

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2003
TENTANG PANDAI BACA TULIS AL QURAN DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP PENINGKATAN PANDAI BACA TULIS AL QURAN BAGI
PESERTA DIDIK SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH
DI KOTA PADANG**

TESIS

untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2
Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Nama : Romi Saputra

No. BP : 1220112020

Pembimbing :

Prof. Dr. H. Yuliandri, SH., MH

Dr. Suharizal, SH., MH



**PROGRAM PASCA SARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2014**

LEMBAR PENGESAHAN

Judul Penelitian : Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Dan Implikasinya Terhadap Peningkatan Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar Dan Madrasah Ibtidaiyah Di Kota Padang

Nama Mahasiswa : Romi Sapura, SH, MH

Nomor Buku Pokok : 1220112020

Tesis ini telah disetujui dan dipertahankan di depan sidang panitia ujian akhir Magister Ilmu Hukum pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas dan dinyatakan lulus pada tanggal 8 Mei 2014.

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

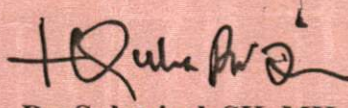
Ketua



Prof. Dr. H. Yuliandri, SH, MH

NIP. 19620718 198811 1 001

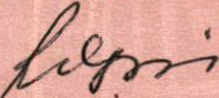
Anggota



Dr. Suharizal, SH, MH

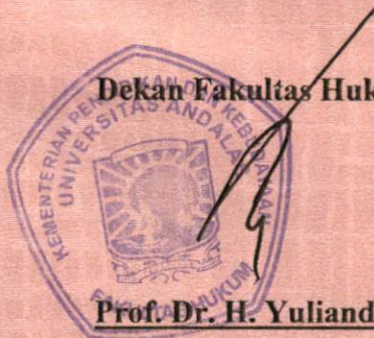
NIP. 19790404 200212 1 004

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Elwi Danil, SH, MH

NIP. 19600625 198603 1 003



Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. H. Yuliandri, SH, MH

NIP. 19620718 198811 1 001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Romi Saputra

No. BP : 1220112020

Tempat Tanggal Lahir : Muara Panas, 13 Maret 1987

Alamat : Balai Gadang Koto Panjang, Kec. Bukit Sundi
Kabupaten Solok.

Dengan ini menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar keserjanaan disuatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Padang, Mei 2014

Yang menyatakan,



Romi Saputra

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim, dengan menyebut nama Allah SWT, segala puji hanya milik Allah SWT, shalawat dan salam kepada Rasulullah SAW, keluarga, sahabat-sahabat, serta pengikut-pengikut beliau. Dengan pertolongan Allah SWT, penulis diberi kesempatan untuk menuntut ilmu di Universitas Andalas dan dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “ **Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Terhadap Peningkatan Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah dan Madrasah Ibtidaiyah Di Kota Padang**”. Disusun sebagai salah satu syarat memperoleh gelar magister pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Penyelesaian penyusunan tesis ini tidak terlepas dari dorongan, dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Karena itu, penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah memberikan sumbangsih pikiran dan waktu sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Mudah-mudahan apa-apa yang telah diberikan bernilai amal shaleh, yang akan memberatkan timbangan amal-amal kebbaikannya di akherat kelak. Secara khusus penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Yuliandri, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Dr. Suharizal, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II, dengan penuh kesabaran dan keikhlasan memberikan Bimbingan dan arahan kepada penulis hingga tesis ini selesai;

2. Bapak Prof. Elwi Danil, S.H, M.H, dan Bapak Zainul Daulay, S.H, M.H. selaku Ketua dan Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang telah menyetujui penunjukan dosen pembimbing dalam penulisan tesis ini;
3. Bapak Dr. Mardenis, S.H, M.H, Bapak Dr. Kurniawarman, S.H, M.Hum, dan Bapak Dr. Azmi Fendri, S.H, M.Kn yang telah meluangkan waktunya untuk menguji tesis ini.
4. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Karyawan/ti Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas yaitu Bapak Emyuzar, Bapak Zal dan Ibu Rina. Atas bantuannya dalam segala pengurusan yang berkenaan dengan akademik.
5. Kedua Orang Tua Penulis yaitu Maharni (mama), dan Habib (papa), atas doanya sehingga penulis diberi kemudahan dan kekuatan oleh Allah SWT untuk menyusun tesis ini;
6. Kakanda Minda Febrianti, Syafrinaldi, S.Pt, Haryuli Sefria, A.Ma, Ririn Oktami S.sosI, Lona Febria atas nasehat dan motifasinya.
7. Teman-teman seperjuangan, Yudi Prima Jushardi, Dani Ferinaldi, Asmara Dewi, Nelsa Fadilah, Denisy Susanti, dan Santi Safaria atas dukungan dan semangatnya.

Penulis mengakui di dalam Penyusunan tesis ini tidak terlepas dari kesalahan dan kekhilafan, karena dalam hidup ini hanya Allah SWT sajalah yang sempurna dengan keagungan dan kemulyaannya. Untuk itu diharapkan saran, masukan dan kritikan yang membangun dari berbagai pihak demi kebaikan tesis ini. Penulis

memiliki harapan besar mudah-mudahan tesis ini menjadi amal shaleh dan bermanfaat luas bagi semua pihak yang membacanya.

Padang, 14 Mei 2014

Romi Saputra.

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	x
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT.....	xii
BAB I : PENDAHULUAN	
A . Latar Belakang Masalah.....	1
B . Rumusan Masalah.....	12
C . Tujuan Penelitian.....	13
D . Manfaat Penelitian.....	13
E . Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual.....	14
1. Kerangka Teoritis.....	14
a. Teori Negara Hukum.....	14
b. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	19
c. Hukum Merekayasa Masyarakat.....	21
d. Teori Penegakan Hukum.....	23

e. Teori Interaksi Al Quran.....	25
2. Kerangka Konseptual.....	26
a. Implikasi	26
b. Pembentukan.....	27
c. Peraturan Daerah.....	27
d. Pandai Baca Al Quran.....	28
e. Pandai Tulis Al Quran.....	28
f. Peserta Didik Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI).....	29
F . Metode Penelitian.....	29
1. Jenis Penelitian.....	29
2. Sumber Data.....	29
3. Teknik Pengumpulan Data.....	30
4. Teknik Analisis Data.....	31
5. Populasi dan Sampel.....	31
 BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A . Pengertian dan Fungsi Peraturan Daerah.....	33
B . Landasan dan Asas Pembentukan Peraturan Daerah.....	34
C . Proses Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah.....	41
 BAB III : Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Terhadap Peningkatan Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik	

Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah Di Kota Padang	
A . Geografis Kota Padang.....	48
B . Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.....	53
C . Penerapan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.....	81
1. Murid SD/MI Diwajibkan Mengikuti Pendidikan Baca Tulis Al Quran.....	81
2. Pendidikan Lanjutan (SMP/MTs) Tidak Menindaklanjuti Anak-anak Yang Tidak Pandai Membaca Al Quran.....	88
3. Pembentukan Perda Nomor 6 tahun 2003 Tidak diikuti Oleh Peraturan Pelaksana Secara Khusus.....	94
D . Implikasi Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran bagi Peserta Didik SD dan MI di Kota Padang.....	100
a. Implikasi Yuridis Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Murid SD dan MI.....	100

1. Kewajiban Pandai Baca Tulis Al quran dan Hak Asasi Manusia (HAM).....	100
2. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kota Padang Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan Al Quran.....	105
3. Penegakan Sanksi terhadap Pemalsu Sertifikat.....	108
b. Implikasi Non Yuridis Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran.....	109
1. Pendidikan Al Quran di TPQ (Taman Pendidikan Quran) Tidak Berkelanjutan.....	109
2. Beragamnya Pencantuman Sertifikat Pandai Baca Tulis Al Quran Sebagai Syarat Melanjutkan Pendidikan ke SMP/MTs.....	112
3. Semaraknya Kegiatan Keagamaan.....	114
4. Digalakkanya Gerakan Menghafal Al Quran.....	121

BAB V : PENUTUP

A . Kesimpulan.....	124
B . Saran.....	125

DAFTAR PUSTAKA.....	126
---------------------	-----

DAFTAR TABEL

halaman

1.	Nama-nama Kecamatan dan Kelurahan Kota Padang.....	49
2.	Jumlah TPQ Masing-masing Kecamatan di Kota Padang.....	82
3.	Jumlah Murid dan Guru di TPQ Kecamatan Padang Timur, Kuranji, Nanggalo, dan Koto Tangah.....	83
4.	Jumlah Santri Yang mengikuti Ujian Akhir TPQ Kecamatan Padang Timur, Kuranji, Nanggalo dan Koto Tangah Tahun 2011-2013.....	91
5.	Daftar Kemampuan Membaca Al Quran Siswa SMP/MTs Kota Padang Tahun 2013.....	110
6.	Daftar Keragaman Pencantuman Sertifikat Baca Tulis Al quran SMP/MTs Kota Padang.....	112

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2003 TENTANG
PANDAI BACA TULIS AL QURAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP
PENINGKATAN PANDAI BACA TULIS AL QURAN BAGI PESERTA DIDIK
SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH
DI KOTA PADANG

Oleh : Romi Saputra BP : 1220112020, Jumlah Halaman 131

(Pembimbing : Prof. Dr. H. Yuliandri, S.H, M.H, dan Dr. Suharizal, S.H, M.H)

Abstrak

Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai baca tulis al quran bagi peserta didik SD dan MI memiliki tujuan yaitu agar anak-anak di usia dini terampil membaca al quran, beriman dan bertaqwa serta berakhlak mulia. Akan tetapi semenjak perda tersebut diundangkan pada tanggal 18 Desember 2003 sampai sekarang masih banyak anak-anak di kota padang tidak pandai membaca al quran, hal ini semakin terlihat dalam kegiatan-kegiatan keagamaan seperti pesantren ramadhan. Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah : Bagaimanakah penerapan peraturan daerah nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran, dan bagaimanakah implikasi pembentukan peraturan daerah nomor 6 tahun 2003 terhadap peningkatan pandai baca tulis al quran bagi peserta didik SD dan MI di Kota Padang. Jenis penelitiannya adalah yuridis empiris. Data bersumber dari penelitian lapangan, tinjauan kepustakaan dan studi dokumen dengan tujuan memperoleh data primer dan data sekunder. Populasi penelitian adalah TPQ/TQA Kota Padang, dan Sampelnya adalah TPQ/TQA Kec. Padang Timur, TPQ/TQA Kec. Kuranji, TPQ/TQA Kec. Nanggalo, TPQ/TQA Kec. Koto Tangah. Dari hasil penelitian, diketahui bahwa penerapan perda Nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran belum berjalan dengan baik, karena disamping lemahnya pengawasan oleh Pemerintah daerah, factor keterbatasan anggaran, dan perda tersebut tidak diikuti oleh peraturan kepala daerah dan atau perda pendukung tentang pandai baca tulis al quran. Implikasinya adalah anak-anak SD dan MI banyak pandai baca tulis al quran sebatas di TPQ, belum maksimalnya pengelolaan TPQ/TQA, dan rendahnya kepatuhan terhadap perda tersebut.

Kata Kunci : Implikasi, Otonomi Daerah, Pandai Baca Tulis Al Quran

FORMATION OF LOCAL RULE NUMBER 6 OF 2003 ON INTELLIGENCE OF
READ WRITE AL QURAN AND IMPLICATIONS FOR IMPROVEMENT OF
STUDENT INTELLIGENCE IN READ WRITE ALQU'RAN FOR
PRIMARY AND ELEMENTARY SCHOOL
IN PADANG CITY

By : Romi Saputra BP : 1220112020 , Number of Pages 131
(Supervisor: Prof. Dr. H. Yuliandri , SH , MH , and Dr. Suharizal , SH , MH)

Abstract

Establishment of Regional Regulation No. 6 of 2003 Padang about intelligence in al quran literacy for elementary school students and MI have a purpose, namely that children at an early age skillfully recite the Qur'an , faithful, devoted and good behavior . However, since the regulation was enacted on December 18, 2003 until now there are still many children in Padang city is not good at reading the Qur'an, it is evidenced in religious activities such as Pesantren Ramadhan . The studies of the research are: How the application of local regulations No. 6 of 2003 on the intelligence reading and writing Qur'an? and how the implications of the establishment of local regulations No. 6 of 2003 in increasing the proficient reading and writing Qur'an of SD and MI students in Padang city? . Type of the research is empirical juridical. Meanwhile the data sourced from fieldwork, literature review and study of documents with the aim of obtaining primary data and secondary data. The study population is TPQ / TQA in Padang while the samples are TPQ / TQA in Padang Timur district, Kuranji district, Nanggalo district and Koto Tengah district. Based on the research of analysis, it is known that the application of regulation No. 6 of 2003 on intelligence in reading and writing Qur'an has not been going well, as well as weak oversight by the local government, budget constraints factor, and these regulations are not followed by the rules of head or supporting regulation of intelligence in Qur'an literacy. The implications are many of SD and MI student have a good ability in reading and writing Qur'an in TPQ, not maximal TPQ management / TQA, and low adherence to these regulations.

Keywords: Implication, Regional Autonomy, the Smart Read and Write Qur'an

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengertian sekaligus pemaknaan yang luas dan menyeluruh terhadap sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan khususnya pemerintahan negara di negeri ini. Sudah menjadi karakter khusus bagi setiap negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara hukum bahwa tidak ada kebijakan- kebijakan yang lahir di negara tersebut kecuali mesti berdasarkan kepada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Undang- Undang Dasar 1945 mengatur sekurang-kurangnya ada tiga sendi sebagai dasar konstitusional Peraturan Perundang-undangan : *pertama*, sendi kerakyatan (demokrasi), *kedua* sendi pancasila, dan *ketiga* sendi negara berdasarkan atas hukum. Pasal I ayat (3) UUD 1945 berbunyi : “ Negara Indonesia adalah negara hukum.” Negara berdasar atas hukum ditandai oleh beberapa asas diantaranya asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) yaitu asas yang menekankan bahwa semua perbuatan atau tindak pemerintahan atau negara didasarkan pada ketentuan hukum tertentu yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindak itu dilakukan. Artinya tidak ada suatu perbuatan pun baik berupa campur tangan atas hak maupun itu berupa kebebasan semua itu baru dapat dilakukan jika berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu.¹

¹ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hal. 302-303

Merujuk kepada Stufenbau Theory yang digagas oleh Hans Kelsen, bahwa aturan-aturan hukum itu dibangun oleh norma yang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkhis. Artinya norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut norma dasar (*Grundnorm*).² Teori Hans Kelsen itu selanjutnya dikembangkan oleh Hans Nawiasky, ia mengembangkan Teori Jenjang Norma Hukum dengan mengkontekstualisasikannya kepada suatu negara. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar, yaitu :³

1. Kelompok I : Norma Fundamental Negara (*Staatfundamentalnorn*)
2. Kelompok II : Aturan Dasar/ Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)
3. Kelompok III : Undang-Undang Formal (*Fomell Gesetz*)
4. Kelompok IV : Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verodnung & Autonome Satzung*)

Di Indonesia Hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Tap MPR No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000, UU Nomor 10 tahun 2004, dan terakhir diganti dengan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. BAB III Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) berbunyi : 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;

² Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hal. 16

³ *Ibid*

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diatas, dapat dipahami bahwa Peraturan Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan salah satu bagian dari Peraturan Perundang-undangan. BAB I ketentuan umum pasal (1) ayat (7) dan (8) memberikan definisi, peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bersama Bupati/Walikota. Untuk materi muatannya baik perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴ Materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas-asas yaitu, pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁵

Pasal 18 UUD 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Setelah diterapkannya otonomi daerah

⁴ Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011

⁵ Pasal 138 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004

yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-undang (UU) No.22 Tahun 1999 sejak 01 Januari 2001 yang kemudian dicabut dengan UU No.32 Tahun 2004, Setiap daerah (Propinsi, Kabupaten/kota) diberikan kewenangan yang sangat besar untuk mengatur dan memerintah daerahnya masing-masing.

Meskipun demikian Pemerintahan daerah diberikan batasan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Hubungan fungsi Pemerintah daerah dilakukan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan hubungan yang bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun fungsi dan peran pemerintahan daerah juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.⁶

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka instrumen pemerintahan memegang peran yang sangat penting dan vital guna melancarkan pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan daerah. Instrumen pemerintahan daerah merupakan alat atau sarana yang ada pada pemerintah daerah untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang memuat berbagai jenis atau macam instrumen pemerintahan daerah.⁷

Instrumen pemerintahan daerah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti luas. Hal ini kemudian

⁶ Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hal. 5.

⁷ Instrumen pemerintahan daerah adalah alat atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.

memberikan peluang kepada Pemerintah daerah untuk dapat menerapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu demi kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing. Keadaan ini kemudian mendorong Pemerintah daerah untuk mengambil dan memberlakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat mengatur keadaan di daerah dengan mengeluarkan berbagai macam perundang-undangan antara lain Peraturan Daerah yang merupakan salah satu instrumen hukum penyelenggaraan pemerintah daerah di samping instrumen hukum yang lain yang berupa sarana dan prasarana yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan yang digolongkan ke dalam *public domain*.

Salah satu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah adalah memberlakukan Peraturan Daerah bernuansa syariat Islam.⁸ Peraturan Daerah bernuansa syariah dibuat dalam rangka implementasi kebebasan pengaturan dalam beragama sebagaimana dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945. bahwa kehadiran Peraturan Daerah tersebut merupakan manifestasi dari pluralisme sistem hukum di Indonesia yang terdiri dari Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Perdata Barat (BW). Bahwa implementasi Peraturan Daerah bermuatan syariah secara khusus ditujukan bagi pemeluk agama Islam. Bagi daerah-daerah yang mayoritas muslim, antara agama Islam dan budaya masyarakat setempat telah berjalan berbarengan, bahkan telah menyatu selama puluhan bahkan ratusan tahun.⁹ Di propinsi Sumatera Barat yang khas dengan penduduk minang terkenal dengan falsafah adat minang kabau "*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*". Maka Pemerintah Daerah dalam kebijakan-

⁸ Perda bernuansa syariat Islam diartikan sebagai peraturan daerah yang mengatur beberapa aspek aspek ajaran Islam (Lih. Muhammad Fadhy Ase, Mengkaji Ulang Eksistensi Perda Bermuatan Syariat Islam..., [www. Badilag.net](http://www.Badilag.net))

⁹ Hestu Cipto *Op. Cit*, hal. 2

kebijakanya di daerah sangat kental dengan nilai-nilai agama Islam. Seperti halnya Pemerintah daerah Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor. 7 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran dan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al quran.

Formalisasi hukum Islam berupa Pembentukan Peraturan Daerah sesungguhnya merupakan suatu bentuk dukungan untuk memperkuat nilai-nilai yang terdapat didalam al quran itu sendiri sehingga ajarannya dapat dijaga dan diamalkan dalam kehidupan masyarakat muslim. Utsman Ibn Affan mengatakan : *"Allah SWT mencegah dengan penguasa apa yang tidak bisa dicegah dengan al quran"*.¹⁰

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 tahun 2007 tentang Pendidikan Al Quran menjelaskan, bahwa al quran adalah kitab suci yang diturunkan Allah SWT kepada Nabi Muhammad SAW, sebagai rahmatan lil alamin yang apabila dibaca menjadi ibadah dan di dalamnya terkandung wahyu ilahi dan menjadi dasar hukum, petunjuk, pedoman dan pelajaran serta merupakan kewajiban bagi umat Islam untuk membaca, mempelajari, mengimani dan mengamalkannya.¹¹ Keberadaan al quran didalam Islam sesungguhnya merupakan pedoman hidup yang membimbing ummatnya kepada jalan keselamatan. Al quran merupakan undang-undang langit yang berfungsi membenarkan dan meluruskan apa yang ada pada kitab suci sebelumnya serta menyempurnakan risalah para

¹⁰ Yusuf Qardhaw, *Fiqh Negara*, Jakarta : Rabbani Press, 1999, hal.12

¹¹ Konsideran menimbang poin a peraturan daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 03 tahun 2007 tentang Pendidikan Al quran

Nabi terdahulu, untuk dijadikan sebagai risalah universal yang mencakup semua

¹² kebutuhan manusia, kapan dan dimana saja mereka berada.

Untuk menghadapi era globalisasi sekarang ini, manusia amat membutuhkan petunjuk al quran, karena kebutuhannya melebihi kebutuhan umat manusia terdahulu. Ada beberapa alasan manusia butuh kepada al quran : *pertama*, untuk membebaskan umat manusia dari kegelapan menuju cahaya hidup yang terang benderang (Qs. Ibrahim : 1). *Kedua*, sebagai pedoman hidup penuntun umat manusia kejalan kehidupan yang lurus (Qs. Al bagoroh : 183 dan Qs. Al Isra' : 9). *Ketiga*, mengikuti petunjuk al quran adalah jaminan kebahagiaan dunia akhirat, karena pembuat petunjuk itu adalah pencipta dan yang maha tahu tentang ciptaannya.¹³

Baik dalam al quran maupun hadits dapat ditemui perintah untuk membaca, menghafal, dan mendalami al quran, dan rahasia besar dibalik perintah tersebut, diantaranya :

Firman Allah SWT, Qs. Al Muzammil : 4

أَوْزِدْ عَلَيْهِ وَرِثَى الْقُرَىٰ تَرْتِيلاً

Artinya : *Atau lebih dari seperdua itu. dan Bacalah Al Quran itu dengan perlahan-lahan.*

وَمَا كُنَّا الْمُؤْمِنُونَ أَنْ نَقْرَأَ كَمَا نَقْرَأُ نَفَرًا مِّنْ كُلِّ فِرْقَةٍ مِّمَّنْ طَائِفَةٌ

لَيَقْفِضَهُوا فِي اللَّيْلِ وَنَارِ الْيَوْمِ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْنَا لَنُلْقِيَ فِيهِم كِتَابًا تَرْجُمُونَ

Artinya : *Tidak sepatutnya bagi mukminin itu pergi semuanya (ke medan perang). Mengapa tidak pergi dari tiap-tiap golongan di antara mereka beberapa orang untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang agama dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka Telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya.* (Qs. Al Taubah : 122)

¹² Achmad Satori Ismail dkk, *Menjadi Hamba Rabbani...*, Jakarta : Ikatan Da'i Indonesia, 2008, hal. 49
¹³ *Ibid*, hal. 50

وَنُزِّلُ مِنَ الْقُرْآنِ مَا هُوَ شِفَاءٌ وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ وَلَا يَزِيدُ الظَّالِمِينَ إِلَّا خَسَارًا

Artinya : Dan kami turunkan dari Al Quran suatu yang menjadi penawar dan rahmat bagi orang-orang yang beriman dan Al Quran itu tidaklah menambah kepada orang-orang yang zalim selain kerugian. (Qs. Al Isra' : 82)

Rasulullah SAW bersabda :

“خيركم من تعلم القرآن و علمه“

Artinya : “Yang terbaik diantara kalian adalah orang yang mempelajari Al Qur`an dan mengajarkannya.” (HR Al Bukhari).

“اقرأوا القرآن، فإنه يأتي يوم القيامة شفيعاً لأصحابه“

Artinya : “Bacalah oleh kalian Al Qur`an! Karena Al Qur`an akan datang pada hari kiamat sebagai pemberi syafa'at bagi para pembaca & pengamalnya.” (HR Muslim).

“إن الله يرفع بهذا القرآن أقواماً ويضع به آخرين“

Artinya : “Sesungguhnya Allah akan akan mengangkat derajat suatu kaum dengan (sebab mengamalkan) Al Kitab ini. Dan Allah akan menghinakan kaum yang lain dengan (sebab tidak mengamalkan) nya.” (HR Muslim)

عَنِ ابْنِ عَبَّاسٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا : ضَمِنَ اللَّهُ لِمَنْ اتَّبَعَ الْقُرْآنَ أَنْ لَا يَضِلَّ فِي الدُّنْيَا ، وَلَا يَشْقَى فِي الْآخِرَةِ ، ثُمَّ تَلَا {فَمَنْ اتَّبَعَ هُدَايَ فَلَا يَضِلُّ وَلَا يَشْقَى}

Artinya : “Abdullah bin Abbas radhiyallahu ‘anhu berkata: “Allah telah menjamin bagi siapa yang mengikuti Al Quran, tidak akan sesat di dunia dan tidak akan merugi di akhirat”, kemudian beliau membaca ayat:

{فَمَنْ اتَّبَعَ هُدَايَ فَلَا يَضِلُّ وَلَا يَشْقَى}

Artinya : “Lalu barang siapa yang mengikut petunjuk-Ku, ia tidak akan sesat dan tidak akan celaka”(QS. Thaha: 123).

عَنْ أَبِي صَالِحٍ رَحِمَهُ اللَّهُ قَالَ قَالَ كَعْبٌ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ: نَجِدُ مَكْتُوبًا: مُحَمَّدٌ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ- لَا فَظَّ وَلَا غَلِيظَ ، وَلَا صَخَابَ بِالْأَسْوَاقِ ، وَلَا يَجْزِي بِالسَّيِّئَةِ السَّيِّئَةَ ، وَلَكِنْ يَغْفِرُ وَيَغْفِرُ ، وَأَمْتُهُ الْحَمَادُونَ ، يُكَبِّرُونَ اللَّهَ عَزَّ وَجَلَّ عَلَى كُلِّ نَجْدٍ ، وَيَحْمَدُونَهُ فِي كُلِّ مَنْزِلَةٍ ، يَتَأَرَّضُونَ عَلَى أَنْصَافِهِمْ ، وَيَتَوَضَّئُونَ عَلَى أَطْرَافِهِمْ ، مُنَادِيهِمْ يُنَادِي فِي جَوْ السَّمَاءِ ، صَفْهُمْ فِي الْقِتَالِ وَصَفْهُمْ فِي الصَّلَاةِ سَوَاءً ، لَهُمْ بِاللَّيْلِ دَوَى كَدَوَى النَّحْلِ ، مَوْلَدُهُ بِمَكَّةَ ، وَمُهَاجِرُهُ بِطَبِيبَةَ ، وَمُلْكُهُ بِالشَّامِ .

