

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan adalah proses penerapan sebuah keputusan menjadi aksi nyata di lapangan, proses ini tidak hanya bersifat prosedural tetapi juga melibatkan pemahaman dan respons dari para pelaksananya, serta tanggapan dari masyarakat. Edwards III menegaskan bahwa implementasi merupakan suatu tahap dalam proses pembuatan keputusan yang menjembatani telah ditetapkannya suatu kebijakan seperti undang-undang, peraturan eksekutif, ataupun Qanun dengan dampak atau konsekuensi yang timbul dari kebijakan tersebut bagi masyarakat. Dengan kata lain, sebuah kebijakan baru dapat berjalan secara efektif apabila pelaksanaannya mampu dilaksanakan secara tepat oleh aktor terkait dan diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran (Kencana, 2019).

Implementasi peraturan daerah ditengah kehidupan masyarakat merupakan satu hal yang didalam penerapannya dibutuhkan kerjasama dengan berbagai pihak. Dalam upaya implementasi peraturan daerah tersebut diperlukan bantuan dan kebijakan dari pemerintah sehingga aturan tertulis tersebut tidak hanya tinggal di lembaran kertas. Oleh karena itu, tidaklah mudah bagi pemerintah untuk merealisasikannya karena banyak masyarakat yang masih pro dan kontra terhadap pelaksanaan syariat Islam, serta pola hidup masyarakat yang acuh syariat dan tidak berusaha menyesuaikan hidupnya dengan syariat serta sumber daya manusia yang kurang dalam melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan syariat Islam (Eni Suriati, 2018).

Implementasi umumnya melibatkan langkah-langkah terstruktur dan pengguna sarana untuk mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan. Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Sedangkan menurut Mazmanian dan Sebastiar implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang atau perintah-perintah dan keputusan-keputusan eksekutif yang penting (Juni, 2023).

Penyelenggaran otonomi khusus di Aceh diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang pemerintahan Aceh yang menegaskan bahwa Aceh sebagai daerah otonom berhak menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan syariat Islam. Salah satu pokok penting dalam Undang-Undang tersebut adalah pemberlakuan hukum syariat Islam secara legal kepada seluruh masyarakat di Provinsi Aceh, tanpa memandang status sosial, kewarganegaraan, ataupun kedudukan (Praja, Junita & Ulfa, 2020).

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam merupakan salah satu dasar hukum dalam penyelenggaraan syariat Islam di Aceh, termasuk pengaturan mengenai kewajiban berbusana Islami. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 13 Bab V tentang Penyelenggaraan Syiar Islam yang menyatakan bahwa setiap orang Islam wajib berbusana Islami serta pimpinan instansi pemerintah, lembaga pendidikan, badan usaha, dan institusi masyarakat berkewajiban membudayakan busana Islami di lingkungan masing-masing. Melalui ketentuan tersebut, pemerintah Aceh

berupaya membangun kehidupan masyarakat yang selaras dengan nilai-nilai syariat Islam.

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 telah diberlakukan selama kurang lebih 24 tahun dan menjadi salah satu kebijakan yang terus diterapkan oleh Pemerintah Aceh dalam mewujudkan pelaksanaan syariat Islam. Dalam kurun waktu tersebut, berbagai upaya implementasi telah dilakukan melalui kegiatan sosialisasi, pembinaan, serta pengawasan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah bersama instansi terkait. Namun, lamanya suatu kebijakan diberlakukan tidak hanya menunjukkan bahwa tujuan kebijakan telah tercapai secara optimal. Oleh karena itu, setelah lebih dari dua dekade pelaksanaannya, penting untuk mengevaluasi sejauh mana implementasi Qanun tersebut mampu meningkatkan kepatuhan masyarakat dalam berbusana Islami serta mengidentifikasi faktor-faktor yang masih menyebabkan terjadinya pelanggaran.

Berdasarkan dengan adanya Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang berbusana Islami, mengenakan busana Islami menjadi kewajiban bagi masyarakat yang beragama Muslim di Aceh. Masyarakat yang melanggar ketentuan mengenai berbusana Islami akan dikenakan sanksi berupa pembinaan, sesuai dengan pasal 13 bahwasanya kriteria berbusana Islami yaitu menggunakan pakaian yang menutup aurat, baik, sopan, tidak menunjukkan lekukan tubuh, serta tidak menimbulkan nafsu bagi yang melihatnya.

Kota Lhokseumawe merupakan kota yang menerapkan syariat Islam, termasuk ketentuan mengenai berbusana Islami sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 11 Tahun 2002 pada Pasal 13 ayat 1 dan 2. Batasan pakaian yang sesuai

dengan Qanun No. 11 Tahun 2002 menurut pemerintah Provinsi Aceh khususnya Kota Lhokseumawe, yaitu:

1. Menutup aurat. Bagi wanita semua aurat kecuali telapak tangan dan wajah, sedangkan pria antara pusat sampai lutut.
2. Untuk kaum wanita pakaian yang digunakan harus longgar dan tidak membentuk lekukan tubuh. Sedangkan untuk pria memakai celana diperbolehkan, tetapi harus longgar dan tidak ketat.
3. Pakaian yang digunakan tidak boleh menerawang atau tembus pandang.

