beragama Islam yang juga diberlakukan dan wajib dipatuhi oleh siswi non-muslim di sekolah pada jenjang pendidikan dasar dan menengah masih tetap ada. Oleh karenanya penelitian ini bermaksud meneliti kebijakan berupa kewajiban berpakaian muslimah bagi siswi non-muslim di sekolah dalam perspektif hukum dan Hak Asasi Manusia.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di muka, pokok permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah “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 Padang” sesuai (sinkron) dengan UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan terkait yang tingkatannya lebih tinggi (yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah)?

- b. Bagaimanakah kewajiban berpakaian muslimah bagi siswi non-muslim di sekolah dalam perspektif Hak Asasi Manusia?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis taraf sinkronisasi “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 Padang” dengan UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan terkait yang tingkatannya lebih tinggi (yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah).
- b. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis kewajiban siswi non-muslim berpakaian muslimah di sekolah dalam perspektif Hak Asasi Manusia; dan

1.4. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Manfaat (Kegunaan) Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya Ilmu Perancangan Perundang-undangan agar para pembentuk peraturan perundang-undangan memahami dan menguasai Ilmu Perancangan Perundang-undangan sehingga peraturan perundang-undangan yang dibuatnya memenuhi syarat filosofis, syarat yuridis, dan syarat sosiologis.

1.4.2. Manfaat (Kegunaan) Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah: (a) dalam kaitannya dengan pengakuan, penghormatan maupun perlindungan terhadap hak asasi manusia sehingga tidak menerbitkan peraturan perundang-undangan yang bersifat diskriminatif; dan (b) dalam pembuatan peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi yang dianut oleh Indonesia.

1.5. Urgensi Penelitian

Urgensi dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendapatkan suatu kajian ilmiah mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan, serta pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan HAM di Indonesia yang merupakan Negara Hukum Pancasila yang menganut prinsip supremasi konstitusi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan tentang Prinsip Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berarti negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan yang didasarkan atas hukum. Sudargo Gautama juga memberikan definisi mengenai negara hukum, yaitu:¹⁸

“Suatu negara di mana perseorangan memiliki hak terhadap negara, dimana hak asasi manusia diakui oleh undang-undang, dimana untuk merealisasikan perlindungan hak-hak ini, kekuasaan negara dipisah-pisahkan sehingga badan penyelenggara, badan pembuat undang-undang, dan badan peradilan berada pada berbagai tangan, dan dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberikan perlindungan yang semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal ini terjadi oleh alat negara sendiri”.

Dalam perkembangannya konsep negara hukum secara garis besar yang dianut oleh negara-negara saat ini terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:¹⁹

- a. Negara hukum *Rechtsstaat* (Sistem Hukum Eropa Kontinental) yang menurut F.J. Stahl bercirikan:
 - Perlindungan atau pengakuan terhadap hak asasi manusia.
 - Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia yang dikenal sebagai *trias politica*.
 - Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
 - Adanya Peradilan administrasi dalam perselisihan.

- b. Negara hukum *Rule of Law* (Sistem Hukum Anglo Saxon), yang menurut A.V. Dicey bercirikan:
 - Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
 - Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
 - Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang (dasar) atau keputusan pengadilan.

Dalam perkembangannya, negara hukum formal yang menempatkan negara hanya sebagai penjaga malam (*Nachtwakerstaat/Nachtwachtersstaat*) karena adanya pembatasan negara dalam kehidupan sosial dan ekonomi warga negaranya dinilai tidak lagi dapat

¹⁸ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 21.

¹⁹ Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum di Indonesia*, Cetakan Ke-1, (Jakarta: Konpress, 2017), hlm. 41.

dipertahankan sehingga muncul gagasan baru mengenai negara hukum materiil (*welfare state* atau negara kesejahteraan) yang mendorong negara sebagai alat untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat. Dalam konsep ini negara atau pemerintah harus bertanggung jawab atas kemakmuran, baik kemakmuran fisik maupun kemakmuran rohani. Oleh karenanya, negara harus aktif untuk mengatur kehidupan sosial dan ekonomi rakyatnya. Konsep negara hukum materiil ini menjadi bentuk konkret perubahan dan peralihan dari prinsip *staatsonthouding* (yang membatasi *peran negara dalam kegiatan ekonomi dan sosial rakyat*) menjadi *staatsbemoeyenis* (yang menghendaki keterlibatan aktif negara dalam kehidupan ekonomi dan sosial rakyatnya).²⁰

Di Indonesia penegasan negara hukum dapat dijumpai dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka. Namun, prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia memiliki karakteristik tersendiri karena prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia bukanlah prinsip *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, melainkan membentuk suatu prinsip negara hukum baru yang bersumber pada pandangan dan falsafah hidup luhur bangsa yaitu Pancasila. Dengan demikian negara hukum Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila.

Dalam Negara Hukum Pancasila, Pancasila memiliki kedudukan sentral yang akan menentukan dan merumuskan arah pembangunan hukum yang akan dilakukan oleh pemerintah. Dalam Pancasila khususnya sila kelima dapat dipahami arah pembangunan hukum negara ditujukan pada kesejahteraan umum sehingga dapat disimpulkan bahwa prinsip Negara Hukum Pancasila adalah negara hukum yang mensejahterakan rakyatnya. Prinsip Negara Hukum Pancasila inilah yang menjadi karakteristik utama sistem hukum Indonesia, di mana menurut Moh. Mahfud MD, Negara Hukum Pancasila itu bersifat prismatic artinya Negara Hukum Indonesia mengintegrasikan unsur-unsur baik yang terkandung di dalam berbagai sistem hukum yang ada sehingga terbentuk suatu hukum yang baru dan utuh.²¹ Moh. Mahfud MD juga menuturkan bahwa karakteristik **Negara Hukum Pancasila**, meliputi:²²

a. Bersifat kekeluargaan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengutamakan kepentingan nasional;

²⁰ *Ibid.*, hlm. 44. Lihat juga Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-14, (Jakarta: Rajawali Pres, 2018), hlm. 14.

²¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 23.

²² *Ibid.*, hlm. 25.

- b. Mengandung kepastian dan keadilan;
- c. Mencerminkan Indonesia sebagai *Religious Nation State* bahwa **bangsa Indonesia merupakan bangsa yang berketuhanan**;
- d. Hukum sebagai sarana perubahan masyarakat dan hukum sebagai cermin budaya masyarakat;
- e. Pembuatan dan pembentukan hukum nasional didasarkan pada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal berlandaskan pada Pancasila.

2.2. Tinjauan tentang Hak Asasi Manusia

Pada hakikatnya hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap orang dan merupakan pemberian dari Tuhan Yang Maha Esa. Dalam perspektif yuridis, hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.²³ Hak asasi menjadi seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Sejalan dengan itu, Jimly Asshidiqqie juga mengungkapkan bahwa hak asasi manusia merupakan hak-hak yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia yaitu hak-hak untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia tak dapat hidup secara layak sebagai manusia.²⁴

Dalam pelaksanaan perlindungan hak asasi terdapat beberapa prinsip, yaitu sebagai berikut:

- a. Prinsip universal yaitu prinsip yang menegaskan bahwa setiap orang tanpa memandang asal, agama, kewarganegaraan, bahasa, etnisnya adalah memiliki entitas yang sama tanpa memandang identitas politik dan antropologisnya;
- b. Prinsip tak terbagi (*indivisibility*) yaitu prinsip yang memandang bahwa hak asasi adalah sama-sama penting dan oleh karenanya tidak diperbolehkan mengeluarkan hak-hak tertentu atau kategori hak tertentu dari bagiannya.

²³ Lihat: Bagian Konsiderans (“Menimbang”) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

²⁴ Jimly Ashidiqqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 243.

- c. Prinsip saling bergantung yaitu prinsip yang menyakini bahwa satu kategori hak tertentu akan selalu bergantung dengan terpenuhinya hak yang lain.
- d. Prinsip saling terkait yaitu prinsip bahwa keseluruhan hak asasi manusia adalah merupakan bagian tak terpisahkan dari yang lainnya.²⁵
- e. Prinsip kesetaraan yaitu prinsip di mana setiap orang diperlakukan sama termasuk kesetaraan di hadapan hukum, akses pendidikan, kesetaraan berkeyakinan dan beribadah sesuai dengan kepercayaannya dan lainnya.
- f. **Prinsip non-diskriminasi** yaitu prinsip yang dimaknai bahwa situasi diskriminatif atau tidak setara jika situasi sama diperlakukan secara berbeda dan/atau situasi berbeda diperlakukan secara sama.²⁶
- g. **Prinsip pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia** adalah bentuk tanggung jawab negara yang secara jelas diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Kewajiban masyarakat dalam penegakan hak asasi manusia yang paling sederhana adalah menjamin bahwa setiap orang dapat hidup dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, dan tenteram, menghormati, melindungi dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia, menyampaikan laporan atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, mengajukan usulan mengenai perumusan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia, atau melakukan penelitian, pendidikan dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.²⁷ Sementara itu, **tanggung jawab negara** adalah menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia melalui langkah-langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.²⁸

2.3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan proses politik dan proses hukum (legislasi) karena suatu peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan dari kebijakan publik yang sarat dengan kepentingan politik, sosial, ataupun

²⁵ Manfred Nowak, *Introduction to The International Human Rights Regime*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2003), hlm. 9.

²⁶ Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights, 2nd Edition*, (New York: Oxford University Press, 2005), hlm. 1.

²⁷ Lihat: Pasal 100-103 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

²⁸ Lihat: Pasal 71-72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

ideologi sehingga **suatu peraturan perundang-undangan tidak berada dalam ruang hampa** melainkan **sarat kepentingan**. Namun, di satu sisi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap harus memperhatikan syarat-syarat pembentukannya agar suatu peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat memenuhi rasa keadilan, mewujudkan kepastian, dan mempunyai kemanfaatan bagi masyarakat sehingga dapat berlaku secara efektif.²⁹ Secara normatif pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁰

Norma hukum dari suatu negara itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma telah ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat, dan menjadi gantungan dari norma-norma yang berada di bawahnya (*pre-supposed*).³¹ Norma Dasar tersebut “tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga harus diterima sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma”.³²

Stufentheorie dari Hans Kelsen tersebut kemudian disempurnakan oleh Hans Nawiasky melalui *Die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung* yang menyatakan bahwa “Selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok dalam empat kelompok besar yaitu:³³

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara);
- Kelompok II : *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
- Kelompok III : *Formell Gezets* (Undang-undang “formal”);
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)”.

²⁹ Tundjung Herning Sitabuana, *Op.Cit.*, hlm. 157.

³⁰ Lihat: Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1945), p 113 sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998), hlm. 25.

³² Maria Farida Indrati, *Ibid.*, hlm. 29.

³³ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948), p 31 sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati, *Ibid.*, hlm. 27.

Menurut Maria Farida Indrati, “kelompok-kelompok norma hukum tersebut selalu ada dalam tata susunan norma setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda atau jumlah norma hukum dalam tiap kelompok berbeda”.³⁴

Berdasarkan kedua pendapat tersebut di atas dapat diketahui bahwa norma hukum dalam suatu negara diatur dalam suatu tata urutan atau hierarki supaya tercipta tertib hukum. Hierarki adalah “penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.³⁵ Norma yang paling tinggi serta menjadi dasar bagi pembentukan dan syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara adalah *Grundnorm* (Hans Kelsen) atau *Staatsfundamentalnorm* (Hans Nawiasky).

Staatsgrundgezets (Aturan Dasar/Pokok Negara) adalah aturan-aturan yang bersifat pokok, umum dan garis besar oleh karenanya masih merupakan norma tunggal dan di dalamnya mengatur pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga negara serta hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain, serta mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.³⁶

Staatsgrundgezets (Aturan Dasar/Pokok Negara) menjadi dasar atau landasan bagi pembentukan *Formell Gezets* (Undang-undang), dan peraturan lain yang lebih rendah.³⁷ Norma hukum dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma yang lebih konkret dan sudah langsung berlaku dalam masyarakat.³⁸

Verordnung und Autonome Satzung (Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom) adalah peraturan yang terletak di bawah undang-undang, dan berfungsi melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah

³⁴ Maria Farida Indrati, *Loc.Cit.*

³⁵ Lihat: Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 30.

³⁷ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 30.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 32.

“pemberian kewenangan” membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara. Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya kepada peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah. Pada delegasi, kewenangan tidak diberikan tetapi “diwakilkan”, dan “bersifat sementara” karena kewenangan delegasi hanya dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan kewenangan masih ada.³⁹

2.4. Tinjauan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Tujuan pembentukan NKRI sebagaimana ditegaskan dalam Alinea IV Pembukaan UD NRI Tahun 1945 adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan keempat tujuan negara tersebut, Pemerintah menetapkan sejumlah kebijakan, dan keempat tujuan negara tersebut dapat diwujudkan apabila kebijakan yang ditetapkan memenuhi kebutuhan rakyat. Oleh karenanya kebijakan yang ditetapkan tersebut harus benar-benar menjunjung tinggi nilai-nilai, moralitas, dan kebiasaan masyarakat.⁴⁰

Semua kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah diformulasikan dalam bentuk produk hukum,⁴¹ agar dapat diimplementasikan dengan baik dan benar, serta ditaati oleh masyarakat.⁴² Mengenai hal ini, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa “setiap kebijakan yang ingin dilaksanakan harus melalui satu atau lain bentuk perundang-undangan. Tanpa prosedur yang demikian itu kesahan dari tindakan pemerintah dan negara dipertanyakan”.⁴³ Dengan demikian hukum digunakan secara aktif dan sadar untuk melaksanakan kebijakan-

³⁹ *Ibid.*, hlm. 35. Lihat juga: Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 91.

⁴⁰ Pramudya, “Sekapur Sirih” dalam Pramudya (*Editor*: Agus Santosa), *Hukum Itu Penting*, Cetakan 1, (Salatiga: Sanggar Mitra Sabda, 2007), hlm. ix.

⁴¹ H. Muchsin, dan Fadillah Putra, “Abstraksi” dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik (Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Ekonomi di Indonesia)*, Cetakan I, (Malang: Universitas Sunan Giri – Averroes Press, 2002), hlm. xii-xv.

⁴² *Ibid.*, hlm. 3.

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 121.

kehijakan Pemerintah yang ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan pembentukan NKRI sebagaimana ditegaskan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pembentukan norma hukum di Indonesia berdasarkan pada teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen atau *Stufentheorie* (yang menyatakan bahwa norma hukum dari suatu negara itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar/*Grundnorm* yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma dan telah ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat, serta menjadi gantungan dari norma-norma yang berada di bawahnya/*pre-supposed*),⁴⁴ karena beberapa alasan sebagai berikut:⁴⁵

- a. Peraturan perundang-undangan atasan merupakan dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan bawahan;
- b. Peraturan perundang-undangan bawahan merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan atasan;
- c. Materi muatan peraturan perundang-undangan bawahan tidak boleh bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan atasan;
- d. Apabila ada dua peraturan yang mengatur mengenai materi muatan yang sama maka yang berlaku adalah peraturan yang baru;

dan Hans Nawiasky (*Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsnormen*) yang menyatakan bahwa “Selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok dalam empat kelompok besar yaitu: (1) Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); (2) Kelompok II: *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara); (3) Kelompok III: *Formell Gezets* (Undang-undang “formal”); dan (4) Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)”.⁴⁶

Grundnorm atau *Staatsfundamentalnorm* di Indonesia adalah Pancasila yang merupakan *rechtsidee* (cita hukum), dasar filosofis negara, dasar dan ideologi negara, serta sumber segala sumber hukum negara.⁴⁷ Dengan demikian maka “materi muatan setiap

⁴⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1945), p. 113 sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 25.

⁴⁵ Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2020), hlm. 38.

⁴⁶ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948), p 31 sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 27.

⁴⁷ Lihat: Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19

peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”.⁴⁸ Menurut Mahkamah Konstitusi, “Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara tidak dapat dimaknai bahwa Pancasila setara dengan peraturan perundang-undangan karena Pancasila bukan jenis peraturan perundang-undangan”, dan “Pancasila bukan norma hukum karena apabila Pancasila dijadikan norma hukum maka akan memungkinkan dilakukan perubahan pada Pancasila”.⁴⁹ Sesuai dengan kedudukannya sebagai *rechtsidee* (cita hukum), Rudolf Stammler berpendapat bahwa Pancasila berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstar*). Menurut Moch. Mahfud MD, Pancasila yang merupakan bintang pemandu (*leitstar*) mengandung 4 (empat) kaidah penuntun yaitu:⁵⁰

- a. Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa, dan oleh karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi;
- b. Hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan yang kuat;
- c. Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum); dan
- d. Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan peradaban.

Di Indonesia, *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara) ini tertuang dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 (Hukum Dasar tertulis), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan Konvensi atau Kebiasaan Ketatanegaraan (Hukum Dasar tidak tertulis). Norma hukum yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR “bersifat umum dan garis besar serta masih merupakan norma tunggal karena belum dilekati oleh sanksi pidana atau sanksi pemaksa”.⁵¹ Selain itu, meskipun UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu MPR namun kedudukan UUD NRI Tahun 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR yang mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 adalah “Hukum Dasar dalam peraturan perundang-undangan” atau “norma

Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁸ Lihat: Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁹ Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XVI/2018 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁰ Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, hlm. 16-17.