Artinya : “Abu Shalih berkata: “Ka’ab radhiyallahu ‘anhu berkata: “Kami dapati tertulis (di dalam kitab suci lain): “Muhammad adalah Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam, tidak kasar, tidak pamarah, tidak berteriak di pasar, tidak membalas keburukan dengan keburukan akan tetapi memaafkan dan mengampuni, dan umat (para shahabat)nya adalah orang-orang yang selalu memuji Allah, membesarkan Allah ‘Azza wa Jallaatas setiap perkara, memuji-Nya pada setiap kedudukan, batas pakaian mereka pada setengah betis mereka, berwudhu sampai ujung-ujung anggota tubuh mereka, yang mengumandangkan adzan mengumandangkan di tempat atas, shaf mereka di dalam pertempuran dan di dalam shalat sama (ratanya), mereka memiliki suara dengungan seperti dengungannya lebah pada waktu malam, tempat kelahiran beliau adalah Mekkah, tempat hijranya adalah Thayyibah (Madinah) dan kerajaannya di Syam.”

Maksud dari “mereka memiliki suara dengungan seperti dengungannya lebah pada waktu malam” adalah:

أي صوت خفي بالتسبيح والتهليل وقراءة القرآن كدوي النحل
“Suara yang lirih berupa ucapan tasbih (Subhanallah), tahlil (Laa Ilaaha Illallah), dan bacaan Al Quran seperti dengungannya lebah”.

Pentingnya keberadaan al quran dalam kehidupan masyarakat muslim terkhusus di Sumatera Barat, juga ditunjukkan dalam pembentukan Peraturan Daerah di beberapa daerah Kabupaten dan Kota, diantaranya Peraturan Daerah Kab. Sawah Lunto Nomor 1/2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran, Peraturan Daerah Kab. Pasaman Nomor 21/2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran, Peraturan Daerah Kab. Lima Puluh Kota Nomor 6/2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran, Peraturan Daerah Kab. Agam Nomor 5/2005 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran, Peraturan Daerah Kab. Pesisir Selatan Nomor 8/2004 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran, Peraturan Daerah Kab. Solok Nomor 10/2001 tentang Wajib Baca Al Quran Untuk Siswa dan Pengantin, dan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6/2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI).¹⁴

¹⁴ <http://id.wikipedia.org>, diakses tanggal 4 maret 2014

Kota Padang sebagai salah satu kota di daerah Sumatera Barat yang mengatur tentang pandai baca tulis al quran melalui pembentukan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2003, hal ini sangat sesuai dengan misi Kota Padang yaitu Kota Religius dan suatu bentuk dukungan penuh dan sejalan dengan misi Kota Padang tersebut.¹⁵ Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06/2003 tentang pandai baca tulis al quran menyebutkan bahwa dalam rangka mewujudkan manusia yang beriman, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan visi dan misi Kota Padang perlu diadakan usaha peningkatan pendidikan baca tulis al quran bagi umat Islam sedini mungkin.¹⁶ Pada konsideran menimbang poin d lebih ditegaskan, perlunya membentuk peraturan daerah tentang pandai baca tulis al quran bagi peserta didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah guna mengembangkan potensi peserta didik, mewujudkan manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia di masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Adapun tujuan dari pembentukan perda tersebut adalah agar peserta didik mampu membaca dan menulis al quran dengan baik dan benar,¹⁷ Untuk itu Peserta didik SD dan MI wajib mengikuti pendidikan pandai baca tulis al quran telah terakreditasi oleh kantor Departemen Agama yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Peserta didik yang dinyatakan lulus maka diberikan kepadanya sertifikat sebagai syarat untuk memasuki jenjang pendidikan SMP dan MTs atau satuan pendidikan sederajat. Dintara jalur pendidikan yang dapat

¹⁵ <http://padangmedia.com>, diakses tanggal 15 Januari 2014

¹⁶ Konsideran Menimbang poin b Perda Nomor 6 Tahun 2003

¹⁷ Pasal 3 Perda Nomor 6 Tahun 2003

dimanfaatkan untuk pendidikan ilmu al quran diantaranya jalur formal, non formal maupun informal.¹⁸

Gubernur Sumatera Barat, Prof. DR. H. Irwan Prayitno mengungkapkan Kota Padang memiliki kegiatan keagamaan yang terbaik se-Sumbar, seperti pesantren ramadhan, asmaul husna dan shubuh mubarakah. Kegiatan ini akan berdampak positif membangun mental spiritual, apalagi didukung dengan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2003 tentang Tulis Baca Al-Quran, maka semakin kuatlah aturan ini untuk dilaksanakan masyarakat. Beliau melanjutkan akar persoalan bangsa kita sebenarnya bukan karena ekonomi yang kurang, tapi persoalan sesungguhnya bangsa kita adalah spiritual dan keagamaan. Peningkatan keagamaan akan meningkatkan pembangunan, ekonomi dan kesejahteraan rakyat.¹⁹

Menurut Wakil Walikota Padang, Mahyeldi Ansharullah,SP: “Jika anak sudah memahami bacaan al quran diyakini mereka akan memiliki pembekalan keimanan sehingga diharapkan bisa menangkal pengaruh negatif lingkungan.”²⁰ Program wajib baca tulis al quran bagi peserta didik yang diperkuat dengan payung hukum Perda kota padang No. 06 Tahun 2003 tersebut selanjutnya dibarengi dengan instruksi Wali Kota Padang nomor 451.422/ Binsos-III/2005 tentang pelaksanaan pesantren Ramadhan, wirid remaja dan didikan subuh bagi siswa SD/MI, SLTP/MTS, SLTA/SMK/MA. Instruksi tersebut mewajibkan seluruh siswa SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA mengikuti wirid remaja dan

¹⁸ Jalur pendidikan formal adalah anak-anak dapat langsung belajar al quran di sekolahnya masing-masing. Jalur pendidikan non formal dapat berupa MDA/TPA, majelis taklim, lembaga kursus, lembaga pelatihan, dan kelompok belajar. Adapaun jalur pendidikan informal dilakukan keluarga dan atau yang berbentuk kegiatan pembelajaran secara mandiri (lih. Perda Kota Padang No. 5/2011 tentang penyelenggaraan pendidikan pasal 32, 38 dan 41)

¹⁹ <http://www.minangkabaunews.com>, 19 Desember 2013

²⁰ <http://www.republika.co.id>, diakses tanggal 24 Desember 2013

mewajibkan kegiatan didikan shubuh bagi siswa/murid SD/MI yang beragama Islam.²¹

Semenjak Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 tersebut diundangkan pada tanggal 18 Desember 2003, pada hari ini masih banyak didapatkan anak-anak di Kota Padang tidak bisa membaca al quran dengan baik dan benar. Hal ini semakin jelas terlihat dalam kegiatan-kegiatan keagamaan seperti Didikan Shubuh, Wirid Remaja dan Pesantren Ramadhan. Di dalam pelaksanaan pesantren ramadhan yang diselenggarakan sekali setahun di Kota Padang selama satu bulan yaitu pada bulan ramadhan, banyak diantara para peserta pesantren ramadhan yang terdiri dari pelajar Sekolah Dasar (SD/MI), SMP/MTs, dan SMK/SMA/MA, kesulitan menghafal ayat-ayat al quran karena mereka tidak mampu membaca al quran, sehingga hanya sebagian kecil saja bisa mencapai target hafalan yang dituntut sesuai taraf pendidikannya ketika pelaksanaan pesantren ramadhan.²² Sulitnya para peserta pesantren ramadhan membaca al quran seharusnya tidak terjadi, karena sebelumnya mereka sudah belajar membaca al quran di TPQ/TQA tempat tinggal mereka. Sesuai amanat pasal 4 Perda nomor 06 tahun 2003 menyatakan : “ Setiap peserta didik SD dan MI yang menamatkan jenjang pendidikannya wajib pandai baca tulis al quran dengan baik dan benar.

2. Rumusan Masalah

Untuk membatasi permasalahan dalam tesis ini penulis memfokuskan masalah sebagai berikut :

²¹ Poin Pertama dan Kedua Instruksi Walikota Padang Nomor : 451.422/Binsos-III/2005

²² Hasil Evaluasi Pesantren Ramadhan Masjid Ar Raudhah hari Jum'at tanggal 02 Agustus 2013

- a. Bagaimanakah Penerapan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) di Kota Padang ?
- b. Bagaimanakah Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2003 Terhadap Peningkatan Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) di Kota Padang ?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini tesis ini sebagai berikut:

- a. Mengetahui Penerapan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik SD dan MI di Kota Padang;
- b. Mengetahui Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Terhadap Peningkatan Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah di Kota Padang.

4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi dua yaitu:

a. Manfaat akademis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.

b. Manfaat praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap Pembentukan Peraturan Daerah bagi Pemerintah Daerah (DPRD dan Pemerintah Kota) serta bermanfaat luas bagi masyarakat.

5. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

1. Teori Negara Hukum

Menurut Prof. A. Mukhtie Fadjar, setidaknya ada tujuh elemen penting dari negara hukum sekaligus menjadi ciri khas dan tidak boleh tidak ada (syarat mutlak), yaitu :

- a. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia,
- b. Asas legalitas,
- c. Asas pembagian kekuasaan negara,
- d. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak,
- e. Asas kedaulatan rakyat,
- f. Asas demokrasi, dan
- g. Asas konstitusional.²³

²³ A. Mukhtie Ali Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005, hal. 43

C.F Strong mencoba merumuskan arti konstitusi secara sederhana rumusannya : *"a frame of political society, organised through and by law, that is to say on in whic law has establish permanent institutions with recognised functions and definted rights"*²⁴, sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui undang-undang. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Rupublik Indonesia tahun 1945, pasal 1 ayat 3 menyatakan : "Negara Indonesia Adalah Negara Hukum". Negara Kesatuan Indonesia adalah sebuah negara yang dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah berdasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah, ini berarti bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh hukum (*rechstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam batang tubuh UUD NRI 1945.

Secara konseptual istilah negara hukum di Indonesia dipadankan dengan dua istilah dalam bahasa asing, yaitu :²⁵

- a. *Rechtstaat* (Belanda), digunakan untuk menunjuk tipe negara hukum yang diterapkan di negara-negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental atau civil law system.
- b. *Rule of law* (Inggris), menunjuk tipe negara hukum dari negara Anglo Saxon atau negara-negara yang menganut common law system.

Konsep negara hukum di Indonesia disamakan dengan konsep *rechstaat* dan konsep *the rule of law*, hal ini dapat dimaklumi karena bangsa Indonesia mengenal istilah negara hukum melalui konsep *rechtstaat* yang pernah diberlakukan Belanda pada masa kedudukannya di Indonesia, pada perkembangan

²⁴ C.F. Strong, *Modrn Political Constitution*, The English Language Book Society And Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996, hal. 83

²⁵ I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi : Problema Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010, hal. 157

selanjutnya terutama sejak perjuangan menumbangkan apa yang dalam periodisasi politik disebut perjuangann menumbangkan orde lama negara hukum diganti dengan *the rule of law*.²⁶ Indonesia tidak seyogyanya begitu saja mengalihkan konsep *the rule of law* atau konsep *rechstaat* sebagai jiwa dan isi dari negara hukum Indonesia, karena pada dasarnya Indonesia telah memiliki konsep negara hukumnya sendiri yaitu konsep “Negara Hukum Pancasila”.

Menurut Philipus M. Hadjon, dengan merujuk bahwa asas utama Hukum Konstitusi atau Hukum Tata Negara Indonesia adalah asas negara hukum dan asas demokrasi serta dasar negara pancasila, oleh karena itu dari sudut pandang yuridisme pancasila maka secara ideal bahwa Negara Hukum Indonesia adalah “Negara Hukum Pancasila”.²⁷ Lebih rinci disebutkan bahwa unsur-unsur Negara Hukum Pancasila adalah sebagai berikut :

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional,
- b. Hubungan yang fungsional dan proposional antara kekuasaan negara,
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir,
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Muhammad Tahir Azhari mengemukakan bahwa ciri-ciri Konsep Negara Hukum Pancasila adalah terdapatnya hubungan yang sangat erat antara agama dan negara bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa, ateisme tidak dibenarkan dan

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-prinsip, Penangananya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Jakarta, 2007, hal. 66-67

²⁷ I Dewa Gede Atmaja, *Op.cit.*, hal. 162

komunisme dilarang, asas kekeluargaan dan kerukunan diutamakan.²⁸ Unsur utama Negara Hukum Pancasila, meliputi : Pancasila sistem konstitusi, persamaan, dan peradilan bebas.²⁹

Pernyataan tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, ini berarti membawa konsekuensi apapun yang dilakukan oleh pemerintah (Negara) harus berdasarkan hukum, yang dalam hal ini adalah aturan-aturan yang dibentuk dan diberlakukan. Sejalan dengan pendapat pakar hukum alam Hugo Grotius, bahwa jika negara akan membentuk hukum maka isi hukum itu haruslah ditujukan untuk mencapai apa yang menjadi tujuan negara.³⁰ Dalam konteks negara Indonesia, maka tujuan hukum harus berorientasi pada tujuan negara. Mengenai landasan filosofi dari Negara hukum Indonesia adalah Pancasila.³¹ Penegasan ini menunjukkan komitmen lebih tegas dari bangsa dan Negara Indonesia yang berdasarkan pancasila untuk memberikan kedaulaan hukum dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat di wilayah Negara Republik Indonesia, Negara Hukum menentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditentukan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu.³²

Disamping itu, suatu negara agar dapat dikatakan sebagai negara hukum maka perlu diketahui elemen-elemen atau unsur-unsurnya yang tertuang di dalam

²⁸ *Ibid*, hal. 163

²⁹ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara madinah dan masa kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hal. 102

³⁰ Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 11

³¹ Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, CV. Rajawali, cet. Ke-I, Jakarta, hal. 2

³² Simposium Universitas Indonesia Jakarta, *Indonesia Negara Hukum, Seruling Masa*, Jakarta, 1966, hal. 159

Undang-undang Dasar beserta peraturan pelaksanaanya, dan yang terpenting dalam praktek sudah dilaksanakan atau belum.³³ Mencermati bunyi Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa :

“Kemudian daripada itu 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 berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa.....”.

Dari pernyataan tersebut diatas, semakin terang bahwa sebenarnya konsep negara hukum Indonesia merupakan perpaduan tiga unsur yaitu Pancasila, Hukum Nasional, Dan Tujuan Negara. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh. Pancasila merupakan dasar pembentukan hukum nasional. Hukum nasional disusun sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara. Tidak ada artinya hukum nasional disusun apabila tidak mampu mengantarkan bangsa Indonesia dalam mencapai kehidupan yang sejahtera dan bahagia dalam naungan ridha Ilahi.³⁴

Unsur-unsur negara hukum Indonesia yang berdasarkan pancasila menurut Sri Soemantri Martosoewignjo adalah sebagai berikut :³⁵

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara,
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara,

³³ Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hal. 8

³⁴ Sudjito bin Atmoredjo, *Negara Hukum Dala Perspektif Pancasila, dalam Kongres Pancasila kerja sama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan GajahMada*, Balai senat UGM, Yogyakarta, 30, 31 dan 1 Juni 2009

³⁵ Sri Sumantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 11

- c. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis,
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaanya merdeka.

Konsep negara kesejahteraan menurut Bagir Manan adalah negara atau pemerintah yang tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat tetapi juga sebagai pemikul utama tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.³⁶ Sejalan dengan pendapat tersebut, maka unsur-unsur minimal yang harus dimiliki oleh negara hukum berdasarkan pandangan bagir Manan, adalah sebagai berikut :³⁷

- a. Semua tindakan harus berdasarkan atas hukum
- b. Ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya
- c. Adanya kelembagaan yang bebas untuk menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat (badan peradilan yang bebas)
- d. Adanya pembagian kekuasaan

2) Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa teori yang melandasi penelitian ini antara lain menurut Sri Soemantri³⁸ bahwa pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan

³⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hal.16

³⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas hukum UII, Yogyakarta, hal. 15

³⁸ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Alumni, Bandung. hal. 65

dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi).

Rosjidi Ranggawidjaja³⁹ menegaskan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis. Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut. Akibat lebih jauh, masyarakat tidak akan mematuhi keberlakuan Peraturan Daerah tersebut.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu :

³⁹ Ranggawidjaja, Rosjidi. H. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 43

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pemerintah yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.⁴⁰

3) Hukum Merekayasa Masyarakat (*social engineering*)

a.) Fungsi Hukum dalam Masyarakat

Seseorang sosiolog hukum dari Polandia, Podgorecki menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat itu adalah :

1. Fungsi integrasi, yakni bagaimana hukum merealisasi saling berharap (*mutual expecting*) dari masyarakat;
2. Fungsi petrifikasi, yakni bagaimana hukum melakukan seleksi dari pola-pola perilaku manusia agar dapat mencapai tujuan-tujuan sosial;
3. Fungsi reduksi yaitu bagaimana hukum menyeleksi sikap manusia yang berbeda-beda dalam masyarakat yang kompleks, sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
4. Fungsi memotifasi, yakni hukum mengatur agar manusia dapat memilih perilaku yang sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat;

⁴⁰ Pasal 5 UU Nomor 12 tahun 2011

5. Fungsi edukasi, yakni bagaimana hukum bukan saja menghukum dan memotivasi masyarakat, melainkan juga melakukan edukasi dan sosialisasi.⁴¹

b.) Hukum sebagai sarana perubahan

Roscoe Pound menyatakan hukum merupakan sarana rekayasa masyarakat (*a tool of social engineering*). Ungkapan ini berbeda dengan pandangan umum-nya dianut oleh saat itu bahwa bukan perubahan hukum yang mempengaruhi perkembangan masyarakat, tetapi justru perubahan dalam masyarakat yang mempengaruhi perkembangan hukum. Akan tetapi kajian-kajian tentang hukum kemudian membuktikan bahwa kedua statemen tersebut sama benarnya. Artinya, disatu pihak, perubahan masyarakat mempengaruhi perkembangan hukum, tetapi sebaliknya juga benar bahwa perubahan hukum dapat mempengaruhi perkembangan masyarakat.⁴²

Selanjutnya hukum juga berperan sebagai alat kontrol sosial, disamping alat kontrol sosial lainnya seperti agama, moralitas, adat kebiasaan, pendidikan, kesenian, pers, dan keteladanan pemimpin. Sebagai alat kontrol sosial, hukum akan mempertahankan model kehidupan sosial yang ada, khususnya kehidupan sosial yang dianggap baik dan diterima oleh mayoritas masyarakat. Ini merupakan tampilan hukum sebagai alat kontrol sosial yang konservatif. Disamping itu terdapat juga tampilan hukum sebagai alat kontrol sosial yang dinamis, dalam hal ini hukum akan berwujud sebagai alat untuk menghentikan model-model kehidupan sosial yang dianggap tidak baik dan tidak diterima oleh mayoritas masyarakat

⁴¹ Munir Fuady, *Teori-teori Besar (grand theory) Dalam Hukum*, Jakarta, Kencana, 2013, hal.246

⁴² *Ibid*, hal. 250

dan mengamankan pergantiannya dengan model realitas sosial yang baru.⁴³ Arnold M. Rose dalam teorinya menyebutkan tiga faktor penyebab perubahan sosial :

- kumulasi penemuan teknologi
- kontak atau konflik kebudayaan
- gerakan sosial⁴⁴

c.) Hukum membentuk pola pikir baru dalam masyarakat

Perubahan masyarakat, yang didahului oleh perubahan hukum/ peraturan perundang-undangan biasanya didahului oleh keinginan-keinginan dalam masyarakat yang berkepentingan untuk mengubah hukum/peraturan perundang-undangan tersebut. Selanjutnya apabila perubahan hukum tersebut berhasil dilaksanakan, akan berakibatkan kepada berubahnya pola pikir dan sikap masyarakat tersebut. Akan tetapi, perubahan hukum yang bersangkutan tidak selamanya persis sama seperti yang diinginkan oleh masyarakat/ kelompok masyarakat/ organisasi masyarakat yang mendorong dilakukannya perubahan hukum tersebut.

4) Teori Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum diartikan sebagai kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*

tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁵

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.⁴⁶

Penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, diantaranya :

1. Faktor hukumnya sendiri, yang didalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴⁷

⁴⁵ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta, Raja grafindo Persada, 2012, hal. 6

⁴⁶ *Ibid*, h.8

⁴⁷ *Ibid*,

5) Teori Interaksi Al Quran.

Ada empat macam cara interaksi dengan al quran :

- a. *Tilawah* (membacanya);
- b. *Tadabbur* (menelaahnya);
- c. *Hifzh* (menghafalnya);
- d. *Al-amal bihi* (mengamalkanya).⁴⁸

Banyak sekali manfaat yang didapat dalam membaca al quran, baik bagi pembaca maupun pendengar. Manfaat yang paling utama adalah pengaruh terhadap ketenangan jiwa seseorang.⁴⁹ Diantara yang paling penting dari manfaat membaca al quran, yaitu *pertama*, membersihkan jiwa. *kedua*, mendapat bimbingan Allah SWT menuju jalan yang lurus. *Ketiga*, mendapatkan pahala yang tiada bandinganya. Untuk itu sangat penting bagi setiap muslim memahami al quran tersebut, tata caranya adalah :

- a. *Tahsin* yaitu memperbaiki bacaan al quran, sehingga bacaan al qurannya baik dan benar;
- b. *Tafsir* yaitu pemahaman tentang makna dan maksud setiap ayat;
- c. *Tahfidz* yaitu menghafal ayat-ayat tertentu setelah mengetahui isi kandungannya kemudian dijadikan sebagai dasar hukum dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari
- d. *Amal* yaitu perbuatan yang dilakukan oleh manusia, baik menyangkut perbuatan shaleh maupun yang buruk (setiap perbuatannya disandarkan kepada al quran dan sunnah).

⁴⁸ Achmad Satori Ismail, *Op.Cit*, hal. 52

⁴⁹ Otong Surasman, *Jadikanlah al quran sebagai teman hidup*, Jakarta, Perum percetakan negara republik indonesia, 2004, hal. 53

e. *Dakwah* yaitu menyampaikan ajaran islam yang dilakukan seseorang untuk mengajak orang lain agar mengikuti apa yang disampaikan dengan terlebih dahulu mengamalkannya.⁵⁰

Menurut Irfan Supandi, al quran akan memberikan hidayah kepada siapapun yang berusaha mencarinya. Ia akan menyinari kehidupan setiap insan dengan cahaya ilahi. Dimanapun ia berada, sekecil apapun aktifitasnya pastilah akan memberikan manfaat yang besar kepadanya. Akan tetapi ada orang membaca al quran sedangkan mereka tidak mendapatkan manfaat, bahkan petunjuk dalam kesehariannya. Dengan kata lain al quran tidak memberi bekas pada dirinya dan lingkungannya, penyebabnya adalah :

1. Tidak memahami syarat-syarat mendapatkan manfaat dari al quran;
2. Tidak menerapkan adab-adab membaca dan berinteraksi dengan al quran;
3. Mengabaikan upaya meningkatkan jenjang dari sekedar bisa membaca ke memahami kandungannya;
4. Memahami al quran sebatas teori dan tidak mempunyai niat untuk mengamalkannya;
5. Kurangnya minat menghafal al quran.⁵¹

c. Kerangka Konseptual

1. Implikasi

Implikasi diartikan dengan keterlibatan atau keadaan terlibat; penyelipan masalah.⁵² Implikasi adalah keterlibatan atau keadaan terlibat;

⁵⁰ *Ibid*,

⁵¹ Irfan Supandi, *Agar Al Quran Tak Sia-sia*, Solo, Tinta Medina, 2013, hal. 114-115

⁵² M.D.J. Al Barry dan Syofyan Hadi. A,T, *Kamus Ilmiah Kontemporer*, Bandung, Pustaka Setia, 2000,hal. 138

yang termasuk atau tersimpul; yang disugestikan, tetapi tidak dinyatakan; dan dapat diartikan mempunyai hubungan keterlibatan.⁵³

Menurut Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, Istilah Implikasi sering dikombinasikan dengan “implikasi hukum” yang mengandung maksud :

“dampak atau akibat hukum secara tidak langsung (implisit). Selain itu, dalam istilah implikasi hukum terkandung maksud tanggung jawab hukum untuk melakukan perubahan hukum secara terus-menerus, karena hukum itu sendiri terus berkembang sesuai dengan tuntutan reformasi zamannya. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi hukum yaitu hukum sebagai sarana perubahan sosial (law as tool social of engineering).⁵⁴

2. Pembentukan

Pembentukan merupakan kata dasar bentuk. Dalam kamus besar bahasa indonesia, kata bentuk diartikan sebagai rupa, wujud.⁵⁵ Pembentukan berarti Proses, perbuatan, cara membentuk.⁵⁶

3. Peraturan Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 peraturan daerah ada dua yaitu : peraturan daerah propinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah propinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan

⁵³ Tim Prima Pena, *Kamus besar Bahasa Indonesia*, Gitamedia Press, hal. 342

⁵⁴ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, Seri Naskah Akademik Pembentukan Perda, Total Media, Yogyakarta, 2011, hal. 139

⁵⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op.cit, hal. 132

⁵⁶ *Ibid*, hal.133

perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.

Peraturan daerah adalah naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan/organisasi dalam lingkungan pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang ditetapkan oleh kepala daerah dan mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah.⁵⁷

4. Peningkatan

Peningkatan artinya proses, cara, perbuatan meningkatkan atau usaha, kegiatan.⁵⁸

5. Pandai Baca Al quran

Pandai baca al quran adalah kemampuan peserta didik untuk membaca huruf dan ayat-ayat al quran dengan fasih dan lancar sesuai dengan kaidah-kaidah ilmu tajwid dasar.

