

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Pendidikan merupakan program yang selalu menjadi prioritas Pemerintah Republik Indonesia hingga saat ini. Karena pendidikan merupakan salah satu faktor penting dalam peningkatan sumber daya manusia di Indonesia baik secara akademik maupun mental dan spiritual. Hal ini dilakukan untuk membangun Bangsa Indonesia ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Pendidikan ialah salah satu fenomena sosial yang sangat mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan individu dan masyarakat.

Dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik dapat secara aktif mengembangkan potensi dirinya. Oleh karena itu, dengan pendidikan diarahkan agar peserta didik memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, agama dan negara.<sup>1</sup>

Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No 20 Tahun 2003 Tentang System Pendidikan Nasional Pasal 1

Maha Esa, berakhlak mulia, sehat berilmu, cakap, kreatif mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab.<sup>2</sup>

Jika dikaitkan dengan kondisi masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam, dapat diketahui bahwa tujuan dari pendidikan secara umum ialah menciptakan manusia yang mampu membangun peradaban bangsa dengan berorientasi pada tujuan akhir yaitu menjadikan manusia yang beriman dan bertakwa pada Allah SWT yang berlandaskan pada Al-Qur'an.

Tujuan pendidikan tersebut selaras dengan konsep filosofi Minangkabau yang berada di Provinsi Sumatera Barat yang juga menjadi salah satu provinsi dengan kekentalan adat dan budaya yang berlandaskan pada ajaran Agama Islam. Yakni "*Adat Basandi Syara' , Syara' Basandi Kittabullah ( ABS-SBK ), Syara' Mangato Adat Mamakai, Alam Takambang Jadi Guru*"<sup>3</sup>. Yang mengandung makna bahwa, dasar dari seluruh kegiatan adat budaya yang dilakukan dalam masyarakat Minangkabau adalah kitab suci Al-Qur'an. Serta menggambarkan betapa masyarakat Minangkabau menjunjung tinggi nilai pendidikan dan apapun yang ada disekitarnya yang merupakan ciptaan Tuhan, dijadikan sebagai bahan pembelajaran bagi kehidupan bermasyarakat maupun berbangsa dan bertanah air. Karena masyarakat Minangkabau juga percaya bahwa petunjuk menuju jalan hidup manusia yang paling sempurna dan menuntun umat manusia kepada kebahagiaan dan kesejahteraan, dapat diketahui dasar-dasar dan perundang-undangannya melalui Al-Qur'an yang merupakan sumber utama ajaran Islam.

---

<sup>2</sup>Ibit. Pasal 3.

<sup>3</sup>Musyair Zainuddin, *Implementasi Pemerintah Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul Adat Minangkabau*, Ombak, Yogyakarta, 2008, hal 77

Namun seiring perkembangan zaman, filosofi Minangkabau dan tujuan pendidikan tersebut semakin tergerus oleh perubahan kehidupan sosial dan budaya masyarakat, terutama bagi anak-anak atau generasi muda yang sangat rentan dengan dampak negatif modernisasi. Generasi muda saat ini terlihat lebih memilih mengikuti perubahan-perubahan dalam cara bergaul, bertatakrama, berpakaian yang cenderung mengikuti budaya barat dan tidak lagi berpatokan pada ajaran-ajaran Islam sesuai petunjuk Al-Qur'an. Hingga menyebabkan menurunnya minat dan bakat para remaja untuk kembali memahami dan menghafal Al-Qur'an.

Tergerusnya nilai-nilai agama akibat dampak modernisasi tersebut cenderung terjadi di kota-kota besar di Indonesia dan tidak terkecuali Kota Padang yang dikenal sebagai salah satu kota religi di Indonesia. Kota yang dulunya dekat dengan kebiasaan "*mangaji ka surau*" atau kebiasaan mengaji di mesjid ini juga sudah mengalami masalah moral terutama bagi para remaja dan pelajarnya. Tindakan asusila seperti pergaulan bebas muda mudi sudah menjadi pemandangan lumrah di Kota Padang.

Masyarakat semakin permisif dengan perilaku menyimpang muda mudi disekitarnya. Seks bebas seakan sudah menjadi budaya baru bagi para remaja, dan melibatkan sebagian besar pelajar. Ini didukung lingkungan sosial yang semakin tidak peduli dengan menjamurnya tempat-tempat hiburan dan kawasan wisata yang menyediakan tempat mesum serta lemahnya pengawasan dari pemerintah.<sup>4</sup> Bahkan di awal tahun 2016 pernikahan sesama jenis hampir terjadi di Kota

---

<sup>4</sup><http://herryfaisal.blogspot.co.id/2011/12/ketika-penyakit-masyarakat-mewabah-di.html>  
(Diakses Pada 8 Maret 2016 pukul 20.35 WIB )

Padang. Sepasang calon pengantin (keduanya wanita) berhasil mengelabui Kantor Urusan Agama (KUA) Padang Timur dan KUA Pauh.<sup>5</sup>

Maraknya pelanggaran moral serta tindakan asusila seperti yang telah dijelaskan peneliti sebelumnya, salah satunya terjadi karena lemahnya minat para remaja untuk kembali memahami dan mempelajari serta mengaplikasikan nilai-nilai Al-Qur'an. Jika para remaja kembali membaca, menghafal dan memahami isi kandungan Al-Qur'an yang berisi petunjuk dan batasan serta aturan-aturan beribadah dan bermoral yang baik, kondisi tentang pelanggaran moral seperti diatas tentunya dapat dikurangi. Karena dengan kesadaran untuk membaca dan menghafal Al-Qur'an serta mengamalkan ajaran-ajaran yang ada di dalamnya para remaja Kota Padang diharapkan memiliki pengetahuan tentang apa yang dilarang dan apa yang dianjurkan dalam kehidupannya sehari-hari. Dengan hal tersebut secara otomatis diharapkan setiap remaja dapat mengontrol dan menjaga sikap serta pola tingkahlakunya sehingga terhindar dari berbagai pengaruh buruk pergaulan dan lingkungan di masa globalisasi ini.