⁵¹ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 30 dan 41.

dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945”.⁵²

Formell Gezets di Indonesia adalah undang-undang (UU) yang pembentukannya merupakan kewenangan DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Mengenai apa yang dimaksud dengan “kegentingan yang memaksa”, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa apabila:⁵³

1. Ada(nya) suatu keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Dalam pembentukan UU, selain DPR,⁵⁴ Presiden,⁵⁵ dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)⁵⁶ juga berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU). Khusus untuk DPD adalah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁵⁷

Di Indonesia, *Verordnung und Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom) adalah Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi (Perdapro), Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perdakab/kota) serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom lainnya (seperti Keputusan Menteri, Keputusan Bersama Menteri dan lain-lain).

⁵² Lihat: Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, beserta penjelasannya.

⁵³ Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁵⁴ Lihat: Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945; Pasal 71 huruf a, Pasal 72 huruf b, dan Pasal 80 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

⁵⁵ Lihat: Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁵⁶ Lihat: Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁵⁷ Lihat: Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Pembentukan norma hukum di Indonesia yang didasarkan pada teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen (*Stufentheorie*) disusun secara berjenjang dan bertingkat, karena beberapa alasan sebagai berikut:⁵⁸

- a. Peraturan perundang-undangan atasan merupakan dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan bawahan;
- b. Peraturan perundang-undangan bawahan merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan atasan;
- c. Materi muatan peraturan perundang-undangan bawahan tidak boleh bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan atasan;
- d. Apabila ada dua peraturan yang mengatur mengenai materi muatan yang sama maka yang berlaku adalah peraturan yang baru.

Menurut Soerjono Soekanto secara substantif terdapat “3 (tiga) syarat bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan” yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu syarat filosofis, syarat yuridis, dan syarat sosiologis.⁵⁹

a. Syarat Filosofis

Bahwa kedudukan Pancasila sebagai “sumber segala sumber hukum negara” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” (UU PPP) mengakibatkan materi muatan dari setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dalam Pancasila. Pancasila harus dijadikan kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

b. Syarat Yuridis

Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai “hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan” sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU PPP berimplikasi bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus taat asas dan sinkron (koheren, konsisten, dan koresponden) secara vertikal dengan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait yang tingkatannya lebih tinggi maupun sinkron secara

⁵⁸ Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 38.

⁵⁹ Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 158.

horizontal dengan peraturan perundang-undangan lain yang sama tingkatannya tetapi secara materi saling berkaitan, agar terwujud harmonisasi hukum.

Pancasila sebagai *grundnorm* (Hans Kelsen) atau *staatsfundamentalnorm* (Hans Nawiasky) menjadi sumber dan dasar dalam pembentukan norma-norma dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Norma-norma dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 menjadi sumber dan dasar dalam pembentukan norma-norma dalam Ketetapan MPR. Norma-norma dalam Ketetapan MPR menjadi sumber dan dasar dalam pembentukan norma-norma dalam Undang-Undang. Norma-norma dalam Undang-Undang menjadi sumber dan dasar dalam pembentukan Peraturan Pemerintah. Demikian seterusnya ke bawah.

c. Syarat Sosiologis

Setiap peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif apabila peraturan yang dibentuk tersebut diakui dan dipatuhi oleh anggota masyarakat di mana peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan oleh karena itu suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Selain itu, masyarakat (orang perorangan atau kelompok orang⁶⁰ yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan) diberikan kesempatan untuk dapat memberikan masukan, baik secara lisan dan/atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi dengan tujuan setiap peraturan perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan maka setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.⁶¹

Selain memenuhi syarat keberlakuan hukum tersebut di atas, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

⁶⁰ Dalam Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa yang termasuk dalam pengertian “kelompok orang” di sini antara lain adalah kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

⁶¹ Lihat: Pasal 96 dan Penjelasan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, yang meliputi:⁶²
- 1) Asas Kejelasan Tujuan;
 - 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat;
 - 3) Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan;
 - 4) Asas Dapat Dilaksanakan;
 - 5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan;
 - 6) Asas Kejelasan Rumusan;
 - 7) Asas Keterbukaan;
- b. Asas Materi Muatan dalam Peraturan Perundang-undangan, yang meliputi:⁶³
- 1) Asas Pengayoman;
 - 2) Asas Kemanusiaan;
 - 3) Asas Kebangsaan;
 - 4) Asas Kekeluargaan;
 - 5) Asas Kenusantaraan;
 - 6) Asas Bhinneka Tunggal Ika;
 - 7) Asas Keadilan;
 - 8) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;
 - 9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;
 - 10) Asas Keseimbangan, Kekeragaman, dan Keselarasan.
- c. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan

Yang dimaksud dengan “Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan” antara lain adalah asas dalam Hukum Pidana (misalnya asas legalitas, asas tiada pidana tanpa kesalahan, asas praduga tak bersalah), dan asas dalam Hukum Perdata (misalnya asas dalam Hukum Perjanjian seperti asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak, dan asas itikad baik).

Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia adalah Negara Hukum yang menganut Prinsip Supremasi Konstitusi,⁶⁴ dan dengan mengingat bahwa peraturan perundang-

⁶² Lihat: Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶³ Lihat: Pasal 6 dan Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁴ Lihat: Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945.

undangan pada hakikatnya merupakan produk politik maka untuk menjamin supaya peraturan perundang-undang yang dibentuk itu taat asas atau sinkron (konsisten, koheren, dan koresponden) dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan terkait baik yang tingkatannya lebih tinggi maupun sederajat, oleh UUD NRI Tahun 1945 dan UU PPP disediakan “instrumen dan mekanisme pengontrol” yaitu:

- a. Pada “Tahap Perencanaan” yang merupakan tahap awal pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus masuk dalam Program Legislasi Nasional atau PROLEGNAS (untuk Rancangan Undang-Undang/RUU), Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (untuk Rancangan Peraturan Pemerintah/RPP), Program Penyusunan Peraturan Presiden (untuk Rancangan Peraturan Presiden/R Perpres), Program Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi (untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Raperdapro), Program Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau Raperdakab/kota), dan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya. Setelah “tahap perencanaan” maka pembentukan peraturan perundang-undangan memasuki “tahap pembahasan dan pengesahan” (untuk RUU), atau “tahap pembahasan dan penetapan” (untuk Raperda provinsi dan Raperda kabupaten/kota), dan diakhiri dengan “tahap pengundangan”.⁶⁵
- b. Mekanisme pengontrol berupa *judicial review* atau *constitutional review* (pengujian peraturan perundang-undangan)

Mekanisme *judicial review* atau *constitutional review* ditempuh apabila suatu peraturan perundang-undangan telah (selesai) dibentuk, dan dilaksanakan tetapi ternyata materinya (aspek materiil) atau proses/prosedur pembuatannya (aspek formil) dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Dalam hal yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah produk hukum berupa undang-undang maka dapat ditempuh mekanisme *constitutional review* ke Mahkamah Konstitusi,⁶⁶ namun apabila terdapat

⁶⁵ Lihat: Bab IV – BAB IX Pasal 16 – Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁶ Lihat: Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *jis.* Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dinilai bertentangan dengan undang-undang maka upaya yang dapat ditempuh adalah *judicial review* ke Mahkamah Agung.⁶⁷

⁶⁷ Lihat: Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal Pasal 11 ayat (2) huruf huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman *jis.* Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan prosedur atau langkah-langkah untuk memperoleh suatu pengetahuan ilmiah atau ilmu sehingga suatu metode penelitian merupakan cara yang sistematis untuk menyusun ilmu pengetahuan.⁶⁸ Soerjono Soekanto memberikan 3 (tiga) pengertian dari kata “Metode”, yaitu (1) suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian; (2) suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; dan (3) cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.⁶⁹

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Menurut Morris L. Cohen, “*legal research is the process of finding law that governs activities in human society.*”⁷⁰ Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar dan/atau yang tidak sekali-kali keliru mengenai suatu permasalahan, untuk menjawab segala macam permasalahan hukum diperlukan hasil penelitian yang cermat dan sah untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang ada.⁷¹ Di bawah ini akan diuraikan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu “penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma”. Yang dimaksud dengan sistem norma adalah “asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian-perjanjian, serta doktrin (ajaran)”.⁷²

Sebagai sebuah penelitian hukum normatif maka penelitian ini akan mengkaji hukum positif atau peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku (*ius constitutum*) yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk mengkaji taraf sinkronisasi vertikal “Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta

⁶⁸ Suryana, *Metodologi Penelitian: Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, (Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2010), hlm. 20.

⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 87, sebagaimana dikutip H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 26.

⁷⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-14, (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 57.

⁷¹ Zainudin Ali, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 18.

⁷² Mukti Fajar ND. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS Dan SLTA/SMK/MA di Padang” dengan UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan terkait yang tingkatannya lebih tinggi (yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah), serta untuk mengkaji kewajiban siswi non-muslim berpakaian muslimah di sekolah dalam perspektif Hak Asasi Manusia.

3.2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif yaitu suatu penelitian yang tujuannya untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada. Dengan kata lain, penelitian preskriptif ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.⁷³ Dengan sifat penelitian yang demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan yang muncul sebagai akibat diberlakukannya “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 Padang” yang dalam pelaksanaannya juga mewajibkan siswi non-muslim untuk berpakaian muslimah (kerudung/jilbab/hijab) di sekolah di Kota Padang.

3.3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu “data yang diperoleh dari kepustakaan”.⁷⁴ Ulber Silalahi menyatakan bahwa data sekunder adalah “data yang dikumpulkan dari tangan kedua atau dari sumber-sumber lain yang telah tersedia sebelum penelitian dilakukan”.⁷⁵

Sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto, data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

⁷³ H. Ishaq, *Op.Cit.*, hlm. 21; dan Sri Mamudji *dkk*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4.

⁷⁴ Sri Mamudji *dkk*, *Ibid.*, hlm. 6.

⁷⁵ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 189.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu “bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat”.⁷⁶

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;
- 9) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah;
- 10) Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 02/KB/2021, Nomor 025-199 Tahun 2021, Nomor 219 Tahun 2021 tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah; dan
- 11) Instruksi Walikota Padang Nomor 451-442/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta

⁷⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Pertama, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm. 14-15.

Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS Dan SLTA/SMK/MA di Padang;

12) Putusan Mahkamah Agung Nomor 17P/HUM/2021.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu “bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer”.⁷⁷ Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini, dan buku-buku hukum.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu “bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder”.⁷⁸ Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah kamus (kamus bahasa dan kamus hukum), dan ensiklopedia.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi pustaka (*library research*).

3.5. Teknik Analisis Data

Setelah data diperoleh maka dilakukan pengolahan data. Pengolahan data sekunder dilakukan dengan cara melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum yang tertulis, dan setelah itu dilakukan seleksi data, kualifikasi, dan penyusunan data secara logis.⁷⁹

Setelah pengolahan data selesai dilakukan maka data tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah “analisis data dengan cara menguraikan data secara bermutu, dan dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis”.⁸⁰ Analisis data ini bersifat preskriptif karena dimaksudkan “untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan” agar dapat “memberikan

⁷⁷ *Loc.Cit.*

⁷⁸ *Loc.Cit.*

⁷⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op.Cit.*, hlm. 181.

⁸⁰ H. Ishaq, *Op.Cit.*, hlm. 69.

preskripsi atau penilaian mengenai apa yang seyogiannya menurut hukum terhadap fakta dari hasil penelitian”.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Sinkronisasi “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 Padang” dengan UUD NRI Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan Terkait Yang Tingkatannya Lebih Tinggi

4.1.1. Hukum, Sistem Hukum, dan Supremasi Hukum

Produk hukum berupa peraturan perundang-undangan di dalamnya mengandung norma atau kaidah hukum. “Norma” berasal dari kata *nomos* (Bahasa Latin) yang berarti “nilai” yang dipersempit menjadi “norma hukum”, sedangkan “kaidah” berasal dari kata *kaedah* (Bahasa Arab). Norma atau kaidah hukum merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi “kebolehan”, “anjuran” (dapat berupa norma atau kaidah yang bersifat positif atau anjuran untuk berbuat sesuatu, maupun norma atau kaidah yang bersifat negatif atau anjuran untuk tidak berbuat sesuatu), atau “perintah” (dapat berupa norma atau kaidah yang bersifat positif atau perintah untuk berbuat sesuatu, maupun norma atau kaidah yang bersifat negatif atau perintah untuk tidak berbuat sesuatu).⁸¹ Norma yang dalam Bahasa Indonesia adalah “pedoman”, “patokan” atau “aturan” merupakan “suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya”.⁸² Norma hukum dapat berupa norma tertulis yang dibentuk oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuknya, dan norma tidak tertulis.

Menurut Jimly Asshiddiqie, norma atau kaidah hukum dapat dibedakan antara:⁸³

- (a) “Norma atau kaidah hukum yang bersifat imperatif atau *dwingendrecht*” (hukum yang memaksa), “norma atau kaidah hukum yang bersifat fakultatif” (yang meliputi norma atau kaidah hukum yang mengatur atau *regelendrecht*, dan norma hukum yang menambah atau *aanvullendrecht*), dan “norma atau kaidah hukum

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan 2, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 1.

⁸² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998), hlm. 6.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 2.

yang bersifat campuran” (sekaligus bersifat memaksa atau *dwingende*, dan mengatur atau *regelende*);

- (b) “Norma atau kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak” (*general and abstract norms*) yaitu norma atau kaidah hukum yang ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa mengkaitkannya dengan subjek yang konkret (pihak atau individu tertentu) atau berlaku bagi setiap orang, dan “norma atau kaidah hukum yang bersifat konkret dan individual” (*concrete and individual norms*) yaitu norma atau kaidah hukum yang ditujukan kepada orang tertentu.

Hukum adalah “seperangkat norma tentang apa yang benar dan apa yang salah, yang dibuat dan diakui eksistensinya oleh pemerintah, yang dituangkan baik sebagai aturan tertulis (peraturan) atau yang tidak tertulis, yang mengikat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya secara keseluruhan, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan itu”.⁸⁴ Hukum mempunyai fungsi untuk melindungi kepentingan manusia. Oleh karenanya maka tujuan pokok hukum adalah “menciptakan ketertiban dan keseimbangan” agar kepentingan manusia terlindungi.⁸⁵ Berkaitan dengan perlindungan terhadap kepentingan manusia ini, Gustav Radbruch mengatakan bahwa di dalam hukum terkandung “Tiga Nilai Dasar” yaitu kepastian, keadilan, dan kebergunaan atau kemanfaatan.⁸⁶ Tugas norma atau kaidah hukum adalah mewujudkan ketiga nilai dasar tersebut agar tercipta kedamaian hidup. Oleh karenanya setiap norma atau kaidah hukum harus menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), nilai keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*), dan nilai kebergunaan atau kemanfaatan (*rechtsbillijkheid*).⁸⁷

Sesuai dengan konsep *Three Elements of Legal System* dari Lawrence M. Friedman, hukum adalah sebuah sistem yang terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu: *legal structure* (struktur hukum), *legal substance* (substansi hukum), dan *legal culture* (budaya hukum). Menurut Friedman, “*the structure of a system is its skeletal framework, it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds ...*”⁸⁸ (Struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan Batasan

⁸⁴ Achmad Ali, *Menguak Realitas Hukum*, Edisi Pertama Cetakan 1, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 2.

⁸⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Edisi Keempat Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1999), hlm. 71.

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 20-21.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 3.

⁸⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*. (New York: Russel Sage Foundation, 1975), p. 14.

terhadap keseluruhan),⁸⁹ “*The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have*”.⁹⁰ (Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu, atau produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum, yang mencakup hukum tertulis dan hukum tidak tertulis),⁹¹ dan “*legal culture is system their beliefs, values, ideas, and expectations*” atau “*legal culture refers, then, to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces toward and away from the law and in particular ways*”⁹² (Kultur hukum adalah “sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya”, atau “suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan”).⁹³ Hukum adalah satu sistem yang utuh karena efektif atau tidaknya suatu produk hukum atau peraturan perundang-undangan tidak hanya tergantung pada substansi hukumnya saja (peraturan perundang-undangan itu sendiri) melainkan juga sangat tergantung pada struktur hukum (yang meliputi lembaga pembentuk hukum, lembaga pelaksanaan hukum, dan lembaga penegak hukum), dan kultur hukum (cara berpikir, cara bertindak, opini, dan kebiasaan baik dari warga masyarakat maupun dari aparat pelaksana dan penegak hukum).

Secara teoretik, terhadap norma atau kaidah hukum dapat dilakukan kontrol atau pengawasan norma hukum (*legal norm control mechanism*) berupa:⁹⁴

a. Pengawasan atau pengendalian politik

Kontrol politik terhadap norma atau kaidah hukum dilakukan oleh lembaga politik seperti lembaga perwakilan rakyat atau parlemen melalui mekanisme *legislative control* atau *legislative review*.

b. Pengawasan atau pengendalian administratif

Kontrol administratif dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi *bestuur* di bidang eksekutif.

c. Pengawasan atau pengendalian hukum (*judicial*)

⁸⁹ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Indonesia (Penyebabnya dan Solusinya)*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 8.

⁹⁰ Lawrence M. Friedman, *The Legal System ...*, *Op.Cit.*, p. 14.

⁹¹ Achmad Ali, *Keterpurukan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 8-9.

⁹² Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York-London: W.W. Norton & Company, 1998), p. 20

⁹³ Achmad Ali, *Keterpurukan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 9.

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal ...*, *Op.Cit.*, hlm. 4-6.