6. Pandai tulis al quran

Pandai tulis al quran adalah kemampuan peserta didik untuk menuliskan lambang huruf-huruf dan/atau ayat-ayat al quran sesuai dengan kaidah-kaidah khat (penulisan) Naskhi sebagaimana yang dipakai dalam penulisan mushaf al quran standar indonesia.

⁵⁷ Utang rasidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2010, hal. 121

⁵⁸ <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/>. Diakses tanggal 10 Desember 2014

7. Peserta didik SD dan MI

Peserta didik SD dan MI adalah peserta didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah atau peserta didik satuan pendidikan dasar lainnya.

6. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Menurut jenisnya penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah berupa penelitian hukum empiris.⁵⁹ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahwa penelitian hukum empiris atau sosiologis adalah meneliti data primer.⁶⁰

Zainudin Ali menyebutkan bahwa penelitian hukum empiris mencakup diantaranya :

- a. Penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis), dan
- b. Penelitian terhadap efektivitas hukum;⁶¹

Sedangkan hal-hal yang diteliti dalam tulisan ini lebih mengarah kepada penelitian terhadap efektifitas hukum, yang merupakan penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat.

2. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini pada prinsipnya menggunakan data primer atau data yang diperoleh melalui pengamatan dan survey langsung ke lapangan. Sedangkan data sekunder berupa data yang diperoleh dari kepustakaan, dipakai sebagai pendukung. Data sekunder dalam hal ini adalah dapat berupa bahan hukum primer

⁵⁹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 22

⁶⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 14

⁶¹ *Ibid*,

(peraturan perundang-undangan), maupun berupa bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti rancangan perda, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari pakar hukum dan sebagainya.⁶²

Didalam penelitian hukum, data sekunder dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) karakteristik kekuatan yang mengikatnya yaitu sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaedah dasar peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan negara kita dimulai dari undang-undang dasar 1945 sampai kepada peraturan daerah, termasuk yurisprudensi, traktat dan bahan-bahan hukum sejak zaman penjajahan belanda.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari pakar hukum, wawancara, kuesioner dan sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedi, indeks dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui Kuesioner, observasi dan wawancara dengan pihak-pihak terkait.

⁶² Winarno Surakhmat, *Dasar dan Teknik Research*, CV Tarsito Bandung, 1998, hal. 131

4. Teknik analisis data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Metode ini disebut juga sebagai metode artistik, karena proses penelitian lebih bersifat seni (kurang terpola), dan disebut sebagai metode interpretive karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan.⁶³

Penelitian dengan kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.⁶⁴

5. Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri dari atas : objek/subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.⁶⁵ Populasi dalam penelitian ini adalah TPQ/TQA yang ada di Kota Padang yaitu Kecamatan Padang Timur, Kecamatan Nanggalo, Kecamatan Kuranji, dan Kecamatan Koto tangah.
- b. Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Penelitian ini menggunakan teknik *cluster sampling* (area sampling) karena objek yang akan diteliti atau sumber datanya sangat luas. Sampel penelitian disini adalah TPQ/TQA yang ada di

⁶³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2013, hal. 8

⁶⁴ *Ibid*, hal. 16

⁶⁵ *Ibid*, hal.80

Kecamatan Padang Timur, Kecamatan Nanggalo, Kecamatan Kuranji,
dan Kecamatan Koto Tengah.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh pemerintah daerah, yaitu :

- a. Peraturan daerah;
- b. Peraturan kepala daerah.⁶⁸

Berdasarkan ketentuan undang-undang tentang pemerintahan daerah,⁶⁹ yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama dewan perwakilan rakyat daerah dengan kepala daerah baik di propinsi maupun di kabupaten dan kota. Menurut ketentuan umum undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, memisahkan pengertian antara Peraturan daerah propinsi dengan Peraturan daerah kabupaten dan kota. Peraturan daerah propinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.⁷⁰

Menurut Bagir Manan yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.⁷¹ Dengan kata lain peraturan daerah merupakan instrumen yang sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam

⁶⁸ Utang Rasidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2010, hal.121

⁶⁹ UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah

⁷⁰ Ketentuan umum nomor 7-8 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁷¹ Bagir manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UI, Yogyakarta, 2002, hal. 136

menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Adapun yang dimaksud dengan peraturan kepala daerah adalah naskah dinas berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau mengadakan kebijaksanaan baru.⁷² Berkaitan dengan fungsinya, peraturan daerah memiliki dua fungsi :

- a. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Povinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan;
- b. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷³

Sedangkan fungsi peraturan kepala daerah yaitu :

- a. Untuk melaksanakan peraturan daerah (perda);
- b. Mengatur hal-hal yang menjadi lingkup tugas dan tanggung jawab serta kewenangannya.⁷⁴

B. Landasan dan Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian undang-undang ini diganti dengan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini memuat secara lengkap pengaturan, baik menyangkut sistem, asas, jenis maupun materi muatan, proses pembentukan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tertib

⁷² Utang Rasidin *Op.Cit*, hal. 122

⁷³ Pasal 136 UU 32/2004

⁷⁴ Pasal 146 UU 32/2004

pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, diatur sesuai dengan proses pembentukan dari jenis dan hierarki serta materi muatan peraturan perundang-undangan.

Untuk kepastian hukum dan ketertiban dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di tingkat pusat ditetapkan Peraturan presiden nomor 61 tahun 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional, peraturan presiden republik indonesia nomor 68 tahun 2005 tentang cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden, peraturan presiden republik indonesia nomor 1 tahun 2007 tentang pengesahan, pengundangan, dan penyerbarluasan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan perintah pasal 59 undang-undang nomor 12 tahun 2011 dan pasal 140 ayat (3) undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, perlu ditetapkan peraturan presiden tentang tata cara pengajuan rancangan peraturan daerah.

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan yang berkualitas, baik ditingkat nasional maupun daerah, peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga landasan yaitu *pertama*, landasan filosofis (*filisofische groundslag*), artinya setiap perundang-undangan harus merujuk pada falsafahhidup bangsanya. Apapun falsafah hidup bangsa tersebut, peraturan yang ditetapkannya harus mengandung falsafah hidupnya sehingga peraturan tersebut akan berdasarkan pada moral. Atau dengan kata lain secara filosofis berarti peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam. *Kedua*, landasan sosiologis (*sociologische*

groundslag) yaitu setiap ketentuan yang dimuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakatnya. Peraturan yang ditetapkan harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat. Ketiga, landasan yuridis (*rechtground*), yaitu landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak setiap pejabat atau badan mempunyai wewenang untuk menetapkan suatu peraturan sehingga terdapat aturan hukum yang mengatur bahwa pejabat atau badan tersebut berwenang menetapkan peraturan.⁷⁵

Dalam membuat peraturan perundang-undangan selain mempertimbangkan landasan seperti yang tersebut diatas, juga harus memperhatikan asas-asas hukum. Asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret, yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.⁷⁶ Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum dapat diartikan sebagai jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut.⁷⁷ Menurut Yuliandri, asas-asas dalam peraturan perundang-undangan berfungsi untuk memberikan jaminan dalam perumusan norma hukum, yang selanjutnya akan diformulasikan dalam materi muatan undang-undang, sehingga tujuan pembentukan undang-undang dan kualitas dari undang-undang

⁷⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 43-45

⁷⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, liberty, yogyakarta, 1996, hal. 5

⁷⁷ Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum...*, Yogyakarta, UII Press, 2006, hal. 23

yang dibentuk dapat dicapai.⁷⁸ Dalam hukum positif asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut adalah :

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jelas jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

⁷⁸ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik...*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hal. 166

- f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hokum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaanya.
- g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.⁷⁹

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memiliki 2 (dua) sifat, yakni asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat materil.⁸⁰ Asas-asas yang bersifat formal diantaranya :

- a. Asas tujuan yang jelas, penggambaran tujuan yang jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat pada konsideran menimbang dan pada bagian penjelasan.
- b. Asas organ/ lembaga yang tepat artinya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus benar-benar berada dalam suatu kewenangannya dan kewenangan tersebut memiliki pembagian yang jelas yaitu antara organ pusat dan organ daerah.
- c. Asas perlunya pengaturan. Hal ini diperlukan agar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan menjadi terencana, biasanya diawali

⁷⁹ Pasal 5 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁸⁰ Yuliandri, *Op.Cit*, hal. 137.

dengan pembentukan naskah akademik yang bertujuan memberikan landasan dan arah penyusunan peraturan perundang-undangan.

- d. Asas dapat dilaksanakan. Asas ini berkaitan dengan dua hal yaitu usaha untuk menegakkan suatu peraturan perundang-perundangan yang dibentuk dan konsekuensi biaya yang dikeluarkan ketika pelaksanaan dan penegakan peraturan tersebut.
- e. Asas konsensus (kesepakatan) artinya dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan mesti melibatkan peran serta masyarakat sehingga timbul kesepakatan antara pemerintah dan rakyat agar tujuan-tujuan yang telah disepakati bersama dapat dicapai dengan baik.⁸¹

Adapun asas yang bersifat materil adalah *Pertama*, asas terminologi dan sistematika yang jelas. *Kedua*, asas dapat dikenali. *Ketiga*, asas perlakuan yang sama dalam hukum. *Keempat*, Asas kepastian hukum, dan *Kelima*, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.⁸² Disamping itu materi muatan perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

- a. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman.
- b. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk indonesia secara proposional.

⁸¹ *Ibid*,

⁸² *Ibid*,

- c. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan republik indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah indonesia dan materi muatan perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan pancasila.
- f. Asas bhineka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan masyarakat, barbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan⁸³.

C. Proses Pembentukan dan Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah

1. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/walikota/bupati dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (Ranperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau perda.⁸⁴

⁸³ Pasal 138 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit*, hal. 77

Prosedur penyusunan perda merupakan rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan perda terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu:

- a. Proses penyiapan rancangan perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintah daerah (dalam hal ini usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (*inisiatives draft*), naskah rancangan perda (*legal draft*) dan naskah akademik (*academic draft*).
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh kepala daerah dan pengundangan oleh sekretaris daerah.⁸⁵

Rancangan peraturan daerah (raperda) dapat berasal (usul inisiatif) dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dapat pula berasal (prakarsa) dari Gubernur atau Bupati/walikota. Dengan kata lain sebagai produk dua otoritas pemerintahan daerah, pengajuan raperda dapat dilakukan berdasarkan prakarsa gubernur atau bupati/walikota, atau sebaliknya dapat dilakukan oleh DPRD melalui pengajuan usul inisiatif. Dari mana pun usul inisiatif atau prakarsa pengajuan raperda itu berasal, tetap memerlukan pembahasan dan persetujuan bersama DPRD dengan gubernur atau bupati/walikota dan diundangkan oleh sekretaris daerah dalam lembaran daerah agar perda tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legal binding*).

Berdasarkan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan berdasarkan kepada pasal 21 ayat (1) UUD 1945,

⁸⁵ *Ibid*,

anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk perda dan anggota DPRD berhak mengajukan usul raperda. Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib DPRD masing-masing daerah.

Raperda yang berasal dari hak inisiatif DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Raperda ini kemudian diusulkan kepada pimpinan DPRD agar dibahas dalam rapat paripurna internal DPRD. Apabila mendapat persetujuan, raperda disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota dengan surat pengantar pimpinan DPRD.

Sebaliknya jika muncul berdasarkan prakarsa Gubernur atau Bupati/walikota, raperda disiapkan oleh dinas, badan, kantor, atau perangkat pemerintah daerah lain yang dikoordinasikan dengan biro/bagian hukum dan perundang-undangan.⁸⁶ Raperda tersebut kemudian disampaikan kepada Gubernur atau Bupati/walikota, yang apabila disetujui oleh Gubernur atau Bupati/walikota, raperda yang dimaksud disampaikan kepada DPRD dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/walikota.⁸⁷

Pembahasan raperda yang dilakukan DPRD bersama Gubernur, Bupati/walikota melalui beberapa tingkatan pembicaraan (empat tahap pembicaraan). Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat paripurna,

⁸⁶ Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum.

⁸⁷ Proses penyiapan perda dari gubernur dan bupati/walikota bisa dilihat dalam keputusan menteri dalam negeri dan otonomi nomor 23 tahun 2001 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah yang telah diganti dengan peraturan menteri dalam negeri nomor 16 tahun 2006 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah yang ditetapkan pada tanggal 19 Mei tahun 2006 dimulai dari pasal 4 sampai pasal 10.

rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Jika dalam masa sidang, Gubernur atau Bupati/walikota dan DPRD menyampaikan raperda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah raperda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan raperda Gubernur atau Bupati/Walikota dijadikan sebagai bahan perbandingan.

Penyebarluasan raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, sedangkan penyebarluasan raperda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Jika pembicaraan suatu raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD raperda akan dikirim oleh pimpinan DPRD kepada Kepala daerah melalui sekretariat daerah dalam hal ini Biro/bagian hukum untuk mendapatkan pengesahan (ditetapkan menjadi peraturan daerah), dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Selanjutnya penomoran perda dilakukan oleh biro/bagian hukum. Kepala daerah mengesahkan dengan menandatangani perda tersebut untuk diundangkan oleh sekretaris daerah. Sedangkan biro/bagian hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi perda tersebut. Pemda wajib menyebarluaskan perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah agar semua masyarakat di daerah setempat dan pihak terkait mengetahuinya.

2. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Perda menempati kedudukan yang kuat dalam otonomi luas, tapi terhadapnya berlaku pengawasan, dengan maksud agar jangan sampai ada perda yang melampaui batas proporsional kewenangan atau merugikan masyarakat⁸⁸.

⁸⁸ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali pers, 2010, hal.234

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan, sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu pengawasan terdiri atas dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (pemerintah pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (mahkamah agung)⁸⁹.

Pengawasan atas penyelenggaraan otonomi pemerintah daerah didasarkan kepada UU nomor 32 tahun 2004 dan PP nomor 79 tahun 2005, pengawasan dilakukan secara:

- a. *Preventif*, Secara harfiah pengawasan preventif berarti pengawasan yang bersifat mencegah (pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilaksanakan). Artinya, pengawasan ini dilakukan untuk mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pemahaman yang lebih operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pengawasan preventif melingkupi pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, dan APBD.

⁸⁹ *Ibid*, hal. 235

- b. *Represif*, Pengawasan represif adalah bentuk pengawasan yang dilaksanakan setelah keputusan/ketentuan itu dilaksanakan. Wujudnya adalah berupa tindakan membandingkan apakah pekerjaan yang sedang/telah dilaksanakan menurut kenyataan telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan atau prosedur-prosedur yang berlaku/ditetapkan. Dalam konsep otonomi daerah maka jenis pengawasan ini dipahami sebagai pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan ini dilakukan dalam konteks jika peraturan yang dibuat tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya (pasal 145 ayat 2 UU No. 32 tahun 2004).
- c. *Fungsional*, Pengawasan Fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern Pemerintahan yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. *Pengawasan legislative*. Pengawasan legislatif berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan di daerah
- e. *Pengawasan masyarakat*, artinya pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tulisan kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pikiran, saran,

gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

BAB III

IMPLIKASI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA PADANG NOMOR 6 TAHUN 2003 TENTANG PANDAI BACA TULIS AL QURAN TERHADAP PENINGKATAN PANDAI BACA TULIS AL QURAN BAGI PESERTA DIDIK SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH DI KOTA PADANG

A. Geografis Kota Padang

Kota Padang adalah kota terbesar di pantai barat Pulau Sumatera sekaligus ibu kota dari provinsi Sumatera Barat. Kota ini memiliki wilayah seluas 694,96 km² dengan kondisi geografi berbatasan dengan laut namun memiliki daerah perbukitan yang ketinggiannya mencapai 1.853 mdpl.

Sejarah Kota Padang tidak terlepas dari peranannya sebagai kawasan rantau Minangkabau, yang berawal dari perkampungan nelayan di muara Batang Arau lalu berkembang menjadi bandar pelabuhan yang ramai setelah masuknya Belanda di bawah bendera Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC). Hari jadi kota ini ditetapkan pada 7 Agustus 1669, yang merupakan hari terjadinya pergolakan masyarakat Pauh dan Koto Tangah melawan monopoli VOC. Selama penjajahan Belanda, kota ini menjadi pusat perdagangan emas, teh, kopi, dan rempah-rempah. Memasuki abad ke-20, ekspor batu bara dan semen mulai dilakukan melalui Pelabuhan Teluk Bayur.

Kota Padang dikenal juga dengan kota rantau Minang Kabau, oleh karenanya penduduknya didominasi oleh etnis Minang Kabau dan mayoritas masyarakat di kota ini adalah menganut agama Islam. Etnis lain yang juga bermukim di sini adalah Jawa, Tionghoa, Nias, Mentawai, Batak, Aceh, dan Tamil. Kegairahan kehidupan keagamaan terutama yang beragama Islam maka pada tahun 1983 diadakan Musabaqah Tilawatil Quran untuk pertama kalinya.

Beragam tempat peribadatan dapat ditemui di kota ini. Selain didominasi oleh masjid, gereja dan klenteng juga terdapat di Kota Padang. Masjid Raya Ganting merupakan masjid tertua di kota ini, yang dibangun sekitar tahun 1700. Sebelumnya masjid ini berada di kaki Gunung Padang sebelum dipindahkan ke lokasi sekarang. Beberapa tokoh nasional pernah salat di masjid ini di antaranya Soekarno, Hatta, Hamengkubuwana IX dan A.H. Nasution. Bahkan Soekarno sempat memberikan pidato di masjid ini. Masjid ini juga pernah menjadi tempat embarkasi haji melalui pelabuhan Emmahaven (sekarang Teluk Bayur) waktu itu, sebelum dipindahkan ke Asrama Haji Tabing sekarang ini. Gereja katolik dengan arsitektur Belanda telah berdiri sejak tahun 1933 di kota ini, walaupun French Jesuits telah mulai melayani umatnya sejak dari tahun 1834, seiring bertambahnya populasi orang Eropa waktu itu.⁵⁸

Kota Padang terdiri dari 11 (sebelas) Kecamatan dan 104 (seratus empat) Kelurahan,⁵⁹ sebagaimana tergambar pada tabel dibawah ini :

Tabel 1
Nama-nama Kecamatan dan Kelurahan Kota Padang

No.	Kecamatan	Kode Kelurahan	Nama Kelurahan
1	Padang Utara	01	Gunung Pangilun
2		02	Ulak Karang Selatan
3		03	Ulak Karang Utara
4		04	Air Tawar Timur
5		05	Air Tawar Barat
6		06	Alai Parak Kopi
7		07	Lolong Belanti
8	Padang Barat	01	Belakang Tangsi

⁵⁸ <http://id.wikipedia.org>, diakses tanggal 25 Februari 2013

⁵⁹ <http://www.padang.go.id>, diakses tanggal 13 Februari 2014

9		02	Olo
10		03	Ujung Gurun
11		04	Berok Nipah
12		05	Kampung Pondok
13		06	Kampung Jao
14		07	Purus
15		08	Padang Pasir
16		09	Rimbo Kaluang
17		10	Flamboyan Baru
18	Padang Timur	01	Sawahen
19		02	Ganting Parak Gadang
20		03	Parak Gadang Timur
21		04	Kubu Marapalam
22		05	Kubu Dalam Parak Karakah
23		06	Andalas
24		07	Simpang Haru
25		08	Sawahen Timur
26		09	Jati Baru
27		10	Jati
28	Padang Selatan	01	Air Manis
29		02	Bukik Gado-gado
30		03	Batang Arau
31		04	Seberang Palinggam
32		05	Pasa Gadang
33		06	Belakang Pondok
34		07	Alang Laweh
35		08	Taluak Bayua
36		09	Rawang
37		10	Mato Aie
38		11	Seberang Padang
39		12	Ranah Parak Rumbio
40	Nanggalo	01	Tabing Banda Gadang
41		02	Gurun Lawas
42		03	Kampung Olo
43		04	Kampung Lapai

44		05	Surau Gadang
45		06	Kurao Gadang
46	Kuranji	01	Anduring
47		02	Pasar Ambacang
48		03	Lubuk Lintah
49		04	Ampang
50		05	Kalumbuk

No.	Kecamatan	Kode Kelurahan	Nama Kelurahan
51	Kuranji	06	Korong Gadang
52		07	Kuranji
53		08	Gunung Sarik
54		09	Sungai Sapih
55	Pauh	01	Pisang
56		02	Binuang Kampung Dalam
57		03	Piai Tengah
58		04	Cupak Tengah
59		05	Kapalo koto
60		06	Koto Luar
61		07	Lambung Bukit
62		08	Limau Manis Selatan
63		09	Limau Manis
64	Lubuk Begalung	01	Kampung Baru Nan XX
65		02	Pampangan Nan XX
66		03	Koto Baru Nan XX
67		04	Tanjung Aur Nan XX
68		05	Gurun Lawas Nan XX
69		06	Banuaran Nan XX
70		07	Lubuk Begalung Nan XX
71		08	Cengkeh Nan XX
72		09	Gates Nan XX
73		10	Pengambiran Ampalu Nan XX
74		11	Kampung Jua Nan XX
75		12	Parak Laweh Pulau Air Nan XX

76		13	Pitameh Tanjung Saba Nan XX
77		14	Tanah Sirah Piai Nan XX
78		15	Batung Taba Nan XX
79	Lubuk Kilangan	01	Tarantang
80		02	Beringin
81		03	Batu Gadang
82		04	Indarung
83		05	Padang Besi
84		06	Koto Lalang
85		07	Bandar Buat
86	Koto Tengah	01	Dadok Tunggul Hitam
87		02	Air Pacah
88		03	Lubuk Minturun Sungai Lareh
89		04	Bungo Pasang
90		05	Parupuk Tabing
91		06	Batang Kabung Ganting
92		07	Lubuk Buaya
93		08	Padang Sarai
94		09	Koto Panjang Ikua Koto
95		10	Pasir Nan Tigo
96		11	Koto Pulai
97		12	Balai Gadang
98		13	Batipuh Panjang
99	Bungus Teluk Kabung	01	Teluk Kabung Selatan
100		02	Bungus Selatan

No.	Kecamatan	Kode Kelurahan	Nama Kelurahan
101	Bungus Teluk Kabung	03	Teluk Kabung Tengah
102		04	Teluk Kabung Utara
103		05	Bungus Timur
104		06	Bungus Barat

Sumber Data : <http://www.padang.go.id>

B. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik SD dan MI.

Latar belakang pembentukan sebuah Perda secara umum biasanya dapat dilihat pada konsideran menimbang, dan secara detail biasanya dapat dilihat dengan menelusuri risalah sidang dan naskah akademik dari pembentukan suatu peraturan daerah. Risalah sidang dan naskah akademik sangat membantu menggambarkan latar belakang pembentukan Perda, para pembahasnya dan kondisi perjalanan pembentukan Perda atau peraturan perundang-undangan.

Mengenai risalah sidang pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003, pada saat ini tidak dapat lagi ditemukan, sulitnya menemukan risalah sidang tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya :

1. Umur pembentukan Perda sudah cukup lama yaitu pada tahun 2003;
2. Pergantian pegawai yang bertugas mengurus bidang risalah sidang tersebut;
3. Perpindahan tempat kerja (kantor) sehingga membuat beberapa dokumen tercecer dan hilang.⁶⁰

Kejelasan tentang pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003, didapatkan melalui wawancara langsung dengan tim Pembahas Ranperda tersebut diantaranya Bapak Muhidi, Khairul Ikhwan dan Fauzil Mahfuzh sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

Konsideran menimbang Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 menyatakan :

⁶⁰ Wawancara dengan Staf Humas DPRD Kota Padang, tanggal 17 Februari 2014

- a. Bahwa pendidikan nasional bertujuan untuk berkembangnya potenssi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab;
- b. Bahwa dalam rangka mewujudkan manusia yang beriman, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai visi dan misi kota padang perlu diadakan usaha peningkatan baca tulis al quran bagi umat Islam sedini mungkin;
- c. Bahwa salah satu upaya yang cukup efektif untuk mewujudkan yang dimaksud huruf b adalah mengupayakan agar semua peserta didik murid sekolah dasar dan madrasah ibtidaiyah yang beragama Islam pandai baca tulis al quran;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana maksud dalam huruf a, b, dan c perlu membentuk peraturan daerah tentang pandai baca tulis al quran bagi peserta didik sekolah dasar dan madrasah ibtidaiyah.

Dari konsideran menimbang diatas setidaknya ada tiga hal mendasar dari pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003, yaitu :

1. Mewujudkan tujuan pendidikan Nasional;
2. Mewujudkan manusia yang beraqidah kuat dan berakhlak mulia;
3. Mengupayakan semua peserta didik sekolah dasar dan ibtidaiyah pandai baca tulis al quran sedini mungkin.

Pembentukan perda ini berangkat dari keprihatinan dimasa itu banyaknya anak-anak di kota padang tidak bisa membaca al quran, padahal di masjid dan mushala sudah terdapat wadah untuk belajar membaca al quran yaitu Taman Pendidikan Al Quran (TPA). Akan tetapi yang belajar membaca al quran sangat sedikit sekali itupun adalah bagi yang memiliki kemauan. Kemampuan anak-anak atau masyarakat kota padang dalam membaca al quran semakin terlihat ketika badan kerja sama remaja masjid kota padang mengadakan pelatihan metode iqra' pada tahun 2001 di daerah Gunung Pangilun, pesertanya terdiri dari pada pelajar baik SD, SMP maupun SMA, serta guru-guru agama Kota Padang. Dari pelatihan metode iqra' tersebut diketahui bahwa sangat sedikit diantara para peserta mampu melafazkan huruf hijaiyah, kondisi waktu itu jika diantara peserta tersebut mampu melafazkan 10 % saja huruf hijaiyah dengan baik sepertinya merupakan suatu hal yang luar biasa. Keprihatinan pandai baca tulis al quran juga muncul dari perorangan yaitu Bapak Zaitul Ikhlas⁶¹ dan Yufni Faishal⁶². Selain itu pemnentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 merupakan keinginan yang sangat kuat dari walikota padang waktu itu yaitu Drs. Zuiyen Rais, beliau mengatakan : “ mudah-mudahan perda pandai baca tulis al quran ini bisa menjadi buah tangan yang bisa ditinggalkan setelah masa kepemimpinan saya ini”.

Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 adalah inisiatif dari pihak pemerintah kota (pemko) padang. Dalam pembahasanya berjalan dengan lancar karena masing-masing pihak baik DPRD maupun pemerintah kota (pemko) tidak melalui perdebatan-perdebatan yang alot sebagaimana terjadi pada pembahasan peraturan daerah biasanya. Pembentukan perda ini melibatkan pihak-pihak yaitu :

⁶¹ Salah satu Dosen Kopertais Kota Padang

⁶² Salah satu Dosen Fakultas Adab IAIN Imam Bonjol Padang

1. DEPAG (Departemen Agama) Kota Padang;
2. MUI (Majelis Ulama Indonesia) Kota Padang;
3. DMI (Dewan Masjid Indonesia) Kota Padang.

Peraturan daerah pandai baca tulis al quran diundangkan diakhir jabatan dari walikota padang saat itu, sehingga terlihat yang menanda tangani perda tersebut bukanlah walikota secara langsung, tetapi Gubernur Sumatera Barat pada tahun 2003 yaitu Zainal Bakar. Setelah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 diundangkan maka segera dibentuk SD Plus baca tulis al quran yang berjalan waktu itu kurang lebih 4 (empat) tahun, masing-masing sekolah tersebut ditunjuk sebagai *pilot project* pandai baca tulis al quran. Sementara guru-gurunya didatangkan secara khusus dari luar dan dikontrak selama pertujuh bulan.

Menurut Fauzil Mahfuzh Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 hanyalah sebagai langkah awal untuk mewujudkan anak-anak di kota padang pandai baca tulis al quran sedini mungkin, dimana titik tekanya adalah agar para siswa/i SD dan MI pandai baca tulis al quran dengan baik dan benar sesuai dengan kaidah ilmu tajwid dan khat al quran. Dengan demikian ketika para siswa/i pandai baca tulis al quran diharapkan mereka mampu memahinya, menghafalnya dan mengamalkan ajaranya agar terbentuk di kota padang masyarakat yang beraqidah kuat dan berakhlak mulia.

Jika dilihat dari kacamata ilmu hukum, pembentukan perda nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran memiliki 3 (tiga) hal yang sangat mendasar dan menarik untuk diperhatikan yaitu :

Pertama, Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 merupakan suatu bentuk perubahan sosial yang sangat diinginkan oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan.

Diantara keinginan itu adalah agar masyarakat kota padang pandai baca tulis al quran dan mengamalkan nilai-nilainya sehingga diharapkan terbentuk masyarakat yang memiliki bangunan aqidah yang kuat dan berakhlak mulia dalam kehidupan sebagaimana termaktup didalam konsideran menimbang dan pasal 2-3 Perda Nomor 6 Tahun 2003. Untuk mancapai hal tersebut diawali dengan wajib pandai baca tulis al quran sedini mungkin yaitu bagi peserta didik SD dan MI di Kota Padang. Dalam ilmu hukum setidaknya terdapat 4 (empat) fungsi hukum, yaitu :

- a. Memberikan pedoman atau pengarahan pada warga masyarakat untuk berperilaku;
- b. Pengawasan atau pengendalian sosial (*social control*);
- c. Penyelesaian sengketa (*dispute settlement*);
- d. Rekayasa sosial (*social engineering*).⁶³

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial menurut Satcipto Rahardjo, tidak saja digunakan untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya.⁶⁴ Dengan demikian, maka hukum dijadikan sebagai sarana yang tepat untuk melakukan perubahan masyarakat.

⁶³ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hal. 11

⁶⁴ Satcipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1996, hal.168

Seseorang sosiolog hukum dari Polandia, Podgorecki menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat itu adalah :

8. Fungsi integrasi, yakni bagaimana hukum merealisasi saling berharap (*mutual expecting*) dari masyarakat;
9. Fungsi petrifikasi, yakni bagaimana hukum melakukan seleksi dari pola-pola perilaku manusia agar dapat mencapai tujuan-tujuan sosial;
10. Fungsi reduksi yaitu bagaimana hukum menyeleksi sikap manusia yang berbeda-beda dalam masyarakat yang kompleks, sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
11. Fungsi memotivasi, yakni hukum mengatur agar manusia dapat memilih perilaku yang sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat;
12. Fungsi edukasi, yakni bagaimana hukum bukan saja menghukum dan memotivasi masyarakat, melainkan juga melakukan edukasi dan sosialisasi.⁶⁵

Kedua, Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 membuktikan bahwa hukum Islam merupakan hukum yang hidup (*living law*) ditengah-tengah masyarakat.

Hukum Islam sebagai hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat umumnya di Indonesia dan khususnya di Kota Padang Sumatera Barat, dibuktikan dengan semenjak awal pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran baik dari tahap perencanaan sampai kepada pengundangan tidak melalui hambatan-hambatan yang signifikan serta disambut baik dan tidak menimbulkan resistensi di masyarakat.

⁶⁵ Munir Fuady, *Teori-teori Besar (grand theory) Dalam Hukum*, Jakarta, Kencana, 2013, hal.246

Menurut Mutammimul 'Ula, dalam sebuah tulisanya berjudul "Perspektif Penerapan Syariat Islam", ia mengatakan :

Secara sosiologis, penduduk Indonesia yang mayoritas muslim paling tidak secara keyakinan, mereka telah memilih Islam. Adapun penerimaan (interaksi) terhadap Islam, terutama terhadap hukum-hukumnya bertingkat-tingkat. Meski demikian, Islam menjadi nilai dominan dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam bentuk kandungan spritual, bahasa, budaya, pratek prilaku sampai pada pelaksanaan syariatnya. Muslimin betapapun tipisnya penghayatan dan pengamalan mereka terhadap Islam, tetapi merupakan suatu kaum yang paling banyak melaksanakan agamanya, dibanding kaum agama lainnya. Hukum Islam telah menjadi living law dalam masyarakat. Maka integrasi hukum Islam kedalam hukum nasional secara bertahap, dan didukung oleh perkembangan dakwah yang bijak, adalah alternatif terbaik untuk mengatasi komplikasi kehidupan hukum, dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Sementara itu hampir setiap rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak mengacu kepada nilai-nilai Islam, selalu menimbulkan reaksi yang keras. Yang hasil akhirnya, ditarik kembali atau diteruskan dengan mengakomodir kepentingan Islam.⁶⁶

Kondisi riil Hukum Islam sebagai *living law* semakin terlihat diawal tahun 2012 pemerintah mencoba mencabut salah satu perda syariat Islam yaitu perda tentang anti miras, Kemendagri memerintahkan pencabutan 351 Perda Anti Miras dari berbagai daerah dengan dalih bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi yaitu keppres No. 3 tahun 1997 tentang pengendalian Minuman berakohol, akan tetapi kepala daerah dan ormas Islam menolak pencabutan tersebut.⁶⁷ Sejalan dengan UU 32/2004 menjelaskan bahwa apabila peraturan daerah dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan peundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan daerah ini dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat melalui peraturan presiden. Akan tetapi, jika pemerintah daerah merasa keberatan dengan

⁶⁶ Salim Segaf dkk, *Penerapan Syariat Di Indonesia (Antara Peluang Dan Tantangan)*, Jakarta : Global Media Cipta Publishing, 2004, hal. 69

⁶⁷ Habib Rizieq Syihab, *Wawasan Kebangsaan Menuju NKRI Bersyariah*, Jakarta : Suara Islam Press, 2013, hal. 22-23

keputusan pemerintah pusat, pemerintah daerah berhak mengajukan keberatan untuk diadakan judicial review kepada Mahkamah Agung. Hal ini diatur dalam pasal 145 ayat (1-7) undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dan tidak tertutup kemungkinan juga nantinya jika ada orang yang menganggap perda baca tulis al quran bertentangan dengan konstitusi akan menimbulkan reaksi keras dari umat Islam. Dan sampai saat ini belum ada peraturan daerah bermuatan syariat Islam yang dicabut atau dibatalkan oleh pemerintah.

Jikapun ada orang-orang yang menolak penerapan syariat Islam dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan dalih bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan konstitusi, ini merupakan sebuah konsekuensi dari sebuah negara demokrasi. Apalagi Indonesia dibangun dan terdiri dari beraneka ragam suku, bahasa, budaya dan agama, dan suatu hal yang sangat mustahil jika ada suatu peraturan perundang-undangan disetujui dan disukai oleh semua orang. Daud Rasyid, mengatakan : bahwa penerapan syariat Islam itu memang berada diantara peluang dan tantangan. Peluang penerapan syariat Islam diantaranya :

- a. Peluang politik yaitu berupa kemauan politik (political will) dan iklim politik yang mendukung sebagaimana pada saat ini telah terdapat UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang memberikan otonomi daerah sehingga daerah-daerah di Indonesia berpeluang untuk melaksanakan peraturan atau norma yang menjadi tuntutan masyarakat setempat.

- b. Peluang birokrasi. Baru pada masa reformasi inilah wakil Islam mendapatkan posisi yang lebih baik dalam pentas kekuasaan. Tokoh muhammadiyah menjadi ketua MPR. Tokoh NU menjadi Presiden. Tokoh HMI menjadi ketua DPR, dan aktivis Islam menjadi Menteri Kehakiman RI. Sangat terlihat peluang menduduki jabatan-jabatan strategis itu barulah terbuka sesudah adanya reformasi. Menurut prof. Dr. H.R. Otje Salman Soemadiningrat : bagi umat Islam reformasi adalah mengandung makna jihad yaitu perjuangan di jalan Allah SWT untuk menegakkan syariat-Nya, memerangi kufr dan menegakkan keadilan demi Islam tanpa kecuali. Ini didasari oleh beberapa pemikiran : *Pertama*, hokum Islam merupakan fenomena cultural umat Islam yang latar belakangnya dapat dilihat dari berbagai segi. Diantaranya hokum Islam adalah hokum yang hidup dalam masyarakat yang beragama Islam khususnya di Indonesia. *Kedua*, hokum Islam telah menjadi bagian dari kehidupan umat Islam sehingga hokum Islam tidak lagi dirasakan sebagai norma-norma hokum yang dipaksakan dari luar mereka. *Ketiga*, aturan-aturan dalam al quran dan sunnah bersifat universal dan terjaga keutuhanya dengan cakupan bidang yang lengkap. *Keempat*, selama kurun waktu perkembangan hokum saat ini hokum nasional tidak mampu menjawab berbagai persoalan yang muncul khususnya berkaitan dengan tujuan membawa ummat kepada kebahagiaan hakiki.⁶⁸

⁶⁸ Otje Salman Soemadiningrat, *Filsafat Hukum....*, Bandung, Refika Aditama, 2010, hal. 88

- c. Kesadaran masyarakat Islam. Salah satu faktor yang menggembirakan akhir-akhir ini, tumbuhnya semangat cinta Islam (*ghirah islamiyah*) di sejumlah lapisan masyarakat muslim di Indonesia, khususnya kalangan muda dan terpelajar. Kajian dan dakwah Islam dalam satu dekade terakhir ini tampak semarak di hampir seluruh kampus di kota-kota besar di Indonesia. Hal ini cukup menggembirakan, karena potensi yang dimiliki kaum muda dan terpelajar merupakan salah satu syarat bagi penegakan syariat.⁶⁹

Adapun dalam pelaksanaannya penerapan syariat Islam juga tidak sepi dari hambatan dan tantangan baik dari luar Islam maupun dari dalam yaitu Umat Islam itu sendiri. Sangat disayangkan bahwa upaya mengembalikan hukum ke dalam sumbernya yang otentik (al quran dan sunnah) mengalami hambatan, akibatnya gerakan itu menjadi semacam gerakan parsial yang kemudian dijadikan senjata untuk mengadu domba umat. Dominasi dan hegemoni sekularisme sangat kuat terhadap pribadi-pribadi Islam yang sehingga banyak sekali ulama-ulama/cendekiawan-cendekiawan Islam dari semua mazhab pemikiran yang demi alasan tertentu, rela berada dibalik kekuasaan untuk membodohi umat, menerima dan melegitimasi sistem politik, sosial, hukum, kultural dan lain-lain yang tidak sesuai dengan al quran al quran dan sunnah rasul.⁷⁰ Lebih jelasnya penegakan syariat Islam mendapatkan tantangan, yaitu :

- a. Budaya Barat yang sudah merasuk kedalam pikiran sebagian umat Islam;
- b. Kalangan sekuler yang sejak dulu tidak menghendaki penerapan syariat di Indonesia;

⁶⁹ Salim Segaf dkk, *Op.Cit*, hal. 59

⁷⁰ Otje Salman Soemadinigrat, *Op,Cit*. hal 88

- c. Publik opini yang terbentuk melalui media massa, tidak memihak kepada penerapan syariat.⁷¹

Menurut A.M Waskito, ajaran Islam bukan hanya memiliki nilai-nilai yang agung, tetapi ia juga merupakan idiologi yang kuat dan menakutkan bagi kapitalisme barat. Tidaklah membenci Islam, melainkan 4 tipe manusia :

- a. Orang yang tidak tahu ajaran Islam dan termakan fitnah permusuhan;
- b. Orang yang tahu keagungan Islam, tetapi tidak rela jika ajaran Islam berlaku, sehingga bisa memperbaiki kehidupan rakyat;
- c. Orang yang bekerja mencari nafkah, atau mendapat sponsor dengan memusuhi Islam;
- d. Para penjajah yang memang ketakutan dengan kekuatan Islam yang bisa menjatuhkan praktek penjajahan mereka.⁷²

Ketiga, Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 membuktikan Pemerintah Daerah berwenang membentuk perda bernuansa Islam.

Semenjak diberlakukannya Undang-undang (UU) No.22 Tahun 1999 sejak 01 Januari 2001 yang kemudian dicabut dengan UU No.32 Tahun 2004, Setiap daerah (propinsi, Kabupaten/kota) diberikan kewenangan yang sangat besar untuk mengatur dan memerintah daerahnya masing-masing.

Otonomi daerah adalah kebijakan pemerintah Republik Indonesia untuk mendistribusikan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing dalam berbagai hal, kecuali a.

⁷¹ *Ibid*, hal. 60

⁷² AM Waskito, *Republik Bohong (Hikayat Bangsa Yang Senang Ditipu)*, Jakarta, Pustaka Kautsar, 2011, hal. 275-276

Politik luar negeri, b. Pertahanan, c. Keamanan, d. Politik luar negeri, e. Moneter dan Fiskal dan f. Agama⁷³. Keenam bidang tersebut merupakan kewenangan pemerintah pusat, selain enam bidang tersebut berbagai kewenangan yang ada merupakan kewenangan pemerintah daerah. Selanjutnya secara lebih terperinci Undang-undang (UU) No.32 Tahun 2004 juga mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah daerah, yaitu antara provinsi dengan kabupaten atau kota. Dalam pasal 13 UU No.32 Tahun 2004 ditegaskan tentang kewenangan wajib pemerintahan provinsi, yaitu a. perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal (investasi) termasuk lintas kabupaten/kota, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 UU No.32 Tahun 2004 juga diatur mengenai kewenangan wajib pemerintah kabupaten, yaitu meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,

⁷³ Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan juga dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal (investasi), penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Diluar kewenangan-kewenangan tersebut,terdapat beberapa kewenangan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, namun dilimpahkan kepada pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Pelimpahan wewenang tersebut berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 dengan cara dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007, dengan jelas menyatakan masing-masing kewenangan baik pemerintah maupun pemerintah daerah (provinsi/kabupaten). Sebagaimana diatur dalam pasal 2 tentang urusan pemerintahan dan pasal 6 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah

Pasal 2

(1) Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

(2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

(3) Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

(4) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum
- d. perumahan;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perhubungan;
- h. lingkungan hidup;
- i. pertanahan;
- j. kependudukan dan catatan sipil;
- k. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- l. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- m. sosial;
- n. ketenagakerjaan dan ketransmigrasian;
- o. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- p. penanaman modal;

- q. kebudayaan dan pariwisata;
- r. kepemudaan dan olah raga;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. statistik;
- w. kearsipan;
- x. perpustakaan;
- y. komunikasi dan informatika;
- z. pertanian dan ketahanan pangan;
- aa. kehutanan;
- bb. energi dan sumber daya mineral;
- cc. kelautan dan perikanan;
- dd. perdagangan; dan
- ee. perindustrian.

Pasal 6

(1) Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) menjadi kewenangannya.

(2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Pasal 7

(1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.

(2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;

t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi

keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian,

dan persandian;

u. pemberdayaan masyarakat dan desa;

v. sosial;

w. kebudayaan;

x. statistik;

y. kearsipan; dan

z. perpustakaan.

(3) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

(4) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:

a. kelautan dan perikanan;

b. pertanian;

c. kehutanan;

d. energi dan sumber daya mineral;

e. pariwisata;

f. industri ;

g. perdagangan; dan

h. ketransmigrasian.

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah maupun Peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian

Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, sama-sama menyatakan bahwa urusan agama merupakan salah satu urusan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam pasal 10 UU 32/2004 dan pasal 2 ayat (2) PP 38/2007. Bahkan PP 38/2007 pasal 2 ayat (3) dengan tegas menyatakan : “Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”.

Hal ini kemudian memunculkan pro dan kontra ditengah-tengah masyarakat. Ada yang beranggapan bahwa pembentukan perda bermuatan syariat Islam adalah sah karena diilhami oleh semangat otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU 32/2004 dan sesuai dengan konstitusi akan tetapi yang lain menilai pembentukan perda bermuatan syariat Islam adalah bertentangan dengan konstitusi dan persoalan agama merupakan persoalan yang diatur oleh pusat bukan daerah.

Peraturan daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran merupakan salah satu aspek dari syariat Islam yang dituangkan dalam bentuk aturan formal. Karena Perda bermuatan syariat Islam sesungguhnya adalah peraturan daerah yang mengatur beberapa aspek-aspek ajaran Islam.⁷⁴ Diantara aspek-aspek itu dapat berupa : *Pertama*, moralitas seperti Perda Kota Tangerang No. 08 tahun 2005 tentang pelarangan pelacuran, *Kedua* fashion seperti Perda Kab. Lima Puluh Kota No. 05 tahun 2003 tentang kewajiban berpakaian muslim-muslimah, *ketiga* keterampilan beragama seperti Perda Kab.

⁷⁴ Muhammad Fadhly Ase, *Mengkaji Ulang Eksistensi Perda Bermuatan Syariat Islam....*, www.Badilag.net, diakses tanggal 20 November 2013

Goa No 07 tahun 2003 tentang buta aksara al quran, dan *keempat* bidang sosial/kemasyarakatan seperti perda No. 29 tahun 2004 tentang pengumpulan zakat.⁷⁵ Dan Saat ini kurang lebih sudah 25 provinsi/kota/kabupaten yang telah melahirkan aturan bermuatan syariat Islam baik berupa peraturan daerah atau instruksi kepala daerah.⁷⁶

Berkenaan dengan pro dan kontra dalam pembentukan perda bermuatan syariat Islam berikut dengan argumen-argumen yang dikemukakan, maka menarik diketengahkan pendapat seorang pakar hukum yaitu Hans Kelsen, menurutnya norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Pengertiannya, norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut Norma Dasar (Grundnorm).⁷⁷ Selanjutnya Hans Nawiasky mengembangkan teori jenjang norma Hukum (*die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*), dengan mengkontekstualisasikannya kepada suatu negara. Sesuai dengan teori jenjang norma hukumnya Kelsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berjenjang dan berlapis, di mana norma hukum yang dibawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma hukum negara tertinggi yang disebut norma dasar negara (*staatsfundamentanorm*).⁷⁸

Nawiasky mengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar, yaitu :

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ <http://mediaumat.com>, diunduh tanggal 20 November 2013

⁷⁷ Aziz Syamsudin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta, Sinargrafika, 2011, hal, 15

⁷⁸ *Ibid*, hal 16

Kelompok I : Norma fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*)

Kelompok II : Aturan dasar/Pokok Negara (*staatsgrundgesetz*)

Kelompok III : Undang-undang Formal (*formell Gesetz*) dan

Kelompok IV : aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verodnug & Autonome Satzung*).⁷⁹ Berdasarkan teori Nawiasky tersebut A. Hamid S. Attamimi

membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukan sturuktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah :

1. Staatsfundamentalnorm : Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. Staatsgrundgesetz : Batang tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi ketatanegaraan
3. Formell gesetz : Undang-undang
4. Verordnung en Autonome Satzung : secara hierarkis mulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan bupati atau walikota.⁸⁰

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pasal 7 ayat (1) mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- d. Peraturan pemerintah;

⁷⁹ *Ibid*, hal 17

⁸⁰ Hamid A. Tamimi, *Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara; suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I-IV*, Jakarta, 1990, hal.287

- e. Peraturan presiden;
- f. Peraturan daerah propinsi; dan
- g. Peraturan daerah kabupaten.

Untuk menjernihkan pro dan kontra tentang pengaturan syariat Islam dalam bentuk peraturan daerah merujuk kepada hierarki norma diatas akan dijelaskan sebagaimana berikut :

- a. Undang-undang Dasar 1945;

Undang-undang dasar 1945 merupakan dasar aturan main politik yang mengatur mekanisme ketatanegaraan yang demokratis sekaligus menjamin integrasi bangsa dan negara.⁸¹ UUD 1945 jika dicermati lebih dalam maka akan ditemukan sangat sarat dengan nilai-nilai Islam karena Indonesia sebagai negara dengan ciri masyarakat yang religius. Keyakinan keagamaanya sangat kuat dan ikut mempengaruhi norma, nilai, budaya, dan perilaku keseharian pemeluknya.⁸²

Hal ini semakin terlihat baik dalam pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945. Pancasila sebagaimana juga terdapat dalam UUD 1945 memiliki peran sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, bahkan Indonesia adalah negara hukum pancasila, hanya saja semenjak reformasi tahun 1998 gema pancasila sudah sangat mengendur. Sebelum era reformasi, pancasila selalu dijadikan bahan teriakan dalam berbagai pidato pejabat, slogan di media dan alat untuk menyanjung dan menjatuhkan seseorang.⁸³ Ketika gerakan reformasi berhasil menjatuhkan rezim orde baru yang penuh dengan korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), maka gema pancasila pun nyaris lenyap. Mungkin banyak

⁸¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Dan Isu*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hal. 40

⁸² Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Jakarta : Pustaka Alvabet, 2011, hal.xiii

⁸³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara...*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hal.5

yang merasa malu karena mempunyai pemerintah yang selalu mengkampanyekan pancasila, tetapi pada kenyataannya berlumur KKN.⁸⁴

Muhammad Thahir Azhari, mengemukakan ciri-ciri konsep negara hukum pancasila yaitu terdapatnya hubungan yang sangat erat antara agama dan negara bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa, ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang, asas kekeluargaan dan kerukunan diutamakan.⁸⁵ Unsur utama negara hukum pancasila, meliputi : pancasila sistem konstitusi, persamaan, dan peradilan bebas.⁸⁶

Sejalan dengan pendapat diatas, Hamka mengatakan : pokok pangkal segala sila adalah percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa adanya. Tidak dia beranak, tidak dia diperanakkan tidak dia satu dalam tiga dan tiga dalam satu. Sehingga orang suka atau tidak suka, pancasila telah kembali keasalnya, yaitu bersumber daripada agama tauhid agama yang mengakui ke-Esaan Allah yang mutlak dan dianut oleh mayoritas bangsa Indonesia. Dan dalam mukaddimah Undang-undang Dasar 1945 sendiri dijelaskan bahwa kemerdekaan Indonesia ini adalah karunia Allah sebagaimana tertulis dalam preambule (pembukaan) UUD 1945 : "Berkat rahmat Allah yang maha kuasa dan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaanya".⁸⁷

Tidak ada kata lain kecuali Allah, dan Allah itu Esa adanya. Jelas sekali dalam semua anggapan segala agama, bahwasanya yang Allah itu adalah Esa. Dan

⁸⁴ *Ibid*,

⁸⁵ *Ibid*, hal.163

⁸⁶ Muhammad Thahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Jakarta : Prenada Media, 2003,hal. 102

⁸⁷ Hamka, *Dari Hati Kehati (Agama, Politik, Sosial Dan Budaya)*, Jakarta, Pustaka Panjimas, 2002, hal.242

jelas sekali disini bahwa sumber utama yang memberikan inspirasi sehingga timbul hasrat merdeka ialah Allah itu sendiri. Kalau orang keberatan mengakui bahwa sumber ideal ini, sadar atau tidak sadar adalah dari pandangan Islam, orang tidak dapat memungkiri bahwa ideal ini sesuai dengan ideal Islam, sebab menurut Islam sumber segala-galanya ialah ; qudrat-iradat Allah Yang Maha Esa dan Maha Kuasa.

