

## OTONOMI DAERAH DAN PENGARUHNYA TERHADAP KEBIJAKAN DAERAH BERNUASA SYARIAH DI KOTA PADANG

**Heru Permana Putra**

*LAIN Bukittinggi, herupermana@iainbukittinggi.ac.id*

**Desi Syafriani**

*LAIN Bukittinggi, desisyafriani@iainbukittinggi.ac.id*

Diterima: 17 Agustus 2019

Direvisi : 20 November 2019

Diterbitkan: 25 Desember 2019

### Abstract

*Sharia-based policies can be understood as tangible manifestations in increasing regional participation in the development of religious life and assisting government work programs. The Mayor of Padang gave rise to sharia-based policies because seeing the condition of the students in Padang many did not care about the rules set in religion and many had violated the rules and norms of religion prevailing so far in the Minangkabau culture in general and the City of Padang in particular, as well as many students who are not good at reading the Koran and other religious rituals such as prayer, remembrance and so on. For the political elite, the ABS-SBK space is not only a cultural construction but also a political space. They make the cultural jargon as a policy orientation through the emergence of regional regulations, so that ABS-SBK becomes something formal-legalistic. From mapping the formulation of policy models, sharia-based policies use a more problem-oriented policy formulation process.*

**Keywords:** Autonomy, Political Elite, Sharia-based Policies.

### Abstrak

*Kebijakan bernuasa syariah dapat dipahami sebagai wujud nyata dalam meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penumbuhkembangan kehidupan beragama dan membantu program kerja pemerintah. Walikota Padang memunculkan kebijakan bernuasa syariah karena melihat kondisi para pelajar di Kota Padang banyak yang tidak peduli dengan aturan-aturan yang ditetapkan dalam agama serta banyak yang telah melanggar aturan serta norma-norma agama yang berlaku selama ini dalam budaya Minangkabau umumnya dan Kota Padang khususnya, serta banyaknya kalangan pelajar yang sudah tidak pandai membaca Alquran dan ritual ritual agama lainnya seperti sholat, zikir dan lainnya. Bagi elite politik ruang ABS-SBK tidak semata konstruksi kultural, tetapi juga ruang politik. Mereka menjadikan jargon budaya itu sebagai orientasi kebijakan lewat munculnya peraturan-peraturan daerah, sehingga ABS-SBK menjadi sesuatu yang formal-legalistik. Dari pemetaan model formulasi kebijakan, kebijakan bernuasa syariah lebih menggunakan proses formulasi kebijakan yang berorientasi kepada masalah (problem oriented).*

**Kata Kunci:** Otonomi Daerah, Elite Politik, Kebijakan Bernuasa Syariah.

### PENDAHULUAN

Sistem desentralisasi akan memungkinkan pemerintah menampung aspirasi masyarakat daerah dan menjamin ciri khas adat istiadat di tiap tiap daerah. Sistem ini dipandang mampu memperkuat upaya

pemberdayaan dan memberikan pelayanan yang prima bagi masyarakat di daerah. Jangkauan kendali pemerintah pusat pun tidak begitu luas lagi karena sistem desentralisasi dianggap mampu mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis dalam

menyelenggarakan urusan yang mejadi kewenangan, kecuali urusan-urusan tertentu yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Lebih jauh lagi, pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, direvisi menjadi UU no. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan direvisi kembali menjadi UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, di berbagai daerah dipercaya akan menjadikan roda kehidupan di daerah bergerak relatif cepat. Sebab, tiap-tiap daerah akan merancang dan kemudian menerapkan berbagai Peraturan Daerah (Perda)<sup>1</sup> guna mengatur segala aspek dalam pengelolaan daerahnya. Dalam kaitan ini, salah satu bentuk regulasi tersebut ialah peraturan daerah yang berdasarkan nilai-nilai keagamaan.<sup>2</sup>

Sejumlah peraturan daerah yang berdasarkan nilai-nilai keagamaan yang dimaksud tampaknya tidak hanya muncul di beberapa daerah tertentu yang mayoritas penduduknya adalah muslim (beragama Islam; seperti di Sulawesi Selatan, Banten, Jawa Barat, Aceh, dan Sumatra Barat);<sup>3</sup> akan tetapi,

<sup>1</sup> Perda berada merupakan hierarki perundang undangan terendah dalam sistem perundang undangan di Indonesia. Secara hierarkis, urutan hukum dan aturan perundang-undangan, mulai dari yang tertinggi hingga terendah, ialah 1. Undang-Undang Dasar 1945. 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 3. Undang-Undang. 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). 5. Peraturan Pemerintah. 6. Keputusan Presiden. 7. Peraturan Daerah.

<sup>2</sup> Di dalam tesis ini, untuk menghindari penafsiran yang keliru, yang penulis maksud dengan “peraturan daerah yang berdasarkan nilai-nilai keagamaan” ialah segala regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang – baik dari segi kemunculan (latarbelakang; rancangan; rumusan) maupun butir-butir ketentuannya yang kemudian ditetapkan – didasarkan pada nilai-nilai atau aturan agama tertentu.

<sup>3</sup> Sebagai catatan, di Sulawesi Selatan muncul Perda yang berdasarkan nilai-nilai agama Islam, yakni Perda Prov. Sulawesi Selatan No. 4/2006 tentang Pendidikan Al-Qur’an. Hal serupa juga terjadi di Banten (Perda No. 4/2004 tentang Pengelolaan Zakat), dan Aceh (Peraturan Daerah/Qanun Provinsi Daerah Istimewa Aceh nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam).

sejumlah peraturan daerah itu juga ada di beberapa wilayah yang sebagian besar penduduknya beragama selain Islam, seperti di Bali (mayoritas beragama Hindu) dan di Papua (mayoritas beragama Kristen).<sup>4</sup>

Penamaan suatu kebijakan (yang berdasarkan agama) sebagai ‘kebijakan syariah oleh publik lebih ditujukan kepada berbagai kebijakan yang di dalamnya (secara eksplisit) terdapat kata ‘syariah’; atau, di dalam aturan itu juga terdapat berbagai kata dan frase lain yang masih berkaitan erat dengan aturan kehidupan masyarakat, di mana kerangkanya mengacu pada hukum Islam. Beberapa kata atau frase yang dimaksud antara lain adalah ‘pakaian muslim’, ‘zakat’, ‘shalat’, ‘*rajam*’ (dicambuk), ‘*kehamar*’ (minuman), ‘*kebahwat*’ (mesum), ‘*maisir*’ (perjudian), dan perzinaan.

Pada umumnya, kata perda syariah tidak dihubungkan pada perda yang selain masuk kategori di atas seperti perda transparansi, perda lingkungan hidup, perda perlindungan hutan, dan lain-lain. Padahal, terjadi perdebatan lebih luas yang lebih terfokus pada daerah yang didiami oleh mayoritas adalah muslim. Hingga tahun 2009, setidaknya terdapat 151 kebijakan yang bernuasa syariah dari 24 provinsi yang menerbitkan perda atau kebijakan yang bernuasa syariah tersebut.<sup>5</sup>

Dalam kajian hukum Islam, syariah berarti teks ajaran dalam agama islam secara keseluruhan. Namun, istilah syariah itu sendiri dibedakan menjadi dua aspek, yakni syariah

<sup>4</sup> Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), penduduk Indonesia dalam rentang tahun 2003-2008 berjumlah 213.375.287 jiwa. Dari total tersebut, sebagian besar adalah beragama Islam dengan populasi sebesar 189.014.015. Sementara, Provinsi Bali memiliki jumlah penduduk sebesar 3,890,757 di mana 90% (3,247,283 jiwa) memeluk agama Hindu. Papua berpenduduk 2,833,381 jiwa (54% atau 1,855,245 jiwa beragama Kristen).

<sup>5</sup> Lihat Lampiran 1, data tahun 1999-2009, tersedia di <http://ebookbrowse.net/perda-syariah-diurutkan-berdasarkan-jumlah-perkembangan-pada-tiap-tahunnya-versi-daftar-doc-d71232326>, diakses pada 4 September 2019.

dalam arti yang sempit berarti teks-teks wahyu atau hadist yang menyangkut masalah hukum normatif.<sup>6</sup> Sementara, syariah dalam arti yang luas ialah teks-teks wahyu atau *hadist* yang menyangkut keyakinan beragama, hukum, dan akhlak.<sup>7</sup>

Sebagaimana yang telah penulis kemukakan di awal, ketika sistem desentralisasi dan otonomi daerah diberlakukan, berbagai peraturan daerah yang berupaya mengatur soal kehidupan beragama masyarakat pun mulai bermunculan.<sup>8</sup> Salah satu contoh kasus kebijakan yang bernuasa syariah adalah yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat (Sumbar). Pemerintah Sumbar mewajibkan masyarakat dan para pelajar di daerahnya untuk “pandai membaca Alquran” dan “memakai baju muslim/muslimah”. Masyarakat Minangkabau<sup>9</sup> sendiri sangat erat memegang falsafah “*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*” (Adat berdasarkan Syariah, Syariah berdasarkan kitab suci Alquran). Kenyataan ini, lebih jauh, secara umum akan berdampak pada kehidupan penduduk non-muslim (warga minoritas) karena adat yang berlaku di dalam masyarakat Minangkabau mengacu pada ajaran agama Islam.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Ihsan Ali-Fauzi dan Saiful Mujani (ed.), *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah*, (Jakarta: Freedom Institute), 2009, 1.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Sebagai catatan dan perbandingan, Nanggroe Aceh Darussalam merupakan satu-satunya ‘provinsi istimewa’ di Indonesia karena, sesuai amanah UU No. 18 Tahun 2001, ia diberi otonomi khusus untuk menerapkan *qanun*, yaitu suatu peraturan daerah yang mengacu pada *syariah* (hukum Islam). Penerapan *qanun* berlaku bagi seluruh warga yang menganut agama Islam. Sementara, penduduk yang minoritas (non-Islam) diminta untuk menyesuaikan-diri, terutama dalam hal sikap dan penampilan berpakaian di tengah masyarakat.