Kontrol hukum dilakukan oleh pengadilan, dan disebut *legal control, judicial control* atau *judicial review*.

4.1.2. Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam hukum dikenal beberapa macam bentuk penguasaan norma hukum yaitu: “(1) *Regeling* (keputusan yang bersifat mengatur); (2) *Beschikking* (keputusan yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif); (3) *Vonnis* (keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan); dan (4) *Beleidsregel* atau aturan kebijakan (*policy rules*) yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai peraturan tetapi isinya bersifat mengatur (seperti petunjuk pelaksanaan, surat edaran, dan instruksi)”.⁹⁵ *Regeling* (keputusan yang bersifat mengatur) yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda adalah *Regerings Reglement* 1854 (RR 1854), yang kemudian diganti dengan *Indische Staatsregeling* (IS). IS mengenal 4 (empat) jenis peraturan perundang-undangan yaitu: (1) *Wet* (dibuat oleh Ratu dan Parlemen Belanda); (2) *Algemene Maatregel van Bestuur/AMVB* (peraturan umum yang berbentuk Keputusan Raja/Ratu, dan dibuat oleh Raja/Ratu dengan Menteri Urusan Jajahan/Menteri Luar Negeri); (3) *Ordonantie* (yang dibuat oleh *Gouverneur General* dengan persetujuan *Volksraad*); dan (4) *Regeringsverordening* atau Peraturan Pemerintah (yang dibuat oleh *Gouverneur General* untuk melaksanakan *Wet, AMVB, dan/atau Ordonantie*).⁹⁶

Setelah Indonesia merdeka, jenis peraturan perundang-undangan menurut UUD 1945 adalah Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dan Peraturan Pemerintah (PP). Dengan “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat” ditentukan bahwa jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat adalah UU/Perppu, PP, dan Peraturan Menteri (Permen).⁹⁷

Dengan mengingat kebutuhan akan peraturan perundang-undangan yang lebih operasional, dengan “Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959”, Presiden mengajukan permintaan kepada DPR supaya bisa mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang tidak diatur dalam UUD 1945 yaitu: (1) Penetapan

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 209.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 210-211.

⁹⁷ Lihat: Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum ..., Op.Cit.*, hlm. 35.

Presiden/Penpres (untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang 5 Juli 1959); (2) Peraturan Presiden/Perpres (yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dan yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penpres); (3) Keputusan Presiden/Keppres (yang dimaksudkan untuk pengangkatan-pengangkatan dalam jabatan); dan (4) Peraturan Menteri/Permen, dan Keputusan Menteri/Kepmen (yang dikeluarkan oleh kementerian/departemen untuk mengatur segala hal yang diperlukan di bidang masing-masing, dan untuk pengangkatan jabatan di lingkungan masing-masing).⁹⁸

Dalam Sidang Istimewa MPRS Tahun 1966, MPRS menerbitkan “Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia” yang mengatur bentuk/jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia yaitu sebagai berikut:

UUD RI 1945
Ketetapan MPRS⁹⁹
Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Keputusan Presiden
Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya:
- Peraturan Menteri,
- Instruksi Menteri dan lain-lain.

Selanjutnya pada Sidang Umum MPR Tahun 2000 terbit “Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia”. Menurut Ketetapan MPR ini, bentuk/jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia diubah menjadi:

UUD 1945
Ketetapan MPR
Undang-Undang
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok ..., Op.Cit.*, hlm. 213.

Untuk mengatur peraturan perundang-undangan yang materinya tumpang tindih, dan kekacauan tata urutan/hierarki peraturan perundang-undangan sebagai akibat kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menerbitkan “Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara Di Luar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945”, yang menugaskan kepada Pemerintah dan DPR untuk meninjau kembali semua produk hukum yang berbentuk Penpres, Perpres, UU, dan Perppu.

⁹⁹ Terhadap produk hukum berupa Ketetapan MPRS ini kemudian berdasarkan “Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI” *jo.* “Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan Yang Termaktub Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973” dilakukan peninjauan kembali.

Peraturan Pemerintah
Keputusan Presiden
Peraturan Daerah
- Peraturan Daerah Propinsi
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Peraturan Desa

Pada tahun 2004 terbit Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Pasal 7 ayat (1) dan (2) undang-undang ini, bentuk/jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai berikut:

UUD NRI Tahun 1945
Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
Peraturan Pemerintah
Peraturan Presiden
Peraturan Daerah
- Peraturan Daerah Provinsi
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat

Selain itu, jenis peraturan perundang-undangan lain (seperti peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, BI, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat) diakui keberadaannya, dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰⁰

Bentuk/jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas seiring dengan terbitnya UU PPP¹⁰¹ mengalami perubahan menjadi sebagai berikut:¹⁰²

UUD NRI Tahun 1945
Ketetapan MPR
Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
Peraturan Pemerintah
Peraturan Presiden
Peraturan Daerah Provinsi

¹⁰⁰ Lihat: Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan penjelasannya.

¹⁰¹ UU PPP adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁰² Lihat: Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain itu, menurut Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU PPP, jenis peraturan perundang-undangan lain (yaitu peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat) diakui keberadaannya, dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹⁰³

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa produk hukum berupa “Instruksi Walikota” merupakan produk hukum yang diakui keberadaannya oleh Pasal 8 UU PPP.

4.1.3. Sinkronisasi “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 Padang” dengan UUD NRI Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan Terkait Yang Tingkatannya Lebih Tinggi

Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembelajaran dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat. Sebagai dasar hukum penyelenggaraan pendidikan nasional, Pemerintah telah menerbitkan UU SISDIKNAS. Dengan diterbitkannya UU SISDIKNAS tersebut menunjukkan adanya kepastian akan jaminan pendidikan yang pluralistik, menghormati budaya lokal, dan non diskriminatif. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU SISDIKNAS bahwa “Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta

¹⁰³ Lihat: Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan penjelasannya.

bertanggung jawab”, yang berorientasi pada 4 (empat) hal yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa, memajukan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah bekerja untuk mewujudkan pendidikan yang bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa serta membentuk karakter Indonesia yang berbudaya khas, menghormati kearifan lokal, dan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk menikmati pendidikan yang bermutu tanpa adanya diskriminasi berdasarkan suku, ras, agama, golongan, atau status ekonomi tertentu.¹⁰⁴

Penyelenggaraan pendidikan sebagai instrumen memajukan dan mencerdaskan bangsa dalam konteks Negara Hukum Pancasila haruslah didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, cita hukum dalam Negara Hukum Pancasila akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas-asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi), dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum), serta perilaku hukum.¹⁰⁵ Dengan berasaskan dan berlandaskan pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip Negara Hukum Pancasila serta norma dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut, maka dalam proses pembentukan hukum harus dilandasi dengan nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum, UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas hukum yang berlaku.

Proses pembentukan hukum harus memperhatikan rambu-rambu yang membatasi setiap tahapannya agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan oleh pembentuk hukum. Oleh karenanya, dalam setiap peraturan perundang-undangan terdapat asas-asas yang harus dipatuhi dan ditaati oleh para pembentuknya. Asas dipandang sebagai norma yang bukan peraturan hukum melainkan nilai etis yang terkandung dalam suatu peraturan. Asas hukum menjadi jembatan antara peraturan perundang-undangan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.¹⁰⁶ Dengan demikian dalam proses pembentukan kebijakan atau peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah harus memperhatikan kaidah-kaidah, asas-asas, dan prinsip-prinsip dasar

¹⁰⁴ Anna Triningsih, “Politik Hukum Pendidikan Nasional: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 14, No. 2, Tahun 2017), hlm. 339.

¹⁰⁵ Yuli Asmara Triputra, “Implementasi Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia Global Ke Dalam Sistem Hukum Nasional yang Berlandaskan Pancasila”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Vol. 24, No 2, Tahun 2017, hlm. 289.

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-8, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm.

pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan). Salah satu asas yang diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, berlaku teori jenjang norma hukum (*stufenbauw theory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky bahwa norma hukum itu berjenjang, berlapis, dan dapat dikelompokkan dalam suatu hierarki di mana norma hukum yang lebih rendah bersumber dan berdasar norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi menjadi dasar dan sumber bagi hukum yang bawah, demikian seterusnya sampai pada norma tertinggi yang disebut norma dasar.¹⁰⁷

Untuk mengetahui sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait dengan Instruksi Walikota Padang tersebut perlu diuraikan terlebih dahulu konsensus politik hukum bernegara yang ditetapkan dalam norma dasar (*staatsfundamentalnorm*) yang dalam hal ini ialah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki sifat normatif dan konstitutif. Pancasila bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat yang mendasari setiap hukum positif dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai.¹⁰⁸ Dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah jelas dicantumkan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan negara ialah mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karenanya dalam rangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan negara tersebut maka dalam setiap kebijakan negara (penyelenggaraan pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa) harus sesuai dengan cita hukum dalam Pancasila yakni menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama. Dengan prinsip yang demikian maka dalam penyelenggaraan pendidikan harus dibangun suatu sistem atau politik hukum nasional yang bertujuan untuk mewujudkan toleransi yang berkeadaban.¹⁰⁹ Bersumber dari cita hukum (*rechtsidee*) bernegara tersebut kemudian dituangkan dalam beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945, di antaranya:

Pasal 28C ayat (1):

“Setiap orang berhak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan

¹⁰⁷ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 21.

¹⁰⁸ Arief Hidayat, “Negara Hukum Berwatak Pancasila”, *Makalah*, Disampaikan dalam kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Guru Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Berprestasi Tingkat Nasional", 14 November 2019. Jakarta: Hotel Grand Sahid, hlm. 3.

¹⁰⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta, LP3ES, 2006), hlm. 19. Lihat juga Arief Hidayat, *Ibid.*, hlm. 6.

dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Pasal 28E ayat (1):

“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 kembali”.

Pasal 31 ayat (2):

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

Sebagai pelaksanaan atas amanat konstitusi tersebut, pemerintah menetapkan UU SISDIKNAS dimana dalam Pasal 4 ditetapkan bahwa prinsip penyelenggaraan pendidikan meliputi:

- a) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa;
- b) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna;
- c) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat;
- d) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran;
- e) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat;
- f) Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Lebih lanjut, peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara dan pengelola sistem pendidikan nasional berdasarkan Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 50 UU SISDIKNAS, memiliki hak dan kewajiban sebagai berikut:

- 1) Mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi;
- 3) Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun;
- 4) Menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional; dan
- 5) Melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan.

Dalam hubungannya dengan pembagian tugas dan wewenang antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pendidikan juga harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (termasuk kebudayaan dan kearifan lokal) sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 12 dan Pasal 13 UU Pemerintahan Daerah berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kewajiban penggunaan jilbab bagi siswi di sekolah berdasarkan ketentuan Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut merupakan salah satu bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan atau peraturan tersebut dilandasi oleh semangat dari pemerintah daerah untuk tetap menjaga kebudayaan dan kearifan lokal yang sudah secara turun temurun diwariskan dari generasi ke generasi bahkan nilai-nilai atau prinsip “*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*” (adat bersendi syariat dan syariat bersendi kitab Allah) telah menjadi budaya yang mengakar dalam kehidupan masyarakat di kota Padang, dan sebagai pembiasaan atau pembudayaan yang dilakukan sejak tahap pendidikan dasar dan menengah. Instruksi Walikota Padang dengan tujuan untuk mempertahankan nilai-nilai adat yang berlaku dalam masyarakat pada nyatanya sejalan dengan perlindungan dan pengakuan terhadap eksistensi dan kedudukan masyarakat adat dengan segala nilai yang dianut menjadi hal

yang diakui dihormati oleh negara sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, diatur dalam undang-undang”, dan “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Selanjutnya apabila norma dalam Instruksi Walikota Padang tersebut sebagai bagian dalam penyelenggaraan pendidikan maka perlu ditinjau pula kaitannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (“PP Penyelenggaraan Pendidikan”). Dalam ketentuan Pasal 5 PP Penyelenggaraan Pendidikan ditegaskan bahwa “Menteri bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional serta merumuskan dan/atau menetapkan kebijakan nasional pendidikan”. Lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a ditegaskan bahwa kebijakan nasional tersebut mencakup pelaksanaan strategi pembangunan nasional yang meliputi pelaksanaan pendidikan agama serta akhlak mulia. Sementara itu, Pasal 6 ayat (3) menegaskan bahwa kebijakan nasional pendidikan tersebut menjadi pedoman bagi Kementerian, Kementerian Agama, Kementerian lain yang menyelenggarakan satuan pendidikan, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, penyelenggara pendidikan, satuan pendidikan, Komite Sekolah dan sejenisnya, peserta didik, orang tua/wali peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, serta masyarakat. Secara simultan bahwa pengaturan dalam Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut telah sejalan dan sesuai dengan pedoman yang ada di dalam PP Penyelenggaraan Pendidikan khususnya dalam rangka penguatan dan pelaksanaan pendidikan agama dan akhlak mulia.

Sementara itu, secara lebih teknis aturan mengenai pakaian seragam sekolah juga telah diatur dalam Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 dapat diketahui bahwa tujuan penetapan pakaian seragam sekolah antara lain adalah untuk menanamkan dan menumbuhkan rasa nasionalisme, kebersamaan, serta memperkuat persaudaraan sehingga dapat menumbuhkan semangat kesatuan dan

persatuan di kalangan peserta didik. Adapun jenis pakaian yang seragam yang diatur dalam Pasal 3 Permendikbud tersebut terdiri dari: (1) Pakaian Seragam nasional; (2) Pakaian Seragam Kepramukaan; dan (3) Pakaian Seragam Khas Sekolah. Penggunaan pakaian seragam nasional telah ditetapkan dalam lampiran Permendikbud tersebut, bagi siswa laki-laki dan perempuan, maupun bagi siswa secara umum dan yang muslimah. Penggunaan pakaian seragam kepramukaan ditetapkan dengan mengacu pada ketentuan peraturan Kwartir Nasional Gerakan Pramuka. Sementara itu, tentang Pakaian Seragam Khas Sekolah diatur oleh masing-masing sekolah dengan tetap memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya masing-masing. Dari ketentuan yang ada dan diatur dalam Permendikbud tersebut jelas bahwa aturan mengenai pakaian seragam dan Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut nyatanya tidaklah bertentangan dengan Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 yang mensyaratkan bahwa dalam menetapkan pakaian seragam harus memperhatikan hak asasi, untuk menganut agama dan kepercayaan dan mengekspresikannya secara bebas dan merdeka. Apabila dicermati kembali norma yang ada dapat kita lihat bahwa Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 telah sejalan dengan Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 karena pengaturan mengenai pakaian muslimah hanya ditujukan bagi siswi yang beragama Islam saja sementara bagi siswi yang non-Muslim dapat menyesuaikan dengan pedoman pakaian seragam yang ada pada Permendikbud tersebut.

Dengan menggunakan penafsiran secara teleologis (tujuan pembentukannya), penerbitan Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 memiliki tujuan yang baik. Akan tetapi, permasalahan timbul akibat tidak disertai dengan implementasi yang baik. Hal ini disebabkan adanya klausa “menyesuaikan” bagi siswa yang beragama non-Muslim yang terdapat di dalam Instruksi Walikota Padang tersebut yang rentan untuk disalahartikan karena norma yang tidak jelas, kabur, dan tidak tegas. Wakil Direktur LBH Padang menyatakan aturan tersebut bermasalah karena kata “menyesuaikan” dapat diartikan sebagai “keharusan”.¹¹⁰ Hal ini kemudian rentan ditafsirkan oleh sekolah atau satuan pendidikan sebagai pedoman yang harus dilaksanakan untuk menganjurkan, mewajibkan, dan/atau memaksa, menciptakan kondisi lingkungan atau suasana belajar yang tidak nyaman bagi siswi yang tidak menggunakan jilbab/penutup kepala, teguran atau sanksi dalam bentuk apapun,

¹¹⁰ Devy Erniss dan Andika Destika Khagen, *Loc. Cit.*

bahkan hingga terang-terangan membentuk peraturan sekolah yang secara jelas memuat kewajiban untuk menggunakan jilbab/penutup kepala termasuk bagi siswi yang beragama non-Muslim tersebut. Kondisi yang demikian tidak sesuai dengan semangat perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 60 ayat (1) UU HAM, bahwa: “Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya”.

Terhadap fenomena yang demikian, menurut J.J. Bruggink terdapat 3 (tiga) faktor yang dapat mempengaruhi keberlakuan dari suatu perangkat hukum, yang meliputi:

- a. Keberlakuan faktual atau empiris, yaitu perilaku sebenarnya dari masyarakat termasuk aparat penegak hukum untuk mematuhi, menegakkan, dan menerapkan suatu hukum atau tidak;
- b. Keberlakuan secara normatif atau formal, yaitu keberlakuan hukum yang didasarkan pada eksistensi peraturan dalam sistem aturan atau hierarki peraturan perundang-undangan;
- c. Keberlakuan secara evaluatif, yaitu keberlakuan hukum dilihat dari segi isinya, dipandang benar, bernilai, atau penting terhadap perilaku sosial masyarakat.¹¹¹

Dengan memperhatikan ketiga faktor tersebut dapat ditemukan korelasi dan kausalitas yang menyebabkan fenomena kewajiban penggunaan jilbab/penutup kepala bagi siswi non-Muslim. Apabila dilihat dari aspek keberlakuan secara normatif atau formal, dan secara evaluatif sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut secara isi atau substansinya merupakan cerminan dari keinginan masyarakat untuk mempertahankan budaya dan kearifan lokalsedangkan dari sisi eksistensi peraturan jelas bahwa Kepala Daerah merupakan lembaga yang berwenang membentuk peraturan sebagaimana diatur dengan UU PPP, yaitu:

Pasal 8 ayat (1):

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan

¹¹¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Teori Hukum)*. Cetakan ke-3. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 147.