Secara historis, tekstual maupun konstektual, penafsiran Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai konsep tauhid inilah yang paling masuk akal dari berbagai penafsiran lainnya.⁸⁸ Seorang penulis kristen, I.J Satjabudi, mengakui bahwa bapak-bapak Islam jauh lebih cerdas dari bapak-bapak Kristen karena kalimat “Ketuhanan Yang Maha Esa” itu identik dengan “Ketuhanan Yang Satu” kata Maha Esa itu memang harus berarti satu. Oleh sebab itu tidak ada peluang bagi keberbagian Tuhan. Umat Kristen dan Hindu harus gigit jari dan menelan ludah atas kekalahan bapak-bapak Kristen dan Hindu ketika menyusun sila pertama ini.⁸⁹ Moh. Mahfud MD menegaskan, Pancasila adalah sumber dan kaidah penuntun hukum, maka ia harus dijabarkan didalam peraturan perundang-undangan.⁹⁰

Pasal 29 UUD 1945 berbunyi, : ” Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaanya masing-masing. Menurut Hartono Mardjono, pasal 29 ayat (1) UUD 1945 diatas mengandung tiga makna :

⁸⁸ Adian Husaini, *Pancasila Bukan Untuk Menindas Hak Konstitusional Umat Islam*, Jakarta, Gema Insani, 2009, hal. 172

⁸⁹ *Ibid*, hal.176

⁹⁰ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hal. 54

1. Negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Negara berkewajiban membuat peraturan-peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan yang melarang siapapun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama.⁹¹

Pakar hukum adat dan hukum Islam Prof. Hazairin berpendapat bahwa kata “beribadat” sebagai kelanjutan dari jaminan negara bagi tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dalam pasal 29 ayat (2) adalah dengan pengertian menjalankan syariat agama Islam sebagai hukum dunia untuk umat Islam, syariat agama kristen untuk umat kristen dan seterusnya sesuai syariat agama yang dianut oleh bangsa Indonesia bila agama tersebut mempunyai syariat agama untuk penganutnya.⁹²

b. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 10 ayat (3) mengatur : “ urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Adapun penjelasan umum UU 32/2004 menjelaskan :

1. politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional,

⁹¹ Adian Husaini, *Rajam Dalam Arus Budaya Syahwat...*, Jakarta, Pustaka Kautsar, 2001, hal. 69

⁹² *Ibid*, hal. 145

- menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
2. pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
 3. keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya;
 4. moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya;
 5. yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan
 6. agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan

sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Berkaitan dengan kewenangan daerah pusat dalam bidang agama, didalam penjelasan umum UU nomor 32 tahun 2004 diatas dengan detail menjelaskan yaitu kewenangan agama yang bersifat berskala nasional seperti menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, maka tidaklah mengapa kemudian daerah mengatur persoalan agama yang dituangkan dalam bentuk perda atau perkada karena bersifat lokal dan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi serta sejalan dengan azas-azas dan materi muatan perda sebagaimana dalam pasal 136 ayat (3), pasal 137 dan pasal 138 UU No. 32 tahun 2004. Seperti diungkapkan oleh guru besar hukum administrasi negara fakultas hukum universitas Krisnadwipayana yaitu Gayus Lumbun menurutnya, pembentukan peraturan daerah bernuansa syariat Islam tetap harus mengacu kepada UUD 1945 dan tetap harus memiliki ciri-ciri harmonisasi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dengan demikian maka sebenarnya daerah berwenang membentuk perda bermuatan syariat Islam sepanjang sejalan dengan apa yang telah digariskan oleh UU No. 32 tahun 2004 sebagaimana yang telah dijelaskan diatas.

Lebih jelasnya UU No. 32 tahun 2004 pasal 145 ayat (2) mengatur : bahwa perda jika bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Ayat (5) berbunyi : “apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan

perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada mahkamah agung.

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

PP Nomor 38 tahun 2007 merincikan dengan jelas tentang pembagian tugas pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah Kabupaten/kota, sebagaimana terdapat dalam pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) dan pasal 6. Pasaal 2 ayat (2) mengatur : “Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama”. Pasal 2 ayat (3) berbunyi : “Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”.

Jika dilihat dan diperbandingkan antara UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan PP No. 38 tahun 2007 ini barkaitan dengan kewenangan daerah dalam mengatur persoalan agama, tampak sekali UU No. 32 tahun 2004 memberi ruang untuk itu, akan tetapi PP No. 38 tahun 2007 dengan jelas mengatakan persoalan agama bukanlah suatu hal yang dibagi bersama antara pusat dan daerah kecuali selain dari 6 (enam) urusan tersebut.

Disinilah terlihat akar persoalanya, terkesan antara UU No. 32 tahun 2004 tidak konsisten dengan PP No. 38 tahun 2007. Akan tetapi meskipun demikian,

bukanlah begitu pemahamannya, UU No. 32 tahun 2004 jika dilihat dari hierarkisnya merupakan aturan yang lebih tinggi dibanding PP No. 38 tahun 2007. Di dalam penjelasan umum UU No. 32 tahun 2004 sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa persoalan agama yang bukan menjadi kewenangan daerah adalah persoalan agama yang berskala nasional, adapun perda adalah bersifat lokal. Kemudian dari penjelasan diatas juga dapat dipahami bahwa baik pancasila maupun UUD 1945 terutama pasal 29 sangat memberi ruang kepada masuknya aturan-aturan syariat Islam kepada hukum nasional. Menurut anggota DPRD Kota Padang yaitu Pun Ardi persoalan agama yang diatur oleh daerah merupakan suatu bentuk kearifan local, karena tidak mungkin semua persoalan ditampung dan diselesaikan oleh pusat.⁹³ Dengan demikian jelaslah bahwa pembentukan peraturan daerah bermuatan syariat Islam merupakan suatu hal yang dilegitimasi baik oleh UUD 1945 maupun UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Dari segi pembudayaan hokum Islam, Padmo Wahjono dalam tulisan Budaya Hukum Islam Dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang, beliau menyatakan :

“Dalam kaitanya dengan pembentukan hokum di masa yang akan datang, serta ragam politik hokum yang mendasarinya serta suatu kerangka teori, dan apabila hal ini kita kaitkan dengan struktur suatu system hokum maka menjadi relevan dipahaminya teori tentang pertingkatan hukum (*Stufenbau des Rechts-hierarchie hokum*). Teori pertingkatan hukum beranggapan bahwa berlakunya suatu hokum harus dapat dikembalikan kepada hokum yang lebih tinggi kedudukannya.⁹⁴

⁹³ Wawancara pada hari Senin, tanggal 6 Januari 2014

⁹⁴ Salim Segaf dkk, *Op, Cit*, hal. 70-71

Penjelasan Padmo Wahjono memberi arti bahwa sebenarnya tidak ada problema akademis menyangkut prosedur integrasi hukum Islam kedalam hukum nasional. Dan dampaknya pada hari ini sudah terlihat hampir disetiap daerah baik propinsi dan kabupaten, pemerintah daerah telah banyak mengakomodir nilai-nilai Islam baik dalam bentuk Peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah.

C. Penerapan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar (SD) Dan Madrasah Ibtidaiyah (MI).

1. Pendidikan Baca Tulis Al Quran diwajibkan Bagi Murid SD dan MI.

TPQ-TQA adalah salah satu lembaga pendidikan non formal tempat anak-anak Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) mengikuti pendidikan al quran. TPQ/TQA merupakan singkatan dari taman pendidikan quran/ta'limul quran lil awlad. Sebelumnya bernama TPA/TPSA (taman pendidikan al quran/taman pendidikan seni al quran), akan tetapi setelah keluarnya PP Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan yang berlaku tahun 2010, maka namanya diganti dengan TPQ/TQA.⁹⁵

Pasal 4 ayat (1) Perda Nomor 6 Tahun 2003 mengatur : “Setiap peserta didik SD dan MI yang menamatkan pendidikannya wajib pandai baca tulis al quran”. Ayat (2) huruf b berbunyi : “Peserta didik SD dan MI diwajibkan mengikuti pendidikan baca tulis al quran pada lembaga pendidikan Al Quran yang telah terakreditasi oleh Kantor Departemen Agama yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah”. Semenjak tahun 2013 tercatat di kota padang sudah terdapat sebanyak 944 TPQ/TQA baik di masjid maupun di mushala, yang

⁹⁵ Pasal 24 ayat (2) PP Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

sebelumnya di tahun 2012 berjumlah 917 TPQ/TQA.⁹⁶ Agar terlihat lebih jelas, dapat melihat table dibawah ini :

Tabel 2
Jumlah TPQ/TQA Masing-masing Kecamatan di Kota Padang

No	Kecamatan	No. Kecamatan	Kode	Jumlah TPQ
1	Padang Barat	01		20
2	Padang Timur	02		65
3	Padang Selatan	03		51
4	Padang Utara	04		54
5	Kuranji	05		169
6	Lubuk Begalung	06		114
7	Koto Tengah	07		238
8	Pauh	08		78
9	Nanggalo	09		44
10	Lubuk kilangan	10		76
11	Bungus teluk kabung	11		35
Jumlah				944

Sumber Data : Badan Kerja Sama (BKS) TPQ/TQA Kota Padang Tahun 2013

Berkenaan dengan pembagian kelas, anak-anak yang belajar di TPQ/TQA terdiri dari beberapa kelas yaitu :

1. Kelas tamhidi yaitu anak-anak yang belajar di TPQ/TQA yang duduk di bangku kelas I (satu) dan kelas II (dua) sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah;
2. Kelas I yaitu anak-anak yang belajar di TPQ/TQA yang duduk di bangku kelas III (tiga) sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah;
3. Kelas II yaitu anak-anak yang belajar di TPQ/TQA yang duduk di bangku kelas IV (empat) sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah;
4. Kelas III yaitu anak-anak yang belajar di TPQ/TQA yang duduk di bangku kelas V (lima) sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah;

⁹⁶ Rekapitulasi TPQ dan TQA Kota Padang Tahun 2012

5. Kelas IV yaitu anak-anak yang belajar di TPQ/TQA yang duduk di bangku kelas VI (enam) sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah.

Table 3
Jumlah Murid dan Guru TPQ Kecamatan Padang Timur, Kecamatan Nanggalo, Dan Kecamatan Koto Tengah

Kecamatan Padang Timur				
No	Nama TPQ/TQA	Kelas	Jumlah Murid	Jumlah guru
1	Masjid Taqwa	I-IV	67 orang	4 orang
2	Masjid Raya Andalas	I-IV	70 orang	4 orang
3	Masjid Al Hidayah	I-IV	90 orang	5 orang
4	Masjid Al Amin	I-IV	110 orang	5 orang
5	Mushala Nurul Muhajirin	I-IV	34 orang	2 orang
Kecamatan Nanggalo				
No	Nama TPQ/TQA	Kelas	Jml murid	Jml guru
1	Masjid Al Mukhlisin	I-IV	121 orang	5 orang
2	Masjid Jihad Kandis	I-IV	87 orang	3 orang
3	Masjid Jabal Nur	I-IV	62 orang	3 orang
4	Masjid Al Mujahidin	I-IV	94 orang	4 orang
5	Masjid Imaduddin	I-IV	74 orang	4 orang
Kecamatan Kuranji				
No	Nama TPQ/TQA	Kelas	Jml murid	Jml guru
1	Masjid Mutathohirin	I-IV	55 orang	5 orang
2	Masjid Al Falah	I-IV	37 orang	3 orang
3	Masjid Al Jadid	I-IV	140 orang	6 orang
4	Masjid Istiqlal Kalawi	I-IV	120 orang	5 orang
5	Masjid Jamiek	I-IV	146 orang	9 orang
Kecamatan Koto Tengah				
No	Nama TPQ/TQA	Kelas	Jml murid	Jml guru
1	Masjid Ikhwan	I-IV	124 orang	5 orang
2	Masjid Al Mukhlisin	I-IV	58 orang	4 orang
3	Mushala Al Faizin	I-IV	50 orang	3 orang
4	Masjid Baiturrahman	I-IV	31 orang	1 orang
5	Mushala Baitul Hamdi	I-IV	71 orang	4 orang

Sumber data : TPQ/TQA Kecamatan Padang Timur, Nanggalo, Kuranji, Dan Koto Tengah Tahun

2014.

Mengacu kepada kurikulum TPQ/TQA Kota Padang tahun 2013, diantara mata pelajaran yang diikuti dalam pendidikan al quran ini adalah :

1. Al Quran Hadits, mata pelajaran ini hanya diikuti oleh kelas 1 (satu) sampai kelas 4 (empat) TPQ/TQA;
2. Akidah Akhlak, yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
3. Fiqih, yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
4. SKI (Sejarah Kebudayaan Islam), yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
5. Bahasa Arab, yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
6. Praktek Ibadah, diikuti oleh seluruh kelas (tamhidi dan kelas 1-4) TPQ/TQA;
7. Belajar Al Quran, diikuti oleh seluruh kelas;
8. Ilmu Tajwid, yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
9. Hafalan Juz 30, yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
10. Hafalan Hadits, yaitu bagi kelas 1-4 TPQ/TQA;
11. Hafalan Doa, yaitu diikuti oleh seluruh kelas;
12. Didikan Shubuh, diikuti oleh seluruh kelas.⁹⁷

Bagi murid Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) yang sudah kelas IV (empat) TPQ atau kelas enam SD/MI, maka diperbolehkan mengikuti ujian akhir TPQ, yang nantinya nilai ujian akhir tersebut dicantumkan dalam daftar nilai ujian nasional (daftar nilai UAS).⁹⁸ Dalam prakteknya, untuk mengikuti ujian akhir TPQ tidak selalu diikuti oleh santri kelas IV (empat) TPQ, akan tetapi juga diperbolehkan bagi mereka yang kelas III (tiga)TPQ asalkan sudah duduk dibangku kelas VI (enam) SD/MI dan memiliki kemampuan yang baik dalam membaca al quran.⁹⁹

⁹⁷ Team Kurikulum FKMD dan BKS TPQ/TQA Kota Padang, Buku Panduan Kurikulum TPQ/TQA Kota Padang, 2013, hal. 3

⁹⁸ Pasal 6 ayat (4) Perda Nomor 6 Tahun 2003

⁹⁹ Wawancara dengan Hendrizal (Guru TPQ/TQA Jihad Kandis Nanggalo), 17 Februari 2014

Bagi mereka yang dinyatakan lulus dalam ujian akhir tersebut, maka TPQ yang bersangkutan mengeluarkan sertifikat dengan ditanda tangani oleh kepala TPQ yang bersangkutan. Dimana sertifikat tersebut adalah syarat untuk melanjutkan jenjang pendidikan SMP/MTs atau satuan pendidikan yang sederajat.¹⁰⁰ Bagi yang belum lulus dalam ujian akhir TPQ, maka tetap bisa melanjutkan pendidikan ke SMP/MTs atau pendidikan sederajat, dengan syarat berjanji kembali belajar di TPQ sampai pandai membaca al quran dalam jangka waktu satu tahun. Untuk itu BKS TPQ Kecamatan mengeluarkan surat keterangan bagi yang belum lulus ujian akhir dengan menerangkan bahwa santri yang bersangkutan belum lulus ujian akhir TPQ dan berjanji tetap belajar sampai pandai membaca al quran dengan baik dan benar meskipun sudah belajar di SMP/MTs. Selanjutnya surat tersebut ikut ditanda tangani oleh orang tua dan kepala TPQ yang bersangkutan. Jika dalam jangka waktu satu tahun masih tetap tidak bisa membaca al quran, maka sekolah yang bersangkutan mengembalikan anak tersebut kepada orang tuanya.¹⁰¹ Adapun bagi mereka yang sudah kelas VI (enam) SD/MI tetapi belum bisa mengikuti ujian akhir TPQ karena belum mampu membaca al quran dengan baik dan benar, maka tetap bisa melanjutkan ke SMP/MTs asalkan terlebih dahulu mengurus surat aktif belajar di TPQ yang bersangkutan.

Meskipun Perda Nomor 6 Tahun 2003 pasal 14 ayat (3) tentang pandai baca tulis al quran telah mengatur solusi bagi anak- anak yang mengikuti pendidikan al quran tetapi belum bisa membaca al quran yaitu dengan memberikan kesempatan belajar al quran kembali di TPQ selama satu tahun,

¹⁰⁰ Pasal 7 Perda Nomor 6 Tahun 2003

¹⁰¹ Pasal 14 ayat (4) perda nomor 6 tahun 2003

masih ada TPQ yang tetap meluluskan anak-anaknya meskipun belum mampu membaca al quran dengan alasan mereka sudah kelas VI (enam) SD untuk itu tetap diberikan kepada mereka sertifikat agar bisa mengurus pendaftaran untuk masuk sekolah lanjutan baik SMP maupun MTs.¹⁰² Fenomena seperti ini tentunya suatu hal yang sangat tidak baik, tidak baik bagi TPQ maupun bagi kemampuan anak-anak membaca al quran. Dikatakan tidak baik bagi TPQ karena perbuatan tersebut akan menimbulkan image yang negatif terhadap TPQ sebagai lembaga pendidikan yang mengajarkan dan menanamkan nilai-nilai agama kepada generasi penerus bangsa. Dan juga tidak baik terhadap kemampuan anak-anak membaca al quran karena anak-anak yang semestinya belum mampu membaca al quran lalu tetap diluluskan sehingga nantinya semakin tidak pandailah anak-anak tersebut membaca al quran. Kedepanya diperlukan peningkatan sumber daya manusia didalam mengelola lembaga pendidikan quran ini yang diharapkan dapat mengimbangi semakin tingginya jumlah anak-anak yang mengaji al quran sehingga dapat dikelola dengan maksimal untuk mencapai maksud dan tujuan dibalik pendidikan al quran tersebut. disamping itu juga yang tidak kalah penting adalah penguatan pengawasan oleh pemerintah dalam hal ini adalah BKS TPQ yang berada di bawah koordinasi PEKAPONTREN Departemen Agama Kota Padang. Sudah seharusnya lembaga tersebut mengevaluasi setiap kejanggalan-kejanggalan yang menyimpang dari amanat perda nomor 6 tahun 2003.

Saat ini, bertambahnya jumlah TPQ/TQA seiring bertambah meningkatnya anak-anak SD/MI belajar al quran baik di masjid maupun mushala sejak

¹⁰² Wawancara dengan Syafrida (Guru TPQ Masjid Baiturahman Parupuk Tabing), tanggal 17 Februari 2014

diberlakukannya perda nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran semakin menguatkan bahwa norma hokum merupakan norma yang sangat kuat memberikan dorongan untuk melakukan perobahan social di masyarkat. Dalam ilmu hokum dikenal ada 4 macam norma :

- a. Norma Agama;
- b. Norma Kesusilaan;
- c. Norma Kesopanan;
- d. Norma Hukum.¹⁰³

Tiga macam norma, yaitu norma agama, kesusilaan, dan kesopanan bertujuan membina ketertiban kehidupan manusia. Namun peraturan hidup itu belum cukup memberikan jaminan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat.¹⁰⁴ Untuk itu diperlukan norma hokum yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas. Menurut Alf Ross hokum itu menimbulkan rasa wajib, rasa wajib itu timbul karena adanya hubungan antara perbuatan yuridis dan sanksinya.¹⁰⁵ Menurut Ross timbulnya hukum sebagai aturan yang bersifat wajib terdiri dari empat tahap :

- a. Tahap pertama ialah, adanya paksaan aktual. Situasi masyarakat diatur melalui paksaan. Masyarakat semacam ini disebut oleh Ross sebagai suatu sistem aktual paksaan (*an actual system of compulsion*);
- b. Tahap yang kedua dimulai, bila orang-orang mulai takut akan paksaan. Karena rasa takut ini, anggota-anggota komunitas mengembangkan suatu cara berlaku yang sesuai dengan tuntutan yang diwajibkan padanya;

¹⁰³ Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hal. 4

¹⁰⁴ *Ibid*, hal. 5

¹⁰⁵ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum.....*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010, hal. 171

- c. Tahap yang ketiga adalah situasi di mana orang-orang sudah mulai menjadi biasa dengan cara hidup yang sedemikian, dan lama kelamaan mulai memandang cara hidup itu sebagai sesuatu yang seharusnya. Maka karena terpengaruh oleh kekuasaan sugestif sosial dan kebiasaan, orang yang sudah mulai berbicara tentang sesuatu yang berlaku dan mewajibkan dalam arti yuridis (*a desinterested behaviour attitude*);
- d. Tahap yang terakhir adalah situasi hidup bersama di mana norma-norma kelakuan ditentukan oleh instansi-instansi yang berwibawa (the authoritative establishment of norms). Orang akhirnya terbiasa merasa wajib untuk mentaati apa yang diputuskan oleh pihak yang berwibawa untuk/berwenang.¹⁰⁶

2. Pendidikan Lanjutan (SMP/MTs) Tidak Menindaklanjuti Anak-Anak Yang Tidak Pandai Membaca Al Quran.

Seperti yang telah dijelaskan diatas, bagi anak-anak SD/MI yang belum lulus ujian akhir TPQ, mereka belum berhak menerima sertifikat pandai baca tulis al quran dari TPQ yang bersangkutan. Meskipun demikian peraturan daerah nomor 6 tahun 2003, memberi peluang kepada mereka yang belum mampu membaca al quran dengan tetap bisa melanjutkan sekolah ke SMP/MTs, dengan syarat berjanji belajar kembali selama satu tahun di TPQ sampai pandai membaca al quran, atau dengan menggunakan surat keterangan aktif belajar yang dikeluarkan oleh TPQ dimana anak tersebut mengikut pendidikan al quran.

¹⁰⁶ *Ibid*, hal. 172

Meskipun perda nomor 6 tahun 2003 mengamanatkan demikian, beberapa sekolah tidak mengindahkan hal tersebut. Ini terjadi karena kebijakan mengembalikan anak kepada orang tuanya diserahkan kepada sekolah masing-masing.¹⁰⁷ Kecenderungan sekolah adalah langsung membina anak-anak tersebut melalui program-program keagamaan di sekolah, seperti melalui pengembangan diri, muatan lokal al quran, taman pendidikan al quran dan pondok al quran.¹⁰⁸ Kebijakan sekolah langsung membina anak-anak yang tidak pandai baca tulis al quran memiliki dua dampak yaitu dampak positif dan dampak negative. Dari sisi positifnya adalah sekolah berupaya melanjutkan pendidikan al quran yang ada di TPQ/TQA. Karena kecenderungan anak-anak SD/MI yang sudah tamat TPQ tidak lagi belajar al quran di TPQ. Adapun sisi negatifnya sulit menentukan dan memastikan anak-anak yang dibina tersebut memang sudah pandai membaca al quran, karena :

1. Program pendidikan al quran seperti pengembangan diri, muatan lokal (muatan lokal) al quran, taman pendidikan al quran (TPA), dan pondok al quran merupakan kebijakan yang sangat bergantung kepada keinginan sekolah masing-masing.
2. Dari segi waktu, penyelenggaraanya sangat terbatas, yang berkisar hanya satu atau dua jam selama satu minggu. Seperti halnya pengembangan diri yang hanya berkisar satu atau dua jam. Itupun terkadang tidak efektif, Dikatakan tidak efektif karena pengembangan diri tersebut diserahkan

¹⁰⁷ Wawancara dengan Guru Agama SMPN 30 Padang, tanggal 22 Januari 2014

¹⁰⁸ Program Pengembangan diri hampir digelar di setiap sekolah-sekolah di kota padang , berbeda dengan muatan lokal, taman pendidikan al quran dan pondok al quran. Untuk penerapan muatan lokal al quran baru SMPN 12, SMPN 02, SMPN 25, SMPN 8 dan SMPN 01 dari 37 Smp Negeri di kota padang, sedangkan untuk taman pendidikan al quran hanya SMPN 30 yang membentuknya secara rapi dan terstruktur, dan adapun pondok al quran hanya MTsN Model yang menerapkanya dari 7 MTs yang ada di kota padang.

kepada keinginan anak, sementara jenis pengembangan diri itu sangat beragam, seperti kesenian, olahraga dan lain-lain. Kemudian faktor keterbatasan jumlah dan kemampuan guru agama di sekolah dalam pembinaanya juga sangat mempengaruhi penyelenggaraan program pendidikan al quran disekolah.

3. Kontrol Dinas Pendidikan yang lemah.

Hampir setiap tahun masing-masing TPQ menyelenggarakan ujian akhir TPQ, dan hampir setiap ujian itu pula ada anak-anak yang belum lulus ujian akhir karena belum mampu membaca al quran dengan baik. Sejauh ini belum ada sikap dan kebijakan dari dinas pendidikan terkait dengan sikap sekolah yang tidak mengembalikan anak-anak yang tidak pandai membaca al quran kepada orang tuanya, seharusnya dinas pendidikan mengevaluasi ataupun menegur sekolah yang berbuat demikian.¹⁰⁹ Karena ada di beberapa sekolah yang tidak menindak lanjuti anak-anak yang tidak pandai membaca al quran, dan tetap bisa tamat di sekolah tersebut.¹¹⁰ Dibawah ini dicantumkan jumlah siswa yang tidak lulus ujian akhir TPQ, akan tetapi mereka tidak kembali belajar di TPQ sebagaimana yang tercantum pada surat perjanjian yang telah dibuat sebelumnya dengan yang bersangkutan, BKS dan TPQ.

¹⁰⁹ Wawancara dengan wakil dprd kota padang, tanggal 11 januari 2014

¹¹⁰ Wawancara dengan salah seorang siswa smpn 13 parupuk tabing, ia memiliki 2 orang teman senior yang masuk smpn 13 tidak menggunakan sertifikat al quran, karena sikap sekolah tidak menuntutnya, akhirnya anak tersebut bisa tetap tamat/lulus disekolah tersebut. Tanggal 3 februari 2014.