<sup>9</sup> Penduduk asli yang mendiami wilayah Sumatera Barat adalah etnik Minangkabau. Sejak dulu kala, secara turun-temurun, dapat dipastikan bahwa semua individu yang lahir dengan suku bangsa Minangkabau memeluk agama Islam.

<sup>10</sup> Aulia Rahmat, “Reaktualisasi Nilai Islam dalam Budaya Minangkabau melalui Kebijakan Desentralisasi,” *El-Harakah* 13, no. 1 (2011). 7.

Ajaran Islam memang begitu kental dalam kebudayaan masyarakat Minangkabau. Mereka juga konsisten dalam menjalankan aturan-aturan adat.<sup>11</sup> Penerapan aturan syariah di Sumatera Barat ini, menurut penulis, menyimpan suatu paradoks. Di satu sisi, pemerintah daerah berhasil dalam mempertemukan dimensi agama dan adat, sebagaimana falsafah kehidupan masyarakat Minangkabau. Akan tetapi, di sisi lain, keberhasilan upaya pihak pemerintah dalam mengintegrasikan serta mentransformasikan nilai-nilai ajaran islam dan budaya Minangkabau ke dalam suatu regulasi itu diperkirakan akan menjadi pemicu pergeseran dan konflik sosial di dalam masyarakat. Hal ini pada akhirnya akan berdampak pada perubahan sosial dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Minangkabau.<sup>12</sup>

Dalam kaitan ini, Kota Padang, sebagai ibukota dari provinsi Sumatera Barat, juga menjadi salah satu daerah yang menerapkan kebijakan bernuasa syariah. Salah satu kebijakan tersebut adalah Perda No. 6 tahun 2003 tentang Wajib Pandai Baca Tulis Alquran serta Instruksi Walikota Padang No. 451.422/Binsos-III/2005 tentang Kewajiban Mengenakan Jilbab dan Busana Muslim (bagi penduduk yang memeluk islam) dan anjuran memakainya (untuk non muslim).<sup>13</sup> Terkait pelaksanaan instruksi walikota tersebut terdapat pihak-pihak yang mendukung kebijakan pemakaian busana muslim ini dan juga pihak-pihak dari masyarakat di Kota Padang yang menentang kebijakan tersebut.<sup>14</sup> Padahal, dari

<sup>11</sup> Ibid., 8.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Instruksi Walikota Padang No. 451.422 Tahun 2005. Instruksi ini merupakan terjemahan atas Perda No. 6 tahun 2003 tentang wajib Pandai Baca Tulis Al-Quran yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah kota Padang.

<sup>14</sup> Mohamad Guntur Romli, *Jurnal Perempuan*, “Awat Perda Diskriminatif”, (Siswi-siswi Kristen Pun Terpaksa Berjilbab - Kewajiban Busana Muslim di Kota Padang), Edisi 60 September 2008, (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2008), 53.

aspek hak asasi manusia dalam konteks kehidupan bernegara, mengenakan jilbab dan busana muslim atau muslimah merupakan sebuah pilihan pribadi bagi individu (dalam hal ini kaum perempuan); mereka berhak memakai pakaian tersebut atau tidak. Sebab, mengenakan atau tidak mengenakan jilbab terkait erat dengan pemahaman pribadi seseorang terhadap ajaran agamanya. Namun lewat instruksi tersebut, perempuan akan 'dipaksa' memakai jilbab dan pakaian muslimah. Semenjak kebijakan bernuasa syariah ditetapkan, kontroversi mulai bermunculan dikalangan masyarakat Kota Padang.

Bagaimanapun, Peraturan daerah (perda), sebagai alat dari sebuah kebijakan publik, tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang dilatarbelakangi oleh berbagai macam permasalahan yang ada di masyarakat.<sup>15</sup> Dalam kaidah kebijakan publik, sebuah produk kebijakan publik, termasuk didalamnya perda atau instruksi kepala daerah, biasanya bertujuan untuk mengatur kepentingan umum dan juga sebagai bagian dari norma dasar dalam kehidupan bersama. Manakala suatu kebijakan daerah diberlakukan, maka seluruh warga berkewajiban untuk mematuhi ketentuan-ketentuan tersebut.<sup>16</sup>

Pada 18 Desember 2003, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang telah mengesahkan Peraturan Daerah NO. 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Alquran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah. Kebijakan penyelenggaraan pendidikan baca tulis Alquran bagi umat islam sedini mungkin ini didasarkan pada pertimbangan yang segaris dengan visi dan misi Kota Padang, yakni untuk mewujudkan manusia yang beriman dan bertqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

<sup>15</sup> Ag Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 2.

<sup>16</sup> Ibid.

berakhlak mulia dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>17</sup>

Perda ini sendiri baru efektif berlaku pada Maret 2005, atau dua tahun sejak disahkan. Pada 7 Maret 2005, Walikota Padang mengeluarkan Instruksi dengan nomor 451.422/Binsos-iii/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Subuh, dan Anti Togel/Narkoba Serta Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA di Kota Padang. Instruksi yang ditujukan kepada Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang, Kepala Kantor Departemen Agama Kota Padang, Ketua Dewan Masjid Indonesia (DMI) Kota Padang, Camat serta Lurah se-Kota Padang memuat dua belas perintah. Yang menarik, poin kesepuluh dari instruksi tersebut berbunyi : "Bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK/MAN se-Kota Padang diwajibkan berpakaian muslim/muslimah yang beragama islam dan bagi non-muslim dianjurkan menyesuaikan pakaian (memakai baju kurung bagi perempuan dan memakai celana panjang bagi laki-laki)".<sup>18</sup>

Berbeda dengan Perda No. 6 Tahun 2003, dikeluarkannya instruksi walikota tersebut ternyata memancing berbagai macam kontroversi dalam masyarakat, apalagi di kalangan minoritas (non-muslim) di Kota Padang. Merespon kontroversi yang terjadi dikalangan minoritas di Kota Padang, dalam pernyataannya di salah satu wawancara dengan majalah *Tempo*, Walikota Padang, Fauzi Bahar, mengatakan bahwa jika ada sekolah yang terbukti memaksakan pemakaian jilbab terhadap siwa non-muslim, maka akan ditindak

<sup>17</sup> Lihat Perda No. 6 Tahun 2003, khususnya bagian "Menimbang", huruf b, c, dan d.

<sup>18</sup> Lihat isi dari poin kesepuluh Instruksi Wali Kota Padang Nomor 451.422/Binsos-iii/2005 tentang pelaksanaan wirid remaja, didikan subuh, dan anti togel/narkoba serta berpakaian muslim/muslimah bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA di kota Padang.

tegas kepala sekolahnya. Ia menegaskan secara gamblang: “sebut dan akan kami copot kepala sekolahnya”.<sup>19</sup> Namun, kenyataan di lapangan justru bertolak belakang dengan pernyataan tersebut.

Lewat penelitian yang lakukan, misalnya, oleh Mohamad Guntur Romli, salah satu penulis di Jurnal perempuan, bahwa di Padang terbukti banyak siswi-siswi non-muslim yang secara terpaksa mengenakan jilbab. Bila tidak memakai pakaian yang dianjurkan, mereka tidak dapat mengikuti pelajaran di kelas.<sup>20</sup>

Anggota DPRD Kota Padang pun memberikan respon terhadap kebijakan bernuasa syariah tersebut. Mereka mengatakan bahwa kebijakan itu muncul karena adanya aspirasi dari masyarakat Kota Padang yang melihat realitas banyaknya anak muda yang tidak lagi mampu baca tulis Alquran. Oleh karena itu, dalam rangka ajakan pemerintah daerah untuk mendukung upaya ‘kembali ke *Surau*’,<sup>21</sup> maka kebijakan yang bernuasa agama seperti itu dianggap perlu.

Atas dasar paparan di atas, di dalam tulisan ini penulis akan membahas bagaimana

---

<sup>19</sup> “Majalah *Tempo*, Tempo Edisi: 08/XXXVII/14 – 20 April 2008.

<sup>20</sup> Mohamad Guntur Romli, Jurnal Perempuan, “Awat Perda Diskriminatif, (Siswi-siswi Kristen Pun Terpaksa Berjilbab - Kewajiban Busana Muslim di Kota Padang)”, Edisi 60 September 2008, (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2008), 53.

<sup>21</sup> Menelisik sejarahnya, *surau* adalah elemen penting dalam hal mengapa orang Minangkabau, dalam beberapa dekade lampau, sanggup ‘diperhitungkan’ oleh hampir semua elemen bangsa Indonesia. Dari sana di hasilkan sejumlah tokoh dan intelektual Indonesia, antara lain Buya Hamka. Hal ini beranjak dari aspek budaya masyarakat di mana setiap kaum laki-laki di Minangkabau (yang beranjak dewasa) sudah ‘merasa malu’ untuk tinggal di rumah ibunya, sehingga mereka memutuskan untuk tinggal/menginap di *surau*. Dengan kata lain, *surau* berfungsi sebagai tempat menggelar berbagai kegiatan yang positif; mulai dari mengaji (membaca Al-Quran), membahas ilmu agama hingga merundingkan masalah sosial-politik dan, termasuk, dan berbincang soal pergerakan melawan penjajahan Belanda dan Jepang. Kini, fungsi *surau* lebih kepada fungsi utamanya, yakni tempat ibadah.

proses munculnya kebijakan bernuasa syariah di Kota Padang. Dalam konteks ini, kajian akan difokuskan pada dimensi proses munculnya kebijakan bernuasa syariah dalam kurun waktu 2003-2008, khususnya aturan mengenakan pemakaian busana muslim bagi para pelajar. Di dalam artikel ini, penulis mengemukakan satu pertanyaan mendasar, yaitu Bagaimana tahapan dalam perumusan kebijakan bernuasa syariah di Kota Padang?