Namun saat ini minat remaja untuk membaca, menghafal dan memahami serta mengamalkan isi kandungan Al-Qur'an di Kota Padang semakin menurun. Bahkan Walikota Padang Mahyeldi Ansharullah menyatakan keprihatinannya terhadap kualitas generasi muda dalam membaca dan menghafal Al-Qur'an di Kota Padang yang semakin menurun.<sup>6</sup> Melemahnya minat membaca, menghafal dan memahami isi kandungan Al-Qur'an ini terjadi akibat semakin sedikitnya

<sup>5</sup><http://indonesia.vow.news/2016/02/mengejutkan-terjadi-pernikahan-lgbt-di.html> (Diakses pada 8 Maret 2016 pukul 20.20 WIB)

<sup>6</sup><http://www.skanaa.com/id/news/detail/kualitas-baca-alquran-pemuda-Padang-memprihatinkan-republika-online> ( Diakses pada 10 Maret 2016 pukul 21.05 WIB)



wadah atau sarana yang dimiliki oleh para remaja untuk mempelajari cara membaca, menghafal serta memahami isi kandungan Al-Qur'an tersebut. Karena untuk dapat secara tepat dan benar mempelajari Al-Qur'an para anak-anak maupun remaja dalam usia sekolah tentunya memerlukan bimbingan yang ahli dalam bidang tersebut.

Oleh karena itu Pemerintah Kota Padang berupaya mengembalikan masyarakat Kota Padang sebagai masyarakat Minangkabau yang jati dirinya dekat dengan nilai-nilai Islami sesuai dengan petunjuk Al-Qur'an. Diantaranya dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan perbaikan moral yang melalui pendekatan religius melalui jalur pendidikan Formal dan Non Formal. Karena watak dan karakter serta moral seseorang akan lebih mudah dibentuk saat berusia anak-anak dan melalui sekolah diharapkan siswa mendapatkan bimbingan membaca, menghafal dan mengaplikasikan Al-Qur'an bersama dengan tenaga pendidik yang ahli di bidang tersebut.

Kebijakan-kebijakan dengan pendekatan religi terutama melalui pendidikan Al-Qur'an diharapkan mampu menjadi salah satu upaya efektif untuk memproteksi remaja dan pelajar dari dampak negatif perubahan social disekitarnya. Dengan adanya serangkaian kebijakan dan program tersebut maka Kota Padang juga telah mendapatkan penghargaan berupa Apresiasi Pendidikan Agama Islam tahun 2015 dari Kementerian Agama Republik Indonesia pada 11 Desember 2015 lalu.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Surat Kabar Padang Ekspres "Sehari Padang Dapat Empat Penghargaan " hal 11 terbit pada Senin 14 Desember 2016

Salah satu kebijakan dengan pendekatan religi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Padang ialah Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an bagi anak usia sekolah mulai dari SD, SMP dan SMA yang diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an. Untuk melaksanakan Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang, Pemerintah Kota Padang melibatkan segenap sifitas pendidikan jalur formal maupun non formal.

Dalam rangkaian upaya mendukung peraturan tersebut, Pemerintah Kota Padang juga sedang gencar mensosialisasikan Program Padang Menghafal Al-Qur'an yang di *launching* oleh Walikota Padang H.Mahyeldi Dt. Marajo sejak 13 Oktober 2015. Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 ini merupakan kebijakan yang mengacu pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah. Dan kedua kebijakan tersebut merupakan tindak lanjut Pemerintah Kota Padang dalam menanggapi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al-Qur'an serta Peraturan Gubernur Sumbar Nomor 70 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendidikan Al-Qur'an dan Peraturan Gubernur Sumbar Nomor 71 Tahun 2010 tentang Kurikulum Pendidikan Al-Qur'an.

Kebijakan berupa Perwako Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang menjelaskan penyelenggara pendidikan Hafiz Al-Qur'an ini adalah Pemerintah Daerah dan masyarakat yang dilakukan pada semua jalur dan jenjang pendidikan yang dalam hal ini adalah

jalur pendidikan formal dan non formal. Hal tersebutlah yang membuat kebijakan ini menjadi unik dan menarik menurut peneliti, dimana kebijakan ini juga melibatkan jalur pendidikan formal dalam pelaksanaan program Hafiz Al-Qur'an.

Karena selama ini program pendidikan Hafiz Al-Qur'an selalu dibebankan pada jalur pendidikan non formal seperti TPA, MDA maupun lembaga bentukan masyarakat lainnya, yang biasanya didirikan secara swadaya oleh masyarakat. Sementara jalur pendidikan non formal tersebut pada umumnya hanya diikuti oleh anak usia sekolah dasar dan sangat sedikit siswa dalam usia sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas yang masih mengikuti program tersebut. Sehingga dalam hal ini peneliti akan melihat implementasi atau pelaksanaan Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an ini pada jalur pendidikan formal.

