

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Secara umum, kebijakan publik adalah upaya pemerintah melaksanakan fungsinya dalam bentuk keputusan. Secara khususnya, kebijakan publik merupakan bagian dari hasil proses politik yang dilaksanakan oleh pemerintahan, yang didalamnya terdapat langkah-langkah yang dilaksanakan oleh birokrasi. Dalam praktek implementasi kebijakan, diperlukan beberapa tahapan agar menghasilkan *output* dengan baik. Implementasi bukanlah proses yang instan, yang dimana sesuai dengan prosedur kebijakan merupakan proses kegiatan yang rumit karena didalamnya terlibat berbagai kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.<sup>1</sup>

Proses implementasi kebijakan ini penting dikarenakan setiap kebijakan yang ditetapkan akan memiliki dampak. Pelaksanaan kebijakan apabila dilaksanakan dengan tepat sasaran maka akan mampu memberikan solusi atas persoalan dengan baik. Semakin kompleks permasalahan kebijakan yang muncul maka akan semakin mendalam analisis yang digunakan. Oleh karena itu semakin diperlukannya teori yang tepat bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dan justru merugikan kepentingan orang banyak. Bentuk dari kebijakan adalah peraturan daerah. Peraturan daerah adalah bentuk dari peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah daerah guna mengatur hajat hidup orang banyak. Contoh kebijakan daerah yang mengatur hidup orang banyak adalah

---

<sup>1</sup> Siti Marwiyah. 2022. *Buku Ajar Kebijakan Publik Administrasi, Perumusan, Implementasi, Pelaksanaan, Analisis Dan Evaluasi Kebijakan Publik* (Jember: C.V Mitra Ilmu)

Peraturan Daerah (Perda) tentang baca tulis Alquran. Pemerintah daerah membentuk Perda di bidang keagamaan dengan latar belakang untuk mendukung pelaksanaan kompetensi-kompetensi pendidikan Agama Islam pada jenjang sekolah dasar, menengah, dan lanjutan. Peraturan daerah baca tulis Alquran di sekolah juga mengajarkan kemampuan mengamalkan ajaran Islam dan keterampilan dalam beragama. Menurut Marwan Saridjo, adapun alasan lahirnya Perda baca tulis Alquran adalah karena kemampuan baca tulis Alquran siswa yang rendah, sehingga menjadi penyebab pelaksanaan pendidikan Islam dan penciptaan nilai Islami berkurang.<sup>2</sup>

Perda baca tulis Alquran adalah Perda Syariah yang lahir dari efek program desentralisasi besar-besaran pasca jatuhnya rezim Orde Baru yang dilakukan oleh pemerintah pada tahun 1998. Dengan adanya program tersebut memberikan ruang bagi pemerintahan lokal untuk mengatur dan mengeluarkan peraturan lokal yang bertujuan untuk kemajuan suatu daerah. Adapun hakikat dari Perda Syariah menurut Dani Muhtada adalah setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh aparatur daerah baik secara langsung maupun tidak langsung, terkait ataupun dianggap terkait dengan nilai hukum maupun norma keislaman. Menurut Dani terdapat tujuh kategori Perda Syariah di Indonesia. Pertama, perda yang terkait dengan moralitas. Seperti tentang larangan minuman keras, prostitusi, atau perjudian. Kedua, perda kebijakan zakat infaq dan shadaqah. Ketiga, perda pendidikan islam. Seperti madrasah diniyah dan baca tulis Alquran. Keempat, perda ekonomi islam. Seperti Baitul Mal wat Tamwil (BMT) serta Bank Perkreditan Rakyat Syariah

---

<sup>2</sup> Mukti Ali. 2010. "Dampak Perda No.9 Tahun 2007 Tentang Baca Tulis Al-Qur'an Di SMK Negeri Kabupaten Pasaman Barat Provinsi Sumatera Barat.." *Pendidikan Agama Islam*. Semarang: IAIN Walisongo.hlm 6. Diakses 22 September 2024.