Untuk mendukung analisis, pada bagian berikut akan dijelaskan sejumlah teori dan konsep yang digunakan. Paparan akan dimulai dengan penjelasan mengenai teori elite dan teori kebijakan publik. Disini peran elite adalah bagaimana mempengaruhi proses pembuatan kebijakan agar kebijakan tersebut berpihak pada kepentingan elite dan bukan kepentingan publik.

Teori elite memberikan sebuah argumentasi yang cukup telak tentang hal ini, dengan menyatakan bahwa sebagian besar rakyat pada hakekatnya merupakan pihak yang apatis dan buta informasi mengenai kebijakan publik, sehingga dengan demikian, para elite penguasalah yang sesungguhnya mewarnai dan mempengaruhi pendapat umum yang menyangkut masalah-masalah kebijakan.<sup>22</sup> Elite politik berkaitan dengan seberapa kekuasaan seseorang berpengaruh dalam pembuatan kebijakan pemerintah.

Keunggulan elite atas masa sepenuhnya tergantung pada keberhasilan mereka dalam memanipulasi lingkungannya dengan simbol-simbol, kebaikan-kebaikan atau tindakan-tindakan.<sup>23</sup> Jika menggunakan analisis elite yang dikemukakan oleh Keller<sup>24</sup> bagaimana

---

<sup>22</sup> Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 88.

<sup>23</sup> Mohtar Mas’oed dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), 11

<sup>24</sup> Seperti yang dikutip dalam Jayadi Nas, *Konflik Elit di Sulawesi Selatan: Analisis Pemerintahan dan Politik*

kedudukan elite yang berada pada posisi sosial yang lebih tinggi dibandingkan masyarakat lainnya, terdapat suatu logika sederhana yang bisa kita tarik mengapa kemudian mereka yang menamakan diri elite tersebut, merasa berhak untuk melakukan sesuatu hal, meskipun hal tersebut bukanlah sepenuhnya bisa mempresentasikan konsituen mereka.

Bagi elite, kelebihan yang mereka miliki, merupakan magnet kekuasaan yang berpotensi untuk bisa melakukan segala hal. Disini, peran elite adalah bagaimana mempengaruhi proses pembuatan kebijakan agar kebijakan tersebut berpihak pada kepentingan elite dan bukan pada kepentingan publik. Selain itu, elite politik yang dimaksud disini adalah individu atau kelompok elite yang memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan politik.

Peran elite yang sangat dominan dalam hal penentuan kebijakan menjadi suatu hal yang akan selalu kita temukan dalam segala kasus perpolitikan yang ada di dunia. Bahkan, peran yang bersifat lebih individual inilah yang lebih banyak kita temukan menjadi penentu utama bagaimana sebuah kebijakan kemudian diambil. Politik individu yang kemudian diasumsikan bahwa peran elite dalam hal pengambilan keputusan maupun kebijakan menjadi salah satu faktor yang paling penting bagaimana hal tersebut berjalan.

Kebijakan publik yang didefenisikan oleh Thomas. R. Dye bahwa kebijakan adalah tindakan apapun yang dipilih oleh pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu, atau tidak mengerjakan/mendiamkan (*whatever government choose to do or not to do*).<sup>25</sup> Proses dalam pemilihan alternatif kebijakan ini diperlukan perhatian yang cermat dari para pembuat kebijakan.<sup>26</sup> Hal ini dikarenakan agar *policy*

*makers* tidak berada dalam situasi pilihan yang hanya untuk kepentingan kelompok tertentu atau bias politik.

James E. Anderson memiliki pandangan yang berbeda tentang kebijakan, menurutnya kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.<sup>27</sup> Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat, Anderson membaginya ke dalam empat kategori dari kebijakan publik, yakni :<sup>28</sup> kebijakan substantif dan prosedural; kebijakan distributif, pengaturan, pengaturan sendiri, dan retribusi; kebijakan material dan simbolik, serta kebijakan yang melibatkan barang kolektif atau barang privat, kebijakan substantif dan prosedural.

Pertama adalah kebijakan substantif, adalah kebijakan mengenai apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan substantif mengalokasikan secara langsung kepada masyarakat keuntungan dan kerugian maupun biaya dan manfaatnya. Sebaliknya kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang berkaitan dengan bagaimana suatu itu akan dilakukan atau siapa yang akan diberi kewenangan untuk mengambil tindakan. Termasuk dalam kebijakan prosedural adalah undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya.

Kategori kebijakan yang kedua adalah kategori yang didasarkan atas dampak dari kebijakan terhadap masyarakat serta hubungan diantara mereka yang terlibat dalam pembentukan kebijakan. Dalam kategori ini terdapat empat jenis kebijakan yaitu distributif,

*Lokal*. (Jakarta: Yayasan Massaile & LEPHAS, 2007) 33.

<sup>25</sup>Subasono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009), 18.

<sup>26</sup>Ibid.

<sup>27</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Public Teori Dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), 10-17.

<sup>28</sup> Ibid.

pengaturan, pengaturan sendiri, dan retribusi.<sup>29</sup> Kebijakan distributif adalah kebijakan dalam mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat individu, kelompok, perusahaan dan masyarakat. Kebijakan distributif biasanya melibatkan penggunaan dana publik untuk membantu kelompok, masyarakat atau perusahaan tertentu.<sup>30</sup> Kebijakan pengaturan adalah kebijakan yang memberlakukan larangan terhadap perilaku individu atau kelompok. Sementara kebijakan redistribusi adalah kebijakan oleh pemerintah untuk menggeser alokasi kesejahteraan, pendapatan, kepemilikan ataupun hak diantara berbagai kelompok masyarakat.<sup>31</sup>

Kategori kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang terdiri dari kebijakan material dan kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang menyediakan sumber daya nyata (*tangible*) atau kekuasaan substantif kepada penerima manfaatnya atau dengan memaksakan kerugian nyata kepada mereka yang terkena dampak. Adapun kebijakan simbolik adalah kebijakan yang tidak memiliki dampak material nyata kepada masyarakat. Kebijakan simbolik biasanya menyakut nilai-nilai yang disukai oleh masyarakat. Kategori kebijakan yang terakhir menurut Anderson adalah kebijakan yang melibatkan penyediaan baik barang-barang kolektif adalah barang-barang yang harus disediakan kepada semua orang. Sementara barang privat adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh individu tertentu saja.

Menurut Anderson,<sup>32</sup> konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai implikasi yakni; pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara

luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja, melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat didalam sistem politik. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga mengenai keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan pemerintah.

Berangkat dari gambaran kondisi tersebut, tulisan ini berupaya untuk dapat memberikan pemahaman mengenai proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya. Terdapat sejumlah hal yang akan menjadi fokus pembahasan dari tulisan ini yaitu makna kebijakan dan perumusan kebijakan, perumusan kebijakan dalam siklus kebijakan, serta prosedur perumusan kebijakan.

Penulis akan memakai teori kebijakan publik guna menganalisis soal mengapa pemerintah Kota Padang menerapkan kebijakan bernuasa syariah. Padahal, secara demografis maupun kultural, mayoritas penduduk Kota Padang beragama Islam, masyarakat di Kota Padang sendiri juga mencakup warga non-muslim. Karenanya, pengambilan kebijakan politik yang dituangkan dalam bentuk kebijakan yang bernuasa syariah ini diyakini bisa memunculkan gesekan atau bahkan benturan di masyarakat, utamanya dalam relasi masyarakat mayoritas-minoritas di Kota Padang.

## METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian bukan hanya merupakan sekumpulan metode atau teknik

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

penelitian semata, melainkan juga merupakan landasan nilai-nilai, asumsi-asumsi, etika dan norma yang menjadi aturan standard yang dipergunakan untuk menafsirkan serta menyimpulkan data penelitian. Penelitian ini dilakukan menggunakan metode kualitatif. Menurut Kirl dan Miller, penelitian kualitatif tergantung pada pengamatan terhadap manusia atau orang-orang yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.<sup>33</sup> Bogdan dan Taylor dikutip oleh Moleong, menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>34</sup>

Ada beberapa pertimbangan mengapa digunakan metode pendekatan kualitatif, yakni: pertama, bila peneliti berhadapan dengan kenyataan ganda mudah disesuaikan; kedua, menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden; ketiga, lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan pola-pola nilai yang dihadapi<sup>35</sup>.

Hasil data yang diperoleh dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif-analitis. Metode deskriptif analitis juga merupakan pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (sesorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain), pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya<sup>36</sup>. Ada dua ciri metode deskriptif yakni: pertama, memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan atau masalah-masalah yang bersifat aktual; kedua, menggambarkan fakta-fakta tentang masalah-masalah yang

diselediki sebagaimana adanya, diiringi dengan interpretasi rasional yang mencukupi<sup>37</sup>.