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Pasal 8 ayat (2):

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Dari dua ketentuan tersebut maka, Walikota Padang dalam hal ini selaku kepala daerah memiliki wewenang untuk membentuk suatu kebijakan atau peraturan dalam rangka melaksanakan tugas menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sementara secara hierarki peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Instruksi Walikota Padang tidaklah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari berbagai peraturan yang telah diuraikan dapat diketahui bahwa Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 sudah sesuai (sinkron) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi, permasalahan timbul adalah hal keberlakuan secara faktual atau empiris di mana pelaksana hukumnya yang tidak secara konsisten dan konsekuen melaksanakan hukum atau dalam hal ini terdapat kesalahan tafsir atas hukum yang berlaku. Bersumber dari permasalahan tersebut, bahwa untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh suatu peraturan perundang-undangan maka yang perlu diperhatikan adalah rumusan peraturan perundang-undangan harus diterima oleh masyarakat dan menjadi tujuan bersama masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan, harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dan harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat.¹¹² Untuk mencapai tujuan tersebut maka proses pembentukan hukum khususnya pembentukan peraturan baik di tingkat pusat maupun di daerah harus melalui tahapan sinkronisasi dan harmonisasi hukum, baik secara vertikal maupun horizontal secara terus menerus dilakukan karena disebabkan dinamika hukum atas dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan baru yang dapat menyebabkan adanya disharmoni dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi penting dilakukan karena peraturan perundang-undangan sebagai esensi dari

¹¹² Ari Yohan Wambrau, “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Supiori Provinsi Papua”, Skripsi, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013), hal. 33.

negara hukum berfungsi untuk membatasi kekuasaan penguasa, menjamin hak asasi warga negara, dan instrumen penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi rakyat Indonesia. Dalam uraian yang demikian bahwa antara Instruksi Walikota Padang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah memiliki korespondensi, koherensi, dan konsistensi baik secara formil maupun materiil. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 yang menjadi bagian dari satu kesatuan sistem hukum nasional telah harmonis dan sinkron dalam aspek pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹³

Dalam pembentukan hukum selain berdasarkan pada nilai-nilai sebagaimana disebutkan sebelumnya juga memerlukan pengawasan untuk menjamin keseragaman antara tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu dan adanya pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan tujuan keseragaman hukum, merupakan salah satu konsekuensi logis dari dianutnya negara hukum.¹¹⁴ Dalam pengawasan terhadap peraturan yang ditetapkan oleh pemerintahan otonom, dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

- a. Melalui proses *executive review* dengan pengujian oleh instansi pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya secara hierarki. Mekanisme ini diatur dalam Pasal 245 *jo.* Pasal 251 UU Pemda yang kemudian terhadap Pasal 251 telah dibatalkan keberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- b. Melalui proses *judicial review* dengan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dinilai bertentangan dengan suatu undang-undang atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung *jo.* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 9 ayat (2) UU PPP.

¹¹³ Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*. Vol. 16, No. 1, Tahun 2019, hlm. 35.

¹¹⁴ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 140.

Oleh karenanya, berdasarkan pembahasan dan analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang ada secara hierarki dapat diketahui bahwa Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 pada nyatanya telah sinkron dan harmonis dengan UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan terkait yang ada. Akan tetapi, dalam implementasinya memang terdapat fenomena adanya sekolah yang mewajibkan penggunaan pakaian muslim/jilbab/penutup kepala kepada siswi non-muslim yang mana hal tersebut bertentangan dengan UU SISDIKNAS, UU HAM, Permendikbud tentang Pakaian Seragam. Diskriminasi yang terjadi pada tataran implementasi disebabkan adanya perbedaan tafsir oleh sekolah terhadap frasa “menyesuaikan” dalam Instruksi Walikota Padang tersebut sebagai suatu kewajiban dan harus ditegakkan kepada seluruh siswa.

4.2. Kewajiban Penggunaan Pakaian Seragam Muslimah bagi Siswi di Sekolah dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Berlandaskan Konstitusi

Hak untuk memperoleh pendidikan yang layak dan berkualitas bagi siswa merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM) yang dilindungi oleh konstitusi. Menurut Miriam Budiardjo, HAM merupakan hak-hak yang dimiliki oleh manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran dan kehadirannya dalam hidup masyarakat. Hak ini ada pada manusia tanpa membedakan bangsa, ras, agama, golongan, jenis kelamin, karena itu bersifat asasi dan universal. Dasar dari semua hak asasi adalah bahwa semua orang harus memperoleh kesempatan berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya.¹¹⁵ Sementara C.S.T. Kansil menjelaskan bahwa HAM merupakan hak mutlak yang memberikan wewenang kepada seseorang atau individu untuk melakukan sesuatu perbuatan, hak mana dapat dipertahankan siapapun juga. Sebaliknya setiap orang harus menghormati hak tersebut.¹¹⁶ Dengan demikian Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat (inheren) pada individu yang bersifat mutlak.

Oleh karena penting adanya penghargaan pada hak asasi anak untuk memperoleh pendidikan sebagai generasi penerus bangsa. Pada pendiri bangsa (*the founding fathers*) telah menetapkan bentuk hukum dalam upaya perlindungan hak asasi dalam rangka mencerdaskan

¹¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1985), hal.120.

¹¹⁶ Bambang Heru Supriyanto, “Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Positif di Indonesia”, *Jurnal Al-Azhar Indonesia*, Vol. 2. No.3, Tahun 2014, hal. 155.

kehidupan bangsa yang dirumuskan dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan kefilosofan dan tujuan atau cita hukum bernegara (*rechtsidee*). Tujuan bernegara dalam Alinea ke-4 UUD NRI Tahun 1945 adalah bahwa:¹¹⁷

“Pembentukan ‘pemerintah negara Indonesia’ dimaksudkan untuk ‘.... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dunia, dan keadilan sosial....’. yang hendak mewujudkan kesejahteraan lahir batin berlandaskan nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan semangat kerakyatan”.

Tujuan bernegara tersebut dalam hal ini mengisyaratkan 2 (dua) hal penting yaitu bahwa pendidikan merupakan hak asasi anak sebagai generasi penerus bangsa yang perlu diberikan perlindungan, dan negara berkewajiban menyediakan pendidikan yang berkualitas bagi upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk itu, negara menetapkan UU Sisdiknas. Undang-undang ini dibentuk berdasarkan Norma hak asasi yang terkandung dalam konstitusi yang berperan sebagai norma pengarah dan pemandu bagi hukum positif untuk mencapai cita-cita perlindungan HAM. Oleh karenanya penyelenggaraan pendidikan nasional dilandaskan pada nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang berasaskan Ketuhanan (religiusitas), Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan atau Kesejahteraan. Oleh karena itu, dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU Sisdiknas ditetapkan bahwa tujuan pendidikan nasional ialah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis, bertanggung jawab, dan tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.

Penyelenggaraan pendidikan yang baik dan tidak diskriminatif tidak dapat dilepaskan dari pengaturan norma dalam konstitusi, di antaranya Pasal 27 ayat (1), 28B ayat (2), 28C ayat (3), 28E ayat (1), (2), dan (3), 28I ayat (2) dan (5), Pasal 29 ayat (1) serta Pasal 31 ayat (1) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Jaminan terhadap hak atas pendidikan sebagai hak asasi manusia ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan tingkat pembangunan manusia Indonesia dalam menghadapi perkembangan dan kemajuan jaman. Pasal 60 ayat (1) UU HAM menegaskan bahwa hak asasi manusia setiap orang dalam memperoleh pendidikan dan pengajaran ditujukan untuk mengembangkan pribadi seseorang sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat

¹¹⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hal. 46.

kecerdasannya. Oleh karenanya kemudian dalam Pasal 1 Angka 1 UU Sisdiknas, Pendidikan diartikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Dalam rumusan yang demikian, peran pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan ada 2 (dua), yaitu (1) menciptakan suasana belajar; dan (2) merancang proses pembelajaran.

Praktik yang terjadi terhadap siswa dalam penggunaan pakaian seragam yang dalam hal ini berupa kewajiban untuk menggunakan pakaian muslimah (jilbab/kerudung) bagi siswi non-Muslim pada nyatanya yang dilakukan dalam bentuk peraturan atau tindakan yang dilakukan oleh sekolah atau pendidik dan tenaga pendidik. Kondisi tersebut tidak sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pendidikan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa sebagaimana ditetapkan dalam UU Sisdiknas. Ketentuan tersebut perlu dihubungkan dengan Pasal 60 ayat (1) UU HAM di mana dinyatakan bahwa “Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya”. Oleh karena itu dengan adanya praktik-praktik diskriminatif yang demikian, kepada siswa siswi diperlukan adanya perlindungan agar dapat memperoleh pendidikan yang layak dan berkualitas.

Perlindungan tersebut dalam konsep negara hukum sebagai mana termaktub di dalam UUD NRI Tahun 1945, menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa untuk mempertahankan dan melindungi HAM itu adalah menjadikan HAM tersebut sebagai bagian dari hukum nasional.¹¹⁸ Gagasan negara hukum yang demokratis tempat di mana HAM diakui, dihormati dan dilindungi harus terus hidup dan membara secara nyata pada nilai-nilai konstitusi yang berlaku di Indonesia.¹¹⁹ Penggunaan pakaian seragam dengan kekhasan agama tertentu (berupa jilbab atau kerudung), bersifat sangat sensitif karena tidak dapat dilepaskan dari budaya dan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai religiusitas. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa negara bukan hanya merupakan bangunan hukum, politik dan sosial, melainkan juga kultural.

¹¹⁸ I Gede Yuliartha, “Lembaga Praperadilan Dalam Perspektif Kini dan Masa Mendatang Dalam Hubungannya Dengan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Law Reform*, Vol.5, No.1, Tahun 2009, hal. 24.

¹¹⁹ Bobi Aswandi dan Kholis Roisah, “Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (HAM)”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2019, hal. 129.

Oleh sebab itu, watak- watak kultural suatu negara juga harus diamati. Di sisi lain, suatu negara hukum juga “dituntut” untuk menampilkan wajah kulturalnya. Indonesia adalah negara hukum dengan karakteristik yang khas yaitu Negara Hukum Pancasila.

Penyelenggaraan pendidikan sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia harus diupayakan sebagai suatu kewajiban negara. Pentingnya perlindungan hak asasi anak untuk memperoleh pendidikan telah dijamin dalam berbagai dokumen nasional dan internasional. Hal tersebut bisa dilihat dalam *Article 26 (2) Declaration of Human Rights* yang menyatakan bahwa:

“Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace”.

(Pendidikan harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk mempertebal penghargaan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar. Pendidikan harus menggalakkan saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok ras maupun agama, serta harus memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian).

Selain itu, pengakuan hak atas pendidikan sebagai hak asasi manusia juga ditegaskan dalam *Article 13 (1) International Covenant on Economic, Social, dan Cultural Rights* yang menyatakan bahwa:

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace”.

(Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka setuju bahwa pendidikan harus diarahkan pada pengembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran atas harkat dan martabatnya dan harus memperkuat penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus membuat semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, memajukan rasa saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa dan ras, kelompok etnik atau agama, dan memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian).

Sementara itu, secara nasional perlindungan hak anak akan pendidikan telah diatur dalam konstitusi, di antaranya:

Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

“Setiap orang ..., berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, ... demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

“Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”.

Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Pasal 31 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

Kewajiban negara untuk menyelenggarakan pendidikan meliputi upaya untuk menciptakan suasana belajar dan mewujudkan proses pembelajaran yang kondusif, aktif, dan inovatif. Akan tetapi, dengan adanya fenomena kewajiban penggunaan pakaian seragam muslimah bagi siswi non-muslim pada nyatanya telah menciderai semangat konstitusi untuk menyelenggarakan lingkungan dan proses pembelajaran yang kondusif dan produktif bagi tumbuh kembang anak dalam rangka memaksimalkan potensi dan bakatnya.

Selain itu, meskipun sekolah memiliki peran penting untuk menanamkan nilai-nilai keagamaan pada siswa-siswi termasuk menggunakan jilbab atau kerudung akan tetapi pelaksanaannya harus memperhatikan nilai-nilai keberagaman agama, etnis, budaya, ras, dan kemajemukan bangsa Indonesia. Hal ini sejalan dengan cita hukum negara Indonesia bersumber dari Pancasila yang merupakan *philosophische grondslag* sebagai dasar negara. Konsekuensinya ialah segala aktivitas pembuat hukum harus diarahkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang sarat akan nilai budaya dan nilai-nilai kearifan lokal yang melekat di dalamnya. Substansi yang terkandung dalam Pancasila sangat ideal dan komprehensif sehingga berkontribusi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara guna

mewujudkan negara hukum yang mengedepankan nilai-nilai luhur Pancasila.¹²⁰ Oemar Seno Adji menyebutkan negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap kebebasan beragama sebagai pengakuan terhadap HAM. Namun demikian kebebasan yang dimaksud merupakan kebebasan dalam arti positif, di mana tidak ada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia. Ciri-ciri Negara Hukum Pancasila lainnya yaitu hubungan yang erat antara agama dan negara, bertumpu kepada kebebasan beragama dalam arti positif, ateisme tidak dibenarkan, komunisme dilarang, asas kekeluargaan dan kerukunan.¹²¹

Kondisi diskriminatif berupa kewajiban atau pemaksaan untuk menggunakan pakaian muslimah bagi siswi non-Muslim di sekolah sejatinya diperlukan perlindungan HAM terhadap anak khususnya perlindungan hukum terkait jaminan hak anak atas kelangsungan hidup. Hak ini diatur secara khusus dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur tentang hak setiap orang untuk hidup (setiap orang berarti juga termasuk anak, karena anak juga merupakan orang). Hal itu menandakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberikan perhatian khusus terhadap anak. Sebab, anak merupakan salah satu kelompok yang sangat rentan menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia.¹²² Anak dalam mengenyam pendidikan tidak boleh diperlakukan secara diskriminatif berupa kewajiban untuk menggunakan seragam muslimah bagi siswi non-Muslim. Padmo Wahjono telah mengemukakan, pelanggaran HAM dapat berupa melanggar dalam arti meniadakan sama sekali, dan melanggar dalam arti kurang memadai memberikan fasilitas atau menghambat untuk pelaksanaan hak asasi dengan baik.¹²³

Perlakuan diskriminasi tersebut, secara normatif merupakan penolakan atas hak-hak dasar dan kebebasan dasar yang selanjutnya disebut sebagai HAM yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa dan tidak dapat diingkari. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 butir 3 UU HAM bahwa diskriminasi adalah “Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan,

¹²⁰ Janpatar Simamora, “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14, No. 3, Tahun 2014, hal. 558.

¹²¹ I Made Hendra Wijaya, “Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila”, *Jurnal Advokasi*, Vol. 5, No. 2, Tahun 2015.

¹²² Saldi Isra, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 3, Tahun 2014, hal. 412.

¹²³ Nicken Sarwo Rini, “Analisis Implementasi Prinsip Non-Diskriminasi Dalam Peraturan Daerah di Bidang Pendidikan dan Kesehatan”, *Jurnal HAM*, Vol. 9, No. 1, Tahun 2018, hal. 26.

status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan sosial lainnya”. Hal tersebut menjadi kewajiban yang perlu diemban oleh negara sebagaimana amanat dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya berkaitan dengan penggunaan pakaian seragam sekolah harus memperhatikan prinsip kesetaraan, dan non diskriminasi (*non-discrimination*) menjadi sangat penting dalam hak asasi manusia.¹²⁴ Secara regulasi prinsip kesetaraan dan non diskriminasi ini tertuang dalam beberapa instrumen, baik yang levelnya internasional dan nasional di antaranya Prinsip non-Diskriminasi dalam Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Pasal 2 ayat (2) menegaskan bahwa:

”Negara-negara pihak dalam kovenan ini berjanji untuk menjamin bahwa hak-hak yang tercantum dalam kovenan ini akan diberlakukan tanpa adanya pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, keturunan atau status lain.”

Selain itu pada *International Covenant Civil and Politic Rights* (ICCPR) Pasal 2 ayat 1 menyatakan:

”Setiap negara pihak pada kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak yang diakui dalam kovenan ini bagi semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdiksinya, tanpa pembedaan jenis apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asalusul kebangsaan atau sosial, hak milik, status kelahiran atau status lainnya.”

Sementara Pasal 26 menyatakan:

”Semua orang berkedudukan sama di depan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun atas perlindungan hukum yang sama. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya”.

¹²⁴ Yogi Zul Fadhli, “Kedudukan Kelompok Minoritas Dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 2, Tahun 2014, hal. 359.

