

SINKRONISASI PERATURAN BERPAKAIAN MUSLIM DI SEKOLAH DENGAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945¹

Tundjung Herning Sitabuana*, Tatang Ruchimat, Dixon Sanjaya

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Jl. Letjen S. Parman No.1, Grogol, Jakarta Barat, 11440

tundjung@fh.untar.ac.id

Abstract

Education without discrimination is aim of the state in 1945 Constitution to educate nation's life with noble character, upholding religious values and local culture. Internalization these values carried out by Padang City government through Mayor of Padang Instruction No. 451.442/Binsos-III/2005, regarding the use of Muslim dress for students. The regulation is considered problematic in the authority and the discriminatory substances because mandatory for non-Muslim students. Necessary to examine authority and regulation of school uniforms regarding these rules. This doctrinal research is carried out with vertical legal synchronization. Padang Mayor's Instruction is synchronous with Pancasila, 1945 Constitution, and regulations. No conflict in authority or the norms formulation. Discrimination occur in implementation because misinterpret the word "adjust" to become a muslim dress obligation, including for non-Muslim students.

Keywords: *Legal Synchronization; Muslim Dress; Padang Mayor Instruction.*

Abstrak

Pendidikan tanpa diskriminasi merupakan tujuan bernegara dalam UUD 1945 untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang berakhlak mulia, menjunjung nilai agama dan kebudayaan lokal. Internalisasi nilai tersebut dilakukan Pemerintah Kota Padang melalui Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 mengenai penggunaan pakaian muslim bagi siswi di sekolah. Aturan tersebut dinilai bermasalah dari segi kewenangan membentuk hukum dan substansi yang diskriminatif karena diwajibkan kepada siswi non-Muslim. Sehingga perlu diteliti kewenangan dan pengaturan pakaian seragam sekolah terkait penerbitan aturan tersebut. Penelitian doktrinal (normatif) dilakukan dengan sinkronisasi hukum secara vertikal. Hasilnya menunjukkan Instruksi Walikota Padang telah sinkron dengan Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan. Tidak terdapat pertentangan dalam kewenangan ataupun perumusan norma. Permasalahan diskriminasi terjadi dalam implementasi oleh sekolah karena menyalahartikan kata “menyesuaikan” (anjaran) menjadi “kewajiban” berpakaian muslim termasuk bagi siswi non-Muslim.

Kata Kunci: Instruksi Walikota Padang; Pakaian Muslim; Sinkronisasi.

¹ Artikel ini merupakan luaran wajib hasil Penelitian Reguler Universitas Tarumanagara Periode II Tahun 2021. Hasil penelitian ini didanai melalui Hibah Penelitian Reguler dari Direktorat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Tarumanagara (DPPM UNTAR) periode Juli-Desember 2021.

A. Pendahuluan

Kemajuan suatu negara sangat bergantung pada kualitas sumber daya manusia yang unggul dan terampil. Hal inilah yang ingin diwujudkan dan dicapai menuju era Indonesia emas di tahun 2045. Pendidikan (baik formal maupun informal) menjadi kunci penting dari eksistensi kualitas manusia. Pentingnya pendidikan menjadi salah satu tujuan **filosofis** pembentukan negara Indonesia yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan: “...., **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....**”. Pentingnya pendidikan bagi warga negara ditetapkan sebagai hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 31 UUD 1945, khususnya ayat (1) dan (5) yang menyatakan “setiap warga negara berhak mendapat pendidikan” dan “pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai agama dan persatuan bangsa ...”. Selain itu, negara juga menetapkan hak atas pendidikan yang bebas diskriminasi sebagai hak asasi manusia. Pernyataan tersebut secara *expressive verbis* tercantum dalam beberapa pasal UUD 1945 sebagai berikut: a) Pasal 28B ayat (2) menyatakan “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”; b) Pasal 28D ayat (1) menyatakan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”; c) Pasal 28E ayat (1) menyatakan “setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran,”; d) Pasal 28E ayat (2) menyatakan “setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”; dan, e) Pasal 28I ayat (2) menyatakan “setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun, dan berhak mendapatkan perlindungan”.

Norma konstitusional tersebut merupakan fondasi yang menjadi pemandu dan pengarah dalam mewujudkan cita-cita perlindungan HAM untuk memperoleh pendidikan berkualitas yang bebas dari diskriminasi. Jaminan hak konstitusional warga negara dan hak asasi manusia dalam UUD 1945 tersebut harus diwujudkan dalam proses pembentukan dan pemberlakuan *ius constitutum* (hukum positif yang berlaku), dan pembentukan *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) (Gunawan, 2020). Triningsih mengemukakan bahwa dengan menggantungkan pendidikan sebagai instrumen mencapai cita-cita kebangsaan, Pemerintah perlu bekerja untuk mewujudkan pendidikan yang dilandasi nilai-nilai kebudayaan khas bangsa Indonesia (Pancasila), nilai-nilai agama, penghormatan atas kearifan lokal, dan aksesibilitas masyarakat terhadap pendidikan yang bermutu tanpa adanya diskriminasi tertentu (Triningsih, 2017).