(BPRS). Kelima, perda keimanan muslim, yang mengatur larangan sekte muslim yang sesat. Keenam, perda busana muslim termasuk di dalamnya penggunaan jilbab bagi perempuan. Ketujuh, perda syariah kategori lain seperti perda masjid agung, pelayanan haji dan penyambutan Ramadhan.<sup>3</sup>

Perda baca tulis Alquran asalnya adalah Perda Nomor 48 Tahun 2002, kemudian Perda tersebut terus mengalami revisi hingga akhirnya Perda tersebut telah sah dan berlaku hingga saat ini dikenal dengan Perda Nomor 9 Tahun 2007 tentang baca tulis alquran bagi para siswa. Menurut Perda di atas, dalam pasal 5 ayat 1 yang berbunyi “ Setiap murid SD, siswa menengah pertama (SLTP), dan siswa menengah atas (SLTA) yang akan menamatkan jenjang pendidikan wajib baca tulis Alquran dengan baik dan benar yang disertakan dengan surat keterangan pandai Baca tulis Alquran.”<sup>4</sup> Yang dimaksud dengan baik dan benar lebih lanjut dijelaskan dalam pasal 5 ayat 1 yaitu: 1) Murid SD lancar membaca dengan mengenal tajwid; 2) Murid SLTP lancar membaca Alquran dengan mengenal ilmu tajwid dan irama dasar; 3) Murid SLTA pandai dan fasih membaca Alquran dengan ilmu tajwid dan mempunyai irama/seni yang baik sesuai dengan fitrahnya.<sup>5</sup>

Perda baca tulis Alquran di atas merupakan turunan dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Alquran. Adapun sasaran utama dari target Perda tersebut adalah siswa yang berperan sebagai subjek dalam pelaksanaan Perda tersebut. Dalam peraturan daerah

<sup>3</sup> Dani Muhtada, ‘Perda Syariah Di Indonesia : Penyebaran, Problem, Dan Tantangannya’. 2014. hlm 2.

<sup>4</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor : 9 Tahun 2007 tentang Baca Tulis Alquran.2007

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 6.

pembiayaan untuk kebijakan baca tulis Alquran adalah sepenuhnya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), orang tua/wali murid, masyarakat serta bantuan lainnya yang tidak menyalahi aturan.<sup>6</sup> Selanjutnya dalam bab tiga tentang penyelenggaraan pendidikan Alquran dalam pasal 5 ayat 2 berbunyi “Penyelenggaraan pendidikan alquran oleh pemerintah daerah dan masyarakat dilakukan untuk semua jurusan dan tingkat pendidikan.”<sup>7</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dalam pasal 1, Pendidikan adalah bentuk kegiatan yang terencana untuk mewujudkan lingkungan belajar dan proses pembelajaran dengan tujuan peserta didik secara aktif mengembangkan kemampuan dirinya agar memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.<sup>8</sup> Pendidikan merupakan pilar terpenting dalam pembangunan masyarakat yang berkualitas, ilmiah, moral dan spiritual. Dalam konteks pendidikan di Indonesia, pendidikan agama tidak hanya memberikan sebuah pengetahuan tetapi juga berperan penting dalam pembentukan karakter peserta didik.

Pasaman Barat dapat disebut sebagai miniatur Indonesia dalam skala kabupaten, karena terdiri dari etnis yang paling heterogen di Sumatera Barat yaitu etnis Minangkabau, Mandailing dan Jawa. ketiga etnis tersebut mayoritas beragama islam, namun memiliki karakteristik budaya dan pendekatan keagamaan yang berbeda. Masyarakat Minang dikenal dengan prinsip *adaik basandi syarak*