Berdasarkan metode tersebut, maka didalam penelitian ini yang akan dideskripsikan dan dianalisis adalah bagaimana proses munculnya kebijakan bernuasa syariah di Kota Padang.

### **PROSES KEBIJAKAN BERNUASA SYARIAH DI KOTA PADANG**

Kebijakan syariah di Indonesia, tidaklah muncul begitu saja. Berbagai faktor mendorong dan mendukung kebijakan ini lahir, termasuk dengan Kota Padang yang berada pada wilayah kultur suku bangsa Minangkabau yang menjunjung falsafah "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*" tentunya memiliki dorongan dan dukungan untuk melahirkan kebijakan bernuasa syariah. Penulis melihat dorongan ini tentunya karena kondisi pergaulan remaja saat ini yang jauh dari budaya minang serta identitas diri para pemuda dan pemudi sebagai orang Minang serta norma norma adat Minang yang mulai luntur dalam diri generasi muda Minangkabau saat ini. Hal ini dapat dijelaskan melalui proses perumusan kebijakan bernuasa syariah yang gencar dicanangkan oleh pemerintah daerah di Sumatera Barat umumnya dan Kota Padang khususnya.

Menurut Yasrul Huda, ada empat faktor utama yang mendorong munculnya kebijakan kebijakan bernuasa syariah di Indonesia yaitu; (1) otonomi daerah dipandang sebagai momentum penting untuk kembali kepada identitas budaya daerah, (2) dalam tingkat tertentu dipengaruhi oleh kelemahan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum, (3) pengaruh wacana atau kejadian di luar daerah atau luar Indonesia, (4) sebagai hasil suatu gerakan yang memperjuangkan penegakan syariat Islam.<sup>38</sup> Sepanjang yang

<sup>33</sup>Lexy Moleong, *Metoda Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1997). 3.

<sup>34</sup> Ibid, 3.

<sup>35</sup> Ibid, 4.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Dikutip dari makalah Yasrul Huda, Faktor-faktor Yang Melatarbelakangi dan Implikasi Pembuatan Perda Yang Bernuansa Agama Di Daerah, Makalah



dapat diamati bahwa keempat faktor itu saling mempengaruhi sama lain dan kemunculan perda syariah di berbagai wilayah merupakan akumulasi dari beragam faktor di atas. Meskipun di daerah tertentu dimungkinkan kemunculan perda syariah hanya lebih didominasi oleh satu atau dua faktor saja. Namun, tidak ditemukan fakta bahwa kemunculan perda bernuasa syariah hanya oleh satu faktor semata akan tetapi untuk tingkat tertentu dapat diidentifikasi sebagai salah satu penyebab yang paling dominan.<sup>39</sup>

Berangkat dari pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah dalam mengatur dan mengurus pemerintah daerah secara mandiri, pemerintah daerah memiliki keleluasan terutama dalam membuat kebijakan publik yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan dari masyarakat yang dipimpinnya. Menetapkan suatu peraturan daerah merupakan langkah besar yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam memajukan daerah serta sumber daya masyarakatnya. Hal ini sangat terkait bagaimana pemerintah daerah mampu melihat permasalahan ataupun membaca situasi di tengah-tengah masyarakat. Termasuk dengan pemerintah daerah Kota Padang yang berusaha melihat permasalahan dalam masyarakat.

Dalam membuat kebijakan daerah, tentunya pemerintah Kota Padang memiliki langkah-langkah perumusan masalah yang sangat penting dalam proses perumusan kebijakan. Para pembuat kebijakan terlebih dahulu harus mencari dan merumuskan identifikasi masalah kebijakan sehingga dapat

diterjemahkan dengan benar. Proses perumusan kebijakan sangat terikat pada kemampuan para pembuat kebijakan dalam menemukan, mengidentifikasi, dan merumuskan masalah-masalah dengan baik. Masalah-masalah tersebut mempunyai dimensi objektif dan dimensi subjektif. Dimensi objektif maksudnya masalah yang ada tersebut sesuatu yang kongkrit atau nyata. Sedangkan dimensi subjektif maksudnya rakyat dan pemerintah memandang masalah sebagai sesuatu kebutuhan yang patut dipecahkan. Perumusan masalah dalam sebuah kebijakan dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu dimensi objektif dan dimensi subjektif. Dimensi objektif yaitu masalah yang ada tersebut merupakan sesuatu yang kongkret atau nyata. Dengan demikian, bab ini menjelaskan kebijakan bernuasa syariah di Kota Padang.

### **KEBIJAKAN BERNUASA SYARIAH DILIHAT DALAM KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH.**

Sejak diberlakukannya UU terkait otonomi daerah, maka beberapa daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya. Salah satu kebijakan yang dibuat oleh beberapa daerah adalah kebijakan bernuasa syariah, yakni kebijakan yang khusus mengatur sisi kehidupan masyarakat berdasarkan nilai-nilai ajaran Islam. Pada beberapa produk kebijakan bernuasa syariah, pada daerah berstatus otonomi, biasa ditemukan adanya berbagai hal sebagai berikut: Pertama, formalisasi pemberlakuan syariah Islam di Indonesia memiliki landasan historis-yuridis yang sangat kuat sesuai dengan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945; Kedua, kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi berimplikasi pada adanya peluang bagi daerah-daerah untuk memberlakukan corak hukumnya masing-masing, termasuk pemberlakuan syari'at Islam; Ketiga, jenis-jenis kebijakan yang bermuatan syari'at yang telah disahkan beberapa pemerintah daerah di

---

dipresentasikan pada Diskusi Publik "Penyeragaman dan Totalisasi Dunia Kehidupan sebagai Ancaman terhadap Hak Asasi Manusia, diadakan LBH Padang bekerjasama dengan Imparsial, dilaksanakan di Pangeran Beach Hotel, Padang, 21 Mei 2007. Data penelitian yang digunakan dalam makalah ini bersumber dari penelitian "Islamic Law in Regional Indonesia", *Australian Research Council Project*, (Canberra: The Australian National University), 2

<sup>39</sup> Ibid.

Indonesia terdiri dari empat klasifikasi: 1) jenis kebijakan syariah yang terkait dengan isu moralitas masyarakat secara umum, anti pelacuran dan perzinaan, 2) jenis kebijakan syariah yang terkait dengan fashion, keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu, 3) jenis kebijakan syariah yang terkait dengan keterampilan beragama, keharusan pandai baca-tulis Alquran, dan 4) jenis kebijakan syariah yang terkait dengan pemungutan dana sosial dari masyarakat (zakat, infaq, dan shadaqah).<sup>40</sup>

Selain itu kebijakan daerah harus dibentuk berdasarkan ciri khas daerah itu sendiri. Masalah agama menyangkut kepentingan bersama sehingga pengaturannya harus sejalan dengan kepentingan nasional. UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 22 secara jelas menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi daerah, kepala daerah berkewajiban menjaga persatuan, kesatuan dan keutuhan NKRI. Sedangkan dalam Pasal 27 disebutkan bahwa kepala daerah berkewajiban memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945. Kebijakan daerah juga seharusnya menyerap isu tentang HAM dan Hak sipil politik serta hak ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>41</sup>

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan menjadi otonomi daerah begitu amat luas, bahkan dapat dikatakan bahwa selain urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat seperti yang diatur dalam kedua undang-undang tersebut secara terbatas hanya urusan

pemerintahan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta dalam bidang agama, maka diluar bidang urusan pemerintahan itu dapat menjadi urusan otonomi daerah. Dengan demikian kewenangan otonomi bagi daerah begitu amat luas karena kedua undang-undang tersebut menganut sistem otonomi formal yaitu pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, dimana daerah-daerah pada umumnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi kemajuan dan perkembangan daerah, sepanjang daerah tidak mengatur urusan (dalam hal ini berbentuk peraturan daerah) yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dari uraian tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa daerah dengan otonomi daerah yang dimilikinya dapat membuat pengaturan dalam berbagai urusan pemerintahan kecuali urusan yang telah menjadi urusan pemerintah pusat termasuk khususnya dalam tulisan ini dalam bidang agama. Ini artinya dalam bidang ajaran-ajaran agama, pengaturan yang berkaitan dengan pelaksanaan ajaran-ajaran agama tersebut menjadi kewenangan sepenuhnya pemerintah pusat (berdasarkan kedua undang-undang pemerintahan di atas) baik dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian daerah tidak diperkenankan mengatur sesuatu masalah yang menyangkut masalah ajaran agama (khususnya syariat Islam yang menjadi topik pembahasan tulisan ini), karena bukan menjadi bagian dari kewenangannya dalam label otonomi daerah.<sup>42</sup>

Melihat hal tersebut diatas penulis memiliki analisis mengenai kewenangan

<sup>40</sup> Muhammad Fadhly Ase, "Mengkaji Ulang Eksistensi Perda Bermuatan Syariah: Sebuah Pendekatan Yuridis Normatif", 1-2, dalam [www.Badilang.net/data/Artikel/Mengkaji%20Ulang%20Eksistensi%20PERDA%20Bermuatan%20Syariah.pdf](http://www.Badilang.net/data/Artikel/Mengkaji%20Ulang%20Eksistensi%20PERDA%20Bermuatan%20Syariah.pdf)

<sup>41</sup> [www.VHRmedia.com](http://www.VHRmedia.com), diakses tanggal 11 April 2014.