Perlakuan diskriminatif pada siswi non-Muslim untuk menggunakan pakaian seragam muslimah perlu diberikan perlindungan melalui proses penegakan hukum agar tuntutan pemenuhan rasa keadilan masyarakat dapat direalisasikan. Menurut Satya Arinanto, di satu sisi masyarakat menghendaki terealisasikannya rasa keadilan masyarakat, namun dalam realitanya ukuran rasa keadilan masyarakat itu tidak jelas. Oleh karenanya untuk dapat mewujudkan keadilan maka keadilan dimaksud seharusnya sesuai dengan Teori dari John Rawls yaitu *justice as a fairness* yang memiliki inti sebagai berikut: (a) Memaksimalkan kemerdekaan (Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri); (b) Kesetaraan bagi semua orang (baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam/“*social goods*”); dan (c) Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.¹²⁵ Berdasarkan pada hal-hal tersebut maka Rawls mengemukakan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa ahli yakni: (a) Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*); (b) Prinsip perbedaan (*differences principle*); dan (c) Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).

Keadilan yang hendak diwujudkan ialah keadilan proporsional yang memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi hak, bukannya menyamakan apa yang harus diperlakukan sehingga menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok masyarakat tertentu. Pendapat tersebut nyatanya sejalan pula dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-II/2004, dan 22/PUU-V/2007 terkait dengan keadilan. Dalam kedua putusan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa:

“keadilan itu bukan berarti semua subjek hukum diperlakukan sama tanpa melihat kondisi yang dimiliki oleh setiap pihak masing-masing, keadilan justru harus menerapkan prinsip proporsionalitas, artinya memperlakukan sama terhadap hal-hal yang sama dan memperlakukan berbeda terhadap hal-hal yang memang berbeda.

Perlakuan yang sama dalam realitas akan dimaknai sebagai keadilan, jika diimplementasikan dalam satu formula bahwa yang sama akan diperlakukan sama, sedang yang tidak sama diperlakukan tidak sama. Memperlakukan yang tidak sama secara sama, akan melahirkan ketidakadilan, yang secara jelas bertentangan dengan konstitusi.

Secara normatif, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan menetapkan 2 (dua) bentuk perlindungan dan penegakan hukum dalam mencegah terjadinya bentuk-bentuk

¹²⁵ Hesti Armiwulan, “Diskriminasi Rasial dan Etnis Sebagai Persoalan Hukum dan Hak Asasi Manusia”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 44, No.4, Tahun 2015, hal. 498.

perlakuan diskriminatif terhadap siswa terkait dengan penggunaan seragam, yaitu pengenaan sanksi administratif dan/atau pengenaan sanksi pidana.

- a) Sanksi Administratif diatur dalam Pasal 215 PP Pengelolaan Pendidikan, menegaskan bahwa:

“Satuan pendidikan yang melanggar ketentuan tentang pengelolaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55 ayat (1), Pasal 57 ayat (1), dan Pasal 58 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis, penggabungan, pembekuan, dan/atau penutupan satuan pendidikan oleh Pemerintah atau atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya”.

- b) Sanksi Pidana diatur dalam sejumlah pasal dalam UU Perlindungan Anak sebagai berikut:

- 1) Pasal 54 UU Perlindungan Anak

“Anak di dalam dan di lingkungan satuan pendidikan wajib mendapat perlindungan dari tindakan kekerasan fisik, kekerasan seksual, dan kejahatan lainnya yang dilakukan pendidik, tenaga kependidikan, sesama peserta didik, dan/atau pihak lainnya”.

- 2) Pasal 76A huruf a, dan 77 UU Perlindungan Anak

“Setiap orang dilarang memperlakukan Anak secara diskriminatif yang mengakibatkan anak mengalami kerugian, baik materiil maupun moril sehingga menghambat fungsi sosialnya dan setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76A dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)”.

- 3) Pasal 76G, dan Pasal 82 UU Perlindungan Anak, bahwa:

“Setiap orang dilarang menghalang-halangi Anak untuk menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya dan/atau menggunakan bahasanya sendiri tanpa mengabaikan akses pembangunan Masyarakat dan budaya. Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Bahwa Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 sesuai dengan sistem hierarki peraturan perundang-undangan telah sinkron (memiliki korelasi, koherensi, dan korespondensi) dan harmonis dengan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Permasalahan mengenai diskriminasi berupa kewajiban penggunaan pakaian Muslim bagi siswi non-Muslim terjadi dalam implementasi Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut. Permasalahan pada tataran implementasi tersebut disebabkan adanya perbedaan tafsir oleh sekolah terhadap frasa “menyesuaikan” dalam Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut sebagai suatu kewajiban dan harus ditegakkan kepada seluruh siswa.
- b. Bahwa dalam perspektif HAM, kewajiban berpakaian Muslimah di sekolah bagi siswi non-Muslim bertentangan dengan HAM. Fenomena pemaksaan, kewajiban, atau perlakuan diskriminatif dalam penggunaan pakaian Muslimah (jilbab/kerudung/penutup kepala) telah menciderai nilai-nilai konstitusi yang mengandung tujuan berbangsa dan bernegara yang menjunjung semangat perlindungan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan nilai filosofis penyelenggaraan pendidikan yang bertujuan menciptakan insan generasi masa depan yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis, bertanggung jawab, dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Oleh karena terjadi praktik-praktik diskriminatif tersebut maka perlu dilakukan penegakan hukum secara berkeadilan guna memberikan perlindungan bagi siswa/siswi sekolah untuk memperoleh dan mengikuti proses pendidikan secara aktif, positif, dan kondusif bagi tumbuh kembang anak.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah perlu melakukan pengawasan yang lebih ketat dan seksama pada implementasi suatu peraturan perundang-undangan supaya tidak

terjadi pelanggaran dalam implementasinya yang dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap HAM;

- b. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah perlu membuka berbagai saluran dan media untuk menampung laporan dan aspirasi masyarakat, agar permasalahan yang muncul dalam implementasi suatu peraturan perundang-undangan dapat segera diketahui dan segera diselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

1. Ali, Achmad. *Menguak Realitas Hukum*. Edisi Pertama Cetakan 1. (Jakarta: Kencana, 2008).
2. Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum Indonesia (Penyebabnya dan Solusinya)*. Cetakan Pertama. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002).
3. Ali, Zainudin. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
4. Arifin, Firdaus. *Hak Asasi Manusia: Teori, Perkembangan, dan Peraturan*. (Yogyakarta: Thafa Media, 2019).
5. Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Cetakan 2. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011).
6. Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Cetakan Ke-2. (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008).
7. Ashidiqqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
8. Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia, 1985).
9. Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Hukum Empiris*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).
10. Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. (New York: Russel Sage Foundation, 1969).
11. Gautama, Sudargo. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. (Bandung: Alumni, 1983).
12. H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Cetakan Ke-14. (Jakarta: Rajawali Pres, 2018).
13. Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998).
14. Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. (Jakarta: Sinar Hrapan, 1993).
15. Ishaq, H. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. (Bandung: Alfabeta, 2017).
16. Mamudji, Sri., dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).

17. Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Cetakan Ke-14. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019).
18. MD., Mahfud. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006).
19. Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Edisi Keempat Cetakan Kedua. (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1999).
20. Muchsin, H., dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik (Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Ekonomi di Indonesia)*. Cetakan I. (Malang: Universitas Sunan Giri – Averroes Press, 2002).
21. Nowak, Manfred. *Introduction to The International Human Rights Regime*. (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2003).
22. Pramudya. *Hukum Itu Kepentingan*. Cetakan 1. (Salatiga: Sanggar Mitra Sabda, 2007).
23. Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Cetakan Ke-8. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).
24. Sidharta, B. Arief. *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Teori Hukum)*. Cetakan ke-3. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011).
25. Sidharta, B. Arief. *Refleksi tentang truktur Ilmu Hukum*. (Bandung: Mandar Maju, 2009).
26. Silalahi, Ulber. *Metode Penelitian Sosial*. (Bandung: Refika Aditama, 2012).
27. Sitabuana, Tundjung Herning. *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Konpress, 2020).
28. Sitabuana, Tundjung Herning. *Berhukum di Indonesia*. (Jakarta: Konpress, 2017).
29. Smith, Rhona K.M *Textbook on International Human Rights*. 2nd edition. (New York: Oxford University Press, 2005).
30. Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke-19. (Jakarta: Rajawali Pres, 2019).
31. Sukriono, Didik. *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*. (Malang: Setara Press, 2013).
32. Suryana. *Metodologi Penelitian: Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. (Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2010).

B. Jurnal/Makalah

1. Armiwulan, Hesti. “Diskriminasi Rasial dan Etnis Sebagai Persoalan Hukum dan Hak

- Asasi Manusia”. *Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 44. No.4. Tahun 2015 (498).
2. Aswandi, Bobi dan Kholis Roisah. “Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (HAM)”. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*. Vol. 1. No. 1. Tahun 2019 (129).
 3. Fadhli, Yogi Zul. “Kedudukan Kelompok Minoritas Dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya di Indonesia”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 11. No. 2. Tahun 2014 (359).
 4. Hidayat, Arief. “Negara Hukum Berwatak Pancasila”. *Makalah*. Disampaikan dalam kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Guru Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Berprestasi Tingkat Nasional". 14 November 2019. Jakarta: Hotel Grand Sahid.
 5. Isra, Saldi. “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 11. No. 3. Tahun 2014 (412).
 6. Simamora, Janpatar. “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 14. No. 3. Tahun 2014 (558).
 7. Supriyanto, Bambang Heru. “Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Positif di Indonesia”. *Jurnal Al-Azhar Indonesia*. Vol. 2. No.3. Tahun 2014 (155).
 8. Triningsih, Anna. “Politik Hukum Pendidikan Nasional: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 14, No. 2, Tahun 2017 (340).
 9. Triputra, Yuli Asmara. “Implementasi Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia Global Ke Dalam Sistem Hukum Nasional yang Berlandaskan Pancasila”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Vol. 24. No 2. Tahun 2017 (289).
 10. Widiarto, Aan Eko. “Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 16. No. 1. Tahun 2019 (35).
 11. Wijaya, Made Hendra. “Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila” *Jurnal Advokasi*. Vol. 5. No. 2. Tahun 2015.
 12. Yulikhah, Safitri. “Jilbab Antara Kesalehan dan Fenomena Sosial”. *Jurnal Ilmu Dakwah*. Vol. 36, No. 1, Juni 2016 (99).

C. Internet/Berita

1. Ernis, Devy dan Andika Destika Khagen. “Tudung Paksa di Tanah Minang”. *Dalam Tempo*. Tanggal 7 Maret 2021.
2. Fachri, Febrian. “Mantan Wako Padang: Aturan Siswi Harus Berjilbab Sejak 2005”. *Republika.co.id*. 23 Januari 2021. <https://www.republika.co.id/berita/qndz5j396/mantan-wako-padang-aturan-siswi-harus-berjilbab-sejak-2005part1>. diakses pada 16 Agustus 2021.
3. Kamil, Irfan. “Respons Mendikbud, DPR, dan Komnas HAM soal Siswi Non-Muslim Wajib Berjilbab di Padang”. *dalam Kompas.com*, tanggal 25 Januari 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/25/07561691/respons-mendikbud-dpr-dan-komnas-ham-soal-siswi-non-muslim-wajib-berjilbab?page=all>. diakses pada 7 Agustus 2021.

D. Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Paris. *Universal Declaration of Human Rights. United Nation General Assembly Resolution 217A, 10 December 1948*.
3. Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
4. Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
6. Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
7. Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, dan Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).
8. Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
9. Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
10. Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
11. Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

12. Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.
13. Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
14. Indonesia. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.
15. Indonesia. Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 02/KB/2021, Nomor 025-199 Tahun 2021, Nomor 219 Tahun 2021 tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.
16. Indonesia. 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 Padang.
17. Indonesia. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.
18. Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-II/2004.*
19. Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-V/2007.*

LAMPIRAN 1: SPK



PERJANJIAN PELAKSANAAN PENELITIAN REGULER PERIODE II TAHUN ANGGARAN 2021 NOMOR : 1944-Int-KLPPM/UNTAR/XII/2021

Pada hari ini Jumat tanggal 24 bulan Desember tahun 2021 yang bertanda tangan di bawah ini:

1. Nama : Jap Tji Beng, Ph.D.
Jabatan : Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Alamat : Letjen S. Parman No.1, Tomang, Grogol Petamburan, Jakarta Barat, 11440
selanjutnya disebut **Pihak Pertama**
2. Nama : Dr. Tundjung Hening Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
Jabatan : Dosen Tetap
Fakultas: Hukum
Alamat : Letjen S. Parman No.1, Tomang, Grogol Petamburan, Jakarta Barat, 11440

Bertindak untuk diri sendiri dan atas nama anggota pelaksana penelitian :

Nama : Tatang Ruchimat, SH. MH.
Jabatan : Dosen Tetap

Serta atas nama asisten pelaksanaan penelitian :

1. Nama (NIM) : Dixon Sanjaya (205180023)
Fakultas : Hukum

selanjutnya disebut **Pihak Kedua**

Pasal 1

- (1). **Pihak Pertama** menugaskan **Pihak Kedua** untuk melaksanakan Penelitian atas nama Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Tarumanagara dengan judul **“Analisis Yuridis Kewajiban Berpakaian Muslimah bagi Siswi Non-Muslim di Sekolah di Kota Padang (Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia).”**
- (2). Biaya pelaksanaan penelitian sebagaimana dimaksud ayat (1) di atas dibebankan kepada **Pihak Pertama** melalui anggaran Universitas Tarumanagara.
- (3). Besaran biaya pelaksanaan yang diberikan kepada **Pihak Kedua** sebesar Rp. 15.000.000 (lima belas juta rupiah), diberikan dalam 2 (dua) tahap masing-masing sebesar 50%
- (4). Pencairan biaya pelaksanaan Tahap I akan diberikan setelah penandatanganan Perjanjian Pelaksanaan Penelitian.
- (5). Pencairan biaya pelaksanaan Tahap II akan diberikan setelah **Pihak Kedua** melaksanakan penelitian, mengumpulkan :
 - a. *Hard copy* berupa laporan akhir sebanyak 5 (lima) eksemplar, *logbook 1* (satu) eksemplar, laporan pertanggungjawaban keuangan sebanyak 1 (satu) eksemplar, luaran penelitian; dan
 - b. Softcopy laporan akhir, logbook, laporan pertanggungjawaban keuangan, dan luaran penelitian.

- (6). Rincian biaya pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) terlampir dalam Lampiran Rencana Penggunaan Biaya dan Rekapitulasi Penggunaan Biaya yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam perjanjian ini.
- (7). Penggunaan biaya penelitian oleh **Pihak Kedua** wajib memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Tidak melampaui batas biaya tiap pos anggaran yang telah ditetapkan; dan
 - b. Peralatan yang dibeli dengan anggaran biaya penelitian menjadi milik Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat.
- (8). Daftar peralatan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) di atas wajib diserahkan oleh **Pihak Kedua** kepada **Pihak Pertama** selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah penelitian selesai.

Pasal 2

- (1). Pelaksanaan kegiatan Penelitian akan dilakukan oleh **Pihak Kedua** sesuai dengan proposal yang telah disetujui dan mendapatkan pembiayaan dari **Pihak Pertama**.
- (2). Pelaksanaan kegiatan penelitian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sejak Juli – Desember 2021.

Pasal 3

- (1). **Pihak Pertama** mengadakan monitoring dan evaluasi (MONEV) terhadap pelaksanaan penelitian yang dilakukan oleh **Pihak Kedua**.
- (2). **Pihak Kedua** diwajibkan mengikuti kegiatan MONEV sesuai dengan jadwal yang ditetapkan oleh **Pihak Pertama**.
- (3). **Pihak Kedua** menyerahkan laporan kemajuan, *log book* pelaksanaan penelitian serta wajib mengisi lembar MONEV dan draft artikel luaran wajib sebelum MONEV.

Pasal 4

- (1). **Pihak Kedua** wajib mengumpulkan Laporan Akhir, *Logbook*, Laporan Pertanggungjawaban Keuangan, dan luaran.
- (2). Laporan Akhir disusun sesuai Panduan Penelitian ditetapkan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat.
- (3). *Logbook* yang dikumpulkan memuat secara rinci tahapan kegiatan yang telah dilakukan oleh **Pihak Kedua** dalam pelaksanaan Penelitian.
- (4). Laporan Pertanggungjawaban yang dikumpulkan **Pihak Kedua** memuat secara rinci penggunaan biaya pelaksanaan Penelitian yang disertai dengan bukti-bukti.
- (5). Batas waktu pengumpulan Laporan Akhir, *Logbook*, Laporan Pertanggungjawaban Keuangan, dan luaran wajib berupa Artikel di **Jurnal/Prosiding Nasional Terakreditasi/Internasional Bereputasi**.
- (6). Apabila **Pihak Kedua** tidak mengumpulkan Laporan Akhir, *Logbook*, Laporan Pertanggungjawaban Keuangan, dan Luaran sebagaimana disebutkan dalam ayat (5), maka **Pihak Pertama** akan memberikan sanksi.
- (7). Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berupa proposal penelitian pada periode berikutnya tidak akan diproses untuk mendapatkan pendanaan pembiayaan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat.

Pasal 5

- (1). Dalam hal tertentu **Pihak Kedua** dapat meminta kepada **Pihak Pertama** untuk memperpanjang batas waktu sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (5) di atas dengan disertai alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

- (2). **Pihak Pertama** berwenang memutuskan menerima atau menolak permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3). Perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan 1 (satu) kali.