Kota Lhokseumawe merupakan kota di Provinsi Aceh yang masyarakatnya masih banyak melakukan pelanggaran mengenai berbusana Islami, penerapan kebijakan busana Islami di Kota Lhokseumawe tidak selalu berjalan sesuai, sebagian masyarakat memahami aturan karena kesadaran nilai agama, sebagian lainnya karena tekanan sosial atau pengawasan aparat, sementara sebagian lagi menunjukkan perilaku yang kurang sesuai akibat pengaruh gaya hidup modern dan kebiasaan berpakaian yang semakin terbuka. Hal ini disebabkan oleh masyarakat Kota Lhokseumawe memiliki karakteristik sosial yang beragam terdiri dari pekerja, pelajar, pendatang dan warga lokal dengan tingkat pemahaman keagamaan yang berbeda-beda.

Berikut tabel data pelanggaran Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 dalam penertiban berbusana Islami di Kota Lhokseumawe

Tabel 1. 1
Data Pelanggaran Qanun Nomor 11 Tahun 2002 Dalam Penertiban Berbusana Islami Di Kota Lhokseumawe Tahun 2022-2024

No	Jumlah Pelanggaran	Jumlah Kelamin	Jumlah Pelanggaran dari 2022-2024		
			2022	2023	2024
1.	Tidak memakai Hijab	P	1	3	3
2.	Memakai celana terlalu ketat	P	1	4	10
3.	Memakai baju terlalu ngepas	P	1	4	10
4.	Berpakaian tidak sesuai syariat Islam	L	10	9	4
5.	Memakai celana pendek diatas lutut	L	10	10	9
Jumlah Pelanggar			23	30	36

Sumber: Satpol PP dan WH Kota Lhokseumawe, 2025

Berdasarkan observasi awal dan data yang diperoleh dari Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Lhokseumawe, jumlah pelanggaran terhadap Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2002 tentang kewajiban berbusana Islami selama tahun 2022–2024 menunjukkan tren peningkatan. Pada tahun 2022 tercatat sebanyak 23 pelanggaran, kemudian meningkat menjadi 30 pelanggaran pada tahun 2023 dan kembali meningkat menjadi 36 pelanggaran pada tahun 2024. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan Qanun belum sepenuhnya mampu menciptakan tingkat kepatuhan masyarakat yang optimal meskipun kebijakan tersebut telah diberlakukan selama lebih dari dua dekade.

Jenis pelanggaran yang dilakukan perempuan didominasi oleh tidak memakai hijab, memakai celana terlalu ketat, serta memakai baju terlalu ngepas. Dari ketiga jenis pelanggaran tersebut, pelanggaran memakai celana ketat dan baju terlalu ngepas mengalami peningkatan yang cukup signifikan, yaitu dari masing – masing 1 kasus pada tahun 2022 menjadi 10 kasus pada tahun 2024. Hal

ini menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan terhadap ketentuan berbusana Islami di kalangan perempuan masih tergolong rendah dan cenderung menurun dari tahun ke tahun. Sedangkan pelanggaran yang dilakukan oleh laki-laki meliputi berpakaian tidak sesuai syariat Islam serta memakai celana pendek diatas lutut. Berbeda dengan pelanggaran perempuan, jenis pelanggaran yang dilakukan laki-laki menunjukkan tingkat kepatuhan yang cukup stabil bahkan relatif menurun, terutama pada kategori berpakaian tidak sesuai syariat Islam yang mengalami penurunan dari 10 kasus pada tahun 2022 menurun menjadi 4 kasus pada tahun 2024.

Jika ditinjau secara menyeluruh, data tersebut relatif meningkat dan menunjukkan bahwa meskipun pengawasan dan penertiban oleh pihak Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Lhokseumawe terus dilakukan, angka pelanggaran berbusana Islami masih mengalami peningkatan khususnya pada kalangan perempuan. Kondisi ini menunjukkan perlunya upaya yang lebih efektif, tidak hanya melalui penegakan hukum tetapi juga melalui upaya edukasi maupun sosialisasi yang berkelanjutan agar masyarakat lebih memahami dan mematuhi ketentuan berbusana Islami sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 11 Tahun 2002.

Peningkatan jumlah pelanggaran tersebut perlu dipahami secara lebih mendalam dan tidak hanya dimaknai sebagai kegagalan implementasi kebijakan. Berdasarkan kondisi di lapangan, meningkatnya jumlah pelanggaran dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain bertambahnya jumlah pendatang dan mahasiswa dari luar Aceh yang belum sepenuhnya memahami ketentuan berbusana Islami, perkembangan gaya berpakaian yang dipengaruhi oleh tren

modern, serta belum optimalnya intensitas sosialisasi dan pembinaan kepada masyarakat.