Tujuan pendidikan dengan segala karakteristik kearifan lokal dan nilai-nilai agama, diwujudkan salah satunya dalam bentuk penggunaan pakaian seragam sekolah. Pengaturan mengenai penggunaan pakaian seragam sekolah sebagai sarana mewujudkan penghormatan atas nilai-nilai agama dan kearifan lokal untuk mewujudkan persatuan, dapat diidentifikasi melalui: 1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (**UU Sisdiknas**); 2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 (**PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan**); 3) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 50 Tahun 2022 tentang Pakaian Seragam Sekolah Bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah (**Permendikbud Pakaian Seragam**). Pengaturan pakaian seragam yang dilandasi nilai-nilai agama tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan hak konstitusional warga negara yang diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu”.

Upaya yang sama dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang untuk menanamkan nilai-nilai agama dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya pengaturan mengenai pakaian seragam.

Kota Padang dikenal sebagai daerah yang kental dengan nilai-nilai dan budaya adat yang telah berlangsung turun-temurun di tanah Minangkabau, di mana tertanam prinsip yang menyatakan “*Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah*” (adat bersendi syara, syara bersendi pada kitab-kitab). Hal ini menjadikan kehidupan masyarakat di Kota Padang sangat menjunjung tinggi nilai-nilai keagamaan khususnya Islam. Cara menanamkan nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui “Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS Dan SLTA/SMK/MA di Padang” (Instruksi Walikota Padang). Adapun pembentukan aturan tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Fauzi Bahar, Walikota Padang Periode 2004-2014, ditujukan untuk mencerminkan dan menanamkan nilai-nilai kearifan lokal Minangkabau kepada siswa-siswi (Fachri, 2021). Pendidikan sejatinya dilaksanakan dengan cara yang memungkinkan untuk beradaptasi dengan situasi lingkungannya termasuk untuk mengakomodasi keragaman dalam budaya dan adat kebiasaan masyarakat sehari-hari sebagai suatu pendekatan untuk membina dan mempertahankan moralitas pendidikan bangsa (Indriyani, 2017; Normina, 2017). Pelaksanaan Instruksi Walikota Padang tersebut, belakangan menimbulkan permasalahan dalam masyarakat disebabkan adanya kewajiban ataupun pemaksaan dari pihak sekolah kepada siswi non-Muslim untuk menggunakan pakaian muslim. Terdapat setidaknya 2 (dua) catatan mengenai fenomena tersebut di Kota Padang, sebagai berikut: a) Peristiwa di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 06 Kota Padang, di mana siswi (non-Muslim) dipaksa menggunakan jilbab dengan tujuan untuk menghormati siswi lainnya. Dalam catatan LBH Padang setidaknya ada 6 (enam) orang siswi non-Muslim yang keberatan dengan aturan tersebut tetapi terpaksa menggunakan pakaian muslim, yang akibatnya ada siswa yang trauma dan mengurung diri di rumah (Ernis & Khagen, 2021, p. 3); dan, b) Peristiwa di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 2 Padang, yang mewajibkan semua siswinya untuk berkerudung/menggunakan pakaian muslim termasuk siswi non-Muslim, dan kepada siswi yang melanggar dikenakan teguran. Hal ini juga dipertegas oleh Kepala Sekolah sebagai kewajiban dan aturan sekolah (Kamil, 2021).

Memang kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi siswi di beberapa daerah dimaksudkan untuk menjalankan ajaran agama tertentu. Meski demikian, beberapa daerah atau sekolah menerapkan penggunaan pakaian muslim di lingkungan sekolah bagi siswi non-Muslim. Hal ini tentu memerlukan perhatian bersama untuk mengatasi berbagai fenomena diskriminatif tersebut (Yulikhah, 2016). Permasalahan ini tentu dikaitkan dengan Instruksi Walikota Padang yang menjadi sumber hukum bagi kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi siswi di sekolah di Kota Padang. Oleh karenanya diperlukan suatu kajian terhadap Instruksi Walikota Padang dengan melakukan suatu kajian sinkronisasi hukum atas Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi sebagai suatu sistem hukum yang integral.

Kajian sinkronisasi hukum atas Instruksi Walikota Padang ini diperlukan mengingat negara Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sehingga dalam setiap penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum. Oleh karenanya, setiap pembentukan dan perumusan berbagai peraturan dan kebijakan haruslah didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks pembentukan peraturan atau kebijakan, penting sekali untuk memperhatikan syarat sinkronisasi untuk mencegah terjadinya ketidakserasian, ketidakjelasan, dan ketidakselarasan sehingga menimbulkan tumpang tindih norma (*overlapping*). Lon F. Fuller telah menguraikan dalam teori *Morality of Law*, 8 (delapan) dasar bekerjanya sistem hukum, yaitu: (a) adanya aturan umum sebagai pedoman pembuatan keputusan oleh otoritas; (b) peraturan harus diumumkan atau dipublikasikan; (c) Peraturan tidak berlaku surut; (d) peraturan harus disusun dan dengan rumusan paling jelas sehingga dapat dimengerti dengan mudah oleh rakyat; (e) **peraturan tidak boleh bertentangan (vertikal dan horizontal)**; (f) peraturan tidak boleh melebihi kemampuan orang yang terkena akibat hukum;

(g) peraturan bersifat konstan dan tidak boleh sering diubah; (h) harus ada konsistensi antara peraturan dengan pelaksanaan kenyataannya (Marlina, 2018, p. 235).