Untuk membantu sekolah mulai dari SD, SMP dan SMA sebagai bentuk sekolah formal di Kota Padang mencapai tujuan program tersebut, Pemerintah Kota Padang melibatkan beberapa aktor dalam proses implementasinya. Masing-masing aktor mempunyai fungsi dan menjalankan peran sesuai dengan fungsinya. Dinas Pendidikan, Kantor Kementerian Agama Kota Padang, unit kerja terkait, Camat, KUA, dan Lurah ditunjuk sebagai lembaga yang berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang.<sup>8</sup>

Namun setelah membaca dan memahami isi kebijakan, peneliti menyimpulkan bahwa *leading sector* dari kebijakan berupa Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang ialah Dinas Pendidikan Kota Padang. Dinas

---

<sup>8</sup> Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an Bab VIII Pasal 12 Ayat 1

Pendidikan Kota Padang merupakan implementor yang bertanggung jawab dalam penyediaan sarana dan prasarana, mekanisme evaluasi bagi pencapaian siswa dalam menghafal Al-Qur'an atau dalam penyediaan tenaga pendidik dan pelatihan bagi tenaga pendidik dari setiap sekolah pelaksana program.

Namun sejak disahkannya Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an, masih sangat sedikit sekolah jalur formal yang melaksanakan kegiatan menghafal Al-Qur'an bagi peserta didiknya disekolah. Sehingga program ini belum menjadi program yang bersifat menyeluruh disetiap sekolah yang ada di Kota Padang. Berikut data tentang jumlah sekolah di Kota Padang yang telah dan belum melaksanakan Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an bagi peserta didiknya :

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Sekolah Negeri dan Swasta yang telah Melaksanakan Program Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang Tahun 2016**

No	Tingkat Pendidikan	Sekolah Negeri		Sekolah Swasta	
		Jumlah Sekolah	Yang Telah Menerapkan Program	Jumlah Sekolah	Yang Telah Menerapkan Program
1	SD	343	0	75	0
2	MI	7	7	4	4
3	SMP	37	0	49	2
4	MTs	7	7	12	12
5	SMA	16	3	34	0
6	SMK	10	0	38	0
7	MA	3	3	6	6

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kementerian Agama Kota Padang

Dari tabel 1.1 di atas terlihat bahwa program yang sudah dicanangkan sejak tahun 2013 lalu ini belum dilaksanakan disemua sekolah yang ada di Kota Padang, khususnya sekolah umum yang berada dibawah pengawasan dan bimbingan Dinas Pendidikan Kota Padang. Menanggapi fenomena pada tabel 1.1



di atas, Dinas Pendidikan melalui Kasi Kurikulum Bidang Pendidikan Menengah menjelaskan bahwa :

“Hampir disetiap pertemuan kami selalu memberikan himbauan bagi seluruh kepala sekolah maupun guru untuk menerapkan program Hafiz Al-Qur’an di sekolahnya masing-masing. Namun untuk sosialisasi khusus program ini memang belum pernah kami laksanakan, sejauh ini kami hanya memberikan sosialisasi dan himbauan hanya pada pertemuan-pertemuan dengan kepala sekolah dan guru-guru atau saat ada undangan kesekolah yang berkenaan dengan tema keagamaan.” (Wawancara dalam observasi awal dengan Bapak Indriyedy Bakri, S.Pd, MT, Kasi Kurikulum Dikmen di Dinas Pendidikan Kota Padang Pada hari Rabu 02 Maret 2016 Pukul 10.30 WIB)

Namun usaha sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan terbukti belum efektif karena jika dilihat dari tabel 1.1 terlihat bahwa dari sekian banyak jumlah sekolah negeri maupun swasta yang ada di Kota Padang belum semua menerapkan program tersebut. Kecuali untuk sekolah Madrasah mulai dari MI,MTs dan MA, sudah semua sekolah melaksanakan program ini bagi peserta didiknya. Karena dalam kurikulum untuk sekolah Madrasah memuat 70 % mata pelajaran umum dan 30 % memuat mata pelajaran khusus untuk Madrasah yakni Bahasa Arab dan Pendidikan Agama Islam yang terdiri dari Akidah Akhlak, Fikih, Sejarah Kebudayaan Islam serta Al-Qur’an Hadis yang didalamnya telah mencakup pembelajaran baca,tulis serta Hafiz Al-Qur’an dan Tajwidnya.<sup>9</sup> Sehingga jauh sebelum program ini diluncurkan oleh Pemkot Padang, Sekolah Madrasah telah secara otomatis melaksanakan kegiatan menghafal Al-Qur’an disekolahnya masing-masing.

<sup>9</sup>Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 000912 Tahun 2013 Tentang Kurikulum Madrasah 2013 Mata Pelajaran Pendidikan Agama Islam dan Bahasa Arab

Sementara untuk sekolah umum negeri maupun swasta, program Hafiz hanya dilaksanakan pada tingkat SMA dan SMP saja. Untuk tingkat SMA Negeri program pendidikan Hafiz Al-Qur'an dilaksanakan di tiga sekolah Menengah Atas Negeri sedangkan pada tingkat SMP dilaksanakan pada SMP swasta yaitu SMP Perguruan Ar-Risalah serta SMP Adzki. Dimana notabennya sekolah ini adalah sekolah swasta yang berbasis pesantren yang sejak berdirinya memang telah menjadikan program Hafiz sebagai program unggulan dari yayasannya bagi para santrinya. Sehingga adanya kebijakan tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an ini tidak terlalu berpengaruh dan memberi dampak yang drastis bagi pelaksanaan program di sekolahnya.