Tabel 4
Jumlah santri mengikuti ujian akhir TPQ di Kecamatan Padang Timur, Kuranji, Nanggalo Dan Koto Tengah Tahun 2011-2013

Tahun	Mushala Nurul Muhajirin Kec. Padang Timur	Keterangan
2011	-	-
2012	-	-
2013	6 orang	Tidak lulus 2 (dua) orang Perempuan

Sumber Data : TPQ Mushala Nurul Muhajirin Andalas Padang Timur

Tahun	Masjid Al Falah Kec. Kuranji	Keterangan
2011	12 orang	Lulus semuanya
2012	11 orang	Tidak lulus 2 orang laki-laki
2013	9 orang	Tidak lulus 2 orang laki-laki

Sumber data : TPQ Masjid Al Falah Kuranji

Tahun	Masjid Raya Istiqlal Kec. Kuranji	Keterangan
2011	-	-
2012	-	-
2013	16 orang	1 orang laki-laki tidak lulus

Sumber Data : TPQ Masjid Raya Istiqlal Kuranji

Tahun	Masjid Jami' Pauh Kec. Kuranji	Keterangan
2011	31 orang	Lulus semuanya
2012	27 orang	1 orang laki-laki tidak lulus
2013	28 orang	2 orang laki-laki tidak lulus

Sumber Data : TPQ Masjid Jami' Pauh Kuranji

Tahun	Masjid Al Mukhlisin Kec. Koto Tengah	Keterangan
2011	-	-
2012	27 orang	3 orang tidak lulus (2 orang laki-laki dan 1 orang perempuan)
2013	25 orang	Lulus semuanya

Sumber Data : Masjid Al Mukhlisin Koto Tengah

Tahun	Mushala Al Faizin Kec. Koto Tengah	Keterangan
2011	-	-

2012	-	-
2013	18 orang	Tidak lulus 6 orang (4 laki-laki dan 2 orang perempuan)

Sumber Data : Mushala Al Faiizin Koto Tengah

Tahun	Masjid Jabal Nur Kec. Nanggalo	Keterangan
2011	18 orang	2 orang tidak lulus (1 laki-laki dan 1 perempuan)
2012	16 orang	1 orang laki-laki tidak lulus
2013	17 orang	Lulus semuanya

Sumber Data : TPQ Masjid Jabal Nur Nanggalo

Tahun	Masjid Al Mukhlisin Kec. Nanggalo	Keterangan
2011	-	-
2012	27 orang	1 orang perempuan tidak lulus
2013	32 orang	4 orang tidak lulus (2 laki-laki dan 2 perempuan)

Sumber Data : TPQ Masjid Mukhlisin Nanggalo.

Jika ditimbang antara sisi positif dan negatif kebijakan sekolah yang langsung membina anak-anak untuk pandai membaca al quran dengan tidak mengembalikannya kepada orang tuanya pada jika dihadapkan ada kondisi hari ini, kecenderungannya adalah kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang maslahat dalam rangka untuk menjaga dan meningkatkan kemampuan para siswa/i dalam membaca al quran.

3. Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 Tidak Diikuti Oleh Peraturan Pelaksanaan khusus tentang Pendidikan Al Quran.

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 tahun 2003 pasal 16, mengatur :
 “hal-hal lain yang belum cukup diatur dalam peraturan daerah ini, sepanjang mengenai pelaksanaanya akan diatur lebih lanjut dengan keputusan Kepala Daerah”. Saat ini perda nomor 6 tahun 2003 baru diikuti oleh Instruksi Wali Kota

Padang Nomor : 451.422/Binsos-III/2005⁵ tentang Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Shubuh dan Anti Togel/Narkoba Serta Berpakain Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA di Kota Padang.

Semenjak dari pembentukan perda yang sudah berlangsung relatif lama yaitu tahun 2003 sedangkan sekarang tahun 2014. Sudah sepatutnya perda baca tulis al quran ini diikuti oleh peraturan walikota atau perda-perda pendukung yang secara khusus mengatur tentang pandai baca tulis al quran. Akan tetapi sampai sekarang belum terdapat aturan khusus tersebut baik berupa peraturan kepala daerah maupun peraturan kepala daerah.

Antara hukum dan masyarakat merupakan dua hal yang selalu berinteraksi satu sama lain. Pembentukan hukum terkadang membawa perubahan dimasyarakat, sebaliknya perubahan-perubahan di masyarakat menghendaki perubahan hukum.¹¹¹ Ketika orang mulai menelaah hukum dalam hubungannya dengan perubahan masyarakat, maka asumsi yang muncul adalah perubahan dalam masyarakat dan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat ikut memberi warna kepada sektor hukum.¹¹² Dari pembentukan suatu aturan yang sudah berlangsung cukup lama tidak tertutup kemungkinan telah banyaknya terjadi pergeseran-pergeseran atau perubahan-perubahan di masyarakat yang menghendaki terbentuknya hukum baru untuk merespon kebutuhan yang ada ditengah-tengah masyarakat.

Fenomena penerapan peraturan daerah kota padang nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran sangat menarik jika dianalisis dari pendapat Satcipto Rahardjo, menurutnya penegakan hokum bukanlah semata-mata berarti

¹¹¹ Munir Fuady, *Op.Cit*, hal. 248

¹¹² *Ibid*,hal. 255

pelaksanaan perundang-undangan, walaupun kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law inforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian didalam pergaulan hidup.¹¹³

Penegakan hukum sebenarnya terletak pada factor-faktor yang mempengaruhinya, yaitu :

1. Faktor hukum itu sendiri. Dari materi hukum setidaknya ada tiga hal persoalan :
 - a. Penyimpangan dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan;
 - b. Adanya pelbagai peraturan perundang-undangan yang belum memiliki peraturan pelaksanaan , padahal dalam peraturan tersebut sudah diperintahkan demikian;
 - c. Ketidak jelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan suatu pasal.
2. Factor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran

¹¹³ Soerjono Soekanto, *Factor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012

disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik;

3. Factor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Diantara sarana atau fasilitas yang dapat menunjang tercapainya tujuan hukum itu adalah tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, dan keuangan yang cukup;
4. Factor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Berkenaan dengan masyarakat ini ada beberapa hal yang mesti dipahami :
 - a. Keragaman pemahaman di masyarakat terhadap pemaknaan hukum itu sendiri, dan masyarakat akan berbuat sesuai dengan pemaknaan dari hukum yang dia pahami tersebut. Sebagian masyarakat ada menganggap hukum itu adalah penegak hukum itu sendiri dan ada pula yang memahami hukum itu adalah tata hukum (hukum positif).
 - b. Terdapatnya keragaman kepatuhan masyarakat terhadap hukum, ada yang benar-benar patuh kepada hukum, ada yang berpura-pura dan ada pula terang-terangan melanggar hukum. Untuk itu penting ketaatan terhadap hukum tidak hanya mengetengahkan sanksi-sanksi negatif yang berwujud hukuman apabila hukum dilanggar. Perlu ada cara-cara

lain seperti cara lunak (*persuasion*) yang bertujuan masyarakat mantap dan memahami hukum. Kedua, dengan cara *pervasion*, yaitu dengan mengadakan penerangan dan penyuluhan berulang kali sehingga timbul penghargaan terhadap hukum. Dan ketiga, dengan cara yang dengan sengaja menciptakan situasi tertentu sehingga masyarakat tidak memiliki pilihan lain kecuali mematuhi hukum.

- c. Keragaman latar belakang masyarakat. Seperti pedesaan atau perkotaan hal ini memerlukan cara-cara yang tepat dan sesuai untuk menyikapi masing-masing latar belakang tersebut.
5. Factor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kebudayaan yang merupakan salah satu dari system hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Disamping budaya suatu masyarakat, pengaruh dari luar seperti modernisasi juga sangat kuat mempengaruhi masing-masing nilai tersebut. Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, adalah :
- a. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman;
 - b. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keakhlakan;
 - c. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovatisme.¹¹⁴

Menurut Achmad Roestandi penyebab terjadinya pelanggaran hukum adalah di karenakan beberapa factor :

¹¹⁴ *Ibid*,

1. Hukum itu sendiri karena keadaan (isi) hukum itu yang tidak memadai, dalam arti tidak adil, kurang pasti atau kurang sesuai dengan perkembangan masyarakat;
2. Keterbatasan sarana dan prasarana, maksudnya adalah kurangnya sarana penunjang pekerjaan dalam penegakan hukum. Seperti gedung, ruangan kantor, sarana komunikasi, dan transportasi;
3. Factor manusia, yaitu :
 - a. Para penegak hukum, yang berkaitan dengan jumlah dari penegak hukum yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk yang harus diawasi serta kualitas/mutu penegak hukum menyangkut kemampuan akademik, semangat kerja dan etika yang dimilikinya;
 - b. Kesadaran hukum masyarakat. Pelanggaran terhadap hukum hendaknya dipahami tidak hanya karena takut kepada penegak hukum dan dirasakan bukan saja merupakan kejahatan yang mengganggu ketertiban akan tetapi harus ditunjang dengan norma-norma lain baik eksternal (norma kesopanan) maupun internal (agama dan etika). Sehingga terbentuk kesadaran hukum bahwa pelanggaran hukum merupakan sebuah tindakan yang tidak sopan (social) dan merupakan dosa terhadap tuhan serta kesalahan terhadap diri sendiri.¹¹⁵

Penjelasan Satcipto Rahardjo tentang factor-faktor penegakan hukum dan Achmad Roestandi tentang penyebab-penyebab pelanggaran hukum sebagaimana diatas, maka ada beberapa hal berkenaan dengan penerapan peraturan daerah

¹¹⁵ Achmad Roestandi, Etika dan Kesadaran hukum, Tangerang, Jelajah Nusa, 2012, hal.14

nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran yaitu terjadinya kurang pastian hukum, penyebabnya :

- a. Dari segi hukum, perda nomor 6 tahun 2003 sudah diikuti oleh Instruksi Walikota Padang tentang wirid remaja, didikan shubuh, anti togel dan berpakaian muslimah. Akan tetapi perda ini tidak diikuti oleh peraturan pelaksanaan atau peraturan walikota yang secara khusus mengatur tentang pandai baca tulis al quran, dan tidak didukung oleh perda pendukung berkenaan dengan pandai baca tulis al quran. Sehingga berakibat kepada terjadinya kurang pastian hukum seperti banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada pasal-pasal tersebut. Apalagi mengingat pembentukan perda yang sudah cukup lama yaitu semenjak tahun 2003 sedangkan sekarang sudah tahun 2014, banyak hal kemudian terjadi pergeseran-pergeseran di era teknologi dan informatika ini yang membuat dan mengharuskan dibentuknya hukum baru.
- b. Factor penegak hukum, yaitu baik pihak-pihak yang membentuk hukum maupun menerapkan hukum. Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa pentingnya keteladanan yang diberikan oleh para penegak hukum. DPRD dan Pemerintah Kota sebagai badan yang memproduksi hukum sebenarnya hukum yang di produk tersebut bukan hanya untuk masyarakat, akan tetapi juga adalah untuk semuanya. Ketika suatu produk hukum diundangkan maka ia wajib ditaati oleh semua. Begitu pula perda tentang pandai baca tulis al quran, seharusnya bagi anggota DPRD dan Pejabat Pemerintah Kota yang

belum bisa membaca al quran juga harus belajar al quran meskipun tidak mesti di lembaga pendidikan al quran. Jika tidak demikian maka akan terjadi ketimpangan, dimana nantinya anak-anak tidak mendapatkan contoh atau teladan yang seharusnya ia terima. Baik disekolah, masyarakat atau di rumahnya sendiri.

- c. Factor kebudayaan. Tidak dipungkiri lagi bahwa kemajuan teknologi dan informasi berpengaruh besar terhadap masyarakat. Untuk itu Terjadinya pelanggaran hokum sejatinya pelanggaran tersebut tiidaklah berdiri sendiri akan tetapi berjaln kelindan dengan situasi ideology, politik, ekonomi, social budaya, tekhnonolgi, dan pertahanan keamanan.¹¹⁶ Untuk itu sudah semestinya perda nomor 6 tahun 2003 diikuti oleh perda-perda pendukung, artinya jika sekarang perda tersebut hanya mewajibkan pandai baca tulis al quran bagi SD/MI, maka seharusnya juga diberlakukan bagi baik SMP/MTs, maupun SMA/SMK/MA.

¹¹⁶ Achmad Roestandi, *Op.Cit*, Hal.14

C. Implikasi Pembentukan Perda Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003

Tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Terhadap Peningkatan Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar (SD) Dan Madrasah Ibtidaiyah (MI).

a. Implikasi Yuridis Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Murid SD dan MI

1. Kewajiban Pandai Baca Tulis Al Quran dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Seiring dengan perkembangan zaman, kemajuan pembangunan di Indonesia dalam segala bidang berkembang pesat pula. Tidak terkecuali pembangunan dalam hal bidang pendidikan. Hal ini merupakan upaya yang sungguh-sungguh dari rakyat untuk mencapai suatu kehidupan yang dicita-citakan, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk mencapai cita-cita bangsa dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, sangatlah diperlukan pemenuhan hak atas pendidikan yang layak bagi seluruh warga negara Indonesia. Yang dimaksud dengan pendidikan tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berbunyi, "Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara".

Hak untuk mendapatkan pendidikan adalah salah satu hak asasi manusia yang tercantum dalam BAB XA tentang Hak Asasi Manusia. Dan juga merupakan

salah satu hak dasar warga negara pada BAB XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan dalam UUD 1945 setelah amandemen Pasal 28C ayat (1) menyatakan *"Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia."* Dan Pasal 31 ayat (1) menyatakan *"Setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan."* Sedangkan Undang-undang Nomor 39 tahun 2009 pasal 12 mengatur : *"Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya, agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia."*

Indonesia sebagai Negara Hukum sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Menurut Prof.A. Mukthie Fadjar, setidaknya ada tiga ciri khas Negara hukum yaitu :

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, social, ekonomi, cultural, dan pendidikan;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;
3. Legalitas, dalam arti hukum baik formal ataupun materil.¹¹⁷

Lebih lanjut UU Nomor 39 Tahun 1999 pasal 1 ayat (1), memberi pengertian terhadap Hak Asasi Manusia yaitu seperangkat hak yang melekat pada

¹¹⁷ Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005, hal. 41

hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Menurut Lopa yang dimaksud dengan Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang melekat pada manusia, yang tanpa dengannya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia.¹¹⁸

Persoalan tentang pendidikan selain diatur dalam Undang-undang juga diatur didalam peraturan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota. Diantara kabupaten/kota yang mengatur tentang pendidikan al quran yaitu Kota Padang melalui pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran Bagi Peserta Didik SD dan MI. Semenjak perda tersebut diundangkan pada tanggal 18 desember 2003, sejumlah penilainpun bermunculan kepermukaan, ada yang pro dan ada pula yang kontra. Pihak yang pro menyambut baik dari pembentukan perda tersebut dengan mengatakan : perda baca tulis al quran merupakan pendidikan, penanaman atau pembentukan dasar keimanan (aqidah). Baca tulis al quran adalah ibadah, pelaksanaan ibadah merupakan tanggung jawab orang tua, guru dan pemerintah. Pemerintah memiliki andil besar dalam mendidik, karena pendidikan merupakan hak rakyat yang harus dipenuhi.¹¹⁹ Yang kontra mengatakan perda kota padang tentang pandai baca tulis al quran bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu UU Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003 serta melanggar hak asasi manusia (HAM), karena dapat menghalangi seseorang untuk mendapatkan pendidikan.¹²⁰ Pasal 7

¹¹⁸ Tim Nasional Dosen Pendidikan Kewarganegaraan, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Bandung, Alfabeta, 2010, hal. 144

¹¹⁹ <http://www.republika.co.id>, diakses tanggal 27 April 2014

¹²⁰ <http://padangkini.com>, diakses tanggal 26 April 2014

Perda Nomor 6/2003 berbunyi: "Setiap peserta didik Lembaga Pendidikan Al-Quran yang dinyatakan lulus diberikan sertifikat yang dikeluarkan dan ditandatangani oleh Pimpinan Lembaga Al-Quran yang bersangkutan dan berlaku sebagai persyaratan untuk memasuki jenjang pendidikan SMP dan MTs atau satuan pendidikan yang sederajat". Kemudian juga Pasal 14 ayat (3) berbunyi : "bagi peserta didik tamatan SD dan MI yang belum pandai baca tulis Al-Quran dan ingin melanjutkan pendidikan di SMP atau MT dapat diterima menjadi calon peserta didik baru SMP atau MTs dengan syarat yang bersangkutan dan orang/ tua peserta didiknya berjanji dan menyatakan kesanggupan untuk dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun berikutnya akan belajar dengan sungguh-sungguh sehingga memperoleh Sertifikat Pandai Baca Tulis Al-Quran dan Lembaga Pendidikan Al-Quran yang telah terakreditasi". Ayat (4) apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat (3) ternyata peserta didik tersebut tidak bisa dan/ atau tidak memperoleh Sertifikat Pandai Baca Tulis Al-Quran dapat dikeluarkan dari sekolah yang bersangkutan setelah terlebih dahulu diberikan teguran tertulis sebanyak 3 (tiga) kali oleh Kepala SMP atau MTs yang bersangkutan."

Direktoral Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Departemen Hukum dan HAM melalui situsnya memasukkan Perda Kota Padang No. 6/2003 tentang Pandai Baca tulis Al-Quran bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah bersama Perda No. 6/2003 tentang Wajib Baca Al-Quran ke dalam "Peraturan Daerah yang Dipermasalahkan" bersama 92 perda lainnya seluruh Indonesia yang bernuansa syariat Islam.¹²¹

¹²¹ <http://www.tempo.co>, diakses tanggal 27 April 2014

Menurut Bambang Sutrisno (Mantan Kepala Dinas Kota Padang), Perda Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tidaklah menghalangi seseorang untuk mendapatkan pendidikan meskipun diwajibkan punya sertifikat, siswa Sekolah Dasar yang belum memiliki sertifikat dari Lembaga Pendidikan Al-Quran tak bisa digugurkan masuk SMP, yang dijadikan patokan dalam penerimaan siswa baru itu tetap nilai Ujian Nasional, jadi kalau belum punya sertifikat tidak membuat siswa ditolak masuk ke SMP,” Ia menegaskan tidak ada siswa SD yang tidak bisa masuk SMP karena tidak punya sertifikat baca tulis Al-Quran. Bagi siswa yang belum punya sertifikat MDA dan TPA nanti di sekolahnya siswa tersebut diberi kesempatan 1 tahun untuk memperoleh sertifikat tersebut.¹²² Dan sampai tahun ini yaitu 2014 belum ada berita terkait dengan sekolah SMP/MTs di kota padang mengeluarkan anak-anaknya dari sekolah karena tidak pandai membaca al quran.

Komisi IV (Pendidikan, Sosial dan Keagamaan) DPRD Kota Padang, Pun Ardi mengatakan Perda Nomor 6 Tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran adalah wujud implementasi dari pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “ Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaanya itu”. Jika ada yang mengatakan perda tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, perlu ditanyakan kepadanya peraturan yang lebih tinggi mana yang bertentangan dengan perda tersebut. Tidaklah orang-orang yang berdalih mengatakan perda pandai baca tulis al quran bertentangan dengan undang-undang atau melanggar HAM melainkan hanyalah segelintir orang dan itupun pastilah memiliki kepentingan tertentu.¹²³

¹²² <http://www.tempo.co>, diakses tanggal 27 April 2014

¹²³ Wawancara dengan Pun Ardi, tanggal 27 April 2014

Dari penjelasan diatas nyatalah bahwa Perda Nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukannya yaitu untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan baca tulis al quran guna membentuk pribadimuslim/muslimah yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT,¹²⁴ sejalan dengan UUD 1945 maupun UU nomor 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional. Bahkan keduanya memperkuat keberadaan perda pandai baca tulis al quran sebagaimana terdapat dalam Pasal 28 C 29 ayat (3) UUD 1945 dan pasal 3 UU Nomor 20 tahun 2003 : “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 Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

2. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan Baca Tulis Al Quran.

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas bahwa pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah. Pendidikan sebagai salah satu yang diotonomikan dan dituangkan dalam bentuk peraturan daerah di kota padang nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran, maka untuk mensukseskan penyelenggaraan pendidikan al quran di kota padang, pihak pemerintah kota menempuh beberapa langkah :

¹²⁴ Pasal 2 Perda Nomor 6 Tahun 2003

- a. Memberikan insentif kepada masing-masing guru TPQ/TQA Kota Padang.

Pasal 9 Perda nomor 6 tahun 2003, mengatur : “Pembiayaan untuk pelaksanaan pembelajaran pandai baca tulis al quran bersumber dari anggaran pendapatan dan Belanja daerah kota padang, masyarakat dan/atau bantuan dari berbagai pihak lain yang tidak mengikat.

Menurut Kabag Kesra Pemko Padang Al Amin mengatakan, dana insentif guru TPA dan MDA diberikan pertahun mencapai Rp. 5,3 milyar lebih. Dibagi menjadi dua semester penyerahannya, yaitu periode Januari - Juni dan Juli - Desember. Adapun rinciannya, bagi 2.800 guru TPA/TQA jumlah dana dialokasikan sebesar Rp. 2 milyar lebih sedangkan untuk guru MDA sebesar Rp. 648 juta per semester. Di semester kedua 2013 pihak pemko mengucurkan dana insentif sebesar Rp. 2, 664 milyar yang dibagikan kepada 3.700 orang guru TPQ/TQA dan guru MDA yang tersebar di 11 kecamatan.¹²⁵

Adapun jumlah yang diterima oleh masing-masing guru-guru TPQ/TQA adalah : tahun 2004 Rp. 50.000 (lima puluh ribu rupiah) perbulan, tahun 2006 Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah) perbulan dan pada tahun 2013 Rp. 125.000 (seratus dua puluh lima ribu rupiah) perbulan.¹²⁶

Pemberian insentif ini tidak lain adalah suatu bentuk motifasi yang diberikan oleh pihak pemerintah kota padang untuk guru-guru TPQ/TQA Kota Padang dalam upaya untuk membentuk generasi yang cerdas baik spiritual maupun akhlak. Meskipun diakui oleh wakil DPRD Kota Padang bahwa jumlah

¹²⁵ <http://padangmedia.com>, diakses tanggal 28 April 2014

¹²⁶ Wawancara dengan Guru TPQ/TQA Masjid Al Hidayah Kec. Padang Timur, Kel. Andalas, tanggal 28 April 2014

insentif yang terima oleh guru-guru TPQ/TQA kota padang belum layak.¹²⁷ Dikatakan belum layak adalah karena antara jumlah insentif yang diterima dibanding dengan beban kerja guru-guru TPQ/TQA tidaklah sebanding. Kemudian tidak semua dari guru-guru TPQ/TQA yang mendapatkan insentif, umumnya yang mendapat insentif adalah guru-guru lama.¹²⁸

b. Dana hibah dalam rangka penyelenggaraan Pendidikan Baca Tulis Al Quran.

Selain dari insentif yang bersifat materil, pemko padang juga mengupayakan memberikan insentif yang bersifat non materil,¹²⁹ berupa penganggaran dana hibah yang diberikan kepada penyelenggara pendidikan baca tulis al quran untuk mengadakan pelatihan guna mengupgrade kemampuan guru-guru TPQ/TQA dalam mendidik generasi penerus bangsa. Untuk kegiatan pelatihan tersebut dilakukan 1 (satu) kali setahun, yang dikoordinir oleh BKS masing-masing Kecamatan.

Insentif nonmateril merupakan tuntutan psikologis seseorang karena hampir seluruh orang mendapatkan kepuasan setelah mendapatkan perhatian dari orang lain. Dengan demikian pemberian insentif nonmateril yang proposional sesuai dengan kebutuhan perlu diupayakan guna meningkatkan motivasi kerja. Dharma mengatakan bahwa "umpan balik motivasi hendaknya membuat seseorang merasa senang atas hasil kerjanya dan mendorong orang itu untuk bersungguhsungguh untuk bekerja lebih baik lagi". Benard dalam Sutaryadi mengatakan bahwa "salah satu faktor yang mempengaruhi motivasi kerja adalah

¹²⁷ Wawancara dengan Budiman (Wakil DPRD Kota Padang), tanggal 27 April 2014

¹²⁸ <http://padangekspres.co.id>, diakses tanggal 27 April 2014

¹²⁹ Insentif nonmateril yang dimaksud adalah penempatan, pemberian komposisi, pendidikan atau pelatihan, mutasi dan promosi

pemberian insentif nonmateril pribadi berupa tanda kehormatan, prestise dan power.¹³⁰

Pemberian insentif oleh pihak pemko baik berupa material maupun non materil kepada guru-guru TPQ/TQA Kota padang dinilai belum layak. Dan tentunya pemberian insentif ini sangat berpengaruh terhadap motivasi kerja dari masing-masing guru tersebut. Motivasi guru dapat dilihat dari tanggung jawab, kedisiplinan, semangat dan keuletanya.

c. Penegakan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pemalsuan Sertifikat

Pasal 12 perda nomor 6 tahun 2003 berbunyi : bagi siapa yang sengaja melakukan pemalsuan sertifikat baca tulis al quran sebagaimana dimaksud dalam peraturan daerah diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (*lima juta rupiah*).

Meskipun demikian, pasal ini dalam kenyataanya tidaklah sesuai dengan yang diamanatkan oleh perda tersebut, setidaknya penyebabnya ada beberapa factor :

- a. Peranan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sangat lemah. Sesuai ketentuan pasal 13 ayat (2) perda nomor 6 tahun 2003 menyebutkan PPNS berwenang menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan pemalsuan sertifikat. Sesuai amanat pasal tersebut PPNS tidak hanya berwenang menerima laporan terkait tindak pidana pemalsuan sertifikat akan tetapi PPNS harus aktif mencari dan

meneliti kasus tersebut. Sampai hari ini belum ada satupun kasus yang terangkat berkenaan dengan pemalsuan sertifikat.¹³¹

- b. Masyarakat dalam hal ini sekolah tidak melaporkan tindak pidana berkenaan dengan pemalsuan sertifikat. Seperti terjadi disalah satu SMPN kota padang kedapatan anak-anak yang mendaftar masuk ke SMP tersebut memalsukan sertifikat pandai baca tulis al quran, itupun tidak diberi teguran/sanksi terhadap anak tersebut.¹³²

Tindakan memalsukan sertifikat pandai baca tulis al quran walaupun dari segi hokum termasuk kepada jenis pelanggaran akan tetapi dari segi akhlak jelas merupakan sikap yang tidak terpuji bagi seorang pelajar, disamping itu ada dua hal yang sangat berbahaya jika ini tetap berlanjut, yaitu :

4. Dengan pemalsuan sertifikat tersebut anak-anak terlindungi tidak pandai membaca al quran. Apalagi di tambah dengan kurang jelian pihak sekolah memeriksa keaslian dari sertifikat tersebut;
5. Anak-anak akan terlatih untuk berbuat menipu. Dampaknya adalah banyak kemudian anak-anak yang mudah berbuat menipu tidak hanya disekolah, masyarakat akan tetapi juga di keluarganya yaitu ayah dan ibunya

b. Implikasi Non Yuridis Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran.