<sup>42</sup> UU Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah daerah dalam mengatur hal bidang urusan agama, mengapa pemerintah pusat tidak mendesentralisasikan bidang urusan agama adalah apabila urusan agama di desentralisasikan maka akan timbul penafsiran-penafsiran yang bermacam-macam dan yang lebih mengkhawatirkan adalah setiap daerah dapat menerbitkan kebijakan-kebijakan yang berbasis agama seperti yang juga terjadi di Papua yang telah menerbitkan Perda Injil hal ini nantinya dikhawatirkan akan memicu konflik antar pemeluk agama lain. Padahal negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum nasional bukan pada suatu agama tertentu.

### PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN BERNUASA SYARIAH PEMERINTAH KOTA PADANG.

Fauzi Bahar sebagai pemimpin Kota Padang (ketika penelitian ini dilakukan) menyadari akan kondisi moral serta pendidikan pada tingkat pelajar yang memprihatinkan di Kota Padang, kondisi ini tentunya perlu disikapi oleh pemerintah daerah. Terlebih setelah dikeluarkannya undang-undang otonomi tentang Pemerintahan Daerah, maka hal ini membuat para pengambil kebijakan ditingkat daerah lebih leluasa dalam membuat suatu kebijakan untuk membangun daerahnya sesuai dengan potensi daerah, adat dan budayanya<sup>43</sup>.

Terkait dengan ini Kota Padang telah berupaya membuat suatu kebijakan, dan melakukan berbagai upaya dengan merumuskan beberapa kebijakan termasuk di antaranya kebijakan publik<sup>44</sup> dalam bidang

sosial budaya dan pendidikan yang berlandaskan ajaran agama Islam. Kebijakan dimaksud seperti, setiap pelajar diwajibkan pandai membaca Alquran, mengaktifkan didikan Subuh setiap minggu bagi anak TPA/TPSA di setiap Mesjid dan Mushalla, mengaktifkan Wirid Remaja di Mesjid dan Mushalla yang dilaksanakan pada minggu pertama dan ketiga setiap bulan dengan peserta pelajar SMP, SMA dan Perguruan Tinggi<sup>45</sup>, melaksanakan Pesantren Ramadhan serta berpakaian muslim dan muslimah.

Perubahan Padang sebagai kota islami mulai tampak ketika Fauzi Bahar dilantik sebagai Walikota tahun 2003. Pada awal pemerintahannya Fauzi Bahar memprioritaskan masalah perjudian togel (toto gelap) dan minuman keras. Keberhasilannya memberantas penyakit masyarakat ini kemudian menemukan momentum di tingkat elite provinsi yang mulai ramai dengan wacana tentang busana Muslim/Muslimah, pemberantasan buta huruf Alquran, dan penyiaran agama.<sup>46</sup> Ranperda yang menjadi inisiatif DPRD Sumbar 1999-2004 ini bertolak dari filosofi masyarakat Minang yang memegang teguh nilai-nilai ABS-SBK.<sup>47</sup> Disebutkan bahwa telah terjadi pergeseran nilai-nilai ABS-SBK, khususnya dalam hal berpakaian yang tidak lagi mencerminkan filosofi ABS-SBK, cara berpakaian para generasi muda sekarang terlihat lebih vulgar dari penyanyi dangdut, serta perilaku kehidupan para generasi muda yang tidak sesuai lagi dengan filosofi ABS-SBK<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Otonomi daerah di bidang pendidikan berarti "pendidikan bukan hanya menjadi tanggung jawab daerah tetapi juga merupakan refleksi dari identitas daerah atau budaya daerah dalam rangka pembinaan kesatuan dan persatuan nasional, Tilaar, H.A.R, *Kekuasaan & Pendidikan: Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural*. (Magelang: Indonesiatara, 2003), 182-183

<sup>44</sup> Sekaitan dengan ini Manfred Ziemek berpendapat bahwa politik pendidikan tetap merupakan suatu komponen dari kebijaksanaan Negara terhadap

kelompok-kelompok social dan organisasi-organisasi rakyat. Lihat, Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, (terj.) Burche B. Soendjojo, (Jakarta: P3M, 1986), . 27

<sup>45</sup> Azwar Siry, *30 Tahun Kota Padang: Kepemimpinan Fauzi Bahar dan Yusman Kasim*, (Padang: Bakominfo Kota Padang, 2007), 14-19

<sup>46</sup> Baca *Padang Ekspres*, 1 Juli 2004.

<sup>47</sup> Baca *Haluan*, 27 Juli 2004.

<sup>48</sup> Baca *Singgalang*, 25 Juni 2006.

Maka dari itu, Padang pun menerbitkan Perda No. 6 tahun 2003 tentang baca tulis Alquran bagi siswa SD dan MI dan Instruksi Walikota Padang nomor 451.422/Binsos-iii/2005 tentang pelaksanaan wirid remaja, didikan subuh, dan anti togel/narkoba serta berpakaian muslim/muslimah bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA di Kota Padang.<sup>49</sup>

Ketika terpilih menjadi Walikota Padang periode 2003-2008 Fauzi Bahar memiliki enam agenda yang akan diterapkannya dalam memimpin Kota Padang. Keenam agenda tersebut disebutnya ESI (Enam Sektor Infrastruktur). “Keenamnya akan diimplementasikan untuk mewujudkan visi pemerintahan, yaitu terwujudnya Kota Padang sebagai pusat perekonomian dan pintu gerbang perdagangan terpenting di Indonesia bagian barat tahun 2008. Selanjutnya ada 14 turunan ESI yang mencakup konsolidasi aparatur pemerintahan; pengembangan sentra ekonomi rakyat; pengembangan kawasan wisata kota; membentuk BPUP (Badan Pengembangan Usaha Padang); merencanakan kalender wisata berbasis tradisi; menuntaskan wajib belajar sembilan tahun (termasuk memberantas buta huruf latin dan Alquran); penataan jalur transportasi kota; pengelolaan sampah dan K3; pengembangan tiga titik pertumbuhan kota, yakni Terminal Regional Bingkuang (TRB), Pelabuhan Teluk Bayur dan Bandara Tabing; pengentasan kemiskinan; penataan lingkungan; efisiensi dan efektivitas pelayanan publik; gender mainstream; dan membuka akses langsung via email ke Walikota.

Sejak memimpin Kota Padang pertama kali pada tahun 2003-2008 dan terpilih kembali untuk menduduki kursi Walikota Padang pada periode kedua pada tahun 2008-2013, Fauzi Bahar cukup banyak menerapkan kebijakan

kebijakan yang bernuasa syariah di Kota Padang dalam bentuk instruksi Walikota. Pada dasarnya instruksi walikota adalah rumusan kebijakan daerah yang ditetapkan oleh seorang kepala daerah dalam hal ini ialah seorang walikota.

Pesantren Ramadhan merupakan kegiatan tahunan yang dilaksanakan Pemkot Padang dan merupakan salah satu program unggulan dalam dunia pendidikan. Fauzi Bahar mengatakan bahwa pesantren Ramadhan bukan meliburkan sekolah, melainkan memindahkan proses belajar mengajar dari sekolah ke masjid bagi umat Islam, ke gereja bagi umat Kristen, ke pura dan vihara bagi umat Hindu dan Buddha. Pendidikan agama dan moral di sekolah terbatas jam pelajaran, begitu juga di jalur pendidikan informal, di rumah tangga dan lingkungan tidak cukup kuat memberikan bekal keteladanan dalam pendidikan agama dan akhlaq ke anak-anak didik khususnya di perkotaan.

Pemerintah Kota Padang memelopori pelaksanaan pesantren Ramadhan dengan agenda memindahkan aktivitas sekolah ke masjid. Guru-guru terlibat secara aktif selama pelaksanaan pesantren Ramadhan 1433 Hijriah di masjid atau mushalla di tempat tinggal masing-masing. Keseriusan ini diawali lahirnya Instruksi Walikota Padang Nomor 451.3022/BINSOS-IX/2004, 6 September 2004 agar Dinas Pendidikan dan Kementerian Agama bersama organisasi sosial keagamaan di tingkat Kota Padang bekerja sama. Pemkot Padang selalu melakukan evaluasi pelaksanaan pesantren Ramadan, baik dari sisi kualitas bahan ajar maupun sinergitas keterlibatan semua pihak, termasuk masyarakat dan orang tua. Evaluasi dilakukan bukan karena tidak berhasil, namun untuk peningkatan mutu dari pesantren tersebut, apalagi Kota Padang merupakan percontohan program ini bagi daerah lain di provinsi Sumbar. Fauzi Bahar kembali menjelaskan bahwa bagaimanapun pesantren Ramadhan sebagai wadah

---

<sup>49</sup> Ibid.

pembinaan generasi muda telah menjadi kebutuhan bersama terutama bagi pelajar Kota Padang dalam menciptakan generasi yang berkarakter di masa yang akan datang.

Kebijakan pemerintah Kota Padang tentang wajib pandai baca tulis Alquran, pesantren Ramadhan, didikan subuh dan wirid remaja berdasarkan Perda No. 6 tahun 2003 dan Instruksi Walikota Padang yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 2005<sup>50</sup>. Setelah adanya perda serta instruksi walikota yang sebelumnya tentang pelaksanaan wirid remaja dilakukan pada hari Kamis (malam Jum'at) dan berjalan lebih kurang dua tahun, kemudian pada tahun 2007 berdasarkan evaluasi muncul lagi surat edaran Walikota Padang<sup>51</sup>, yang berisi:

1. Bahwa pelaksanaan Wirid Remaja bagi siswa SLTP/MTs dan SLTA/MA dilaksanakan pada hari Sabtu (malam Minggu) yang dimulai dengan shalat maghrib berjamaah sampai selesai
2. Pelaksanaan Wirid Remaja dilaksanakan dengan menggunakan buku panduan yang telah ada.