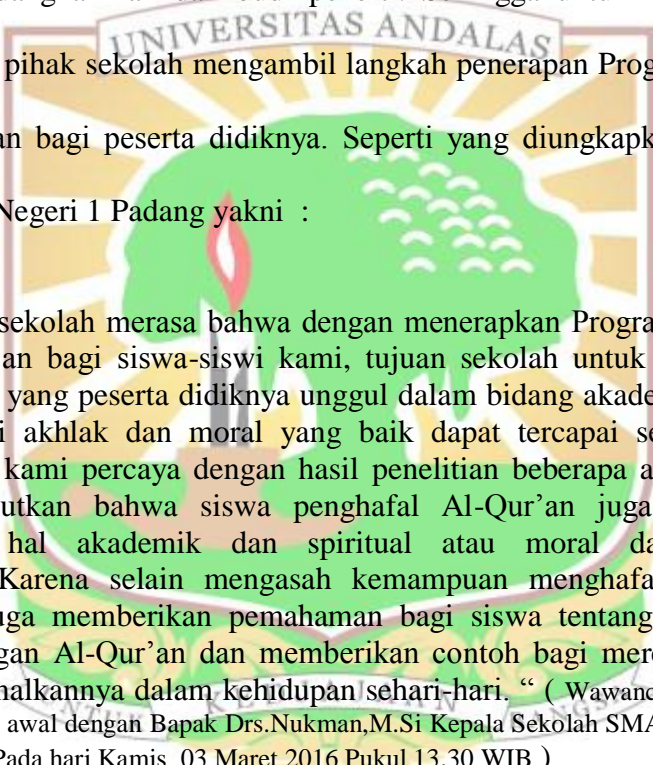
Untuk sekolah tingkat menengah atas program ini dilaksanakan di SMA N 1, SMA N 2, dan SMA N 13 Kota Padang. Sehingga peneliti menetapkan ketiga SMA Negeri tersebut sebagai sampel atau bagian dari objek penelitian namun posisi sekolah dalam hal ini tetap menjadi bagian dari unit pelaksana teknis dari seluruh rangkaian program Hafiz Al-Qur'an di bawah Dinas Pendidikan. Adapun penerapan Program Hafiz di tiga SMA Negeri tersebut mulai dilaksanakan sejak tahun ajaran sesuai dengan tabel berikut ini :

**Tabel 1.2**  
**Data Tentang Tahun Pelaksanaan Program Hafiz Al-Qur'an di SMA yang Melaksanakan Program Hafiz Al-Qur'an**

No.	Sekolah Pelaksana Program Hafiz Al-Qur'an	Tahun Pelaksanaan Program
1	SMA N 01 Kota Padang	Tahun Ajaran 2013/2014
2	SMA N 02 Kota Padang	Tahun Ajaran 2015/2016
3	SMA N 13 Kota Padang	Tahun Ajaran 2015/2016

Sumber : Data Olahan Peneliti Tahun 2016

Untuk SMA Negeri 1 Padang program ini memang telah dilaksanakan pihak sekolah sejak tahun 2013 atau tepatnya sesaat setelah kebijakan berupa Perwako nomor 33 tahun 2013 dikeluarkan oleh Walikota Padang pada saat itu yakni Fauzi Bahar. Pihak sekolah mengakui bahwa program ini sebenarnya telah direncanakan sebelumnya oleh pihak sekolah dengan asumsi ingin mewujudkan SMA Negeri 1 Padang yang bukan hanya unggul dalam prestasi akademik namun juga dalam bidang akhlak dan budi pekerti. Sehingga untuk mencapai kedua tujuan tersebut pihak sekolah mengambil langkah penerapan Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an bagi peserta didiknya. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Padang yakni :



“Pihak sekolah merasa bahwa dengan menerapkan Program Hafiz Al-Qur'an bagi siswa-siswi kami, tujuan sekolah untuk menjadi sekolah yang peserta didiknya unggul dalam bidang akademik dan memiliki akhlak dan moral yang baik dapat tercapai sekaligus. Karena kami percaya dengan hasil penelitian beberapa ahli yang menyebutkan bahwa siswa penghafal Al-Qur'an juga unggul dalam hal akademik dan spiritual atau moral dan budi pekerti. Karena selain mengasah kemampuan menghafal siswa, kami juga memberikan pemahaman bagi siswa tentang isi dan kandungan Al-Qur'an dan memberikan contoh bagi mereka agar mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari. “ ( Wawancara dalam observasi awal dengan Bapak Drs.Nukman,M.Si Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Padang, Pada hari Kamis 03 Maret 2016 Pukul 13.30 WIB )

SMA Negeri 1 Kota Padang telah melaksanakan program ini kurang lebih selama tiga tahun belakangan ini. Program Hafiz Al-Qur'an sudah diwajibkan bagi seluruh siswa. Dalam pelaksanaan program ini pihak sekolah mengalokasikan waktu 2 jam pelajaran per minggu untuk setiap kelas . Dan saat jam pelajaran tersebut Pembina Hafiz akan menerima setoran hafalan siswa dan

memberikan pemahaman kepada siswa tentang isi dan kandungan ayat yang di hafalnya serta memperbaiki kembali bacaan, irama dan tajwid dari siswa tersebut.

Pihak sekolah juga punya target tertentu yang harus dicapai oleh siswa setiap minggunya dan setiap siswa akan diberikan penilaian. Bahkan nilai dari hafalan para siswa ini juga dimasukkan kedalam hasil evaluasi belajar siswa atau raport yang diberikan setiap akhir semester. Pihak sekolah juga telah menjadikan nilai Hafiz menjadi salah satu pertimbangan penting untuk memutuskan siswanya bisa naik kelas atau tidak.