---

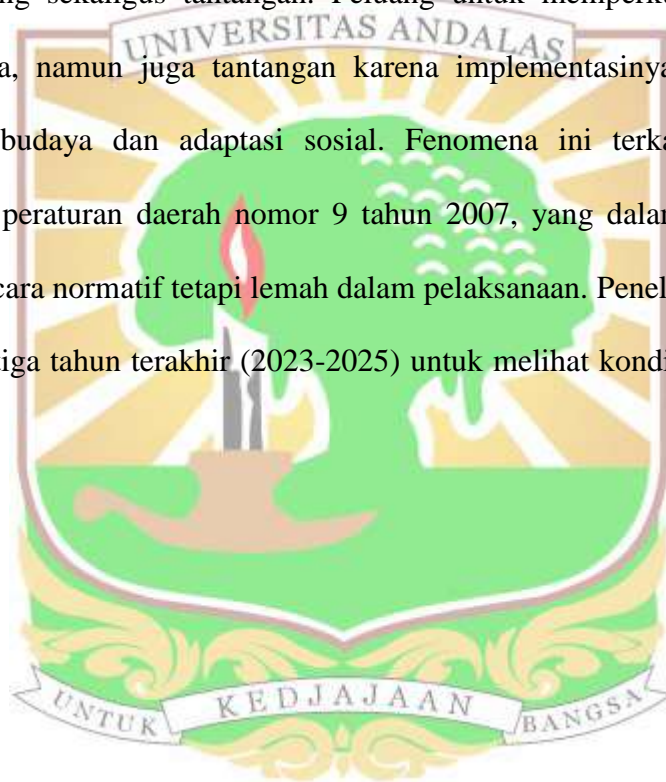
<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 4

<sup>7</sup> Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Alquran.

<sup>8</sup> *Ibid.*

*syarak basandi kitabullah*, masyarakat Mandailing memiliki identitas budaya dan religiusitas islam yang kental, sedangkan masyarakat Jawa cenderung mengakulturasikan nilai-nilai islam dengan tradisi lokal.

Hal yang menjadi poin menarik dan keterbaruan penelitian ini adalah penerapan kebijakan baca tulis Alquran pada seluruh jenjang pendidikan secara seragam di daerah yang masyarakatnya tidak seragam. Kebijakan ini dipandang sebagai peluang sekaligus tantangan. Peluang untuk memperkuat kereligiusan generasi muda, namun juga tantangan karena implementasinya membutuhkan dialog antar budaya dan adaptasi sosial. Fenomena ini terkait erat dengan implementasi peraturan daerah nomor 9 tahun 2007, yang dalam kenyataannya masih kuat secara normatif tetapi lemah dalam pelaksanaan. Penelitian ini dibatasi pada rentang tiga tahun terakhir (2023-2025) untuk melihat kondisi implementasi paling terkini.



## 1.2 Rumusan Masalah

Dilatarbelakangi oleh banyaknya pemeluk Islam, jenjang pendidikan milik pemerintahan pada umumnya melampirkan persyaratan untuk masuk sekolah berupa sertifikat pandai baca tulis Alquran. Peraturan pemerintah daerah Pasaman Barat Nomor 9 Tahun 2007 tentang pandai baca tulis Alquran bagi murid SD, siswa, SLTP, SLTA, dan Calon Pengantin. Fenomena yang terjadi berdasarkan *preliminary research* yang dilakukan oleh peneliti membuktikan adanya indikasi bahwa Perda tersebut masih ada akan tetapi dalam pengimplementasiannya sudah tidak berjalan lagi. Disamping itu, peneliti juga melakukan wawancara langsung kepada Dinas Pendidikan Pasaman Barat tentang Perda tersebut. Akan tetapi pihak dari Dinas pendidikannya mengatakan bahwasanya Perda tersebut masih berlaku dan berjalan dengan baik tanpa adanya hambatan. Dua kesimpulan yang berbeda menarik minat peneliti untuk meneliti Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Pasaman Barat nomor 9 Tahun 2007 tentang baca tulis Alquran bagi para siswa.

Peraturan Daerah Pasaman Barat Nomor 9 Tahun 2007 Tentang Baca Tulis Alquran telah berlaku semenjak tahun 2011, bertepatan dengan Bupati Baharudin mulai menjabat. Namun diketahui semenjak empat atau lima tahun kebelakang, Perda tersebut tidak lagi berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini sesuai dengan wawancara awal yang dilakukan oleh peneliti pada tanggal 15 Agustus 2024 yang berada di Kenagarian Talu, Kecamatan Talamau. Sedangkan triangulasi awal dilakukan pada tanggal 14 Oktober 2024 yang berada di Kantor Dinas Pendidikan Padang Tujuh, Pasaman Barat.