Pasal 6

- (1). **Pihak Pertama** berhak mempublikasikan ringkasan laporan penelitian yang dibuat **Pihak Kedua** ke dalam salah satu jurnal ilmiah yang terbit di lingkungan Universitas Tarumanagara.
- (2). **Pihak Kedua** memegang Hak Cipta dan mendapatkan Honorarium atas penerbitan ringkasan laporan penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3). **Pihak Kedua** wajib membuat poster penelitian yang sudah/sedang dilaksanakan, untuk dipamerkan pada saat kegiatan **Research Week** tahun terkait.
- (4). **Pihak Kedua** wajib membuat artikel penelitian yang sudah dilaksanakan untuk diikuti sertakan dalam kegiatan **International Conference** yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat.
- (5). Pengandaan dan publikasi dalam bentuk apapun atas hasil penelitian hanya dapat dilakukan oleh Pihak Kedua setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari **Pihak Pertama**.

Pasal 7

- (1). Apabila terjadi perselisihan menyangkut pelaksanaan penelitian ini, kedua belah pihak sepakat untuk menyelesaikannya secara musyawarah.
- (2). Dalam hal musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diserahkan kepada Pimpinan Universitas Tarumanagara.
- (3). Keputusan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini bersifat final dan mengikat.

Demikian Perjanjian Pelaksanaan Penelitian ini dibuat dengan sebenar-benarnya pada hari, tanggal dan bulan tersebut diatas dalam rangkap 2 (dua), yang masing-masing mempunyai kekuatan hukum yang sama.

Pihak Pertama

Jap Tji Beng, Ph.D.

Pihak Kedua



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

RENCANA PENGGUNAAN BIAYA
(Rp)

Rencana Penggunaan Biaya	Jumlah
Pelaksanaan Penelitian	Rp. 15.000.000,-

REKAPITULASI RENCANA PENGGUNAAN BIAYA
(Rp)

No.	Pos Anggaran	Tahap I	Tahap II	Jumlah
1.	Pelaksanaan Penelitian	7.500.000,-	7.500.000,-	15.000.000,-
	Jumlah	7.500.000,-	7.500.000,-	15.000.000,-

Jakarta, 24 Desember 2021

Peneliti,



(Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.)

LAMPIRAN 2: LEMBAR MONITORING DAN EVALUASI

Diisi oleh Peneliti

Formulir Isian

MONITORING DAN EVALUASI PELAKSANAAN PENELITIAN

Program Penelitian: Hibah Untar 2021 Periode 2

I. Identitas Peneliti

1. Program Studi/Fakultas: S1/Hukum
2. Judul Penelitian :

ANALISIS YURIDIS KEWAJIBAN BERPAKAIAN MUSLIMAH BAGI SISWI NON-MUSLIM DI SEKOLAH DI KOTA PADANG (PERSPEKTIF HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA)

3. Ketua Peneliti (Nama/NIDN/NIK): Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum. (0607095801)
Anggota (Nama/NIDN/NIK) : a. Tatang Ruchimat, S.H., M.H./0311125703
b. Dixon Sanjaya (NIM: 205180023)
4. Biaya Penelitian :
5. Lokasi Penelitian
a. Jenis : ~~Laboratorium/Rumah Kaca/Lapangan,~~ Lainnya*), sebutkan Studi Pustaka (PH Normatif)
b. Nama Lokasi : Perpustakaan pribadi, Perpustakaan MK, Internet.
c. Alamat : ---

II. Substansi Pemantauan

1. Pelaksanaan Penelitian : Sesuai/~~tidak sesuai~~ dengan rencana*)
 - a. Mulai : Bulan September Tahun 2021
 - b. Selesai : Bulan November Tahun 2021
2. Pelaksanaan Kerja Sama dengan Instansi Lain:
 - 1) ---
 - 2) ---
3. Keterkaitan Penelitian dengan Program Pendidikan S1 dan/atau Pascasarjana
Mhs S1:1 orang, dari Perguruan Tinggi Universitas Tarumanagara
Mhs S2: - orang, dari Perguruan Tinggi -
Mhs S3: - orang, dari Perguruan Tinggi -
4. Dalam pelaksanaan penelitian sesuai atau tidak sesuai dengan usulan penelitian:
 - a. Sesuai
 - b. ~~Tidak Sesuai~~*)

Bila tidak sesuai, sebutkan dan jelaskan alasannya **(wajib diisi)**:

5. Kendala yang dihadapi peneliti dan upaya penyelesaiannya:

6. Keterkaitan Penelitian dengan:
 - a. Program payung (laboratorium, jurusan, fakultas, pusat penelitian)*:
 - b. Program penelitian institusi/lembaga di luar Perguruan Tinggi, sebutkan:
.....
7. Luaran wajib: ~~sudah terbit/akan terbit/sedang diajukan*~~, **(Pilih salah satu/lebih):**
 - a. Jurnal Ilmiah (~~Internasional/Nasional Terakreditasi/Nasional Tidak Terakreditasi*~~)
 - b. ~~Pemakalah Forum Ilmiah Tingkat Internasional/Nasional*~~
8. Luaran tambahan: **(Pilih salah satu/lebih):**
 - a. Publikasi Media Massa Daring/Luring*
 - b. Potensi Hak Kekayaan Intelektual (HKI): Paten/Hak Cipta/Desain Industri*
 - c. Buku Ajar/Text/*Book Chapter* ber ISBN*
 - d. Teknologi Tepat Guna (TTG)
 - e. Model
 - f. Purwarupa (prototipe)
 - g. Desain/Karya Seni/Rekayasa Sosial*
9. Keterkaitan Kewirausahaan:
 - a. Desain awal penelitian : ~~Ada~~/tidak ada*)
 - b. Nilai komersial hasil : ~~Ada~~/tidak ada*)

Jakarta, ... Desember 2021

Pemantau,

Ketua Peneliti,

Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

_____.

Mengetahui,

Ketua LPPM,

Jap Tji Beng, Ph.D.

Keterangan:

*) Coret yang tidak perlu

LAMPIRAN 3: LOGBOOK (CATATAN HARIAN PENELITIAN)

TANGGAL	URAIAN KEGIATAN	PENELITI	BERKAS KEGIATAN/FOTO
Juli Minggu III 2021	Diskusi untuk menentukan objek yang akan diteliti.	- Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.; - Tatang Ruchimat, S.H., M.H.; - Dixon Sanjaya.	-
Agustus Minggu I 2021	Rapat Koordinasi Tim Peneliti	- Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.; - Tatang Ruchimat, S.H., M.H.; - Dixon Sanjaya.	-
Agustus Minggu II-IV	Pembuatan Proposal Penelitian.	- Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.; - Tatang Ruchimat, S.H., M.H.; - Dixon Sanjaya.	-
September Minggu I 2021	Pengiriman Proposal Penelitian KE LPPM UNTAR.	Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.	-
September Minggu I-IV & Oktober Minggu I-II 2021	Pelaksanaan Penelitian Kepustakaan.	- Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.; - Tatang Ruchimat, S.H., M.H.; - Dixon Sanjaya.	-
Oktober Minggu III – IV & November Minggu I-IV 2021	Penyusunan Laporan Kemajuan, Artikel Luaran Wajib, dan Artikel Luaran Tambahan..	- Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.; - Tatang Ruchimat, S.H., M.H.; - Dixon Sanjaya.	-
November Minggu II 2021	- Perubahan anggota Tim Peneliti (Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H., M.Sc. diganti Tatang Ruchimat, S.H., M.H.); - Pengiriman kembali proposal yang telah diubah ke LPPM UNTAR.	Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.	-
Desember Minggu I 2021	Pengumpulan Laporan Kemajuan Penelitian.	Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.	-
Desember Minggu II 2021	- Penyusunan Laporan Akhir Penelitian; - Pembuatan Laporan Keuangan.	- Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.; - Tatang Ruchimat, S.H., M.H.; - Dixon Sanjaya.	-

Desember Minggu III 2021	<i>Submit</i> artikel ke Jurnal Muara.	Dixon Sanjaya	-
Januari 2022	Pengiriman Laporan Akhir Penelitian.	Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum.	-

LAMPIRAN 4: ARTIKEL LUARAN WAJIB

TINJAUAN TENTANG INSTRUKSI WALIKOTA PADANG TENTANG KEWAJIBAN BERPAKAIAN MUSLIMAH BAGI SISWI BERAGAMA ISLAM DI SEKOLAH

Tundjung Herning Sitabuana^{1*}, Tatang Ruchimat², Dixon Sanjaya³

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Jalan Letjen S. Parman No. 1, Tomang, Grogol Petamburan, Kota Jakarta Barat 11440

tundjung@fh.untar.ac.id

Abstract

Government has the responsibility to provide education without discrimination as a constitutional guarantee in the 1945 Constitution of Republic Indonesia. Padang City Government effort to provide education based on local wisdom are by issuing Padang Mayor's Instruction Number: 451.442/Binsos-III/2005 concerning Obligation to Dress Muslimah For students in Padang who are considered discriminatory. Necessary to analyze synchronization of the Instructions with regulations through normative juridical research. there is no conflict wuth the regulation because obligation to wear the hijab is only for Muslim students, and non-Muslim students adjust their clothes. The word "adjust" is misinterpreted as an obligation that must be obeyed by all students. This is contrary eith the Article 4 of National Education System Law and Minister of Education and Culture Regulation on Uniforms.

Keywords: *Legal Synchronization; Non-Muslim Student; Obligation to Use Hijab.*

Abstrak

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan pendidikan tanpa diskriminasi sebagai jaminan konstitusi dalam UUD NRI Tahun 1945. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Padang untuk menyelenggarakan pendidikan berbasis kearifan lokal adalah dengan menerbitkan Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tentang Kewajiban Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Pelajar Di Padang yang dinilai diskriminatif. Sehingga diperlukan analisis sinkronisasi Instruksi Walikota Padang dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui penelitian yuridis normatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa Instruksi Walikota Padang sudah sinkron dan tidak terdapat pertentangan karena kewajiban penggunaan jilbab hanya dikhususkan bagi siswi beragama Islam, dan siswi non-Muslim menyesuaikan pakaiannya. Kata “menyesuaikan” dalam aturan tersebut disalahartikan sebagai suatu kewajiban yang harus dipatuhi oleh semua siswa/i. Hal inilah yang bertentangan prinsip penyelenggaraan pendidikan dalam Pasal 4 UU SISDIKNAS dan Permendikbud Pakaian Seragam.

Kata Kunci: Kewajiban Penggunaan Jilbab; Sinkronisasi Hukum; Siswi Non-Muslim.

A. Pendahuluan

Hak untuk memperoleh pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia yang keberadaannya diakui dan dilindungi oleh konstitusi. Hal tersebut koheren dengan tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak mendapat pendidikan. Sedangkan dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa setiap orang berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Norma hak konstitusional dan hak asasi yang terkandung dalam konstitusi tersebut berperan sebagai norma pengarah dan pemandu bagi hukum positif untuk mencapai cita-cita perlindungan HAM dan sebagai norma penguji undang-undang atau hukum positif apakah telah selaras dengan semangat HAM (Arifin, 2019).

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (“UU Sisdiknas”) menegaskan bahwa pendidikan adalah

“usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”.

Selain itu, dalam Pasal 2 UU SISDIKNAS ditegaskan bahwa Pendidikan Nasional diselenggarakan dengan “berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”. Sebagaimana ditetapkan dalam UU Sisdiknas bahwa pendidikan bertujuan untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran yang aktif. Suasana belajar yang kondusif apabila dihubungkan dengan ketentuan dalam

konstitusi ditafsirkan sebagai keadaan yang tanpa diskriminasi, toleransi, kondusif, tertib, dan aman. Hal ini termasuk dalam penggunaan pakaian seragam dan atribut sekolah

Upaya untuk melaksanakan tujuan UU SISDIKNAS tersebut, salah satunya pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah (Permendikbud). Adapun Permendikbud ini ditujukan untuk memperkuat jati diri bangsa serta meningkatkan persatuan dan kesatuan di kalangan peserta didik (bagian konsiderans menimbang). Pada Pasal 3 Permendikbud telah menetapkan jenis pakaian seragam dan pada bagian lampiran telah ditetapkan jenis pakaian untuk siswa laki-laki dan perempuan termasuk jenis pakaian muslim/muslimah. Penerbitan Permendikbud ini kemudian menjadi pedoman bagi pembentukan peraturan atau kebijakan di daerah maupun sekolah mengenai pakaian seragam dan atribut di lingkungan sekolah.

Di beberapa daerah, juga telah terdapat peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah atau kepala daerah mengenai penggunaan pakaian seragam di lingkungan sekolah. Salah satunya adalah Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Jauh sebelum terbitnya Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014, pada tahun 2005, Walikota Padang menerbitkan “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 Padang” (“Instruksi Walikota Padang”). Pada poin kesepuluh instruksi tersebut dinyatakan bahwa “Bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTS, dan SLTA/SMK/MAN se-Kota Padang yang beragama Islam diwajibkan berpakaian Muslim/Muslimah, dan bagi non-muslim dianjurkan menyesuaikan pakaian (memakai baju kurung bagi perempuan dan

memakai celana panjang bagi laki-laki)". Menurut Fauzi Bahar (Walikota Padang Periode 2004-2014), aturan tersebut hanya ditujukan untuk siswi muslim saja untuk memperlihatkan kearifan lokal Minangkabau (Fachri, 2021).

Penerbitan aturan tersebut bertujuan untuk menjaga nilai-nilai kebudayaan masyarakat Minangkabau yang memegang teguh prinsip "*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*" (adat bersendi syariat dan syariat bersendi kitab Allah). Pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab untuk melestarikan dan menjaga nilai-nilai kebudayaan yang berlaku dalam masyarakat setempat secara turun temurun. Hingga saat ini Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut masih diberlakukan. Akan tetapi, seiring dengan pelaksanaannya ternyata Instruksi Walikota Padang yang mewajibkan siswa/i yang beragama Islam untuk berpakaian muslimah tersebut juga diberlakukan kepada siswi non-muslim. Hal ini terjadi antara lain di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri (SMKN) 2 Padang yang pada akhir Januari 2021 mewajibkan semua siswinya untuk mengenakan kerudung termasuk siswi non-Muslim, dan siswi yang tidak berkerudung ditegur oleh gurunya pada saat kegiatan pembelajaran di kelas. Kepala SMKN 2 Padang telah mengkonfirmasi bahwa aturan berjilbab merupakan kewajiban dan aturan sekolah. Oleh karena itu, menjadi janggal bagi guru-guru dan pihak sekolah kalau ada anak yang tidak mematuhi peraturan sekolah padahal menurut pihak sekolah sejak awal penerimaan masuk sekolah, orang tua dan anak sudah sepakat untuk mematuhi peraturan sekolah (Kamil, 2021).

Kondisi demikian tidak dapat dilepaskan dari adanya Instruksi Walikota Padang tersebut khususnya terhadap frasa "menyesuaikan" yang dalam implementasinya disalahtafsirkan oleh sekolah menjadi suatu keharusan dan bahkan diatur secara konkret dalam peraturan sekolah. Terkait dengan hal tersebut, dalam pembentukan kebijakan

atau peraturan yang baik, dan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih, ketidakjelasan, ketidakserasian, atau ketidakselarasan norma, menurut teori *Morality of Law* dari Lon F. Fuller terdapat 8 (delapan) hal yang harus diperhatikan, yaitu: (Redi, 2018)

- a. Harus adanya aturan-aturan yang bersifat umum sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan oleh otoritas (penguasa/pemerintah);
- b. Peraturan-peraturan harus diumumkan atau dipublikasikan sehingga dapat diketahui oleh orang yang menjadi sasaran hukum;
- c. Peraturan tidak boleh berlaku surut (non retroaktif);
- d. Peraturan harus disusun dengan rumusan yang dapat dimengerti oleh rakyat;
- e. Peraturan tidak boleh bertentangan satu sama lain, baik secara vertikal maupun horizontal;
- f. Peraturan tidak boleh mengandung tuntutan melebihi apa yang dapat dilakukan oleh orang yang terkena akibat hukum;
- g. Peraturan tidak boleh sering berubah dan bersifat konstan sehingga memberikan kepastian hukum dan ketegasan;
- h. Harus ada konsistensi antara peraturan dengan pelaksanaan kenyataannya.

Sementara itu, dalam konsep negara hukum Pancasila yang dianut Indonesia terkandung prinsip supremasi konstitusi yang menghendaki semua tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara negara (termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan), dan warga negara harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian tentu dalam membentuk dan melaksanakan aturan mengenai penggunaan pakaian seragam juga harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan Dasar Negara Pancasila yang tersurat dalam Alinea IV

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dan Pancasila menjadi “sumber segala sumber hukum negara” sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaan hukum tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian sila-sila Pancasila menjadi asas-asas hukum dalam setiap proses pembentukan hukum dalam negara hukum Pancasila ini. (Kusumaatmadja dan Sidharta, 2000).

Sistem hukum dalam bernegara yang demikian juga sejalan dengan pendapat Hans Kelsen. Berkaitan dengan pengertian negara dalam arti tatanan norma hukum (*legal norm order*) maka di Indonesia terdapat sistem tatanan norma hukum negara (sistem hukum nasional) yang sah dan berlaku untuk seluruh wilayah NKRI, dan kaidah hukum lokal (*decentral or local norm*) yang berlaku sah di provinsi-provinsi dan kabupaten-kabupaten/kota-kota yang merupakan bagian dari NKRI, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem tatanan norma hukum NKRI (sistem hukum nasional). (Handoyo, 2008). Peraturan tingkat daerah pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan hukum nasional (Sukriono, 2013). Dengan demikian maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah-pun juga harus memperhatikan dan sesuai dengan prinsip supremasi hukum yang dianut oleh Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas dasar tersebut maka masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah apakah “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 Padang” telah sesuai (sinkron) dengan

UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah?

B. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini menempatkan hukum sebagai bangunan sistem norma yang meliputi asas-asas, kaidah, norma dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian dan/atau doktrin (Fajar dan Achmad, 2017). Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji bahwa penelitian hukum normatif dapat dilakukan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Soekanto dan Mamudji, 2019), maka penelitian merupakan sinkronisasi hukum (peraturan perundang-undangan) secara vertikal yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu dengan tujuan agar tidak terjadi pertentangan norma secara vertikal (antara Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 dengan UUD NRI Tahun 1945, UU SISDIKNAS, dan Permendikbud Nomor Nomor 45 Tahun 2014) berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

Adapun data sekunder (berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier) diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) terhadap dokumen-dokumen hukum yang tersedia. Bahan hukum primer yang digunakan berupa UUD NRI Tahun 1945, UU SISDIKNAS, Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014, dan Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005, serta peraturan terkait lainnya. Sementara itu, bahan hukum sekunder diperoleh dari hasil penelitian, dan tulisan-tulisan ilmiah, sedangkan bahan hukum tersier diperoleh

dari kamus bahasa, kamus hukum, dan ensiklopedia hukum. Bahan hukum tersebut diolah dengan cara melakukan seleksi dan klasifikasi secara sistematis dan logis, kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif.

C. Hasil dan Pembahasan

Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembelajaran dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat. Melalui penerbitan UU Sisdiknas sebagai dasar hukum yang memberikan kepastian akan jaminan pendidikan yang pluralistik, menghormati budaya lokal, dan non diskriminatif. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU SISDIKNAS, bahwa

“Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”

Rumusan yang demikian berorientasi pada 4 (empat) hal yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa, memajukan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah bekerja untuk mewujudkan pendidikan yang bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa serta membentuk karakter Indonesia yang berbudaya khas, menghormati kearifan lokal, dan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk menikmati pendidikan yang bermutu tanpa adanya diskriminasi berdasarkan suku, ras, agama, golongan, atau status ekonomi tertentu (Triningsih, 2017).

Penyelenggaraan pendidikan sebagai instrumen memajukan dan mencerdaskan bangsa dalam konteks Negara Hukum Pancasila haruslah didasarkan pada nilai-

nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, cita hukum dalam Negara Hukum Pancasila akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas-asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi), dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum), serta perilaku hukum (Triputra, 2017). Dengan berasaskan dan berlandaskan pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip Negara Hukum Pancasila serta norma dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut, maka dalam proses pembentukan hukum harus dilandasi dengan nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum, UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas hukum yang berlaku.

Proses pembentukan hukum harus memperhatikan rambu-rambu yang membatasi setiap tahapannya agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan oleh pembentuk hukum. Oleh karenanya, dalam setiap peraturan perundang-undangan terdapat asas-asas yang harus dipatuhi dan ditaati oleh para pembentuknya. Asas dipandang sebagai norma yang bukan peraturan hukum melainkan nilai etis yang terkandung dalam suatu peraturan. Asas hukum menjadi jembatan antara peraturan perundang-undangan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat (Rahardjo, 2014). Dengan demikian dalam proses pembentukan kebijakan atau peraturan negara di bidang pendidikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah harus memperhatikan kaidah-kaidah, asas-asas, dan prinsip-prinsip dasar pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan). Salah satu asas yang diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, berlaku

teori jenjang norma hukum (*stufenbau theory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky bahwa norma hukum itu berjenjang, berlapis, dan dapat dikelompokkan dalam suatu hierarki di mana norma hukum yang lebih rendah bersumber dan berdasar norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi menjadi dasar dan sumber bagi hukum yang bawah, demikian seterusnya sampai pada norma tertinggi yang disebut norma dasar (Indrati, 2007).

Untuk melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait dengan Instruksi Walikota Padang tersebut perlu diuraikan terlebih dahulu konsensus politik hukum bernegara yang ditetapkan dalam norma dasar (*staatsfundamentalnorm*) yang dalam hal ini ialah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki sifat normatif dan konstitutif. Pancasila bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat yang mendasari setiap hukum positif dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai (Hidayat, 2019). Dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah jelas dicantumkan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan negara ialah mencerdaskan kehidupan bangsa. Maka dalam rangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan negara tersebut maka dalam setiap kebijakan negara (penyelenggaraan pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa) harus sesuai dengan cita hukum dalam Pancasila yakni menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama. Dengan prinsip yang demikian maka dalam penyelenggaraan pendidikan harus dibangun suatu sistem atau politik hukum nasional yang bertujuan untuk mewujudkan toleransi yang berkeadaban (Mahfud, 2006 dan Hidayat, 2019). Bersumber dari cita hukum (*rechtsidee*) bernegara tersebut kemudian dituangkan dalam beberapa Pasal batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, di antaranya:

Pasal 28C ayat (1), bahwa:

“Setiap orang berhak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Pasal 28E ayat (1), bahwa:

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”.

Pasal 31 ayat (2), bahwa:

“Pemerintah Mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

Sebagai pelaksanaan atas amanat konstitusi tersebut, pemerintah menetapkan UU Sisdiknas dimana berdasarkan dalam Pasal 4 bahwa prinsip penyelenggaraan pendidikan meliputi:

- g) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa;
- h) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna;
- i) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat;
- j) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan

- keaktivitas peserta didik dalam proses pembelajaran;
- k) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat;
 - l) Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Lebih lanjut, peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggaraan dan pengelola sistem pendidikan nasional berdasarkan Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 50 UU SISDIKNAS, memiliki hak dan kewajiban sebagai berikut:

- 6) Mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) Memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi;
- 8) Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun;
- 9) Menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional; dan
- 10) Melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan.

Dalam hubungannya dengan pembagian tugas dan wewenang antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pendidikan juga harus memperhatikan

kekhususan dan keragaman daerah (termasuk kebudayaan dan kearifan lokal) sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 12 dan 13 UU Pemerintahan Daerah. Kewajiban penggunaan jilbab bagi siswi di sekolah berdasarkan ketentuan Instruksi Walikota Padang tersebut merupakan salah satu bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan atau peraturan tersebut dilandasi oleh semangat dari pemerintah daerah untuk tetap menjaga kebudayaan dan kearifan lokal yang sudah secara turun temurun diwariskan dari generasi ke generasi bahkan nilai-nilai atau prinsip “*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*” (adat bersendi syariat dan syariat bersendi kitab Allah) telah menjadi budaya yang mengakar dalam kehidupan masyarakat di kota Padang, dan sebagai pembiasaan atau pembudayaan yang dilakukan sejak tahap pendidikan dasar dan menengah.

Pengaturan Instruksi Walikota Padang dengan tujuan untuk mempertahankan nilai-nilai adat yang berlaku dalam masyarakat pada nyatanya sejalan dengan perlindungan dan pengakuan terhadap eksistensi dan kedudukan masyarakat adat dengan segala nilai yang dianut menjadi hal yang diakui dihormati oleh negara sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, diatur dalam undang-undang”, dan “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Selanjutnya apabila norma dalam Instruksi Walikota Padang tersebut sebagai bagian dalam penyelenggaraan pendidikan maka perlu ditinjau pula kaitannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun

2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (“PP Penyelenggaraan Pendidikan”). Dalam ketentuan Pasal 5 PP Penyelenggaraan pendidikan ditegaskan bahwa “Menteri bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional serta merumuskan dan/atau menetapkan kebijakan nasional pendidikan”. Lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a ditegaskan bahwa kebijakan nasional tersebut mencakup pelaksanaan strategi pembangunan nasional yang meliputi pelaksanaan pendidikan agama serta akhlak mulia. Sementara itu, Pasal 6 ayat (3) menegaskan menetapkan bahwa kebijakan nasional pendidikan tersebut menjadi pedoman bagi Kementerian, Kementerian Agama, Kementerian lain yang menyelenggarakan satuan pendidikan, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Penyelenggara pendidikan, satuan pendidikan, Komite Sekolah dan sejenisnya, peserta didik, orang tua/wali peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, dan masyarakat. Secara simultan bahwa pengaturan dalam Instruksi Walikota Padang tersebut telah sejalan dan sesuai dengan pedoman yang ada di dalam PP Penyelenggaraan Pendidikan khususnya dalam rangka penguatan dan pelaksanaan pendidikan agama dan akhlak mulia.

Sementara itu, secara lebih teknis aturan mengenai pakaian seragam sekolah juga telah diatur dalam Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 menegaskan bahwa tujuan penetapan pakaian seragam sekolah antara lain adalah untuk menanamkan dan menumbuhkan rasa nasionalisme, kebersamaan, serta memperkuat persaudaraan sehingga dapat menumbuhkan semangat kesatuan dan persatuan di kalangan peserta didik. Adapun jenis pakaian yang seragam yang

diatur dalam Pasal 3 Permendikbud tersebut terdiri dari: (1) Pakaian Seragam nasional; (2) Pakaian Seragam Kepramukaan; dan (3) Pakaian Seragam Khas Sekolah. Penggunaan pakaian seragam nasional telah ditetapkan dalam lampiran Permendikbud tersebut, bagi siswa laki-laki dan perempuan, maupun bagi siswa secara umum dan yang muslimah. Penggunaan pakaian seragam kepramukaan ditetapkan dengan mengacu pada ketentuan peraturan Kwartir Nasional Gerakan Pramuka. Sementara itu, Pakaian seragam khas sekolah diatur oleh masing-masing sekolah dengan tetap memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya masing-masing. Dari ketentuan yang ada dan diatur dalam Permendikbud tersebut jelas bahwa aturan mengenai pakaian seragam dan Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 tersebut nyatanya tidaklah bertentangan dengan Permendikbud ini yang mensyaratkan bahwa dalam menetapkan pakaian seragam harus memperhatikan hak asasi untuk menganut agama dan kepercayaan dan mengekspresikannya secara bebas dan merdeka. Apabila dicermati kembali norma yang ada dapat kita lihat bahwa Instruksi Walikota Padang telah sejalan dengan Permendikbud karena pengaturan mengenai pakaian muslimah hanya ditujukan bagi siswi yang beragama Islam saja sementara bagi siswi yang non-Muslim dapat menyesuaikan dengan pedoman pakaian seragam yang ada pada Permendikbud tersebut.

Dengan menggunakan penafsiran secara teleologis (tujuan pembentukannya), penerbitan Instruksi Walikota Padang memiliki tujuan yang baik. Akan tetapi, permasalahan timbul akibat tidak disertai dengan implementasi yang baik. Hal ini disebabkan adanya klausa “menyesuaikan” bagi siswa yang beragama non-Muslim yang terdapat di dalam Instruksi Walikota Padang tersebut yang rentan untuk disalahartikan karena norma yang tidak jelas, kabur, dan tidak tegas. Wakil

Direktur LBH Padang menyatakan aturan tersebut bermasalah karena kata “menyesuaikan” dapat diartikan sebagai “keharusan” (Ernis dan Khagen, 2021). Hal ini kemudian rentan ditafsirkan oleh sekolah atau satuan pendidikan sebagai pedoman yang harus dilaksanakan untuk menganjurkan, mewajibkan, dan/atau memaksa, menciptakan kondisi lingkungan atau suasana belajar yang tidak nyaman bagi siswi yang tidak menggunakan jilbab/penutup kepala, teguran atau sanksi dalam bentuk apapun, bahkan hingga terang-terangan membentuk peraturan sekolah yang secara jelas memuat kewajiban untuk menggunakan jilbab/penutup kepala termasuk bagi siswi yang beragama non-Muslim tersebut. Kondisi yang demikian tidak sesuai dengan semangat perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa: “Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya”.

Terhadap fenomena yang demikian, menurut J.J. Bruggink terdapat 3 (tiga) faktor yang dapat mempengaruhi keberlakuan dari suatu perangkat hukum, yang meliputi: (Sidharta, 2011)

- d. Keberlakuan faktual atau empiris, yaitu perilaku sebenarnya dari masyarakat termasuk aparat penegak hukum untuk mematuhi, menegakkan, dan menerapkan suatu hukum atau tidak;
- e. Keberlakuan secara normatif atau formal, yaitu keberlakuan hukum yang didasarkan pada eksistensi peraturan dalam sistem aturan atau hierarki peraturan perundang-undangan;
- f. Keberlakuan secara evaluatif, yaitu keberlakuan hukum dilihat dari segi isinya, dipandang benar, bernilai, atau penting terhadap perilaku sosial masyarakat.

Dengan memperhatikan ketiga faktor tersebut dapat ditemukan korelasi dan kausalitas yang menyebabkan fenomena

kewajiban penggunaan jilbab/penutup kepala bagi siswi non-Muslim. Apabila dilihat dari aspek keberlakuan secara normatif atau formal dan secara evaluatif sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa Instruksi Walikota Padang tersebut secara isi atau substansinya merupakan cerminan dari masyarakat untuk mempertahankan budaya dan kearifan lokal dari masyarakat sedangkan dari sisi eksistensi peraturan jelas bahwa Kepala Daerah merupakan lembaga yang berwenang membentuk peraturan sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), yaitu:

Pasal 8 ayat (1):

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Pasal 8 ayat (2):

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Dari dua ketentuan tersebut maka, Walikota Padang dalam hal ini selaku kepala daerah memiliki wewenang untuk membentuk suatu kebijakan atau peraturan dalam rangka melaksanakan tugas

menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sementara secara hierarki peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya bahwa antara Instruksi Walikota Padang tidaklah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari berbagai peraturan yang telah diuraikan, Instruksi Walikota Padang Nomor: 451.442/Binsos-III/2005 sudah sesuai (sinkron) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi, permasalahan timbul adalah hal keberlakuan secara faktual atau empiris dimana pelaksana hukumnya yang tidak secara konsisten dan konsekuen melaksanakan hukum atau dalam hal ini terdapat kesalahan tafsir atas hukum yang berlaku. Bersumber dari permasalahan tersebut, bahwa untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh suatu peraturan perundang-undangan maka yang perlu diperhatikan adalah rumusan peraturan perundang-undangan harus diterima oleh masyarakat dan menjadi tujuan bersama masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan, harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dan harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat (Wambrauw, 2013).

Untuk mencapai tujuan tersebut maka proses pembentukan hukum baik di tingkat pusat maupun di daerah harus melalui tahapan sinkronisasi dan harmonisasi hukum, baik secara vertikal maupun horizontal secara terus menerus karena disebabkan dinamika hukum atas dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan baru yang dapat menyebabkan adanya disharmoni dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi penting dilakukan karena peraturan perundang-undangan sebagai esensi dari negara hukum berfungsi untuk membatasi kekuasaan penguasa, menjamin hak asasi warga negara, dan instrumen penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi rakyat Indonesia.

Dalam uraian yang demikian bahwa antara Instruksi Walikota Padang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah memiliki korespondensi, koherensi, dan konsistensi baik secara formil maupun materiil sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa Instruksi Walikota Padang yang menjadi bagian dari satu kesatuan sistem hukum nasional telah harmonis dan sinkron dalam aspek pembentukan peraturan perundang-undangan (Widiarto, 2019).

Dalam pembentukan hukum selain berdasarkan pada nilai-nilai sebagaimana disebutkan sebelumnya juga memerlukan pengawasan untuk menjamin keseragaman antara tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu dan adanya pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan tujuan keseragaman hukum, merupakan salah satu konsekuensi logis dari dianutnya negara hukum (Sukriono, 2013). Dalam pengawasan terhadap peraturan yang ditetapkan oleh pemerintahan otonom, dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

- c. Melalui proses *executive review* dengan pengujian oleh instansi pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya secara hierarki. Mekanisme ini diatur dalam Pasal 245 *jo.* Pasal 251 UU Pemda yang kemudian terhadap Pasal 251 telah dibatalkan keberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- d. Melalui proses *judicial review* dengan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dinilai bertentangan dengan suatu undang-undang atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung *jo.* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4

Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 9 ayat (2) UU PPP.

Dengan demikian, terhadap Instruksi Walikota Padang pada nyatanya telah sinkron dan harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Namun, permasalahan yang terjadi disebabkan oleh implementasinya dimana sekolah yang mewajibkan penggunaan pakaian muslim/jilbab/penutup kepala kepada siswi non-muslim. Hal tersebut jelas bertentangan dengan UU SISDIKNAS, UU HAM, Permendikbud tentang Pakaian Seragam.

D. Simpulan

Penerbitan dan Pelaksanaan Instruksi Walikota Padang Nomor No: 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 Padang ditujukan untuk menjaga nilai-nilai kearifan lokal dan kebudayaan yang dipegang teguh oleh masyarakat. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Instruksi Walikota Padang tersebut secara normatif telah sesuai (sinkron) dan selaras (harmonis) dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, implementasi khususnya terhadap frasa “menyesuaikan” bagi siswi non-Muslim ditafsirkan berbeda oleh sekolah sebagai suatu keharusan untuk menggunakan pakaian Muslimah bagi siswi termasuk

yang non-Muslim yang dipertegas dengan adanya peraturan atau kebijakan sekolah sehingga menimbulkan bentuk-bentuk perlakuan yang bersifat diskriminatif berupa pemaksaan, kewajiban, ataupun imbauan kepada siswi non-Muslim. Kondisi demikian nyata bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, prinsip-prinsip penyelenggaraan pendidikan dalam Pasal 4 UU SISDIKNAS, PP Penyelenggaraan Pendidikan, dan Permendikbud tentang Pakaian Seragam. Oleh karena itu, dalam hal terdapat peraturan atau kebijakan di daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pejabat yang berwenang atau dilakukan pengujian legalitas (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung.