Selain itu SMA Negeri 1 Padang juga telah melaksanakan berbagai kegiatan berkaitan dengan pelaksanaan program tersebut bersama siswa, walimurid, koimite bahkan Pemerintah Daerah Kota Padang maupun Sumatera Barat. Salah satunya dengan mengadakan wisuda Hafiz bagi siswanya yang hafalan Al-Qur'annya lebih dari 3 Juz. Berikut data tentang siswa yang mengikuti wisuda Hafiz di SMA Negeri 1 Padang sejak tahun 2013 :

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Siswa SMA N 1 Kota Padang Keseluruhan dan Jumlah Siswa Yang Telah Mengikuti Wisuda Tahun 2014 - 2016**

Tahun Pelajaran	Jumlah Siswa Keseluruhan	Jumlah Siswa Yang Mengikuti Wisuda Hafiz Al-Qur'an	Persentase
2013/2014	763	147	19 %
2014/2015	819	294	36 %
2015/2016	859	330	38 %

Sumber : Data dari SMA N 1 Padang

Melalui tabel 1.3 di atas terlihat bahwa disetiap tahun jumlah siswa yang dapat menghafal Al-Qur'an dan mengikuti wisuda Hafiz selalu meningkat. Hingga tahun 2016 sekitar 38 % dari siswa SMA Negeri 1 Kota Padang telah mampu



menghafal Al-Qur'an lebih dari 3 Juz. Sementara untuk SMA Negeri 2 Padang program ini baru dilakukan program ini selama kurang lebih satu tahun. SMA Negeri 2 Padang melaksanakan program ini dengan mengelompokkan siswa sesuai dengan kemampuannya dalam menghafal Al-Qur'an. Dimana siswa yang telah hafal lebih dari 2 Juz Al-Qur'an dimasukkan dalam program *Hafiz Gold*. Sementara untuk siswa yang lainnya dimasukkan dalam program menghafal Al-Qur'an yang diberi nama Gerakan SMANDU Menghafal Al-Qur'an.

Untuk pembinaan bagi siswa dengan kelompok *Hafiz Gold*, pihak sekolah telah membuat MOU dengan Yayasan Darul Hufadz yang merupakan Lembaga Hafiz Al-Qur'an bentukan Walikota Padang Bapak Mahyeldi Ansyarullah yang dilakukan setiap hari Sabtu. Sementara siswa lainnya mengikuti program Al-Qur'an yang dilakukan setiap 15 menit sebelum memulai pelajaran yang dibimbing oleh seluruh guru yang mengajar pada jam pelajaran pertama setiap hari. Berikut tanggapan kepala sekolah SMA Negeri 2 Padang berkaitan dengan pelaksanaan program Hafiz Al-Qur'an di SMA N 2 Padang :

“Sekolah memang tidak punya tenaga pendidik yang secara khusus ahli didalam bidang Hafiz Al-Qur'an. Untuk itu, sekolah secara khusus mengundang Darul Hufadz untuk melatih anak-anak yang sudah hafal lebih dari 1 juz saat masuk SMA ini dalam melanjutkan hafalannya. Dan sekarang kelompok yang kami beri nama Hafiz Gold ini berjumlah 70 orang siswa. Dan siswa pada kelompok Hafiz Gold juga ikut membantu menerima hafalan teman-temannya , karena 15 menit untuk menerima semua hafalan dari setiap siswa itu memang tidak cukup. “ ( Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Syamsul Bahri, M.Pd, Kepala Sekolah SMA N 2 Padang , Pada hari Jum'at tanggal 05 Agustus 2016 pukul 13.45 WIB )

Pihak sekolah SMA N 2 Padang terpaksa memberdayakan siswa yang sudah memiliki kemampuan menghafal Al-Qur'an diatas 1 juz untuk ikut membantu teman-temannya dalam menghafal dan menyetorkan hafalannya. Hal ini akibat ketiadaan guru bidang Hafiz di SMA N 2 Padang. Namun meskipun demikian untuk mendukung dan menambah minat para siswa, pihak SMA Negeri 2 Padang juga telah melaksanakan kegiatan Wisuda Hafiz bagi siswanya yang hafal Al-Qur'an di atas 1 juz tersebut. Pada wisuda Hafiz SMA N 2 Padang angkatan I ini diselenggarakan pada Kamis 21 April 2016 yang diikuti oleh 32 siswa. Dan kegiatan ini juga dihadiri oleh Walikota Padang seperti yang terlihat ada gambar berikut ini :



**Gambar 1.1**  
**Wisuda Hafiz SMA Negeri 2 Padang**



Sumber: Dokumentasi Kegiatan Wisuda Hafiz Al-Qur'an SMA N 2 Padang tahun 2016

Untuk SMA Negeri 13 Padang sendiri program Hafiz Al-Qur'an sudah dilaksanakan sejak 29 Agustus 2015. Pada awalnya program yang secara khusus diresmikan oleh Walikota Padang dengan mengundang siswa dan guru langsung ke Palanta Rumah Dinas Walikota Padang berjalan dengan baik. Pihak sekolah

mewajibkan Program ini untuk kelas X, dan menargetkan siswanya hafalan minimal 2 Juz ketika lulus dari SMA N 13 Padang . Berikut dokumentasi pembukaan program Hafiz Al-Qur'an SMA Negeri 13 oleh Walikota Padang :

**Gambar 1.2**  
**Peresmian Program Hafiz Al-Qur'an SMA Negeri 13 Padang oleh Wali Kota Padang**



Sumber : Dokumentasi SMA N 13 Padang

Dalam pelaksanaannya SMA Negeri 13 juga pernah berupaya membuat MOU dengan yayasan Darul Hufadz untuk membantu pelaksanaan program tersebut di sekolah. Pembinaan dan penyeteroran hafalan siswa dilakukan setiap hari Jum'at selama kurang lebih 2 jam setelah Sholat Jum'at di musholla sekolah. Namun karena kapasitas dan kondisi Musholla SMA N 13 yang tidak bisa manampung semua siswa kelas X sekaligus, siswa diberi jadwal bergantian per kelas setiap minggunya. Program ini hanya berjalan kurang lebih satu semester, dan saat ini tidak lagi dilaksanakan oleh pihak sekolah. Berbagai kendala yang menjadi penyebab berhentinya program ini diungkapkan oleh kepala sekolah SMA N 13 sebagai berikut:

“Program Hafiz di SMA N 13 ini sedang tidak berjalan seperti dulu lagi, banyak hal yang membuat kami perlu kembali menyusun rencana pelaksanaan program ini, mulai dari ketersediaan tenaga pendidik dibidang Hafiz sampai pada usaha kembali menumbuhkan minat siswa untuk secara sadar atau tanpa paksaan mau menghafal Al-Qur’an ini. Kemudian karena kebetulan saya juga baru pindah ke sekolah ini kurang lebih kurang 6 bulan belakangan, sekolah ini awalnya minim fasilitas, ditambah lagi sekolah kita baru-baru ini terkena musibah tumbangnya pohon pelindung yang mengakibatkan robohnya beberapa ruangan di sekolah ini. Sehingga saya lebih kosen pada upaya pembangunan sarana-prasarananya dulu. “ (Hasil wawancara dengan Bapak Azwarman, S.Pd Kepala Sekolah SMA N 13 Padang , pada hari Senin tanggal 01 Agustus 2016 pukul 10.30 WIB )

Melihat pelaksanaan Program Hafiz AL-Qur’an di tingkat SMA khususnya dari tiga SMA Negeri tersebut, peneliti menemukan fenomena bahwa adanya berbagai perbedaan baik secara teknik dan metode dari di masing-masing sekolah yang mengimplementasikan Program Hafiz Al-Qur’an bagi peserta didiknya. Adanya perbedaan teknik dan metode yang terjadi di setiap sekolah tersebut, merupakan upaya atau cara yang dilakukan oleh masing-masing sekolah untuk mengatasi kendala dan masalah yang dihadapi sekolah dalam pelaksanaan program ini.

Kendala dan masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program ini, diselesaikan secara mandiri berdasarkan inisiatif masing-masing sekolah. Padahal sesuai dengan Peraturan Walikota Padang Nomor 33 tahun 2013, Dinas Pendidikan yang di tunjuk sebagai *leading sector* dari pelaksanaan kebijakan ini memiliki kewajiban mengawasi dan membantu berbagai urusan, keperluan dan kegiatan berkaitan dengan Program Pendidikan Hafiz Al-Qur’an di sekolah-sekolah Kota Padang. Namun meskipun Dinas Pendidikan memiliki kewenangan



dan tugas untuk membantu sekolah dalam pelaksanaan program Hafiz Al-Qur'an di SMA Negeri Kota Padang, masih ada sekolah yang terpaksa menghentikan pelaksanaan program di sekolahnya. Dan ini mengindikasikan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dalam pelaksanaan program Hafiz Al-Qur'an terhadap sekolah.

Dinas Pendidikan Kota Padang sebagai *leadingsector* dari pelaksanaan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an tingkat SMA Negeri di Kota Padang, melaksanakan amanat Peraturan Walikota Padang Nomor 33 tahun 2013 tentang program pendidikan Hafiz Al-Qur'an melalui bagian Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kota Padang. Bagian Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan merupakan salah satu bagian dari Dinas Pendidikan Kota Padang yang mempunyai tugas mengelola urusan Pemerintah Daerah dibidang Pendidikan Menengah yang ada di Kota Padang. Sehingga program pendidikan Hafiz Al-Qur'an yang dilaksanakan di SMA Negeri khususnya di SMA N 1, SMA N 2 dan SMA N 13 Padang, berada dalam pembinaan dan pengawasan Bagian Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kota Padang.

Untuk melaksanakan tugasnya secara optimal Bagian Pendidikan Menengah ini juga memiliki Seksi Kurikulum yang melaksanakan tugas penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah pembinaan dan pengurusan kurikulum di bidang pendidikan menengah. Selain itu juga terdapat Seksi Kesiswaan yang bertugas melaksanakan penyusunan dan pengurusan pendidikan menengah. Dan terakhir Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kota Padang juga memiliki Seksi Tenaga Teknis yang bertugas melaksanakan

penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pembinaan dan pengurusan tenaga teknis kependidikan menengah.

Untuk program Hafiz Al-Qur'an yang saat ini diposisikan sebagai salah satu program ekstrakurikuler di sekolah-sekolah yang melaksanakan program ini, pemantuan dan evaluasinya secara khusus dilakukan oleh Seksi Kesiswaan Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kota Padang. Hal ini sesuai dengan Peraturan Walikota Padang tentang Rincian Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Pendidikan. Dalam Peraturan Walikota Padang tersebut disebutkan bahwa Seksi Kesiswaan mempunyai tugas untuk melaksanakan pemantuan dan evaluasi kegiatan ekstrakurikuler pada satuan pendidikan menengah.<sup>10</sup>

Namun selain itu pengawasan secara langsung ke setiap sekolah Menengah Atas yang melaksanakan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an ini, Dinas Pendidikan Kota Padang juga memiliki Pengawas sekolah yang berfungsi mengawasi seluruh kegiatan dan program pendidikan yang dilakukan disekolah. Sehingga selain Seksi Kesiswaan Bidang Pendidikan Menengah, pengawas sekolah tingkat SMA juga merupakan aktor yang mewakili Dinas Pendidikan untuk mengawasi secara langsung pelaksanaan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an di masing-masing SMA Negeri yang mengimplementasikan program Hafiz Al-Qur'an. Namun meskipun dengan adanya pembagian tugas yang disusun oleh Dinas pendidikan tersebut, hingga saat ini Dinas Pendidikan Kota Padang juga belum secara optimal dapat mengatasi permasalahan yang dialami oleh SMA Negeri yang melaksanakan Program Hafiz Al-Qur'an.