Wawancara awal yang dilakukan pada salah satu tokoh masyarakat yang juga merangkap sebagai guru mengaji bernama Junaidi pada tanggal 15 Agustus 2024, yang beralamat di kediaman Dai tersebut tepatnya di Kenagarian Talu. Sebagai guru mengaji, Junaidi juga memiliki kewenangan untuk mengeluarkan sertifikat baca tulis Alquran. Pada kesempatan wawancara tersebut, informan mengatakan:

“sebelumnya memang ada Perda yang mewajibkan anak-anak yang melanjutkan pendidikan harus disertakan dengan sertifikat pandai baca tulis Alquran, tapi belakangan sekitar 4 atau 5 tahun belakangan ini sudah tidak mewajibkan lagi adanya sertifikat baca tulis Alquran untuk anak-anak melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi.”<sup>9</sup>

Selama ini setiap kampung memiliki lembaga pendidikan Alquran masing-masing, bahkan untuk kejurongan Sungai Janiah telah memiliki dua Madrasah Diniyah Takmiliah Awaliyah (MDTA), pada tanggal 15 Agustus 2024 lalu, Dai Kejurongan Sungai Janiah yang bernama Junaidi menyatakan bahwa pihak jorong bahkan telah menyiapkan blanko sertifikat baca tulis Alquran, akan tetapi selama empat hingga lima tahun terakhir, masyarakat tidak lagi mengajukan permintaan terhadap sertifikat tersebut.

Dalam wawancara awal tersebut dijelaskan bahwa adanya perubahan kebijakan semenjak 4 sampai 5 tahun kebelakang, padahal setiap kampung telah memiliki lembaga pendidikan Alquran masing-masing. sehingga efek yang ditimbulkan adalah minimnya permintaan sertifikat baca tulis Alquran untuk melengkapi persyaratan dalam rangka mendaftar sekolah ke tingkat selanjutnya.

Sejalan dengan hal diatas, untuk memperkuat temuan awal tersebut, peneliti tidak hanya mengandalkan hasil wawancara, tetapi juga menelusuri data resmi

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Junaidi, Dai Kenagarian Sungai Janiah, Talu, tanggal 15 Agustus 2024.

pemerintah daerah. Data berikut menunjukkan kondisi capaian program Pasaman Barat Mengaji yang berkaitan langsung dengan implementasi Perda Nomor 9 Tahun 2007.

**Tabel 1.1 Perbandingan Realisasi Tahun 2021-2023 dan Target 2026 Indikator Kinerja Persentase Capaian Pasaman Barat Mengaji**

No	Indikator Kinerja	Realisasi			% Capaian Kinerja			Target 2026
		2023	2022	2021	2023	2022	2021	
1	Persentase Capaian Pasaman Barat Mengaji	40,91	NA	NA	62,94%	0%	0%	90

*Sumber data: Laporan Kinerja Instansi Pemerintahan 2023 Kabupaten Pasaman Barat.*

Perhitungan dilakukan dengan membagi jumlah dai aktif dibagi masjid aktif dikalikan 100%. Penghitungan dimulai dari tahun 2023 dikarenakan tahun sebelumnya tidak dapat diukur. Di tahun 2023, total dai yang aktif sebanyak 205 dan masjid yang aktif sebanyak 501. Persentase capaian Pasaman Barat mengaji tahun 2023 sebesar 62,94% termasuk kategori rendah. Angka tersebut jauh dibawah target tahun 026 sebesar 90%, sehingga menggambarkan bahwa pencapaian program penguatan baca tulis Alquran belum berjalan optimal di Pasaman Barat.