Penerapan kebijakan busana Islami di Kota Lhokseumawe melibatkan pengawasan bersama antara pemerintah dan masyarakat, seperti yang terlihat dari penertiban razia berbusana Islami di kawasan Waduk Pusong, area ini sering dimanfaatkan masyarakat untuk berolahraga, terutama jogging pada waktu pagi dan sore hari. Razia ini digelar oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah, serta masyarakat setempat dengan tujuan untuk menertibkan pengguna pakaian yang dianggap tidak sopan meski berbagai himbauan telah dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tersebut tidak hanya bergantung pada aparat, tetapi juga pada peran aktif masyarakat terhadap tingkat kepatuhan berbusana Islami (*ajnn.net diakses Sabtu, 22 November 2025*).



Gambar 1. 1 Pelanggaran Busana Islami

Sumber: Olahan Penulis 2025

Kepatuhan terhadap kesadaran hukum di masyarakat adalah aspek utama dari budaya hukum, yang tercermin dalam tindakan sehari-hari yang sejalan dengan peraturan yang berlaku bagi individu. Hal ini ditunjukkan melalui ketaatan terhadap aturan dalam kehidupan sehari-hari dan dalam konteks kelompok, serta

munculnya kesadaran hukum di kalangan masyarakat karena adanya ketakutan akan konsekuensi hukum (Yudhayana, Wira & Aziz, Salma, 2024).

Kepatuhan masyarakat dalam menjalankan kewajiban berbusana Islami di Kota Lhokseumawe belum sepenuhnya menunjukkan kesadaran individu yang berasal dari diri masyarakat itu sendiri. Dalam pelaksanaannya, kepatuhan lebih sering muncul karena adanya pengawasan aparat, tekanan dari lingkungan sekitar, serta rasa takut terhadap sanksi hukum apabila melanggar. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebagian masyarakat Kota Lhokseumawe mematuhi kewajiban berbusana Islami lebih karena tuntutan keadaan, bukan karena pemahaman dan keyakinan yang kuat terhadap syariat Islam. Kondisi ini sejalan dengan hasil penelitian (Fatahillah, 2023) di Aceh barat yang menunjukkan bahwa kepatuhan masyarakat terhadap aturan berpakaian Islami banyak dipengaruhi oleh tingkat pengawasan Wilayatul Hisbah. Penelitian (Mohd. Reza Pahlevi, 2025) juga menegaskan bahwa keberadaan lembaga dakwah dan pola komunikasi kebijakan memiliki peran penting dalam membentuk kepatuhan masyarakat, terutama dalam mendorong pemahaman syariat agar tidak bergantung pada pengawasan dan sanksi.

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini menawarkan perspektif yang unik dengan tidak hanya mengkaji proses implementasi kebijakan busana Islami yang dilaksanakan oleh aktor-aktor pelaksana melalui qanun Aceh tetapi juga mengidentifikasi secara mendalam berbagai bentuk kepatuhan masyarakat, motif dibalik kepatuhan dan ketidakpatuhan, serta interaksi faktor sosial, budaya, dan birokrasi dalam konteks implementasi kebijakan busana Islami di Kota Lhokseumawe.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang permasalahan diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan busana Islami yang dilakukan oleh aktor-aktor pelaksana di Kota Lhokseumawe?
2. Bagaimana bentuk dan variasi kepatuhan sosial masyarakat pada kebijakan busana Islami dalam kehidupan sehari-hari?

1.3 Fokus Penelitian

Untuk memudahkan dalam menentukan arah penelitian agar tidak terjadi pelebaran yang dapat menyulitkan dalam pengumpulan data dilapangan, untuk itu yang menjadi fokus penelitian ini adalah:

1. Implementasi kebijakan busana Islami yang dilakukan oleh aktor-aktor pelaksana di Kota Lhokseumawe, meliputi informasi kebijakan, aktor dalam pelaksana kebijakan, anggaran, konsistensi aparat dan standar operasional prosedur dalam pelaksanaan kebijakan.
2. Bentuk dan variasi kepatuhan sosial masyarakat pada kebijakan busana Islami dalam kehidupan sehari-hari, meliputi kepatuhan normatif dan kepatuhan instrumental masyarakat.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pelaksanaan kebijakan busana Islami yang dilakukan oleh aktor-aktor pelaksana di Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui bentuk dan variasi kepatuhan sosial masyarakat pada kebijakan berbusana Islami dalam kehidupan sehari-hari.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada kajian implementasi kebijakan dan kepatuhan sosial. Temuan penelitian ini dapat memperkaya referensi ilmiah terkait penerapan kebijakan berlandaskan nilai religius dan dinamika sosial masyarakat di daerah yang menerapkan Syariat Islam. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penelitian berikutnya yang membahas kebijakan serupa di daerah lain.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi pemerintah Kota Lhokseumawe

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dan bahan evaluasi untuk meningkatkan kinerja aparatur dalam menerapkan Qanun Aceh secara efektif dan efisien.

b. Bagi masyarakat dan stakeholder lokal

Penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman serta mendorong partisipasi aktif dalam mendukung kebijakan daerah yang sesuai dengan nilai-nilai syariat Islam.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi referensi dan dasar perbandingan untuk mengkaji topik serupa di daerah lain atau dalam konteks kebijakan Islam lainnya.