---

<sup>10</sup> Peraturan Walikota Padang tahun 2012 tentang Rincian Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan pada bab V bagian Ketiga pasal 17 ayat 4 huruf g

Dari kondisi tersebut peneliti bermaksud akan meneliti implementasi kebijakan berupa peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 Khususnya di tingkat SMA Negeri di Kota Padang. Dan berdasarkan beberapa fenomena tersebut, Peneliti memilih untuk menggunakan teori Van Meter & Van Horn dalam penelitian ini. Teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter & Van Horn ini memandang implementasi secara *top down*, kemudian teori ini juga lebih menekankan kapabilitas implementor dan hubungan antar organisasi pelaksana sebagai variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini yang menjadi implementor ialah Dinas Pendidikan dan sekolah di Kota Padang.

Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa keberhasilan implementasi sebuah kebijakan atau program salah satunya tergantung pada kejelasan tentang standar dan sasaran yang dimiliki oleh implementor. Dalam hal penelitian ini, seperti yang diungkapkan peneliti sebelumnya, sosialisasi diberikan oleh Dinas Pendidikan untuk memberikan pengetahuan tentang isi, standar dan tujuan kebijakan hanya dilakukan dalam bentuk himbuan saja. Padahal seharusnya sosialisasi dilakukan secara khusus dan mendalam agar seluruh sekolah secara rinci memahami dan mengerti prosedur pelaksanaan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an ini bagi peserta didiknya.

Hal lain yang juga menjadi penentu dalam keberhasilan sebuah implementasi kebijakan atau program ialah ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumberdaya non-manusia. Implementasi Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an jika dilihat dari ketersediaan sumber daya dapat

dilihat dari hal penyediaan tenaga pendidik Hafiz Al-Qur'an di SMA Negeri pelaksana program Hafiz. Hingga saat ini Dinas Pendidikan belum membuka formasi penerimaan guru untuk mengajarkan mata pelajaran Hafiz bagi peserta didik khususnya di sekolah tingkat SMA. Padahal tanpa adanya ketersediaan tenaga pendidik yang ahli dibidang Hafiz Al-Qur'an, tentunya sekolah akan sangat kesulitan dalam melaksanakan proses pembelajaran. Berikut data tentang jumlah guru Hafiz di SMA N 1 , SMA N 2 dan SMA N 13 Kota Padang :

**Tabel 1.4**  
**Jumlah Guru Hafiz di SMA N 1 , SMA N 2 dan SMA N 13 Padang**  
**Tahun 2016**

No.	Nama Sekolah	Jumlah Guru Khusus Hafiz	Status Kepegawaian
1	SMA Negeri 1 Padang	2 orang	Honoror
2	SMA Negeri 2 Padang	-	-
3	SMA Negeri 13 Padang	-	-

Sumber : Hasil Olahan Peneliti Tahun 2016

Dari tabel 1.4 diatas terlihat bahwa dua dari tiga sekolah yang pernah melaksanakan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an sama sekali tidak memiliki guru khusus bidang Hafiz Al-Qur'an untuk melakukan kegiatan belajar mengajar Hafiz Al-Qur'an bagi peserta didiknya. Dengan kondisi tersebut beberapa sekolah mensiasatinya dengan mengangkat guru honoror, seperti halnya SMA N 1 Padang. Namun pengangkatan guru honoror tersebut juga tergantung pada ketersediaan dana yang dimiliki sekolah untuk membayar insentif para guru, karena gaji guru honoror yang hanya sebatas UMR Kota Padang tidaklah sebanding dengan beban mengajar yang dilakukan.



Untuk ketersediaan sumberdaya non manusia, ketersediaan biaya atau dana untuk melaksanakan kegiatan berkaitan dengan program menjadi hal yang perlu untuk diperhatikan. Dalam implementasi program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an khususnya di SMA N 1 ,SMA N 2 dan SMA N 3 Padang sama-sama mengalami masalah dalam penyediaan dana kegiatan Hafiz bagi peserta didiknya. Namun hingga saat ini Dinas Pendidikan maupun Pemerintah Daerah Kota Padang sendiri juga tidak menganggarkan dana khusus yang digunakan untuk pelaksanaan program ini.

Dalam kebijakan berupa peraturan Wali Kota Padang Nomor 33 tahun 2013 menyebutkan bahwa program pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang di bebaskan pada APBD Kota Padang. Namun hingga saat ini pihak sekolah khususnya tingkat SMA Negeri yang dilihat dari ketiga SMA diatas, belum mendapatkan bantuan dana operasional dan insentif atas pelaksanaan program ini. Kepala sekolah SMA N 1 Kota Padang mengungkapkan bahwa :

“ Untuk dana kami mengandalkan iuran dari beberapa donator yang berasal dari komite, beberapa walimurid dan alumni kami untuk memberikan gaji tabahan bagi guru honor kami saat memberikan pelajaran Hafiz Al-Qur'an diluar jam yang telah ditetapkan sekolah. Namun jumlahnya juga beragam setiap bulannya.” (Wawancara dalam observasi awal dengan Bapak Drs.Nukman,M.Si Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Padang, Pada hari Kamis 03 Maret 2016 Pukul 13.30 WIB )

Kepala sekolah SMA Negeri 2 Padang juga mengungkapkan kesulitan yang dialami pihak sekolah dalam mengimplementasikan Program Hafiz Al-Qur'an bagi peserta didiknya :

“ Untuk menutupi biaya operasional yang kami keluarkan untuk membayar tenaga ahli untuk membina siswa kami setiap hari Sabtu, kami menggunakan infak Jum’at yang dikumpulkan setiap minggunya oleh seluruh siswa SMA N 2 Padang. “( Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Syamsul Bahri, M.Pd, Kepala Sekolah SMA N 2 Padang , Pada hari Jum’at tanggal 05 Agustus 2016 pukul 13.45 WIB )

Untuk memberikan pemahaman yang baik akan standar dan tujuan serta menyediakan sumber daya yang memadai dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, Komunikasi yang terjalin dengan baik antar organisasi dan aktivitas pelaksana harus dijaga dan dilakukan baik. Karena tanpa adanya kelancaran komunikasi antar implementor pemahaman dan kinerja yang diberikan oleh implementor atau aktor pelaksana kegiatan tidak akan sinkron dan berkesinambungan.