Sehubungan dengan hal itu, konsep negara hukum Indonesia memiliki karakteristik tersendiri yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar pembentukan hukum dan penyelenggaraan negara. Konsep Negara Hukum Pancasila sebagai suatu landasan bernegara bersumber dari nilai-nilai, tradisi, kebudayaan, dan kepribadian bangsa Indonesia. Pancasila memiliki kedudukan sentral yang akan menentukan dan merumuskan arah pembangunan hukum yang akan dilakukan oleh pemerintah (pusat atau daerah). Negara Hukum Pancasila ini menempatkan hukum tidak hanya sebagai permasalahan sosial, politik, dan hukum semata melainkan juga aspek kultural. Negara Hukum Pancasila “dituntut” untuk menampilkan wajah kulturalnya yang khas berlandaskan Sila Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial. Nilai yang esensial dari Negara Hukum Pancasila adalah perlindungan hak asasi manusia (HAM) dengan menjunjung karakter kebudayaan dan nilai-nilai religiusitas khas bangsa Indonesia. HAM diakui, dihormati dan dilindungi agar terus hidup dan membara secara nyata dalam nilai-nilai konstitusi yang berlaku di Indonesia (Aswandi & Roisah, 2019, p. 129), dan menjadikan HAM sebagai bagian dari hukum nasional (Yuliartha, 2009, pp. 1–24). Pembangunan hukum melalui peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Pembentukan peraturan perundang-undangan tetap harus memperhatikan syarat-syarat pembentukannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU PPP). Hal ini agar suatu peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat memenuhi rasa keadilan, mewujudkan kepastian, dan mempunyai kemanfaatan bagi masyarakat sehingga dapat berlaku secara efektif (Sitabuana, 2017, p. 157). Prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, disusun oleh Hans Kelsen dalam suatu sistematika yang hierarkis. Suatu aturan hukum bersumber dan berdasar pada aturan hukum di atasnya. Oleh karenanya keberlakuan hukum sangat tergantung pada validasi norma atasannya (Muhtadi, 2011, p. 294). Sistem hierarki norma yang demikian menjadi dasar yang membentuk sistem ketatanegaraan di Indonesia (Hanafi & Firdaus, 2022, p. 80). Pembentukan hukum yang hierarkis ini juga bersumber dari konsepsi negara sebagai tatanan norma hukum nasional (*legal norm order*) yang berlaku di seluruh wilayah, dan norma hukum lokal (*decentral or local norm*) menjadi kesatuan sistem hukum nasional yang tak dapat terpisahkan. Peraturan daerah mengandung karakteristik kesatuan hukum nasional yang hierarkis, sistematis, dan koheren.

Permasalahan mengenai pemaksaan atau kewajiban penggunaan pakaian muslim (seperti jilbab, kerudung, atau cadar) bukanlah merupakan hal yang baru, beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji fenomena terkait dengan penelitian ini, yaitu: (1) Heriyanti (2017) dengan judul “Aspek Hukum Penggunaan Jilbab dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Pemikiran Wahdah Islamiyah). Substansi kajian menitikberatkan aspek hukum Islam mengenai penggunaan Jilbab; dan (2) Penelitian Tri Bagus Suharyadi (2019), berjudul “Berjuang di Tengah Pelarangan: Pemakaian Jilbab Pada Remaja Putri di Semarang Tahun 1982-1991 (Tinjauan Sejarah Sosial-Budaya). Substansi kajian menitikberatkan fenomena pelarangan menggunakan Jilbab dalam berbagai bidang, dan penelitian dilakukan dengan pendekatan historis (kesejarahan) dan sosio-humanis. Penelitian ini memiliki karakteristik dan kebaharuan substansial dari penelitian sebelumnya dalam 3 (tiga) hal, yaitu: (1) fokus penelitian ialah kajian fenomena kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi siswi non-Muslim di Kota Padang; (2) objek penelitian berupa Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005; dan, (3) jenis dan pendekatan penelitian bersifat normatif berupa sinkronisasi hukum antara Instruksi Walikota Padang dengan Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas terdapat permasalahan berkaitan dengan keberadaan Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 yang mengatur kewajiban

berpakaian muslim bagi siswi di tingkat SD/MI, SLTP/MTS, dan SLTA/SMK/MAN di seluruh sekolah di Kota Padang. Fenomena yang terjadi ialah maraknya pemaksaan dan kewajiban dalam aturan sekolah yang mengharuskan seluruh siswa menggunakan pakaian muslim, termasuk bagi siswi non-Muslim. Hal ini tidak dapat lepas dari Instruksi Walikota Padang tersebut. Ketiadaan penelitian yang secara khusus menelaah Instruksi Walikota Padang dalam taraf sinkronisasi hukum ini telah menimbulkan berbagai perdebatan dan keresahan dalam masyarakat. Perdebatan pada tingkat pembentuk kebijakan memperlumahkan kewenangan dan substansi Instruksi Walikota Padang tersebut. Oleh karena itu, permasalahan dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Kewenangan Walikota Padang dalam membentuk hukum di bidang Pendidikan?”, dan “Apakah Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 memiliki hubungan bersesuaian (sinkron) dengan Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?”. Melalui penelitian ini dapat mengetahui dan memberikan penilaian terhadap sinkronisasi Instruksi Walikota Padang, dalam aspek kewenangan maupun substansi perumusan norma secara hierarkis. Dengan demikian, diperoleh upaya-upaya tindak lanjut untuk mengatasi permasalahan yang muncul dalam masyarakat sebagai dampak Instruksi Walikota Padang tersebut.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal atau normatif yang menempatkan hukum dari sudut pandang sistem nilai dalam hukum positif. Fenomena diskriminasi pemaksaan kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi siswi non-Muslim di sekolah di Kota Padang tidak dapat dipisahkan dari sumber hukumnya yaitu Instruksi Walikota Padang. Hal ini menjadi landasan dilakukannya penelitian untuk mengkaji sinkronisasi Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 dengan Pancasila dan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya sebagai suatu sistem hukum. Penelitian hukum ini dilakukan untuk meneliti taraf sinkronisasi hukum secara vertikal untuk mengetahui sejauh mana hukum positif yang ada tersebut serasi dan tidak saling bertentangan, baik dalam hal kewenangan pembentukan hukum maupun substansi perumusan norma hukum yang berlaku.