1. Pendidikan Al Quran di TPQ Tidak (Taman Pendidikan Quran) Tidak Berkelanjutan.

Beberapa penjelasan diatas telah menggambarkan semenjak peraturan daerah nomor 6 tahun 2003 mewajibkan murid-murid Sekolah Dasar (SD) dan

¹³¹ Wawancara dengan Guru TPQ Masjid Nurul Ikhlas Andalas, tanggal 30 Januari 2014

¹³² Wawancara dengan Guru Agama SMPN 22 Padang, tanggal 11 Februari 2014

Madrasah Ibtidaiyah (MI), maka bersamaan dengan itu meningkatnya jumlah TPQ dan anak-anak mengikuti pendidikan al quran. Sesuai ketentuan pasal 4 ayat (1) : “ setiap murid Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) yang akan menamatkan pendidikannya di TPQ, maka wajib baginya pandai baca tulis al quran”. Selain itu santri wajib menuntaskan segala bentuk kewajiban belajarnya di TPQ, seperti ujian mata pelajaran, ujian praktek ibadah, dan hafalan quran yang dibuktikan dengan penerimaan sertifikat pandaibaca tulis al quran. Hanya saja setelah mereka menyelesaikan pendidikan al quran di TPQ dan melanjutkan pendidikanya ke SMP/MTs, mereka tidak lagi melanjutkan pendidikan al quran ke tingkat selanjutnya yaitu TQA, meskipun masing-masing masjid/mushala sudah membentuk lembaga pendidikan al quran lanjutan yaitu TQA tapi diikuti kebanyakan oleh anak-anak yang sudah tamat dari TPQ kecuali sangat sedikit.¹³³ sehingga yang sering terjadi adalah kemampuan anak-anak membaca al quran cenderung menurun dan hanya bertahan ketika belajar al di TPQ.

Table 5
Kemampuan Membaca Al Quran Murid SMPT/MTs
Kota Padang Tahun 2013

No	SMPN/MTs Kota Padang	Kemampuan Membaca Al Quran			Jumlah Murid	Jumlah Guru Agama
		Lancar	Terbata- bata	Tidak Pandai Membaca Al Quran		
1	SMPN 01	80 %	20 %	-	546	4
2	SMPN 05	70 %	20 %	10 %	803	3
3	SMPN 08	80 %	20 %	-	604	4
4	SMPN 12	80 %	20 %	-	727	4
5	SMPN 22	75 %	25 %	-	753	3
6	SMPN 25	70 %	30 %	-	750	2
7	SMPN 29	70 %	15 %	15 %	735	3

¹³³ Wawancara dengan Guru TPQ Jabal Nur Nanggalo, tanggal 11 Februari 2014

8	SMPN 31	65 %	35 %	-	769	3
9	SMP PERTIWI SITEBA	60 %	20 %	20 %	160	1
10	SMP KARTIKA 1-7	70 %	20 %	10 %	237	2
11	MTsN MODEL	90 %	10 %	-	1367	6 (QH)

Sumber Data : Hasil Survey Ke SMP/MTs Kota Padang Tanggal 3- 26 Februari 2014.

Untuk kemampuan menulis symbol-simbol atau ayat-ayat al quran, anak-anak yang tamat dari TPQ kemudian melanjutkan sekolahnya ke SMP/MTs cenderung tidak mengalami perobahan (penurunan), yang sering berubah adalah kemampuan membaca al quran dan melemahnya hafalan al quran anak-anak tersebut. Dan bahkan ada diantara anak-anak yang tamat dari TPQ tersebut ketika sudah di SMK/SMA tidak pandai lagi membaca al quran.¹³⁴ Karena memang al quran itu bersifat *kiramah*, artinya ketika ia tidak dibiasakan membacanya maka akan sangat sulit lagi untuk memulainya.¹³⁵ Disinilah semakin tampak bahwa ketika kewajiban al quran dituangkan dalam bentuk aturan berupa perda, maka dia memiliki daya dorong yang kuat untuk dipatuhi oleh masyarakat. Akan tetapi ketika tidak diatur dalam bentuk norma hokum maka kecenderungan kepatuhannya sangat rendah.

¹³⁴ Wawancara dengan Kepala MDA Baitul Muttaqin (Guru SMA Muhammadiyah Padang), Tanggal 14 Februari 2014

¹³⁵ Wawancara dengan Razali (Guru Al Quran Hadits MTsN Model Padang), tanggal 11 Februari 2014

2. Beragamnya Pencantuman Sertifikat Pandai Baca Tulis Al Quran

Sebagai Syarat Melanjutkan Pendidikan ke SMP/MTs.

Table 6
Keragaman Pencantuman Sertifikat Baca Tulis Al Quran SMPN/MTs
Kota Padang

No	SMPN/MTs Kota Padang	Persyaratan Penerimaan Masuk SMP/MTs
1	SMPN 01	Tidak Wajib sertifikat
2	SMPN 05	Tidak Wajib sertifikat
3	SMPN 08	Wajib sertifikat
4	SMPN 12	Wajib sertifikat
5	SMPN 22	Tidak Wajib sertifikat
6	SMPN 25	Wajib sertifikat
7	SMPN 29	Tidak Wajib sertifikat
8	SMPN 31	Tidak Wajib sertifikat
9	SMP PERTIWI PADANG	Tidak Wajib sertifikat
10	SMP KARTIKA 1-7 PADANG	Wajib sertifikat
11	MTsN MODEL PADANG	Wajib sertifikat

Sumber Data : Hasil Survey di SMPN/MTsN Kota Padang Tahun 2013

Hampir disetiap sekolah terjadi keberagaman terhadap pencantuman sertifikat membaca al quran sebagai syarat untuk melanjutkan pendidikan lanjutan baik ke SMP/MTs, maupun pendidikan sederajat baik yang mewajibkan ataupun tidak dengan tetap bisa diterima di SMP/MTs tanpa harus menggunakan sertifikat. Pasal 7 Perda Nomor 6 tahun 2003, mengatur : “Setiap peserta didik lembaga pendidikan al quran yang dinyatakan lulus diberikan sertifikat yang dikeluarkan dan ditanda tangani oleh pimpinan lembaga pendidikan al quran yang bersangkutan dan berlaku sebagai persyaratan untuk memasuki jenjang pendidikan SMP dan MTs atau satuan pendidikan yang sederajat”.

Keragaman terkait pencantuman sertifikat pandai baca tulis al quran sebagai syarat untuk melanjutkan pendidikan ini terjadi karena 3 (tiga) faktor :

1. Faktor rendahnya kepercayaan sekolah lanjutan (SMP/MTs) terhadap TPQ/TQA. Pihak sekolah terkadang mendapatkan temuan ketika anak-anak SD/MI yang sudah mendapatkan sertifikat membaca al quran, ternyata belum mampu membaca al quran. Oleh karenanya sekolah tidak menjadikan sertifikat sebagai jaminan anak-anak pandai membaca al quran.¹³⁶
2. Faktor pencapaian target sekolah. Sepeti SMPN1 Kota Padang tidak menjadikan sertifikat baca tulis al quran sebagai syarat untuk pendaftaran masuk ke SMPN 1 karena yang menjadi target sekolah adalah sains. Maka penentuan untuk masuk ke SMPN 1 melalui tes yang berkenaan dengan sains.¹³⁷
3. Faktor Kebutuhan sekolah. Diantaranya adalah sekolah butuh merekrut anak-anak untuk belajar di sekolahnya, sehingga sertifikat pandai baca tulis al quran tidak menjadi suatu hal yang utama.¹³⁸

Bagaimanapun alasan pihak sekolah tidak memberlakukan sertifikat pandai baca tulis al quran sebagai syarat untuk melanjutkan pendidikanya ke SMP/MTs atau pendidikan yang sederajat sebenarnya tidak harus menafikan pencantuman itu sebagaimana yang telah diatur didalam pasal pasal 7 perda nomor 6 tahun 2003, karena memang tidak ada pengecualian pencantuman tersebut bagi alasan-alasan diatas. Yang ada itu adalah bagi mereka yang sudah mengikuti pendidikan TPQ jika masih belum mampu membaca al quran maka tetap dapat melanjutkan pendidikannya tanpa menggunakan sertifikat dengan

¹³⁶ Wawancara dengan Guru Agama SMPN 5 Kota Padang

¹³⁷ Wawancara dengan Guru Agama SMPN 1 Kota Padang

¹³⁸ Wawancara dengan Kepala Sekolah Pertiwi Siteba Padang

syarat membuat perjanjian belajar kembali membaca al quran dalam tenggat waktu satu tahun.

2. Semaraknya Kegiatan-Kegiatan Keagamaan.

Kota Padang termasuk kota yang terbanyak mengatur sisi keagamaan kehidupan masyarakatnya yang dituangkan dalam bentuk baik peraturan kepala daerah maupun instruksi walikota. Diantaranya adalah instruksi wali kota padang nomor 451.422/Binsos-III/2005 tentang pelaksanaan wirid remaja, didikan shubuh dan anti togel/narkoba serta berpakaian muslim/muslimah bagi murid/siswa/i SD/MI/, SMP/MTs dan, SLTA/SMK/MA di kota padang. Rincian program-program keagamaan diatas akan diuraikan sebagaimana dibawah ini :

a. Wirid Remaja

Kegiatan wirid remaja diikuti oleh seluruh siswa SMP/MTS, SMK/SMA/MA yang beragama Islam yaitu pada minggu I dan III setiap kamis malam pukul 19.30.¹³⁹ mengenai hari dan waktu pelaksanaanya tidak terlalu kaku, karena beberapa masjid/mushala di kota padang justru ada yang mengadakanya setiap minggu dan ada pula yang sesuai dengan waktu sebagaimana yang telah diatur di dalam instruksi tersebut.

Mengenai waktu pelaksanaannya beberapa masjid/mushala lebih banyak mengadakan kegiatan wirid remaja pada sabtu malam (malam minggu) dengan tujuan untuk mencegah timbulnya perilaku negatif remajadan menjaga waktunya supaya tidak sia-sia pada malam minggu tersebut.

¹³⁹ Instruksi pertama wali kota padang nomor 451.422/binsos-III/2005

b. Didikan shubuh

Kegiatan didikan shubuh diwajibkan bagi seluruh murid SD/MI yang beragama Islam dimulai dari kelas I (satu) sampai kelas VI (enam) TPQ di masjid/mushala tempat domisilinya masing-masing. Sedang orang tua dianjurkan untuk mendampingi anak-anaknya pada kegiatan DDS (didikan shubuh).¹⁴⁰ Hampir setiap anak-anak yang mengikuti pendidikan al di TPQ/TQA, mereka mengikuti kegiatan didikan shubuh tersebut pada minggu pagi. Hanya saja sampai hari ini sangat sedikit orang tua yang mau mendampingi anak-anaknya dalam kegiatan tersebut, bahkan boleh dikatakan tidak ada, yang banyak justru adalah orang tua hanya mengantarkan anak-anaknya ke masjid sebelum atau sesudah sholat shubuh kemudian langsung kembali lagi kerumah dan tidak ikut bersama-sama dengan anak-anaknya untuk bersama-sama dimasjid.

c. Anti togel/narkoba

Murid SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA wajib mengkampanyekan anti judi, togel, narkoba dan minuman keras serta penyakit masyarakat lainnya.¹⁴¹ Kiranya dengan melibatkan para pelajar untuk memberantas penyakit-penyakit masyarakat ini setidaknya harapan adalah terminalisasinya angka-angka penyakit masyarakat di kota padang, selain juga untuk menjaga masa depan mereka sebagai seorang pelajar harapan agama, bangsa dan Negara.

¹⁴⁰ Instruksi kedua wali kota padang nomor 451.422/binsos-III/2005

¹⁴¹ Instruksi kesebelas wali kota padang nomor 451.422/binsos-III/2005

d. Berpakaian muslim/muslimah

Sesuai dengan Instruksi kesepuluh wali kota padang nomor 451.422/binsos-III/2005, mengatur Bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTs, dan SLTA/SMK/MA se-kota padang wajib berpakaian muslim/muslimah bagi yang beragama Islam dan bagi yang non muslim dianjurkan menyesuaikan (memakai baju kurung bagi perempuan, dan memakai celana panjang bagi laki-laki). Instruksi ini sebenarnya telah menjawab kekhawatiran non muslim dan pihak-pihak yang menuding instruksi walikota padang tersebut adalah suatu bentuk diskriminasi.¹⁴² Berkaitan dengan tuduhan adanya pemaksaan beberapa oknum guru kepada siswi non muslim untuk memakai jilbab, kiranya perlu tuduhan tersebut disikapi dengan arif dan perlu pemberian pemahaman yang benar terkhusus kepada guru-guru sekolah kota padang, jika benar tuduhan itu adanya. Karena instruksi tersebut hanya mewajibkan bagi siswa/I muslim, adapun non muslim hanya bersifat anjuran saja.

Jika dicermati lebih dalam sebenarnya keempat program keagamaan diatas tidak lebih dari sebutah upaya pemerintah dalam pembentukan moral anak-anak kota padang, yang sebelumnya telah didahului oleh pembentukan perda nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran, alasanya :

Pertama, kegiatan wirid remaja setidaknya melatih anak-anak untuk sholat berjamaah di masjid, yang hari-hari sebelumnya anak-anak sulit ke masjid baik karena kurangnya dorongan dan contoh dari keluarganya maupun karena padatnya kegiatan-kegiatan di seklah seperti les dan penyelesaian tugas-tugas sekolah

¹⁴² <http://nathanelmu.com>, diakses tanggal 20 November 2013

lainya. Selain itu, wirid remaja juga melatih anak-anak untuk berkomunikasi yang baik dengan teman sebaya, maupun yang lebih besar darinya. Karena wirid remaja di satu masjid/mushala tidak hanya diikuti oleh remaja dari sekolah tertentu. Kemudian wirid remaja adalah peluang untuk anak-anak untuk mendalami ilmu-ilmu agama, dengan bekal ilmu agama itu diharapkan para remaja di kota padang memiliki akhlaqul karimah;

Kedua, berbusana muslimah merupakan suatu langkah awal pembiasaan bagi anak-anak untuk terlatih menutup aurat;

Ketiga, pengikutsertaan para pelajar untuk mengkampanyekan anti togel narkoba adalah suatu bentuk keterlibatan secara tidak langsung para remaja ikut beramar ma'ruf nahi munkar sebagaimana diperintahkan didalam al quran;

Keempat, didikan shubuh melatih anak-anak sedini mungkin untuk mampu bangun lebih awal, sholat berjamaah dan peluang mendalami ilmu-ilmu agama melalui nasihat-nasihat atau bimbingan guru-gurunya.

Pengamalan nilai-nilai al quran dan kepribadian muslim inilah yang belum tercapai di dalam perda nomor 6 tahun 2003 tersebut, sebagaimana terdapat pada pasal 2 dan pasal 3 yaitu : "maksud pandai baca tulis al quran adalah meningkatnya kemampuan dan keterampilan baca tulis al quran guna membentuk pribadi muslim/muslimah yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT dan dapat mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini tidak bermaksud mengatakan pembentukan perda baca tulis al quran merupakan suatu bentuk kegagalan, karena secara simbolis baik perda maupun instruksi wali kota yang telah dibentuk sudah tercapai. Sekarang sudah banyak anak-anak disamping sholat berjamaah di masjid mereka juga telah banyak mengikuti berbagai program-

program keagamaan seperti pendidikan al quran di TPQ, didikan shubuh, pesantren ramadhan, menghafal al quran, dan wirid remaja. Bahkan kegiatan-kegiatan keagamaan tersebut syiar di kota padang.

Bersamaan dengan itu kitapun tidak bisa menutup mata terhadap sejumlah fakta-fakta yang ada didepan mata tentang kemorosotan moral remaja kota padang, sebagaimana diberitakan Minangkabu News maraknya perilaku menyimpang remaja khususnya kaum pelajar sudah sangat akut contohnya di Pantai Padang perbuatan asusila di payung ceper hingga aksi balapan liar yang membahayakan nyawa dirinya dan orang lain. Ada yang tanpa malu bermesraan kemudian di-up load di facebook, bermesraan di tempat umum. Bukan laki-laki, remaja perempuan mulai terbius dalam perubahan perilaku. Moral remaja semakin terdegradasi. Tidak perlu jauh ke masalah tindakan criminal, soal pacaran saja banyak pelajar baik siswa maupun siswi mengaku telah sampai melakukan hubungan badan.¹⁴³

Pemberitaan haluan 23 maret 2013 dalam sebuah razia Satpol PP didapatkan dua orang pelajar SMP menjadi PSK yang pada akhirnya harus dikeluarkan dari sekolah.¹⁴⁴ Dalam pantauan Komisi IV DPRD Padang pada pelaksanaan hari terakhir UN tingkat SLTP di SMP 17, SMP 6 dan SMP 33 Padang, Kamis tanggal 26 April 2013. Didapatkan tiga siswa orang siswanya tidak mengikuti UN, pemantauan dipimpin Ketua Komisi Muharlion, dari tiga siswa SMP yang gagal ikut UN itu, dua orang di antaranya berasal dari SMP 17 dan satu orang dari SMP 6. Kepala SMP 17, Fauzi Thalib mengatakan, dari 240 siswa yang terdaftar sebagai peserta UN, hanya diikuti sebanyak 238 siswa saja.

¹⁴³ <http://minangkabaunews.com>, diakses tanggal 24 Desember 2013

¹⁴⁴ <http://harianhaluan.com>, diakses tanggal 24 Desember 2013

“Dua orang tidak ikut UN. Satu karena dipindahkan oleh orangtuanya ke Jakarta untuk dijauhkan dari pacarnya dan satu lagi akan menikah,” ujarnya. Sementara itu, di SMP 6, dari 144 peserta yang terdaftar, hanya 142 siswa saja yang ikut UN. Menurut Kepala SMP 6, Setrial, satu siswa tidak hadir karena malu datang ke sekolah setelah kecelakaan. Sementara satu lagi, dikabarkan sudah menikah. Menurut pengakuan beberapa siswa yang sempat dikonfirmasi, siswa yang dikabarkan nikah tersebut, sudah hamil duluan.¹⁴⁵ Selain itu perilaku yang sangat keji diawal tahun 2014 ini adalah perilaku sodomi yang dilakukan oleh pelajar SMP Kota Padang di Kawasan Kampus UNAND.¹⁴⁶

Adapun kaitanya dengan pandai baca tulis al quran, inilah yang perlu diperbaiki kedepan. Bahwa pengaturan pandai baca tulis al quran melalui peraturan daerah tidak cukup diatur dengan satu perda yang hanya mewajibkan belajar al quran pada usia dini. Apalagi seiring dengan perkembangan zaman serta kemajuan teknologi dan informasi banyak kemudian perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran yang terjadi di masyarakat. Kemudian penting juga dipahami bahwa pendidikan al quran tidak hanya cukup di TPQ mestilah ia berkelanjutan. Apalagi tujuan dari pembentukan perda tahun 2003 adalah agar anak-anak dalam usia dini yaitu SD/MI pandai baca tulis al quran dengan baik dan benar, serta terbentuk pribadi beraqidah kuat, berakhlak mulia, dan mengamalkan nilai-nilai al quran tersebut.

Didalam pendidikan al quran itu terdapat 4 (empat) bentuk interaksi dengan al quran, yaitu tilawah, tadabbur, menghafal dan mengamalkannya.¹⁴⁷

¹⁴⁵ <http://hariansinggalang.co.id>, diakses tanggal 28 Desember 2013

¹⁴⁶ <http://posmetropadang.com>, diakses tanggal 28 Desember 2013

¹⁴⁷ Achmad Satori dkk, *Menjadi Hamba Rabbani*, Jakarta, Pustaka Ikadi, 2004, hal, 52

1. Tilawah, tilawah adalah membaca al quran dengan bacaan yang menjelaskan huruf-hurufnya dan berhati-hati dalam melaksanakan bacaanya, agar lebih mudah memahami makna yang terkandung didalamnya.¹⁴⁸ Setelah tilawah maka dilanjutkan dengan tahsinuttilawah. Tahsinuttilawah yaitu suatu upaya memperbaiki dan membaguskan bacaan al quran.¹⁴⁹ Untuk mencapai bacaan al quran secara baik dan benar, seseorang wajib mempelajari ilmu tajwid.¹⁵⁰ Selain itu seseorang harus memiliki guru yang secara langsung membimbingnya mempelajari dan melafazhkan setiap huruf yang ada di dalam al quran.¹⁵¹ Pentingnya tahsinuttilawah ini adalah karena :
 - a. Membuat bacaan al quran menjadi baik dan benar;
 - b. Memudahkan pembaca dan orang lain yang mendengarnya menghayati al quran;
 - c. Meraih pahala dari sisi Allah SWT;
 - d. Dapat mengajarkannya kepada orang lain;
 - e. Mengangkat kualitas seseorang.¹⁵²
2. Tadabbur, artinya penelaahan universal yang bisa mengantarkan kepada pemahaman optimal dari maksud suatu perkataan;
3. Menghafalnya dan
4. Mengamalkanya.

¹⁴⁸ Ahmad Annurim, *Panduan Tahsin Tilawah Al Quran....*, Tangerang, Yayasan Bintang Sejahtera, 2009, hal.3

¹⁴⁹ *Ibid*,

¹⁵⁰ Otong Surasman, *Jadikanlah Al Quran Teman Hidupmu*, Jakarta, Perum Percetakan Negara Republic Indonesia, 2004, hal. 96

¹⁵¹ Wawancara dengan M. Ridho Nur (Sekretaris Komisi Fatwa MUI Kota Padang), tanggal 7 januari 2014

¹⁵² Ahmad Annurim, *Op. Cit*, hal. 4

Tahsiinuttilawah dan tadabbur adalah proses yang harus dilalui untuk memudahkan menghafal al quran, begitu pula mengamalkan al quran, mestilah terlebih dahulu membiasakan bacaan al qurannya, memiliki kemampuan mentadaburinya dan memiliki hafalan.

Menurut Irfan Supandi, al quran akan memberikan hidayah kepada siapapun yang berusaha mencarinya. Ia akan menyinari kehidupan seseorang dengan cahaya ilahi. Dimanapun ia berada, sekecil apapun aktifitasnya pastilah akan memberikan manfaat yang besar kepadanya. Akan tetapi ada orang membaca al quran sedangkan mereka tidak mendapatkan manfaat, bahkan petunjuk dalam kesehariaanya. Dengan kata lain al quran tidak memberi bekas pada dirinya dan lingkungannya, penyebabnya adalah :

- a. tidak memahami syarat-syarat mendapatkan manfaat dari al quran;
- b. tidak menerapkan adab-adab membaca dan berinteraksi dengan al quran;
- c. mengabaikan upaya meningkatkan jenjang dari sekedar bisa membaca ke memahami kandungannya;
- d. memahami al quran sebatas teori dan tidak mempunyai niat untuk mengamalkannya;
- e. kurangnya minat menghafal al quran.

A. Digalakkanya Gerakan Menghafal Al Quran.

Kegiatan-kegiatan menghafal al quran di kota padang dihidupkan melalui :

- a. Perombaan-perlombaan Juz Amma. Perlombaan ini merupakan satu bentuk program tahunan yang diselenggarakan di kota padang. Seperti penyelenggaraan perlombaan juz amma. Terakhir di kota padang perlombaan hafalan quran di gelar pada tanggal 13-17 mei 2013, di

pelataran parkir masjid nurul iman. Menurut Sekrtaris Daerah Kota Padang Syafril Basir, perlombaan membaca juz amma yang diadakan secara kontiniu setiap tahunnya bertujuan untuk mengevaluasi anak-anak didik di tingkat SD/MI, sejauh mana dia dapat menguasai dan menghafal ayat-ayat al quran serta membaca, melafalkan ayat-ayat al quran dengan tepat dan benar.¹⁵³ Disampingkan itu juga digiatkan menghafal asmaul husna yaitu Sembilan puluh Sembilan nama-nama Allah yang baik sebagaimana juga telah tercantum di dalam al quran.

- b. Selain itu kegiatan menghafal al quran dihidupkan dalam kegiatan pesantren ramadhan yang diselenggarakan 1 (satu) kali setahun selama satu bulan yaitu khusus dibulan ramadhan. Pesantren ramadhan selanjutnya diatur dengan instruksi wali kota padang yang mewajibkan setiap murid SD/MI, SMP/MTs, SMK/SMA/MA, mengikutinya selama satu bulan di masjid/mushala terdekat/tempat domisili.