Dari penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), bahwa untuk menindaklanjuti kebijakan walikota yang telah diinstruksikan sejak tahun 2005 dari tahun ke tahun kegiatan pesantren ramadan dan kegiatan keagamaan terus ditingkatkan baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya. Demikian halnya sejak dikeluarkannya Instruksi Walikota Padang tahun 2005, maka setiap bulan Ramadhan Pemerintah Kota Padang membuat tim Ramadhan untuk mensosialisasikan kebijakannya melalui masjid-masjid dan mushalla<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Pemko Padang, Panduan Pelaksanaan Pesantren Ramadhan, Didikan Subuh, dan Wirid Remaja, 2005

<sup>51</sup> Instruksi Wali Kota Padang, No. 451.66/Binsos/2007 tanggal 16 Januari 2007

<sup>52</sup> Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), *Pemantauan terhadap Implementasi Perda-perda Bermasalah*, (2008), 7

Menghadapi Ramadhan tahun 2008 (1429 H), diduga bersamaan dengan gencarnya kampanye memperebutkan kursi Walikota Padang, selaku calon incumbent, Fauzi Bahar membuat beberapa kebijakan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan pesantren Ramadhan. Adapun beberapa kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Padang adalah sebagai berikut :<sup>53</sup>

1. Dalam rangka melatih generasi muda yang disiplin dan mencintai masjid, kepada seluruh siswa terutama mulai dari SMP sampai SMA diharuskan mengikuti kegiatan Subuh Mubarakah.
2. Selama bulan ramadhan, seluruh pelajar SD, SMP maupun SMA di liburkan dari kegiatan sekolah. Kegiatan proses pembelajaran, dialihkan dengan menggelar kegiatan keagamaan berupa pesantren Ramadhan di masjid/mushalla sebagaimana telah dilangsungkan dua tahun terakhir. Kegiatan itu dimulai dari 15 September hingga 8 Oktober 2008. Dimana, setiap Senin hingga Kamis dan Sabtu, kecuali Jumat dan Minggu aktivitas pesantren diliburkan. Dari pukul 05.00-09.00 WIB, kegiatan pesantren Ramadhan diikuti pelajar SMA, SMK dan MAN. Pukul 09.00-12.00 WIB, diikuti pelajar SD dan MIN, dan pukul 13.00-16.00 WIB diikuti pelajar SMP dan MTs. Sementara pada malam harinya diisi kegiatan tarawihan dan tadarusan".
3. Untuk keperluan pelaksanaan pesantren Ramadhan Pemerintah Kota Padang telah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBD 2007 lebih kurang Rp 2,2 milyar atau tepatnya Rp 2,025 milyar yang dialokasikan untuk seluruh siswa Kota Padang sejak dari SD minimal kelas 4 sampai dengan SMA. Dana tersebut akan diberikan untuk Mesjid/Mushala yang melaksanakan kegiatan pesantren

<sup>53</sup> Ibid.

- Ramadhan, dimana masing - masing masjid/mushala mendapat bantuan sebanyak Rp 1 juta bagi yang mempunyai peserta pesantren, jika ternyata terdapat masjid yang memiliki jumlah siswa lebih dari 100 orang siswa maka dari kelebihan tersebut masing-masing peserta akan disubsidi Rp. 15.000,-.
4. Pelaksanaan pesantren ramadhan tahun ini tidak hanya bagi siswa/i, muslim juga berlaku bagi siswa-siswi non muslim, dimana selama Ramadhan melaksanakan kegiatan keagamaan di tempat ibadahnya masing-masing, Pemerintah Kota Padang juga membantu pembiayaannya.
  5. Menginstruksikan agar semua warung makanan atau rumah makan ditutup pada siang hari selama bulan Ramadhan melalui imbauan bersama Walikota, DPRD Padang, MUI Kota Padang, dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), Kota Padang kecuali untuk daerah pondok (pondok adalah daerah Pecinan di Padang), selain itu menghimbau kepada masyarakat non-muslim agar menghormati umat Islam yang sedang melaksanakan ibadah puasa, dan jika nantinya terdapat pihak pengusaha membandel, dan melakukan penyimpangan terhadap ketentuan tersebut setelah diperingatkan, dan tidak digubris, maka Pemerintah Kota Padang akan menutup dan mencabut izin usaha tersebut usai bulan Ramadhan. Tim dan komponen masyarakat lainnya dipersilahkan untuk melakukan pengontrolan".
  6. Bahwa untuk mendukung kebijakannya, Pemerintah Kota Padang telah membuat surat himbauan bersama yang ditandatangani oleh Walikota Padang, DPRD Padang, MUI Kota Padang dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kota Padang.

Di samping itu ada lagi kebijakan yang sesungguhnya telah menimbulkan

pertentangan di dalam masyarakat, yaitu kewajiban memakai busana muslim (berjilbab) bagi setiap wanita Islam dan anjuran memakainya (untuk non Islam) yang diberlakukan lewat instruksi Walikota Padang, tentang kewajiban berbusana muslimah.<sup>54</sup> Himbauan pemerintah Kota Padang tentang memakai jilbab tersebut sesuai dengan filosofi masyarakatnya yang berpenduduk mayoritas beragama Islam dan berasal dari suku Minang, yang menganut falsafah "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*" berpakaian muslim dan berjilbab sudah menjadi kebiasaan sejak dulu. Himbauan ini juga sudah sesuai dengan isi dari Perda Nomor: 9 tahun 2000 tentang Sistem Pemerintahan Kembali ke Nagari. Namun belakangan ini seiring dengan kemajuan teknologi informasi, maka budaya berpakaian muslim atau berjilbab di kalangan perempuan terutama anak perempuan bila ke luar rumah sudah mulai hilang, mereka lebih senang berceelana atau rok mini daripada berjilbab.<sup>55</sup>

Dalam perumusan kebijakan bernuasa syariah ini tidak ada inisiatif dari masyarakat, semua ini murni inisiatif elite pemerintah, sebuah kebijakan yang dilahirkan oleh kepala daerah tidak terlepas dari latar belakang kepala daerah itu sendiri, yang menurut walikota saat itu adalah Fauzi Bahar bahwa kebijakan berdasarkan agama tersebut banyak bermanfaat dan keuntungan yang akan didapat oleh masyarakat, karena aturan itu diyakini bersumber langsung dari perintah atau ajaran agama yang mayoritas dianut oleh masyarakat Kota Padang yaitu Islam, sebagaimana yang diutarakan:

*Syariah adalah hukum atau aturan, kita menginginkan semua kebijaksanaan termasuk juga kebijaksanaan berlatar*

<sup>54</sup><http://Islamlib.Com/id/index/.php?page=comment&art id=827page=1> data diakses Rabu tanggal 23 Mei 2007

<sup>55</sup> Azwar Siry, *30 Tahun Kota Padang...*, 37

*belakang bidang syariah, itu sudah diatur agama dan menguntungkan.*<sup>56</sup>

Dalam analisis ini penulis melihat bahwa dengan kebijakan-kebijakan bernuasa syariah tersebut menandakan bahwa kekuasaan masih terkonsentrasi pada elite atau bersifat terpusat. Dan hanya orang-orang tertentu saja yang menguasainya, seperti yang kita lihat bagaimana Fauzi Bahar sebagai pemegang kekuasaan di Kota Padang mengeluarkan kebijakan bernuasa syariah tersebut. Penulis melihat pandangan negatif dari teori elite, bahwa dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politik, akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai keinginannya.

Masyarakat dianggap sebagai kelompok yang dimanipulasi agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan publik. Namun dalam pandangan positif teori elit melihat seorang elite yang menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa daerahnya ke arah yang lebih baik dibanding pesaingnya, dan kebijakan publik merupakan bagian karyanya untuk merealisasikan gagasannya yang diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat.

Selain itu Fauzi Bahar sebagai Walikota pembuat kebijakan di Kota Padang pada saat itu, setelah mempelajari kurikulum siswa mulai dari SD hingga SLTA sederajat yang menilai waktu pelajaran agama sangat kurang yaitu 2 jam perminggu. Pembahasan tentang shalat pun hanya dibahas pada kurikulum SD sederajat, sementara tingkatan selanjutnya membahas tentang sejarah kerajaan Islam. Hal ini yang memotori lahirnya kebijakan tentang berpakaian muslim, dimana anak sekolah diinstruksikan untuk berpakaian muslim/muslimah.

Melalui Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang pada saat itu, anak-anak di sekolah

dimintakan untuk melaksanakan shalat Zuhur berjamaah. Kondisi ini diikuti dengan mensosialisasikan libur selama bulan Ramadhan untuk seluruh sekolah mulai dari SD hingga SLTA dan kemudian diisi dengan Pesantren Ramadhan bagi yang Muslim dan Pastoral bagi siswa Nasrani.

Dari pemaparan yang disampaikan oleh Walikota dan Wakil Walikota Padang dapat penulis jelaskan, bahwa munculnya kebijakan yang bernuasa syariah ini dilatarbelakangi karena melihat kondisi para pelajar di Kota Padang yang sudah banyak tidak pandai melaksanakan ibadah dengan baik dan benar, maka muncullah ide kebijakan bernuasa syariah yang akan secara tidak langsung memaksa masyarakat untuk mematuhi dan melaksanakannya.

Kebijakan bernuasa syariah merupakan sebuah aturan yang berasal dari aturan agama yang menginginkan sebuah kebijaksanaan, yang mana aturan-aturan yang berasal dari agama adalah bersifat memaksa. Aturan-aturan yang berasal dari syariat agama akan memberi dampak yang sangat baik di tengah-tengah masyarakat, apalagi dengan kondisi sosial dan perilaku para masyarakat dan para pelajar yang saat ini semakin lama meninggalkan ajaran agama.