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Data sekunder tersebut berupa Pancasila, UUD 1945, UU Sisdiknas, PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Permendikbud Nomor 50 Tahun 2022, Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005, dan peraturan lainnya sebagai bahan hukum primer, yang dilengkapi dengan referensi buku, jurnal, dan artikel hukum terkait serta kamus hukum dan kamus bahasa sebagai bahan hukum sekunder dan tersier. Data sekunder yang diperoleh dari telaah literatur tersebut dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dalam argumentasi yang runut, logis, dan efektif. Hal ini dilakukan untuk memudahkan interpretasi dan pemahaman terhadap hasil analisis. Hasil penelitian ini bertujuan untuk memberikan preskripsi berupa rekomendasi untuk mengatasi permasalahan diskriminasi yang terjadi.

C. Hasil dan Pembahasan

Pendidikan dimaknai sebagai proses pembelajaran sepanjang hayat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, pengembangan dan pembentukan watak dan peradaban bangsa, serta menghasilkan generasi yang beriman dan bertakwa sebagaimana tujuan negara (*staatsidee*) dalam Pembukaan UUD 1945, dan Pasal 3 UU Sisdiknas. Terdapat 4 (empat) nilai penting yang menjadi muara yaitu pemajuan peradaban manusia, **penghormatan atas nilai keagamaan**, pemeliharaan keutuhan bangsa, dan pewujudan kesejahteraan. Oleh karenanya, pengaturan mengenai penggunaan pakaian seragam peserta didik selama dalam lingkungan pendidikan harus dibentuk melalui prosedur yang sesuai, baik secara formil prosedural maupun materiil substansial. Tujuannya agar hukum mengenai penggunaan seragam tersebut memiliki

kesesuaian dan ketepatan normatif untuk mengakomodasi nilai-nilai esensial dari tujuan pendidikan tersebut. Pembahasan ini diuraikan dalam 2 (dua) bagian sebagai berikut.

1. Kewenangan Walikota Padang menetapkan Kebijakan di Bidang Pendidikan

Dasar filosofis tujuan bernegara dalam UUD 1945 untuk mencerdaskan kehidupan, telah memberikan suatu kewenangan kepada negara (pemerintah baik pusat dan daerah) untuk berpartisipasi dalam menyelenggarakan dan memajukan pendidikan. Kewenangan tersebut dalam konteks negara hukum salah satunya diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Maria Farida Indrati mengemukakan bahwa istilah ‘peraturan perundang-undangan’ (*wetgeving, gezetsgebung, legislation*) adalah proses membentuk maupun hasil pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah (Supryadi & Amalia, 2021, p. 146). Kewenangan bagi pemerintah daerah untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditetapkan berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, yang menyatakan “Pemerintah daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Selain itu, kewenangan tersebut dapat dilihat dari jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU PPP, yang menyatakan:

Pasal 7: “Jenis dan Hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Daerah; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”;

Pasal 8 ayat (1):

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh ... Bupati/Walikota, ...”.

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”.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Bupati/Walikota, dalam hal ini Walikota Padang, memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut dapat *diberikan* melalui atribusi maupun delegasi dalam undang-undang yang mengatur pembagian urusan pemerintahan. Dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 11, dan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) diatur bahwa urusan pendidikan merupakan urusan pemerintahan terkait pelayanan dasar, yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Pembagian kewenangan tersebut secara khusus diatur dalam UU Sisdiknas, khususnya Pasal 10, 11, dan 50 sebagaimana terdapat dalam Tabel 1.

Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan yang terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 (“PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan”), Pasal 5 dan 6 ayat (2) huruf a menetapkan kewenangan umum penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan oleh Menteri (bidang pendidikan) dengan melakukan pengelolaan terhadap sistem pendidikan secara nasional serta perumusan dan penetapan kebijakan nasional pendidikan yang mencakup pelaksanaan. Kebijakan umum (nasional) pendidikan yang telah ditetapkan oleh Menteri berlaku sebagai pedoman penyelenggaraan pendidikan bagi Kementerian yang menyelenggarakan satuan pendidikan, Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), Penyelenggara Pendidikan, Satuan Pendidikan, Komite Sekolah dan sejenisnya, orang tua/wali peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, peserta didik, dan masyarakat (Pasal 6 ayat (3) PP Penyelenggaraan Pendidikan). Ketentuan-ketentuan dalam uraian di atas menunjukkan bahwa walikota (dalam hal

ini Walikota Padang) memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan pakaian seragam sebagai bagian dari upaya untuk menyelenggarakan pendidikan berbasis nilai-nilai kearifan lokal dan nilai-nilai agama. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab pemerintah, baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pendidikan yang harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (termasuk kebudayaan dan kearifan lokal) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