Dalam implementasi Kebijakan peraturan Walikota Padang nomor 33 tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur’an di tingkat SMA Negeri, tentunya juga memerlukan komunikasi yang baik, baik antar unsur dan bagian di Dinas Pendidikan yang berkaitan dengan pelaksanaan program maupun antara Dinas Pendidikan dengan pihak sekolah yang melaksanakan program. Hingga saat ini pihak Dinas Pendidikan mengaku bahwa komunikasi dan koordinasi yang terjadi dalam pelaksanaan program ini berjalan dengan baik sesuai dengan yang diungkapkan oleh Kasi Kurikulum Bagian Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kota Padang yang mengatakan bahwa :

“Setiap kegiatan termasuk program Hafiz selalu dikomunikasikan oleh Kepala Dinas maupun Kepala Bidang kepada kami beserta seluruh staf yang memiliki peran pada program itu. Untuk sekolah kita juga selalu menggali informasi melalui berbagai pertemuan atau rapat dan melalui temuan kami saat turun lapangan. Jadi tidak ada kendala yang berarti kalau masalah koordinasi dan komunikasi

saat melaksanakan program Hafiz ini “ (Wawancara dalam observasi awal dengan Bapak Indriyedy Bakri, S.Pd, MT, Kasi Kurikulum Dikmen di Dinas Pendidikan Kota Padang, pada hari Rabu tanggal 02 Maret 2016 Pukul 10.30 WIB)

Diluar itu juga terdapat faktor penentu dalam pencapaian keberhasilan pelaksanaan program atau kebijakan. Ada faktor karakteristik implementor yang dapat dilihat dari struktur birokrasi, norma dan asal-usul adat istiadat serta pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Pelaksanaan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang didasari atas kebutuhan masyarakat akan perbaikan moral dan mengembalikan kebiasaan masyarakat Kota Padang yang pada umumnya memiliki latar belakang atau asal usul adat Minangkabau yang dekat dengan filosofi “*Adat Basandi Syara' , Syara' Basandi Kittabullah, Sarak Mangato Adat Mamakai, Alam Takambangjadi Guru.*”

Dengan adanya filosofi yang menjadi dasar hidup masyarakat Kota Padang sebagai masyarakat Minangkabau tersebut dalam pelaksanaan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang , peneliti ingin memunculkan pembuktian yang lebih mendalam tentang pengaruh kebudayaan dan adat istiadat serta watak dan pola tingkah laku masyarakat dengan kebudayaan Minangkabau mampu mempengaruhi kebijakan ini dilaksanakan oleh implementor yang secara umum merupakan masyarakat Minangkabau.

Karena melalui latar belakang atau asal usul adat yang mempengaruhi karakteristik setiap implementor kebijakan, peneliti juga berharap dapat melihat sejauhmana sikap para implementor dalam melaksanakan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang. Apakah implementor memiliki kecendrungan

untuk mendukung, menerima dan melaksanakan kebijakan atau sebaliknya menolak pelaksanaan program pendidikan Hafiz Al-Qur'an di Kota Padang.

Selain itu teori Van Meter dan Van Horn juga mempertimbangkan adanya factor eksternal, seperti adanya kondisi sosial, ekonomi dan politik dari pihak-pihak yang berhubungan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan. Dukungan masyarakat dalam pelaksanaan sebuah program menjadi hal yang perlu diperhatikan. Karena pada dasarnya setiap kebijakan publik dibuat untuk kepentingan masyarakat secara umum. Kebijakan berupa peraturan Walikota Padang nomor 33 tahun 2013 tentang program pendidikan Hafiz Al-Qur'an juga dibuat atas dasar kebutuhan masyarakat dan bertujuan untuk kesejahteraan dan kebaikan masyarakat. Kebijakan ini merupakan kebijakan dalam hal perbaikan nilai-nilai budaya dan moral masyarakat khususnya para remaja dan pelajar di Kota Padang. Sehingga kebijakan ini juga tidak membebani masyarakat secara social dan financial dalam pelaksanaannya.

Dengan pertimbangan tersebut peneliti bermaksud meneliti implementasi kebijakan berupa Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 tentang program Hafiz Al-Qur'an di SMA Negeri Kota Padang dengan menggunakan teori implementasi Van Meter & Van Horn.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas rumusan masalah dari penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Hafiz Al-Qur'an di SMA Negeri Kota Padang ?



### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 Tentang Pendidikan Hafiz Al-Qur'an di SMA Negeri Kota Padang.

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

#### **1.4.1 Secara Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan khazanah ilmu Administrasi Negara khususnya dalam bidang kajian Kebijakan Publik. Pada dasarnya penelitian ini merupakan wujud aplikasi dari ilmu pengetahuan yang diperoleh dari perkuliahan pada konsentrasi Kebijakan Publik dengan mata kuliah Studi Implementasi Kebijakan Publik. Sehingga penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana untuk mengembangkan teori-teori dibidang kebijakan publik khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.

#### **1.4.2 Secara Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Padang khususnya bagi Dinas Pendidikan Kota Padang dalam upaya implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 33 Tahun 2013 tentang Program pendidikan Hafiz Al-Qur'an bagi peserta didik di setiap jenjang pendidikan khususnya jalur pendidikan Formal.