Untuk memotifasi lahirnya para hafizh al quran dikalangan baik anak-anak, maupun remaja Diakhir tahun 2013 pihak pemerintah kota padang mencoba mencanangkan program hafalan al quran diantaranya :

- a. Murid SD/MI yang hafal al quran 3 (tiga) juz bebas memilih sekolah lanjutan yang diinginkanya tanpa tes;
- b. Murid SMP/MTs yang hafal al quran 5 (lima) juz bebas memilih SMA/SMK/MA yang dikehendakinya tanpa tes;

¹⁵³ <http://kla.or.id>, diakses tanggal 25 Februari 2014

- c. Murid SMA/SMK/MA yang hafal al quran 7 (tujuh) juz bebas memilih perguruan tinggi yang diinginkannya tanpa tes. Seperti IAIN, UNP dan UNAND.¹⁵⁴

Dengan telah dibentuknya perda nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran maka idealnya beriringan dengan itu dibentuk lembaga-lembaga khusus hafalan quran. Karena jika hidupkan melalui perlombaan-perlombaan atau kegiatan pesantren ramadhan maka waktunya bersifat terbatas dan minim pembinaan. Sehingga yang kerap terjadi adalah selesai perlomabaan atau selesai pesantren ramadhan maka selesai pulalah hafalannya. Kemudian yang mengikuti kegiatan tersebut sudah dapat dipastikan orangnya. Maka disatu sisi perlombaan itu penting akan tetapi jauh lebih penting adalah perlunya dibentuk lembaga khusus pembinaan hafalan al quran sehingga sangat mudah nantinya mengevaluasi dan merawat kemampuan hafalanya.

¹⁵⁴ <http://www.padang.go.id>, diakses tanggal 25 Februari 2014

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penerapan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran bagi Murid Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) belum sesuai dengan aturan perda tersebut karena belum menyentuh secara substansi dari maksud dan tujuan dari pembentukannya;
2. Pembentukan peraturan daerah kota padang Nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran berimplikasi terhadap *pertama*, peningkatan keterampilan keagamaan didalam membaca dan menuis al quran bagi murid SD dan MI yang merupakan hak dasarnya (HAM) untuk mengembangkan potensi dirinya sebagaimana telah diatur didalam pasal 28 UUD 1945 tentang pendidikan. *Kedua*, semaraknya kegiatan-kegiatan keagamaan yang cenderung bersifat simbolis.

B. Saran

1. Disarankan kepada Pemerintah Kota Padang untuk mengikuti Pembentukan Perda Nomor 6 Tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran dengan peraturan pelaksana dan atau perda pendukung yang mengatur secara khusus tentang pandai baca tulis al quran;
2. Disarankan kepada pemerintah Kota Padang baik DPRD, Pemko, dan masyarakat untuk melakukan pengawasan terkait pelaksanaan peraturan daerah nomor 6 tahun 2003 tentang pandai baca tulis al quran.

3. Disarankan kepada Pemerintah Kota Padang untuk mengupayakan penganggaran dana yang maksimal untuk penyelenggaraan pendidikan pandai baca tulis al quran.

DAFTAR PUSTAKA

A.Buku

- Al Barry, M.D.J. dan A.T, Syofyan Hadi., *Kamus Ilmiah Kontemporer*, Bandung, Pustaka Setia, 2000.
- Annuri, Ahmad, *Panduan Tashsin Tilawah Al Quran & Pembahasan Ilmu Tajwid*, Tangerang, Yayasan Bintang Sejahtera, 2009.
- Azhari, Muhammad Tahir, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara madinah dan masa kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003.
- Atmaja, I Dewa Gede, *Hukum Konstitusi : Problema Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010.
- Bungin, Burhan, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemakaian Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Badan Kerja Sama BKS TPQ/TQA Kota Padang, Akreditasi TPQ/TQA Kota Padang tahun 2013.
- Fuady, Munir, *Teori-teori Besar (grand theory) Dalam Hukum*, Jakarta, Kencana, 2013.
- Fadjar, A. Mukthie Ali, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005.
- Hamka, *Dari Hati Ke Hati Tentang Agama, Sosial-Budaya dan Politik*, Jakarta, Pustaka Panjimas, 2005.

- Hamidi, Jazim dan Mutik, Kemilau, *Legislatif Drafting*, Seri Naskah Akademik Pembentukan Perda, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Handoyo, Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Jakarta, 2007.
- Husaini, Adian, *Rajam Dalam Arus Budaya Syahwat.*, Jakarta, Pustaka Kautsar, 2001.
- , *Pancasila Bukan Untuk Menindas Hak Konstitusional Umat Islam*, Jakarta, Gema Insani, 2009.
- Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008.
- Ismail, Achmad Satori, dkk, *Menjadi Hamba Rabbani...*, Jakarta : Ikatan Da'i Indonesia, 2008.
- Martosoewigno, Sri Sumantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010.
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010

Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, liberty, yogyakarta, 1996.

Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas hukum UII, Yogyakarta

-----, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.

Nurlinda, Ida, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009.

Praja, Juhaya S., *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung, Pustaka Setia, 2011.

Qardhawiy, Yusuf, *Fiqih Negara*, Jakarta : Rabbani Press, 1999.

Roestandi Achmad, *Etika dan Kesadaran Hukum..*, Tangerang, Jelajah Nusa, 2012.

Ranggawidjaja, Rosjidi. H. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, 1998.

Rasidin, Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2010.

Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, 1998.

Syihab, Habib Rizieq, *Wawasan Kebangsaan Menuju NKRI Bersyariah*, Jakarta, Islam Press, 2013

Syamsuddin, Aziz, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.

Soekanto Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum, Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

- , *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo persada, 2012.
- Surasman, Otong, *Jadikanlah Al Quran Sebagai Teman Hidup*, Jakarta, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, 2004.
- Supandi, Irfan, *Agar Al Quran Tak Sia-sia*, Solo, Tinta Medina, 2013.
- Surakhmat, Winarno, *Dasar dan Teknik Research*, CV Tarsito Bandung, 1998.
- Syafri, Ulil Amri, *Pendidikan Karakter Berbasis Al Quran*, Jakarta : Rajawali Pers, 2012.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2008.
- Soemantri, Sri *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Alumni, Bandung. 1997.
- Sutiyoso, Bambang, *Metode Penemuan Hukum...*, Yogyakarta, UII Press, 2006.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2013.
- Tim Prima Pena, *Kamus besar Bahasa Indonesia*, Gitamedia Press. 2001.
- Tim FKMD dan BKS TPQ/TQA Kota Padang, *Kurikulum MDA/MDW, TPQ/TQA Kota Padang tahun 2013*.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik...*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011.
- Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

B.Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 06 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tuli Al quran.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 07 tahun 2005 tentang Pandai Baca Tulis Al Quran.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 03 tahun 2007 tentang Pendidikan Al Quran.

Instruksi Walikota Padang Nomor 451.422/Binsos-III/2005, tentang Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Shubuh Dan Anti Togel/Narkoba. Serta Berpakaian Muslim/Muslimah Bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/SMK/MA di kota padang.

C.Internet

<http://www.minangkabaunews.com>.

<http://bahasa.kemdiknas.go.id>

<http://www.republika.co.id>.

<http://minangkabaunews.com>.

<http://harianhaluan.com>.

<http://hariansinggalang.co.id>.

<http://posmetropadang.com>.

<http://kla.or.id>

<http://www.harianhaluan.com>.

<http://www.padang.go.id>

<http://id.wikipedia.org>



PEMERINTAH KOTA PADANG

PERATURAN DAERAH KOTA PADANG

NOMOR 06 TAHUN 2003

TENTANG

PANDAI BACA TULIS AL-QUR'AN
BAGI PESERTA DIDIK SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTA PADANG,

- Menimbang :
- a. bahwa Pendidikan Nasional bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab;
 - b. bahwa dalam rangka mewujudkan manusia yang beriman, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan visi dan misi Kota Padang perlu diadakan usaha peningkatan pendidikan baca tulis Al-Qur'an bagi umat Islam sedini mungkin;
 - c. bahwa salah satu upaya yang cukup efektif untuk mewujudkan yang dimaksud huruf b adalah mengupayakan agar semua peserta didik murid Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang beragama Islam pandai baca tulis Al-Qur'an;
 - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b dan c perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.
- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 20);
 2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
 3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
 4. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301);
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1980 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3164);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3176);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3412);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3413);
9. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70);
10. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 128 Tahun 1982 dan Nomor 44 A Tahun 1982 tentang Usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Huruf Al-Qur'an Bagi Umat Islam Dalam Rangka Peningkatan Penghayatan dan Pengamalan Al-Qur'an dalam Kehidupan Sehari-hari;
11. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah;
12. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk-bentuk Produk Hukum Daerah;
13. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, dan Daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per Bidang dari Departemen/LPND;
14. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 7 Tahun 2000 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Padang Tahun 2001-2005;
15. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kota Padang Tahun 2001-2005;
16. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis (RENSTRA) Pemerintah Kota Padang.

Dengan Persetujuan
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PADANG

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH KOTA PADANG TENTANG PANDAI BACA TULIS AL-QUR'AN BAGI PESERTA DIDIK SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Padang.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Padang.
3. Kepala Daerah adalah Walikota Padang.
4. Dinas Pendidikan adalah Dinas Pendidikan Kota Padang.

5. Kantor Departemen Agama adalah Kantor Departemen Agama Kota Padang.
6. Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah, yang dapat disingkat SD dan MI adalah bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan enam tahun termasuk bentuk satuan pendidikan dasar lain yang sederajat di Kota Padang.
7. Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah yang dapat disingkat SMP dan MTs adalah bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan tiga tahun setelah program pendidikan enam tahun termasuk bentuk satuan pendidikan dasar lain yang sederajat di Kota Padang.
8. Lembaga Pendidikan Al-Qur'an adalah Lembaga yang menyelenggarakan pendidikan baca tulis Al-Qur'an seperti MDA, TPA Masjid/ Mushalla serta lembaga kursus lainnya di Kota Padang.
9. Kepala Sekolah adalah Kepala SD, MI, SMP dan MTs termasuk kepala satuan pendidikan dasar lain yang sederajat di Kota Padang.
10. Pimpinan Lembaga Pendidikan Al-Qur'an adalah pimpinan lembaga yang menyelenggarakan pendidikan baca tulis Al-Qur'an.
11. Guru / tenaga pengajar adalah guru pendidikan agama Islam pada SD dan/atau guru Bidang Studi Ilmu-ilmu Keislaman MI dan guru/ tenaga pengajar lembaga pendidikan Al-Qur'an di Kota Padang.
12. Peserta didik adalah anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan potensi diri melalui proses pembelajaran yang tersedia pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan tertentu.
13. Peserta didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah yang dapat disingkat peserta didik SD dan MI adalah peserta didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah atau peserta didik satuan pendidikan dasar lain yang sederajat.
14. Pandai baca Al-Qur'an adalah kemampuan peserta didik untuk membaca huruf dan ayat-ayat Al-Qur'an dengan fasih dan lancar sesuai dengan kaidah-kaidah ilmu Tajwid dasar.
15. Pandai tulis Al-Qur'an adalah kemampuan peserta didik untuk menuliskan lambang huruf-huruf dan/atau ayat-ayat Al-Qur'an sesuai dengan kaidah-kaidah Khat (penulisan) Naskhi sebagaimana yang dipakai dalam penulisan mushaf Al-Qur'an standar Indonesia.
16. Pandai baca tulis Al-Qur'an adalah kemampuan peserta didik untuk membaca dan menuliskan lambang huruf-huruf dan/atau ayat-ayat Al-Qur'an, dengan martabat (tingkat) bacaan murattal dasar secara fasih dan lancar (tepat dan benar serta tidak mengeja dalam mengucapkan huruf-huruf dan/atau ayat-ayat Al-Qur'an) sesuai dengan kaidah-kaidah ilmu Tajwid dasar dan/atau kaidah-kaidah dasar Khat (penulisan) Naskhi yang benar sebagaimana yang dipakai dalam penulisan mushaf Al-Qur'an standar Indonesia.

BAB II MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 2

Maksud pandai baca tulis Al-Qur'an bagi peserta didik SD dan MI adalah meningkatnya kemampuan dan keterampilan baca tulis Al-Qur'an guna membentuk pribadi muslim/muslimah yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT.

Pasal 3

Tujuan pandai baca tulis huruf Al-Qur'an bagi peserta didik SD dan MI adalah untuk merwujudkan peserta didik SD dan MI yang mampu membaca dan menulis Al-Qur'an dengan baik dan benar, dan mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari.

BAB III KEWAJIBAN PANDAI BACA TULIS AL-QUR'AN

Pasal 4

- (1) Setiap peserta didik SD dan MI yang menamatkan jenjang pendidikannya wajib pandai baca tulis Al-Qur'an dengan baik dan benar

(2) Untuk memenuhi maksud tersebut dalam ayat (1) kepada setiap :

- a. SD dan MI diwajibkan menambah jam pelajaran pendidikan agama Islam/ bidang studi ilmu keislaman yang dipergunakan khusus untuk pembelajaran baca tulis Al- Qur'an sekurang-kurangnya 2 (dua) jam pelajaran dalam seminggu.
- b. Peserta didik SD dan MI diwajibkan mengikuti pendidikan baca tulis Al – Qur'an pada Lembaga Pendidikan Al- Qur'an yang telah terakreditasi oleh Kantor Departemen Agama yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

BAB IV PENYELENGGARAAN KEGIATAN BACA TULIS AL-QUR'AN

Pasal 5

Penyelenggaraan pembelajaran baca tulis Al-Qur'an sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) harus mengikuti ketentuan sebagai berikut :

1. Melaksanakan Silabus Pembelajaran Baca Tulis Al Qur'an dengan menggunakan salah satu/lebih metode pembelajaran baca tulis Al-Qur'an.
2. Guru / tenaga pengajar yang melaksanakan kegiatan pembelajaran baca tulis Al-Qur'an di SD dan MI serta di Lembaga Pendidikan Al-Qur'an adalah guru bidang studi Pendidikan Agama Islam/Ilmu-ilmu Keislaman atau guru/ tenaga pengajar lain yang memiliki kualifikasi khusus untuk itu.
3. Syarat dan kualifikasi guru/ tenaga pengajar sebagaimana dimaksud pada angka 2 diusulkan oleh Kantor Departemen Agama yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.
4. Penyelenggaraan pembelajaran baca tulis Al-Qur'an harus dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai.

Pasal 6

- (1) Tanggung jawab penyelenggaraan proses pembelajaran baca tulis Al-Qur'an di setiap SD dan MI serta di Lembaga Pendidikan Al-Qur'an berada pada Kepala Sekolah dan Pimpinan Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang bersangkutan, sedangkan tanggung jawab pembinaan dilaksanakan secara hierarkhis oleh Dinas Pendidikan dan Kantor Departemen Agama sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
- (2) Penilaian atas pandai baca tulis Al-Qur'an dititik beratkan pada kemampuan membaca dan menuliskan lambang huruf-huruf dan ayat-ayat Al-Qur'an dengan baik dan benar sesuai dengan kaidah ilmu Tajwid dan Khat Al-Qur'an.
- (3) Penyelenggaraan ujian akhir pembelajaran baca tulis Al-Qur'an dilaksanakan oleh SD dan MI serta oleh Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang bersangkutan sesuai dengan petunjuk/pedoman penyelenggaraan evaluasi yang dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan dan Kantor Departemen Agama sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
- (4) Nilai ujian akhir pembelajaran baca tulis Al-Qur'an bagi peserta didik SD dan MI dicantumkan dalam Daftar Nilai Ujian Akhir Sekolah (Daftar Nilai UAS).

Pasal 7

Setiap peserta didik Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang dinyatakan lulus diberikan sertifikat yang dikeluarkan dan ditanda tangani oleh Pimpinan Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang bersangkutan dan berlaku sebagai persyaratan untuk memasuki jenjang pendidikan SMP dan MTs atau satuan pendidikan yang sederajat.

BAB V PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 8

- (1) Peran serta masyarakat dalam pendidikan baca tulis Al-Qur'an meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan baca tulis Al-Qur'an.
- (2) Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan baca tulis Al-Qur'an.
- (3) Ketentuan mengenai peran serta masyarakat sebagai mana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah.

BAB VI PEMBIAYAAN

Pasal 9

Pembiayaan untuk pelaksanaan pembelajaran pandai baca tulis Al-Qur'an bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang, masyarakat dan/atau bantuan dari berbagai pihak lain yang tidak mengikat.

Pasal 10

Pengelolaan biaya pembelajaran baca tulis Al-Qur'an dilaksanakan dengan menganut prinsip transparansi dan akuntabilitas

BAB VII SANKSI

Pasal 11

- (1) Bagi Kepala Sekolah dan Pimpinan Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang tidak melaksanakan ketentuan Pasal 4 ayat (2) dapat dikenakan sanksi sebagai berikut :
 - a. Bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan sanksi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
 - b. Bagi non Pegawai Negeri Sipil diberikan teguran tertulis oleh Dinas Pendidikan dan/atau Kantor Departemen Agama.
- (2) Bagi non Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang tidak mengindahkan teguran tertulis dimaksud sampai 3 (tiga) kali maka izin operasional Sekolah/ Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang bersangkutan dapat dibekukan.

BAB VIII KETENTUAN PIDANA

Pasal 12

- (1) Bagi siapa yang sengaja melakukan pemalsuan Sertifikat Baca Tulis Al-Qur'an sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah Pelanggaran.

BAB IX PENYIDIKAN

Pasal 13

- (1) Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah berwenang melakukan penyidikan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud Pasal 12.
- (2) Wewenang PPNS sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana yang terjadi agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
 - b. meneliti, mencari, mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang terjadi;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana yang terjadi;
 - d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana yang terjadi;
 - e. melakukan penggeladahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
 - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana yang terjadi;
 - g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/ atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud huruf e;
 - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana yang terjadi;
 - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - j. menghentikan penyidikan;
 - k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana yang terjadi menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) PPNS sebagaimana dimaksud ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana.

BAB X KETENTUAN PENGECUALIAN

Pasal 14

- (1) Kewajiban pandai baca tulis Al-Qur'an sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini hanya berlaku bagi peserta didik SD dan MI yang beragama Islam.
- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak berlaku bagi peserta didik Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB).
- (3) Bagi peserta didik tamatan SD dan MI yang belum pandai baca tulis Al-Qur'an dan ingin melanjutkan pendidikan di SMP atau MTs dapat diterima menjadi calon peserta didik baru SMP atau MTs dengan syarat yang bersangkutan dan orangtua/wali peserta didiknya berjanji dan menyatakan kesanggupannya untuk dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun berikutnya akan belajar dengan sungguh-sungguh sehingga memperoleh Sertifikat Pandai Baca Tulis Al-Qur'an dari Lembaga Pendidikan Al-Qur'an yang telah terakreditasi.
- (4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat (3) ternyata peserta didik tersebut tidak bisa dan/ atau tidak memperoleh Sertifikat Pandai Baca Tulis Al-Qur'an dapat dikeluarkan dari sekolah yang bersangkutan setelah terlebih dahulu diberikan teguran tertulis sebanyak 3 (tiga) kali oleh Kepala SMP atau MTs yang bersangkutan.

- (5) Bagi peserta didik tamatan SD dan MI dari luar Kota Padang yang telah mampu baca tulis Al-Qur'an dan mempunyai Sertifikat Pandai Baca Tulis Al-Qur'an yang dikeluarkan oleh SD/MI atau Lembaga Pendidikan Al-Qur'an resmi lainnya di daerah yang bersangkutan yang ingin melanjutkan pendidikan SMP atau MTs di Kota Padang dapat diterima menjadi calon peserta didik baru.

BAB XI KETENTUAN PERALIHAN DAN PENUTUP

Pasal 15

Sertifikat Pandai Baca Tulis Al-Qur'an yang dikeluarkan oleh SD atau MI serta Lembaga Pendidikan Al-Qur'an sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dapat diakui sebagai persyaratan untuk memasuki SMP atau MTs.

Pasal 16

Hal-hal lain yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 17

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku efektif 2 (dua) tahun sejak tanggal ditetapkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Padang

Ditetapkan di Padang
pada tanggal 18 Desember 2003

Pj. WALIKOTA PADANG



[Handwritten signature]

ZAINAL BAKAR

Diundangkan di Padang
pada tanggal 18 Desember 2003

SEKRETARIS DAERAH KOTA PADANG

[Handwritten signature]
Drs. MUCHLIS SANI

Pembina Tk. I Nip. 410003886

0002869



KEMENTERIAN AGAMA KOTA PADANG
BEKERJA SAMA DENGAN
BADAN KERJASAMA TPA-TPSA KOTA PADANG



IJAZAH

TAMAN PENDIDIKAN AL QUR'AN (TPA)
TAHUN PELAJARAN 2009 - 2010

Yang bertanda tangan di bawah ini Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Padang dan
Ketua Badan Kerjasama TPA-TPSA Kota Padang, menerangkan bahwa :

ARIEF RAHMAN

21 September 1999

lahir pada tanggal :

di

Bukittinggi

anak dari

Dr. Hermansyah

telah

LULUS

dalam mengikuti Ujian Akhir Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA) dari tanggal 17 - 19 Mei 2010
pada Taman Pendidikan Al-Qur'an :

Masjid/Mushalla : **Murus Ikhlas** Terakreditasi : **TYPE. C**

dengan Nomor : **C 9 / 02 / TPA - TYPE. C / 576 / 2007**

Kelurahan : **Andalas**

Kecamatan : **Padang Timur** Kota Padang

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Padang nomor :
kd.03.09/6/BA.00/632/2010 tanggal 27 April 2010, sehingga yang bersangkutan berhak
memperoleh Ijazah dan dinyatakan telah pandai Baca Tulis Al-Qur'an sesuai dengan Peraturan
Daerah (PERDA) Kota Padang Nomor : 06 Tahun 2003 Tentang Wajib Pandai Baca Tulis Al-
Qur'an bagi anak didik tamatan SD/MI

Pemegang Ijazah ini terakhir tercatat sebagai santri pada

TPA Masjid / Mushalla : **Murus Ikhlas** dengan

Nomor Induk : **086**

Padang, 6 Rajab 1431 H / 19 Juni 2010 M

Ketua BKS TPA/TPSA
Kota Padang



M. Rifki, M.Ag



Kepala Kantor Kementerian Agama
Kota Padang



Dr. H. Syamsul Bahri, MM
NIP. 19570412 1985031003

**TAMAN PENDIDIKAN AL-QUR'AN DAN TA'LIMUL QUR'AN LILAUSAT
(TPQ-TQA) MASJID AL-HIDAYAH
Jln.Nuri RT 01 / 01 Kel. Andalas Kec. Padang Timur Kode Pos 25127**

Nomor : 76 / TPQ-TQA/ MA-1 / 2014
Lampiran : 1 (Satu) Berkas
Perihal : Tugas Survei / Penelitian

Kepada Yth

Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas

Di

Padang

Sehubungan surat saudara Nomor : 418 / UN. 16/PP. S2/ 2013,
Tanggal 4 September 2013 perihal tersebut, Bersama ini kami sampaikan
bahwa Mahasiswa yang bernama di bawah:

Nama : Romi Saputra
No. BP : 1220112020
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah selesai melaksanakan tugas survey / penelitian di TPQ-TAQ
Masjid Al-Hidayah RT 01 / 01 Kel. Andalas Kec. Padang Timur, untuk
melengkapi Tesis yang berjudul **"Implikasi Peraturan Daerah Nomor :
6 Tahun 2013 Tentang Pandai Baca Al-Qur'an Terhadap
Peningkatan Pandai Baca Al-qur'an Bagi Peserta Didik Sekolah
Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah Di Kota Padang"**

Demikianlah surat Penelitian ini kami keluarkan dengan
sebenarnya, kami ucapkan terima kasih

Padang, 24 April 2014

Kepala TPQ-TQA Al-Hidayah



Syafrianto, S.Th I

TPQ/ TQA MASJID AL-MUKHLISHIN

Sekretariat : Jl. Enggang III, Komplek Permata Putih Parupuk Tabing Padang

HP : 082283637538

SURAT PERNYATAAN
No: 01/MM/TPQ-TQA/2014

Saya yang bertanda tangan di bawah ini Kepala TPQ/TQA Masjid Al-Mukhlishin menyatakan bahwa mahasiswa yang namanya tercantum berikut ini:

Nama : Romi Saputra

No.BP : 1220112020

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah selesai melaksanakan tugas survey/ penelitian di TPQ/ TQA Masjid Al-Mukhlishin sehubungan dengan penyusunan tesis tentang **"IMPLIKASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2003 TENTANG PANDAI BACA AL-QUR'AN TERHADAP PENINGKATAN PANDAI BACA AL-QUR'AN BAGI PESERTA DIDIK SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH DI KOTA PADANG"**.

Demikianlah yang dapat saya sampaikan agar dapat dipergunakan seperlunya.

Kepala TPQ/TQA

Masjid Al-Mukhlishin



Muhammad Hanapi, S.Th.I

**TAMAN PENDIDIKAN AL-QUR'AN (TPQ)
TA'LIMUL QUR'AN LIL AWLAD (TQA)
MASJID JIHAD KANDIS NANGGALO PADANG**

Alamat : Masjid Jihad Kandis No. 3 Kel. Kampung Olo Kec. Nanggalo Padang

Nomor : 004/TPQ-TQA/MJKN/Pdg/IV/2014

Padang, 21 April 2014

Jenis : -
: Tugas Penelitian

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Hukum Program Pascasarjana
Universitas Andalas Padang
Di
Padang

Assalaamu'alaikum Wr. Wb.

Berdasarkan surat penelitian No. 020/UN.16/PP.S2/2014 tanggal 16 Januari 2014 perihal tersebut di atas, bersama ini kami sampaikan bahwa Mahasiswa yang tersebut di bawah ini :

Nama : ROMI SAPUTRA

No. Bp : 1220112020

Program Studi : Ilmu Hukum

Benar dan telah selesai melakukan penelitian di TPQ-TQA Masjid Jihad Kandis Kelurahan Kampung Olo Kecamatan Nanggalo Padang, sehubungan dengan penyusunan Tesis tentang **"Implikasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Terhadap Peningkatan Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah di Kota Padang"**

Demikianlah surat keterangan penelitian ini kami buat, kiranya dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Kepala TPQ-TQA
Masjid Jihad Kandis

Hendrihazal, S. HI, S. Pd. I