Terhadap berbagai fenomena dimana terdapat sekolah yang mewajibkan atau memaksa siswa non-Muslim untuk tetap mengenakan pakaian muslimah atau jilbab, diperlukan peran aktif dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk melakukan penindakan dan penegakan hukum atas praktik-praktik diskriminatif tersebut. Perlu pula dilakukan sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal untuk mencegah dan menghindari terjadi tumpang tindih dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan untuk membatasi kekuasaan penguasa, menjamin hak asasi warga negara, dan instrumen penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, F. (2019). *Hak Asasi Manusia: Teori, Perkembangan, dan Peraturan*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Ernis, E. dan Khagen, A. D. (2021). "Tudung Paksa di Tanah Minang". Dalam *Tempo*. Tanggal 7 Maret 2021.
- Fachri, F. (2021). "Mantan Wako Padang: Aturan Siswi Harus Berjilbab Sejak 2005". Dalam *Republika.co.id*. 23 Januari 2021. <https://www.republika.co.id/berita/gndz5j396/mantan-wako-padang-aturan-siswi-harus-berjilbab-sejak-2005part1>. Diakses pada 16 Agustus 2021.
- Fajar, M. dan Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hidayat, A. "Negara Hukum Berwatak Pancasila". *Makalah*. Disampaikan dalam kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Guru Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Berprestasi Tingkat Nasional". 14 November 2019. Jakarta: Hotel Grand Sahid.
- Handoyo, B.H.C. (2008), *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Indrati, M.F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mahfud, MD. (2006). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2012 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu Hukum*. Cetakan ke-8. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Redi, A. (2018). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sidharta, B.A. (2011), *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Teori Hukum)*. Cetakan ke-3. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sitabuana, T.H. (2017). *Berhukum di Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Soegiyono, (2015). "Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", https://puskkpa.lapan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmonisasi_2015.pdf. Diakses pada 25 September 2021.
- Soekanto, S. dan Mamudji, S. (2019). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke-19. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sukriono, D. (2013). *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonom: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*. Malang: Setara Press.
- Triningsih, A. (2017). "Politik Hukum Pendidikan Nasional: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 14(2). E-ISSN: 2548-1657. Doi: <https://doi.org/10.31078/jk1425>.
- Triputra, Y. A. (2017). "Implementasi Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia Global Ke Dalam Sistem Hukum Nasional yang Berlandaskan Pancasila", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Vol. 24(2). E-ISSN: 2527-502. Doi: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss2.art6>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
Wambrau, A.Y. (2013). “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah Dalam Memperoleh Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Supiori

Provinsi Papua”. *Thesis*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
Widiarto, A. E. (2019). “Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 16 (1). E-ISSN: 2548-1657. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1612>

LAMPIRAN 5: ARTIKEL LUARAN TAMBAHAN

SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP INSTRUKSI WALIKOTA PADANG TENTANG KEWAJIBAN BERPAKAIAN MUSLIM BAGI SISWI DI SEKOLAH

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum
Dosen, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Tatang Ruchimat, S.H., M.H.
Dosen, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Dixon Sanjaya
Mahasiswa, 205180023, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

PENGANTAR

Salah satu tujuan bernegara yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagai tindak lanjut dari cita hukum bernegara tersebut, dalam Pasal 1 angka 1 UU Sisdiknas menegaskan pendidikan bertujuan untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran yang aktif. Suasana belajar yang kondusif apabila dihubungkan dengan ketentuan dalam konstitusi ditafsirkan sebagai keadaan yang tanpa diskriminasi, toleransi, kondusif, tertib, dan aman. Hal ini termasuk dalam penggunaan pakaian seragam dan atribut sekolah yang telah ditetapkan dalam Permendikbud tentang Pakaian Seragam. Permendikbud ini ditujukan untuk memperkuat jati diri bangsa serta meningkatkan persatuan dan kesatuan di kalangan peserta didik.

Di Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat jauh sebelumnya, Walikota Padang telah menerbitkan “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 Padang” (“Instruksi Walikota Padang”). Penerbitan aturan tersebut bertujuan untuk menjaga nilai-nilai kebudayaan masyarakat Minangkabau yang memegang teguh prinsip “*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*” untuk melestarikan dan menjaga nilai-nilai kebudayaan yang berlaku dalam masyarakat setempat secara turun temurun. Akan tetapi, seiring dengan pelaksanaannya ternyata Instruksi Walikota Padang juga diberlakukan kepada siswi non-muslim. Hal ini terjadi antara lain di SMKN 2 Padang yang pada akhir Januari 2021

mewajibkan semua siswinya untuk mengenakan kerudung termasuk siswi non-Muslim, dan siswi yang tidak berkerudung ditegur oleh gurunya pada saat kegiatan pembelajaran di kelas. Dengan demikian perlu dikaji Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Terhadap Instruksi Walikota Padang Tentang Kewajiban Berpakaian Muslim Bagi Siswi Di Sekolah.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan melakukan sinkronisasi hukum (peraturan perundang-undangan) secara vertikal yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu dengan tujuan agar tidak terjadi pertentangan norma secara vertikal. Adapun data sekunder (berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier) diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) terhadap dokumen-dokumen hukum yang tersedia yang diolah dengan cara melakukan seleksi dan klasifikasi secara sistematis dan logis, kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif.

ISI

Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembelajaran dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat. Pendidikan nasional berorientasi pada 4 (empat) hal yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa, memajukan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia. Pendidikan bertujuan membentuk karakter Indonesia yang berbudaya khas, menghormati kearifan lokal, dan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk menikmati pendidikan yang bermutu tanpa adanya diskriminasi. Penyelenggaraan pendidikan haruslah didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai asas-asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi), dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum), serta perilaku hukum.

Dalam Pasal 4 huruf a UU Sisdiknas bahwa Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pendidikan harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah sesuai Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 12 dan 13 UU Pemerintahan Daerah. Instruksi Walikota Padang tersebut menjadi

bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah melaksanakan amanat undang-undang dan bagian pembelajaran bagi siswi di sekolah.

Instruksi Walikota Padang apabila dihubungkan dengan PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya Pasal 5 dan 6 ditegaskan bahwa Menteri bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional serta merumuskan dan/atau menetapkan kebijakan nasional pendidikan yang meliputi pelaksanaan pendidikan agama serta akhlak mulia. Kebijakan nasional pendidikan tersebut menjadi pedoman bagi Kementerian, Kementerian Agama, Kementerian lain yang menyelenggarakan satuan pendidikan, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Penyelenggara pendidikan, satuan pendidikan, Komite Sekolah dan sejenisnya, peserta didik, orang tua/wali peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, dan masyarakat. Sementara itu, mengenai pakaian seragam sekolah diatur dalam Permendikbud tentang Pakaian Seragam berdasarkan Pasal 2 menegaskan tujuan penetapan pakaian seragam sekolah untuk menanamkan dan menumbuhkan rasa nasionalisme, kebersamaan, serta memperkuat persaudaraan sehingga dapat menumbuhkan semangat kesatuan dan persatuan di kalangan peserta didik. Pakaian seragam khas sekolah diatur oleh masing-masing sekolah dengan tetap memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya masing-masing.

Timbulnya permasalahan akibat tidak disertai dengan implementasi yang baik karena adanya klausa “menyesuaikan” bagi siswa yang beragama non-Muslim yang terdapat di dalam Instruksi Walikota Padang tersebut yang rentan untuk disalahartikan karena norma yang tidak jelas, kabur, dan tidak tegas. Hal ini kemudian rentan ditafsirkan oleh sekolah atau satuan pendidikan sebagai pedoman yang harus dilaksanakan untuk menganjurkan, mewajibkan, dan/atau memaksa, menciptakan kondisi lingkungan atau suasana belajar yang tidak nyaman, teguran atau sanksi dalam bentuk apapun, bahkan hingga terang-terangan membentuk peraturan sekolah yang secara jelas memuat kewajiban untuk menggunakan jilbab/penutup kepala bagi siswi non-Muslim. Dengan demikian jelas bahwa antara Instruksi Walikota Padang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah memiliki korespondensi, koherensi, dan konsistensi baik secara formil maupun materiil sebagai bagian dari satu kesatuan sistem hukum nasional.

PENUTUP

Instruksi Walikota Padang terkait kewajiban penggunaan pakaian muslimah bagi siswi disekolah ditujukan untuk menjaga nilai-nilai kearifan lokal dan kebudayaan masyarakat. Instruksi Walikota Padang secara normatif telah sesuai dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masalah diskriminasi terletak pada implementasi khususnya terhadap frasa “menyesuaikan” bagi siswi non-Muslim yang misinterpretasi sebagai suatu keharusan untuk menggunakan pakaian Muslimah bagi siswi termasuk non-Muslim yang dipertegas dengan peraturan atau kebijakan sekolah berupa pemaksaan, kewajiban, ataupun imbauan kepada siswi non-Muslim. Kondisi demikian bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, UU SISDIKNAS, PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, dan Permendikbud tentang Pakaian Seragam.

Diperlukan peran aktif dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk melakukan penindakan dan penegakan hukum atas praktik-praktik diskriminatif tersebut dan harus dilakukan sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal terus menerus untuk mencegah dan menghindari terjadi tumpang tindih dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan untuk membatasi kekuasaan penguasa, menjamin hak asasi warga negara, dan instrumen penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi rakyat Indonesia.

LAMPIRAN: FOTO PENULIS



(Tundjung H. S.)



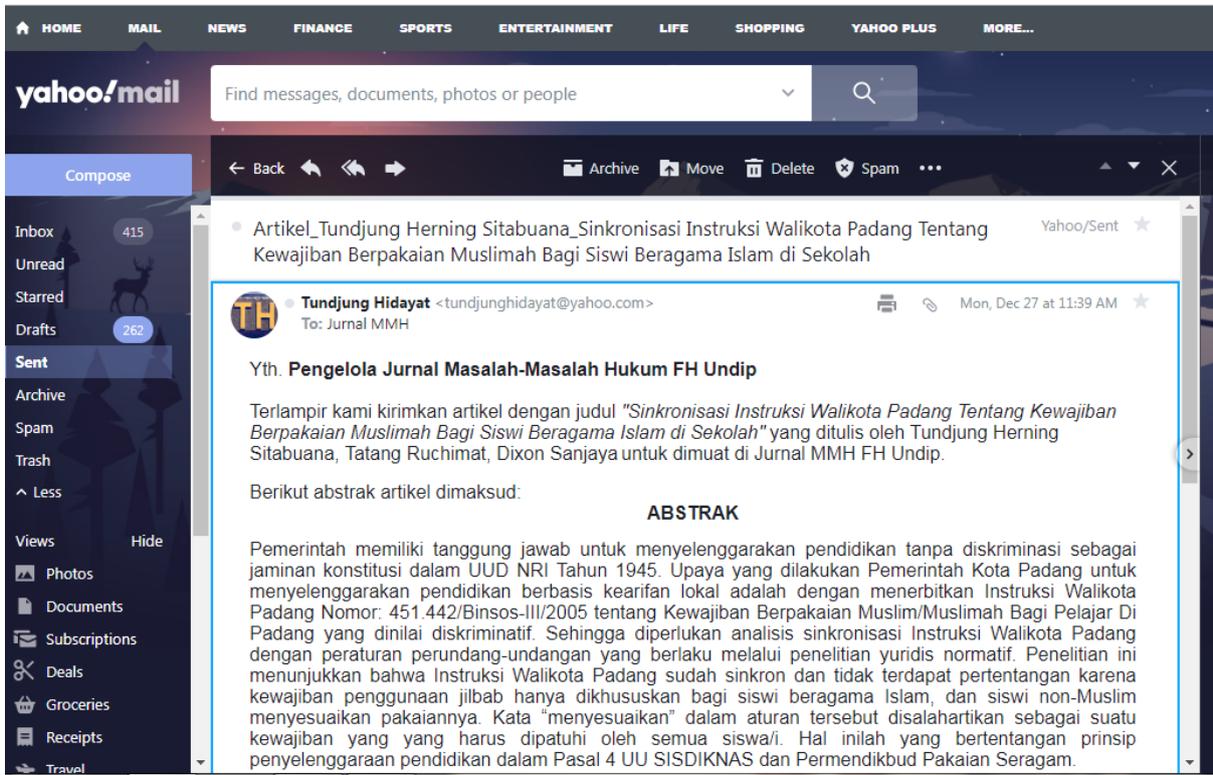
(Tatang Ruchimat)



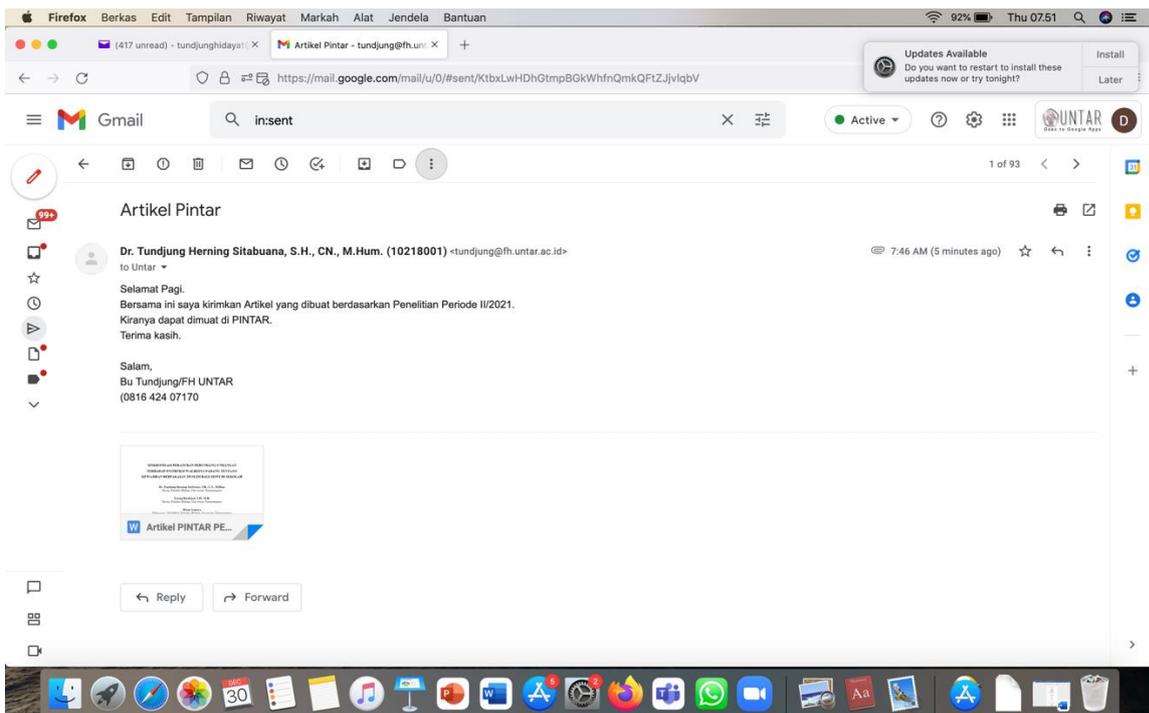
(Dixon Sanjaya)

LAMPIRAN 6 : BUKTI *SUBMIT* ARTIKEL LUARAN PENELITIAN

1. BUKTI *SUBMIT* KE JURNAL MMH FH UNDIP (LUARAN WAJIB)



2. BUKTI *SUBMIT* KE PINTAR (LUARAN TAMBAHAN)



LAMPIRAN 7: SUSUNAN PERSONALIA TIM PENELITIAN

NO.	NAMA NIDN/NIM	JABATAN	TUGAS
1.	Prof. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum. NIDN: 0607095801	Ketua Peneliti	<ul style="list-style-type: none"> - Membuat proposal penelitian bersama Tim Peneliti; - Mengirim proposal penelitian ke LPPM UNTAR; - Melaksanakan penelitian; - Menyusun Laporan Kemajuan Penelitian, dan Artikel luaran; - Mengumpulkan Laporan Kemajuan Penelitian; - Menyusun Laporan Akhir Penelitian; - Membuat Laporan Keuangan; - <i>Mensubmit</i> Artikel ke Jurnal Masalah-Masalah Hukum (FH UNDIP); - Mengirimkan Laporan Akhir Penelitian, dan Laporan Keuangan ke LPPM UNTAR.
2.	Tatang Ruchimat, S.H., M.H. NIDN: 0311125703	Peneliti	<ul style="list-style-type: none"> - Membuat proposal penelitian bersama Tim Peneliti; - Melaksanakan penelitian; - Menyusun Laporan Kemajuan Penelitian, dan Artikel luaran; - Menyusun Laporan Akhir Penelitian; - Membuat Laporan Keuangan.
3.	Dixon Sanjaya NIM: 205180023	Peneliti	<ul style="list-style-type: none"> - Membuat proposal penelitian bersama Tim Peneliti; - Melaksanakan penelitian; - Menyusun Laporan Kemajuan Penelitian, dan Artikel luaran; - Menyusun Laporan Akhir Penelitian; - Membuat Laporan Keuangan.