Dalam analisis penulis terhadap penerapan kebijakan bernuasa syariah di Kota Padang menurut James E. Anderson dimana kebijakan yang dibangun oleh Fauzi Bahar selaku pejabat pemerintah, memiliki implikasi terhadap kebijakan publik. Dimana tujuan dari kebijakan publik selalu mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan yang hendak dicapai, selanjutnya kebijakan tersebut berisi tindakan-tindakan pemerintah, selain itu kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan, serta kebijakan pemerintah Kota Padang setidaknya tidaknya dalam arti yang positif didasarkan

<sup>56</sup> Fauzi Bahar (Walikota Kota Padang periode 2003-2008, 2008-2013, *Wawancara*, di rumah dinas Walikota Padang, Sabtu 5 Oktober 2013.

pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Sebagai Walikota Fauzi Bahar melihat latar belakang dari kebijakan bernuasa syariah berasal dari konsep yang sebenarnya yakni syariah (hukum islam) petunjuk dan larangan yang diberikan oleh Allah SWT kepada umat manusia. Usaha untuk memahami dan menginterpretasikan ajaran hasil *fiqih*, yaitu ilmu yang mengatur tentang cara beribadah yang benar. Syariat islam tidak hanya dihayati dan diamalkan, tetapi harus di didik melalui proses pendidikan. Ajaran Islam berisi ajaran tentang sikap dan tingkah laku masyarakat menuju kesejahteraan hidup perorangan dan bersama, maka pendidikan islam adalah pendidikan individu dan pendidikan masyarakat.

Secara agama dan budaya Kota Padang bisa diklasifikasikan ke dalam ruang lingkup doktrin falsafah "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*". Adat mengacu kepada tatanan nilai-nilai dan riorma-norma yang digariskan dalam teks Al Qur'an sekaligus sunnah. Kebijakan bernuasa syariah seperti Perda No.6 Tahun 2003 dan Instruksi Walikota Padang Nomor 45l.22l Binsos-IIV2005 tertanggal 7 Maret 2005 tentang wajib baca Alquran dan kewajiban jilbab dan busana islami (bagi orang Islam) dan anjuran memakainya (untuk non-Islam) secara konseptual dan substansial mengandung pesan yang baik dari pemerintah dalam menata kembali budaya berpakaian orang minang. Di samping itu, sebagai orang timur juga mengaktualisasikan identitas *local wisdom* yang menjadi hak orang Minangkabau.

Menurut penulis desakan untuk merealisasikan semangat *local wisdom* dengan penerapan pemerintahan otonomi mendapat apresiasi positif dari pemerintah daerah. Aspirasi masyarakat juga menumbuhkan kembali semangat dan nilai-nilai *Adat Basandi Syara, Syara Basandi Kitabullah*. Terdapat relevansi antara keinginan untuk berpijak

kepada semangat *local wisdom* sebagai identitas budaya, gelombang untuk kembali kepada falsafah Minangkabau yang menjadi ruh budaya itu sendiri, dan merealisasikannya secara legal formal melalui amanat UU No.32 tahun 2004 tentang otonomi daerah.

Kebijakan bernuasa syariah seharusnya lahir karena ada partisipasi dari masyarakat, sehingga eksistensi kebijakan tersebut telah diformalkan. Secara relevansi, nilai nilai adat ikut mengapresiasi kebijakan tersebut. Permasalahan justru terletak pada aktualisasi yang belum didukung sepenuhnya oleh elemen elemen yang menjadi penopang bagi terlaksananya kebijakan tersebut. Sarana dan prasaran yang mendukung program kebijakan syariah tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Lahirnya kebijakan bernuasa syariah, tanpa didasari oleh pemahaman yang komprehensif tentang konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut seperti terabaikannya hak hak kaum minoritas di Kota Padang menjadikan sesuatu hal yang tidak adil bagi komunitas tersebut.

### **DINAMIKA MUNCULNYA KEBIJAKAN BERNUASA SYARIAH DI KOTA PADANG.**

Membahas religiusitas masyarakat Minangkabau tidak dapat dipisahkan dengan ideologi yang dianut oleh masyarakat Minangkabau. Karena setiap pola tingkah laku, aturan-aturan yang diterapkan oleh masyarakat Minangkabau adalah ajaran-ajaran yang tercipta dari proses kontemplasi yang dalam terhadap fenomena alam dan selanjutnya ajaran-ajaran itu berakulturasi dengan nilai-nilai keislaman. Sehingga pola karakter keberagaman masyarakat Minangkabau selalu tercermin dalam falsafah adatnya, yaitu *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*.

Falsafah adat selalu menjadi rujukan bagi masyarakat Minangkabau setiap kali mengambil keputusan. Kebebasan beragama di Minangkabau tidak menjadi hal yang tabu



untuk dibicarakan bahkan diperdebatkan. Pada kenyataannya masyarakat Minangkabau yang menganut monoreligi mayoritas memeluk agama Islam sangat toleran terhadap kaum minoritas. Hal itu dapat dibuktikan dengan relatif kecilnya konflik-konflik sosial dan keagamaan di Sumatera Barat Khususnya di Kota Padang.

Setelah diberlakukan UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pemerintahan terendah di Sumatera Barat kembali pada sistem pemerintahan nagari, dengan tujuan agar masyarakat Minangkabau dapat menata pola interaksi sosialnya secara mandiri. Di samping itu, ada tujuan besar yang hendak diselesaikan oleh masyarakat dan tungku tigo sajarangan, yakni mengembalikan mentalitas Minangkabau yang agamis dan intelektual, seperti yang pernah terjadi pada masa sebelumnya. Atas dasar inilah digagas banyak konsep, antara lain, menghidupkan kembali program *ka surau* sebagai institusi revitalisasi keislaman di tingkat bawah.

Polemik yang berkembang di Kota Padang, berkaitan dengan implementasi *falsafah Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*, yang tertuang dalam perda atau instruksi walikota yang bernuasa syariah, memang menjadi diskursus tersendiri. Sebagian kalangan berpandangan bahwa kebijakan bernuasa syariah yang muncul sebagai hal yang bertentangan dengan semangat kebebasan beragama dan hak asasi manusia namun dibagian lain kebijakan tersebut dirasa perlu karena degradasi dari perilaku generasi muda saat ini.

Diterbitkannya Instruksi Walikota nomor 451.422/Binsos-iii/2005 ternyata memancing kontroversi dalam beberapa hal, dari penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) pada bulan Oktober 2008 yang lalu mencontohkan bahwa dalam hal dalam munculnya kebijakan bernuasa syariah tersebut, terutama yang dipahami oleh unsur

pimpinan sekolah termasuk majelis gurunya bahwa Instruksi yang dimaksud telah mewajibkan seluruh siswa dan siswi termasuk mereka yang bukan atau non Muslim/Muslimah untuk mengikuti instruksi tersebut.

Sebagian besar masyarakat Kota Padang menerima bahkan mendukung kebijakan walikota tersebut, hanya sebagian kecil masyarakat menganggap Instruksi Walikota itu bisa mengancam Hak-hak Asasi Manusia (HAM) kelompok sasaran, terutama kalangan warga non-muslim yang bersekolah di sekolah negeri di Kota Padang. Sementara bagi sebagian masyarakat Instruksi Walikota tersebut dianggap bertentangan dengan nilai-nilai kemajemukan yang ada di tengah masyarakat baik dari sisi agama maupun etnis. Sebab sehomogen apapun suatu kelompok masyarakat, ia bukanlah sebuah realitas yang monolitik.

Dari hasil laporan penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat dan Pusat Studi Antar Komunitas di Kota Padang pada bulan Oktober tahun 2008 yang lalu terlihat bagaimana respon siswa-siswi terhadap Instruksi Walikota Padang tentang wirid remaja, pesantren ramadhan, kewajiban berbusana muslim-muslimah serta subuh mubarakah dan perda wajib baca Alquran respon tersebut dapat dikelompokkan dalam dua kategori sebagai berikut :

1. Tanggapan yang mendukung kebijakan bernuasa syariah;
  - a. kebijakan tersebut merupakan kepedulian pemerintah terhadap kehidupan beragama dan moral generasi muda khususnya di Padang. Kelompok ini umumnya terdiri dari kelompok bimbingan rohani Islam atau yang lebih dikenal sebagai Rohis. Rohis merupakan sub organisasi siswa intra sekolah (OSIS).