Dengan memperhatikan tugas dan tanggung jawab pemerintah yang demikian maka penerbitan Instruksi Walikota Padang mengenai kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi siswa/i beragama Islam tersebut merupakan upaya melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pendidikan diselaraskan dengan nilai kebudayaan dan kearifan lokal di Kota Padang yang diwariskan turun temurun dengan menjiwai nilai-nilai atau prinsip “*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*” (adat bersendi syariat dan syariat bersendi kitab Allah). Instruksi Walikota Padang ini mendorong pembiasaan dan pembudayaan nilai dan ajaran agama sejak pendidikan dasar dan menengah. Dalam tinjauan ilmu perundang-undangan, eksistensi Instruksi Walikota Padang jelas bahwa Walikota sebagai Kepala Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berwenang membentuk peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karenanya, pembentukan Instruksi Walikota Padang bersumber dari wewenang dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya di bidang pendidikan. Apabila ketentuan tersebut dinilai bertentangan dan menimbulkan keresahan dalam masyarakat maka gubernur memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan atas produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU Pemda, yang menyatakan bahwa “Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”. Hal yang terjadi sebaliknya Instruksi Walikota Padang tersebut direspon secara positif oleh daerah-daerah lain di Sumatera Barat dan aturan tersebut tetap dipertahankan hingga saat ini setelah 17 tahun berlaku (Kampai, 2021).

2. Sinkronisasi Instruksi Walikota Padang dengan Pancasila dan UUD 1945

Dalam proses pengembangan hukum (termasuk di bidang pendidikan), Pemerintah harus memperhatikan keseluruhan asas dan prinsip yang berlaku bagi pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan). Salah satu asasnya ialah asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas ini menjadi sangat penting untuk ditaati dan diimplementasikan mengingat sistem pembentukan norma yang dianut Indonesia merupakan sistem norma dinamik (*nomodynamics*) yang bersumber pada perjenjangan norma (*stufenbauw theory*), karena alasan-alasan berikut (Sitabuana, 2020, p. 38): a) Peraturan atasan merupakan dasar hukum bagi pembentukan peraturan bawahan; b) Peraturan bawahan merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan atasan; c) Materi muatan peraturan bawahan tidak boleh bertentangan dengan materi muatan peraturan atasan; dan, d) Apabila ada dua peraturan yang mengatur mengenai materi muatan yang sama maka yang berlaku adalah peraturan yang baru. Hal yang demikian menjadi prasyarat melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan termasuk dalam hal ini Instruksi Walikota Padang yang harus disinkronkan dengan politik hukum tertinggi (Pancasila dan UUD 1945) hingga pada aturan teknis dan administratif seperti pada Tabel 2.

Dengan mencermati penormaan Instruksi Walikota Padang yang dihadapkan pada penormaan Permendikbud Pakaian Seragam tersebut dapatlah diketahui adanya kesinkronan (kesesuaian) yang terletak pada penghormatan dan penjaminan kebebasan hak asasi mengekspresikan identitas keagamaannya secara bebas dan merdeka. Dalam Instruksi Walikota Padang juga tidak terdapat adanya kata, frasa, atau kalimat yang mengindikasikan kewajiban bagi siswa/i non-Muslim untuk mengenakan pakaian muslim karena memang sejatinya

pengaturan tersebut tidak ditujukan bagi siswi non-Muslim melainkan hanya siswi muslim saja untuk menanamkan dan mengimplementasikan nilai kebudayaan lokal. Dengan menggunakan penafsiran secara teleologis atau kontekstual (tujuan pembentukannya), dan gramatikal atau tekstual, penerbitan aturan tersebut (Instruksi Walikota Padang) mengandung kesesuaian dengan hukum positif (peraturan perundang-undangan) yang berlaku. Kesesuaian norma dalam Instruksi Walikota Padang dengan tujuan pendidikan nasional juga tercermin dengan ketiadaan pemaksaan bagi siswa/i non-Muslim untuk juga berpakaian muslim. Lebih jauh, dapat dimaknai pula bahwa penerbitan Instruksi Walikota Padang memiliki landasan filosofis untuk mempertahankan nilai-nilai adat dan masyarakat tradisional sebagai penghormatan atas keberadaan masyarakat adat dengan segala nilainya yang diakui dan dihormati oleh negara (Pasal 18B ayat (2), dan 28I ayat (3) UUD 1945). Penerbitan Instruksi Walikota Padang tersebut tidak mengandung norma yang bertentangan atau melanggar HAM melainkan menegaskan HAM dan hak konstitusional warga negara dalam menjalankan ajaran dan nilai-nilai kearifan lokal dalam hal ini kebudayaan masyarakat Kota Padang, khususnya adat Minangkabau di bidang pendidikan.