- b. kegiatan pesantren ramadhan sangat bermanfaat, dimana dengan adanya kegiatan ini puasa semakin khusu', selain itu shalatnya juga semakin penuh.
  - c. Kelompok ini juga berpendapat dengan adanya kegiatan keagamaan yang diprogramkan pemerintah kota Padang, akan membuat para siswa memahami ajaran agamanya, dan perilakunya menjadi semakin Islami.
  - d. Berkaitan dengan materi yang monoton dalam pelaksanaan pesantren ramadhan bagi mereka itu hanyalah masalah teknis yang bias diperbaiki untuk masa mendatang, mengingat kegiatan ini baru berlangsung tiga bulan.
  - e. Salah seorang dari kelompok ini mengatakan bahwa peraturan pemerintah harus diikuti sebagai bagian dari kepatuhan pada ulil amri.
2. Tanggapan yang menolak kebijakan bernuasa;
    - a. Pada dasarnya kegiatan seperti pesantren Ramadhan bagus dan banyak manfaatnya, namun sayangnya materi dan metodenya membosankan dan terlalu banyak yang mengindoktrinasi, kegiatannya lebih banyak menghafal dari pada pemahaman materi. Misalnya pelaksanaan pesantren yang saya ikuti disuruh menghafal ayat pendek sebanyak 20 surat dengan artinya, kemudian menghafal asmaul husna.
    - b. Kelompok ini umumnya menganggap bosan mengikuti kegiatan pesantren ramadhan, mengingat diantara mereka ada yang sudah pernah ikut sejak kelas 4 SD sampai SMA dan materinya itu-itu juga.
    - c. Selain itu para siswa dari kelompok ini para guru pesantren ramadhan sering membenani mereka dengan tugas, misalnya kalau mereka tidak hadir atau kehadirannya kurang 50 % maka siswa dihukum untuk menulis ayat-ayat satu buku penuh bintang obor isi 40.
    - d. Kelompok ini juga mengatakan umumnya siswa-siswi yang memakai jilbab hanya symbol pada saat sekolah, selepas sekolah mereka main ke mall sudah buka jilbabnya, selain itu mereka memakai jilbab tidak dari hati dan rambut depannya diperlihatkan dengan alasan modis.
    - e. Para siswi yang memakai jilbab banyak yang munafik, mereka juga pacaran seperti waktu mereka tidak pakai jilbab, jadi menurut mereka tidak ada gunanya berpakaian muslim kalau prilakunya tidak Islami.

Selain itu ada juga tanggapan dari siswi dan orang tuanya berasal dari kalangan yang anaknya sekolah di negeri mengharapakan agar pemerintah menghapus kebijakan memakai jilbab, sebab bagaimanapun jilbab itu simbol bagi salah satu agama, sebaiknya pemerintah bersikap nasionalis, karena ini bukan Negara Islam, Negara Islampun tidak boleh membuat kebijakan yang menyangkut simbol agama yang bersentuhan dengan kelompok agama berbeda, sebaiknya pemerintah lebih mendorong dan memfasilitasi agar bagaimana para pelajar lebih berprestasi dengan biaya sekolah yang murah, bukan mengatur hal-hal yang terlalu individu.

Pada prinsipnya masyarakat mendukung kebijakan tersebut. Gambaran respon masyarakat, berkaitan dengan instruksi walikota Padang tentang pesantren ramadhan dan kegiatan keagamaan lainnya seperti wirid remaja, subuh mubarakah pada umumnya masyarakat menganggap kebijakan semacam itu sebagai sesuatu yang positif, paling tidak sebagai bentuk kepedulian pemerintah terhadap moral generasi muda dan bahkan menganggap bahwa peraturan semacam itu merupakan bentuk kongkrit dari keinginan

kembali ke Surau yang selama ini di dengungkan. Namun demikian sebagian masyarakat tidak terlalu menghiraukan perda atau instruksi walikota sebab tidak berkaitan langsung dengan keperluan ekonomi atau periuk nasinya.

Masyarakat Sumbar secara sosio-kultural digolongkan pada ciri masyarakat yang homogen, jadi sudah ada asumsi bahwa Sumbar adalah Islam dan pakaian yang Islami adalah jilbab. Karena itu, masyarakat tidak berani menentang kebijakan yang didasari pada syariat agama. Karena itulah yang dijadikan sebagai identitas untuk menegaskan keislaman Sumbar. Masyarakat minangkabau sudah cenderung monolitik dalam pemahaman keagamaan. Selain itu, jika kita berbicara masalah identitas keminangan yang diapahami oleh masyarakat Kota Padang, seperti dalam hal berpakaian, ciri khas dari pakaian wanita di Minangkabau sendiri adalah baju kurung dengan selendang, seperti tradisi Melayu.

## KESIMPULAN

Sebagai kebijakan publik, kebijakan bernuasa syariah itu dianggap kurang demokratis secara prosedural. Hal ini dikarenakan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penerbitan kebijakan bernuasa syariah. Artinya agenda penerapan kebijakan bernuasa syariah cenderung dilakukan secara tertutup, tanpa proses dialog yang partisipatif dengan melibatkan sebanyak mungkin elemen masyarakat, baik komunitas non-Muslim maupun komunitas Muslim. Fakta ini memperkuat dugaan bahwa kebijakan bernuasa syariah adalah agenda politik elite.

Sebagaimana telah diungkap, sebagian masyarakat yang diteliti mengakui adanya politisasi terhadap kebijakan bernuasa syariah. Hampir sepertiga dari mereka menyatakan bahwa formalisasi kebijakan bernuasa syariah tidak jarang menjadi isu kampanye dalam pemilihan kepala daerah (Pemilukada). Menurut mereka, politisasi kebijakan bernuasa

syariah juga terjadi dalam pemilu nasional yang dilakukan partai-partai tertentu untuk menarik perhatian pemilih dalam jumlah yang besar. Bahkan, kebijakan bernuasa syariah disinyalir sebagai *move* politik elite daerah, guna mengalihkan perhatian rakyat dari penderitaan ekonomi yang dialaminya.

Meski mendapat dukungan kuat publik Muslim, rendahnya partisipasi publik dalam proses penerapan syariah memperkuat dugaan bahwa 'politik syariah' sebagai agenda elite. Hingga kini, pemerintah pusat terkesan mendiamkan gejala ini meski muncul kekhawatiran dari banyak kalangan. Banyaknya kepentingan publik yang 'ditabrak' sebagai dampak kebijakan bernuasa syariah pada dasarnya mengkonfirmasi asumsi di atas. Seperti telah disebutkan berulang kali dalam buku ini, penerapan kebijakan bernuasa syariah di berbagai daerah mengancam atau bahkan sebagiannya melanggar kebebasan sipil, hak-hak perempuan, dan non-Muslim. Hal ini terjadi, karena antara lain konstruksi syariah tradisional yang dalam beberapa hal memang problematik, jika diukur dengan ukuran HAM universal.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdillah, Masykuri., dkk., *Formalisasi Syariah Islam di Indonesia: Sebuah Pergulatan yang tak Pernah Tuntas*, Jakarta: Renaisan dan DPP Forum Mahasiswa Syariah Indonesia, 2005.
- Ag Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Halim, Wahyuddin., "Syari'ah Implementation in South Sulawesi: An Analysis of the KPPSI Movement", dalam Kamaruddin Amin, dkk (editors)., *Quo Vadis Islamic Studies in Indonesia? (Current Trends and Future Challenges)*, Jakarta: Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Departemen Agama dan Program Pascasarjana UIN Alaudiddin Makasar, 2006.
- Huda, Yasrul., "Perda-Perda Syariah di Sumatera Barat", Makalah dipresentasikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Fakultas Syariah, Hotel Inna Muaro, Padang: 31 Agustus-1 September, 2006.
- ., "Syariat Islam di Era Otonomi Daerah", Makalah dipresentasikan pada Seminar Internasional dan Dialog Serantau, Bukittinggi, 20 Januari 2007.
- ., "Faktor-Faktor yang Melatarbelakangi dan Implikasi Pembuatan Perda yang Bernuansa Agama di Daerah", Makalah Dipresentasikan dalam Diskusi Publik yang diselenggarakan oleh Lembaga Bantuan Hukum Padang dan Imparsial (the Indonesian Human Rights Monitor), di Pangeran Beach Hotel, Padang, 20 Mei 2007.
- Ihsan Ali-Fauzi dan Saiful Mujani (ed.), *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syariah*, Jakarta: Freedom Institute, 2009.
- Jurnal Perempuan, Mohamad Guntur Romli, *Awat Perda Diskriminatif, (Siswi-siswi Kristen Pun Terpakasa Berjilbab - Kewajiban Busana Muslim di Kota Padang)*, Edisi 60 September 2008, Yayasan Jurnal Perempuan, 2008.
- Keller, Suzanne, *Penguasa dan Kelompok Elite: Peranan Elite penentu dalam Masyarakat Modern* (terj.), Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Nas, Jayadi. *Konflik Elit di Sulawesi Selatan: Analisis Pemerintahan dan Politik Lokal*. Jakarta: Yayasan Massaile Jakarta & LEPHAS, 2007.
- Miriam Budiarto, *Aneka pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Mohtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Mujani, Saiful, *Muslim Demokrat; Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik Di Indonesia Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Gramedia, 2007.
- Moleong, Lexy, *Metoda Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya, 1997.
- Parsons, Wayne, *Public policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2005.
- Pudjo Suharso, Pro Kontra *Implementasi Perda Syariah (Tinjauan Elemen Masyarakat)*, Jurnal Al-Mawarid Edisi XVI Tahun 2006.
- Rahmat, Aulia, "Reaktualisasi Nilai Islam dalam Budaya Minangkabau melalui Kebijakan Desentralisasi," *El-Harakah* 13, no. 1, 2011.
- Riant D Nugroho. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi* Jakarta. PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia. 2003.
- Ritzer, George dan Douglas J. Goodman. Diterjemahkan oleh Alimandan. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Robert K. Yin. *Studi Kasus Desain dan Metode*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Siry, Azwar, *30 Tahun Kota Padang: Kepemimpinan Fauzi Bahar dan Yusman Kasim*, Padang: Bakominfo Kota Padang, 2007.
- Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah.*, Jakarta: CV. Tamita Utama, 2000.
- Solihin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Varma, SP, *Teori Politik Modern*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001.

Winarno Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik* : Yogyakarta: Media Pressindo, 2007.

\_\_\_\_\_, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: Buku Kita, 2007.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan daerah Kota Padang No. 6 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Alquran.

Instruksi Walikota Padang Nomor 451.422/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/SMA di Kota Padang.