Pertanyaan berikut yang perlu dijawab ialah bagaimana korelasi penerbitan Instruksi Walikota Padang dengan kenyataan konkret diskriminasi di sekolah-sekolah yang memaksakan penggunaan pakaian muslim termasuk bagi siswa/i non-Muslim? Pada tataran normatif hierarkis telah diuraikan tidak ditemukan adanya ketidaksinkronan norma secara vertikal. Masalah konkret yang terjadi tidak dapat dilepaskan dari permasalahan implementasi norma. Apabila ditelusuri dari pernyataan Wakil Direktur LBH Padang, permasalahan implementasi tersebut disebabkan adanya kata “menyesuaikan” yang rentan dimaknai sebagai “keharusan” (Ernis & Khagen, 2021). Pernyataan ini dibuktikan dengan adanya sekolah yang mewajibkan, memaksa, menganjurkan, atau setidaknya-tidaknya menciptakan suasana belajar mengajar yang tidak nyaman bagi siswi yang tidak menaati aturan tersebut. Perlakuan diskriminatif tersebut dilakukan dengan memberikan teguran atau sanksi dan membentuk peraturan sekolah yang secara khusus mencantumkan kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi semua siswi termasuk siswi non-Muslim. Klausula “menyesuaikan” pada implementasinya menyebabkan kekacauan dalam kehidupan dunia pendidikan karena multitafsir dan tidak tegasnya batasan kata “menyesuaikan” dalam aturan tersebut. Sebab tersebut dapat dikaji dengan memperhatikan syarat-syarat keberlakuan hukum yang dikemukakan oleh J.J. Bruggink sebagaimana dikutip B. Arief Sidharta, maka dapat diketahui sebagai berikut (Widowati, 2013): a) *Syarat keberlakuan faktual atau empiris*, yaitu hukum dianggap berlaku sepanjang dipatuhi, ditegakkan, dan diterapkan oleh masyarakat dan penegak hukum. Dalam penerapan Instruksi Walikota Padang terjadi misinterpretasi yang menyebabkan tujuan pembentukan dan produk akhir menjadi timpang dan bahkan menyebabkan diskriminasi dalam penggunaan pakaian seragam di lingkungan Pendidikan; b) *Syarat keberlakuan secara normatif atau formal*, yaitu hukum dianggap berlaku sepanjang diatur dalam peraturan perundangan-undangan dan tidak terdapat pertentangan secara hierarkis. Syarat ini telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya bahwa tidak ada pertentangan norma secara hierarkis dengan penerbitan Instruksi Walikota Padang ini; c) *Syarat keberlakuan secara evaluatif*, yaitu hukum dianggap berlaku sepanjang isi atau substansi bernilai dan penting terhadap perilaku sosial masyarakat. Instruksi Walikota Padang secara substantif merupakan cerminan dari keinginan masyarakat untuk mempertahankan budaya dan kearifan lokal dari masyarakat (adat) di Kota Padang.

Dalam perspektif ilmu pengetahuan perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan tersebut maka dapat diperoleh suatu pemahaman bahwa Instruksi Walikota Padang telah mengandung persesuaian secara korespondensi, koherensi, dan konsistensi baik secara formil maupun materiil dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Instruksi Walikota Padang sebagai bagian kesatuan sistem hukum nasional secara pembentukan peraturan perundang-undangan memenuhi syarat-syarat harmonisasi dan sinkronisasi hukum

yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Widiarto, 2019). Permasalahan yang terjadi bukan pada tataran norma melainkan implementasi norma yang cenderung disalahtafsirkan oleh sekolah sebagai kewajiban penggunaan pakaian muslim/muslimah yang juga harus diberlakukan kepada siswi non-Muslim. Implementasi norma menjadi sebab timbulnya praktik diskriminasi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 berkaitan dengan kebijakan penggunaan seragam. Proses sinkronisasi dan harmonisasi hukum, baik secara vertikal maupun horizontal seperti demikian harus dilaksanakan secara konsisten dan periodik dengan memperhatikan dinamika hukum yang selalu berubah dan berkembang. Proses sinkronisasi dan harmonisasi hukum sangat penting karena memiliki kausalitas dengan perlindungan HAM karena hukum sejatinya berperan dan difungsikan sebagai penjaminan hak asasi warga negara, pembatasan kekuasaan negara, dan aturan penyelenggaraan negara bagi terciptanya ketertiban, ketentraman, keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat Indonesia (Situmorang, 2019).

Oleh karena itu, selain memperhatikan prosedur pembentukan hukum, juga diperlukan pengawasan hukum 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. Hal ini merupakan salah satu konsekuensi logis dari dianutnya negara hukum. Adapun pengawasan (kontrol) terhadap pelaksanaan dan keseragaman norma dapat ditempuh melalui 2 (dua) mekanisme, yaitu: a) *Executive review* yaitu pengujian oleh instansi pemerintah lebih tinggi kedudukannya. Dalam Pasal 245 *jo.* Pasal 251 UU Pemda, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur diberikan wewenang membatalkan peraturan daerah di bawahnya. Akan tetapi, kewenangan ini dibatalkan keberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016; b) *Judicial review* yaitu pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dinilai bertentangan dengan suatu undang-undang atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengujian ini menjadi wewenang Mahkamah Agung (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 *jo.* Pasal 4 UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman *jo.* Pasal 31 ayat (1) UU 14/1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 9 ayat (2) UU PPP).

Tabel 1.

Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam UU Sisdiknas

Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah Provinsi	Pemerintah Daerah Kab/Kota
Mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan.	Mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan.	Mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan.
Memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi	Memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi	Memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi
Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.	Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.	Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.
Menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional.	Melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah Kabupaten/Kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.	Mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal

Tabel 2.
Sinkronisasi Instruksi Walikota Padang dengan Pancasila dan UUD 1945

Hierarki Peraturan	Sumber	Keterangan
Pancasila	Sila Kesatu: Ketuhanan Yang Maha Esa; Sila Kedua: Kemanusiaan yang adil dan beradab	Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan dan jiwa bagi penyelenggaraan pendidikan. Eksistensi Pancasila dan UUD 1945 dalam Negara Hukum Pancasila akan senantiasa menjadi asas-asas umum sebagai pedoman (<i>guiding principle</i>), pengkritik (kaidah evaluasi), dan pendorong dalam pengembangan dan perilaku hukum (Triputra, 2017, p. 289). Pancasila dan UUD 1945 menjadi rambu pembatas dalam setiap tahapan pembentukan hukum untuk meminimalisir penyalahgunaan dan penyimpangan wewenang oleh aparat hukum. Pancasila dan UUD 1945 harus dipandang sebagai nilai etis yang menjadi kadar kandungan dan muatan dalam setiap peraturan perundang-undangan karena sejatinya Pancasila sebagai asas umum menjadi penghubung antara norma hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Arief Hidayat mengemukakan bahwa Pancasila dan UUD 1945 memiliki sifat normatif karena menjadi prasyarat yang menjadi dasar dan jiwa dari hukum positif, dan bersifat konstitutif karena memberikan arah pada hukum untuk mewujudkan tujuan yang akan dicapai (dalam hal ini penyelenggaraan pendidikan yang adil dan bebas dari perlakuan diskriminasi) (Hidayat, 2019).
UUD 1945	Pasal 29 ayat (2), dan Pasal 31 ayat (3) dan (5)	
UU Sisdiknas	Pasal 4	Prinsip dasar dalam penyelenggaraan pendidikan, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> a) Pendidikan harus demokratis, berkeadilan, tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi kemajemukan bangsa, nilai agama, HAM, dan kebudayaan; b) Pendidikan dimaknai sebagai kesatuan sistem yang multimakna dan terbuka; c) Pendidikan sebagai kegiatan pembelajaran sepanjang hayat; d) Pendidikan harus memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas; e) Pendidikan diselenggarakan dengan peningkatan dan pengembangan budaya baca, tulis, hitung (<i>calistung</i>); f) penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan dengan memberdayakan peran serta semua komponen masyarakat.
PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan	Pasal 6 ayat (3)	Kebijakan umum (nasional) pendidikan yang telah ditetapkan oleh Menteri (termasuk yang berkenaan dengan pelaksanaan pendidikan agama dan akhlak mulia) berlaku sebagai pedoman penyelenggaraan pendidikan menjadi pedoman bagi Kementerian yang menyelenggarakan satuan pendidikan, Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota, Penyelenggara Pendidikan, Satuan Pendidikan, Komite Sekolah dan sejenisnya, orang tua/wali peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, peserta didik, dan masyarakat).
Permendikbud 50 Tahun 2022	Pasal 2, Pasal 3, Pasal 8, dan Pasal 9	Pengaturan mengenai pakaian seragam bertujuan untuk menumbuhkan nilai nasionalisme, semangat kebersamaan, persatuan dan kesatuan, menjunjung kesetaraan, dan meningkatkan disiplin dan tanggung jawab peserta didik. Pakaian seragam dibedakan menjadi 4 (empat), yaitu: <ul style="list-style-type: none"> a) Seragam nasional (sesuai lampiran Permendikbud), dibagi menjadi pakaian bagi siswa muslim dan umum; b) Seragam Pramuka (ditetapkan oleh Kwartir Nasional Gerakan Pramuka); c) Seragam Khas Sekolah (ditetapkan sekolah dengan memperhatikan hak menjalankan agama dan kepercayaan); d) Pakaian Adat (ditetapkan pemerintah daerah dengan memperhatikan hak menjalankan agama dan kepercayaan)
Instruksi Walikota Padang	Poin Kesepuluh	Bagian ini mengatur bahwa “Bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK/MAN se-Kota Padang diwajibkan berpakaian Muslim/Muslimah bagi yang beragama Islam. dan bagi non Muslim dianjurkan menyesuaikan pakaian (memakai baju kurung bagi perempuan dan memakai celana panjang bagi laki-laki)”.

D. Simpulan dan Saran

Penerbitan Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 yang mengatur penggunaan pakaian muslim bagi siswi beragama Islam di Kota Padang ditujukan untuk menanamkan dan membudayakan adat lokal khususnya adat Minangkabau yang erat dengan nilai-nilai agama. Secara normatif, Instruksi Walikota Padang tersebut telah dibentuk sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU PPP, UU Pemda, dan PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Pemerintah daerah kabupaten/kota atau bupati/walikota memiliki kewenangan untuk mengatur dan membentuk kebijakan sehubungan dengan penyelenggaraan pendidikan dengan memperhatikan nilai-nilai agama dan kearifan lokal masyarakat. Kewenangan tersebut dapat diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan maupun peraturan kebijakan lainnya.

Secara substansial, norma dalam Instruksi Walikota Padang telah serasi, selaras (harmonis), dan sesuai (sinkron) secara vertikal dengan Pancasila dan UUD 1945, serta UU Sisdiknas, PP Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, dan Permendikbud Seragam Sekolah. Dapat dikatakan bahwa Instruksi Walikota Padang sebagai bagian kesatuan sistem hukum nasional dalam pembentukannya telah memenuhi syarat-syarat harmonisasi dan sinkronisasi hukum yang ditetapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak ditemukan adanya kata atau frasa atau kalimat yang mewajibkan siswi non-Muslim untuk menggunakan pakaian seragam muslim. Dengan mengkaji syarat-syarat keberlakuan hukum, dapat dipahami bahwa Instruksi Walikota Padang tersebut tidak memenuhi syarat keberlakuan faktual atau empiris. Hal ini dikarenakan adanya diskriminasi dalam pelaksanaan aturan tersebut yang disebabkan implementasi kata “menyesuaikan” yang disalahartikan oleh pihak sekolah sebagai suatu kewajiban menggunakan pakaian muslim, termasuk bagi siswi non-Muslim. Kekeliruan tersebut kemudian dipertegas dengan perlakuan yang bersifat diskriminatif berupa pemaksaan, kewajiban, ataupun imbauan kepada siswi non-Muslim yang diperkuat dalam peraturan, kebijakan, atau anjuran dari sekolah. Dengan demikian Instruksi Walikota Padang telah sinkron secara vertikal dengan Pancasila dan UUD 1945, tetapi terdapat permasalahan pada taraf implementasi norma.

Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah harus bertindak aktif untuk mengatasi praktik-praktik diskriminatif terkait dengan penggunaan pakaian seragam tersebut melalui penindakan dan penegakan hukum berupa sanksi. Sebagai upaya preventif, perlu secara periodik melakukan sinkronisasi dan harmonisasi norma hukum secara vertikal dan horizontal untuk mencegah dan mengantisipasi potensi tumpang tindih dan disharmonisasi norma hukum peraturan perundang-undangan. Terhadap Instruksi Walikota Padang tersebut, diperlukan sosialisasi pedoman pelaksanaan aturan tersebut untuk mengatasi kesalahan atau perbedaan tafsir atas aturan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Aswandi, B., & Roisah, K. (2019). Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (HAM). *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(1), 128–145. <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>
- Ernis, D., & Khagen, A. D. (2021, February 27). Tudung Paksa di Tanah Minang. *Tempo*.
- Fachri, F. (2021, January 23). Mantan Wako Padang: Aturan Siswi Harus Berjilbab Sejak 2005. *Republika*. Retrieved from <https://news.republika.co.id/berita/qndz5j396/mantan-wako-padang-aturan-siswi-harus-berjilbab-sejak-2005>
- Gunawan, B. (2020). Analisis Yuridis Pendidikan Jarak Jauh Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia. *Jurnal HAM*, 11(3), 387–403. <https://doi.org/10.30641/ham.2020.11.387-404>

- Hanafi, M. F., & Firdaus, S. U. (2022). Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*, 1(1), 79–83. Retrieved from <https://journal.uns.ac.id/Sovereignty/article/view/192>
- Hidayat, A. (2019). *Negara Hukum Berwatak Pancasila*. Jakarta.
- Indriyani, D. (2017). Hak Asasi Manusia Dalam Memperoleh Pendidikan. *Jurnal Pendidikan Politik, Hukum, Dan Kewarganegaraan*, 7(1). Retrieved from <https://jurnal.unsur.ac.id/jpphk/article/view/392>
- Kamil, I. (2021, January 25). Respons Mendikbud, DPR, dan Komnas HAM soal Siswi Non-Muslim Wajib Berjilbab di Padang. *Kompas.Com*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/25/07561691/respons-mendikbud-dpr-dan-komnas-ham-soal-siswi-non-muslim-wajib-berjilbab>
- Kampai, J. (2021, January 23). Eks Walkot Padang: Aturan Siswi Berjilbab Sudah 15 Tahun, Kok Baru Ribut? *Detiknews*. Retrieved from <https://news.detik.com/berita/d-5345873/eks-walkot-padang-aturan-siswi-berjilbab-sudah-15-tahun-kok-baru-ribut>
- Marlina, H. (2018). Pengaruh Global Terhadap Pembaharuan Hukum Nasional. *Jurnal Vania Hukum*, 2(39), 229–238. Retrieved from <https://jurnal.um-palembang.ac.id/variahukum/article/view/1100>
- Muhtadi, M. (2011). Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia. *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(3), 293–302. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v5no3.75>
- Normina, N. (2017). Pendidikan Dalam Kebudayaan. *Ittihad*, 15(28), 17–28. Retrieved from <https://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/ittihad/article/view/1930>
- Sitabuana, T. H. (2017). *Berhukum di Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Sitabuana, T. H. (2020). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Situmorang, V. H. (2019). Kebebasan Beragama Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia. *Jurnal HAM*, 10(1), 57–67. <https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.57-67>
- Supryadi, A., & Amalia, F. (2021). Kedudukan Peraturan Menteri Ditinjau Dari Hierarki Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia. *Unizar Law Review*, 4(2), 145–152. Retrieved from <https://e-journal.unizar.ac.id/index.php/ulr/article/view/471>
- Triningsih, A. (2017). Politik Hukum Pendidikan Nasional: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 332–350. Retrieved from <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1425>
- Triputra, Y. A. (2017). Implementasi Nilai-Nilai HAM Global Ke dalam Sistem Hukum Indonesia yang Berlandaskan Pancasila. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 24(2), 279–300. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss2.art6>
- Widiarto, A. E. (2019). Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 16(1), 23–42. Retrieved from <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1612>
- Widowati, C. (2013). Hukum Sebagai Norma Sosial Memiliki Sifat Mewajibkan. *Adil: Jurnal Hukum*, 4(1), 150–167. Retrieved from <https://academicjournal.yarsi.ac.id/index.php/Jurnal-ADIL/article/view/31>

Yuliartha, I. G. (2009). Lembaga Praperadilan Dalam Perspektif Kini dan Masa Mendatang Dalam Hubungannya Dengan Hak Asasi Manusia. *Law Reform*, 5(1). <https://doi.org/10.14710/lr.v5i1.667>

Yulikhah, S. (2016). Jilbab Antara Kesalehan dan Fenomena Sosial. *Jurnal Ilmu Dakwah*, 36(1), 96–117. <https://doi.org/10.21580/jid.v36.1.1627>