Selain itu, untuk melihat sejauh mana sertifikat BTA masih digunakan di lapangan, peneliti juga mengumpulkan data administratif dari bagian Kabag Kesra Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat mengenai jumlah penerbitan sertifikat per nagari. Dan terlampir pada halaman lampiran dengan judul surat tanda terima sertifikat baca tulis Alquran. Data yang didapatkan oleh peneliti sebagai berikut:

**Tabel 1.2 Tanda Terima Sertifikat Baca Tulis Alquran Tahun 2024**

No	Nama Nagari	Jumlah Sertifikat
1.	Air Bangis	850
2.	Nagari Salingka Muaro	230

3.	Parit	224
4.	Ranah Malintang	218
5.	Ampek Koto	200
6.	Nagari Bandua Balai	200
7.	Nagari Pukul Bak Selatan	200
8.	Taluak Ambun Ujung Gading	195
9.	Lingkuang Aua Timur	185
10.	Nagari Lingkuang Aua	170
11.	Nagari Koto Sawah Ujung Gading	162
12.	Koto Gunung Ujung Gading	152
13.	Mahakarya	150
14.	Kinali	150
15.	Anam Koto Selatan	150
16.	Koto Tuo	147
17.	Kuamang Alai Ujung Gading	145
18.	Koto Tengah	143
19.	Nagari Simpang Timbo Abu Kajai	133
20.	Nagari Sikilang	132
21.	Nagari Bahan Barat	127
22.	Aua Kuniang	120
23.	Nagari Sungai Jernih Talu	118
24.	Nagari Desa Baru	118
25.	Nagari Situak Ujuang Gading	113
26.	Nagari Bah Horas	112
27.	Koto Nan Duo	111
28.	Nagari Brastagi Ujung Gading	105
29.	Nagari Giri Maju	100
30.	Batahan Tengah	100
31.	Sasak	100
32.	Ampek Koto Barat	98
33.	Nagari Ophir	95
34.	Nagari Lingkuang Aua Baru	92
35.	Pinaga Aua Kuniang	90
36.	Limau Purut	90
37.	Nagari Maligi	90
38.	RaKoto Tinggi	89
39.	Pematang Panjang	88
40.	Lingkuang Aua Hilia	88
41.	Nagari Batahan Utara	85
42.	Sukomananti Aua Kuniang	85
43.	Lembah Binuang Aua Kuniang	82
44.	Lingkuang Aua Koto Dalam	80
45.	Nagari Salido Sarohu Ujung Gading	80
46.	Nagari Rao Air Haji	72
47.	Padang Harapan	70
48.	Lingkuang Aua Barat	67
49.	Lubuak Landua Aua Kuniang	61
50.	Bancah Kariang	60
51.	Lingkuang Aua Pukul Bak	60
52.	Nagari Kapusuta	57

53.	Nagari Lingkuang Aua Bandarejo	55
54.	Nagari Tapus Damai Ujuang Gading	51
55.	Padang Candu	50
56.	Nagari Sariak	50
57.	Langgam Sepakat	39
58.	Batahan Selatan	24
59.	Lembah Binuang	20
Total		7.328

Sumber: Kabag Kesra Pemerintahan Pasaman Barat

Dari tabel diatas dapat menjelaskan bahwa dari total sertifikat sebanyak 7.328 lembar sertifikat, Nagari Sungai Janiah Talu berada pada peringkat ke 23 dari 59 Nagari yang ada di Pasaman Barat dengan jumlah total sertifikat sebanyak 118 sertifikat. Meskipun demikian, dari jumlah tersebut yang benar-benar digunakan hanya 36 sertifikat, sehingga menunjukkan minimnya permintaan dan penggunaan sertifikat BTA sebagai syarat melanjutkan pendidikan, yang memperkuat indikasi bahwa Perda tidak berjalan efektif di lapangan.

Untuk ruang lingkup penelitian ini dibatasi dengan waktu satu tahun terakhir yaitu di tahun 2024. Sedangkan data untuk menggambarkan kondisi spesifik lokasi penelitian, berikut adalah data penggunaan sertifikat BTA antar sekolah di Kenegarian Sungai Jernih Talu pada tahun 2024:

**Tabel 1.3**  
**Persentase Antar Sekolah Di Kenegarian Sungai Jernih Talu Tahun 2024**

No	Tingkatan Sekolah	Jumlah	Persentase
1.	Sekolah Dasar/ MI	$\frac{15}{118} \times 100\%$	17,7%
2.	SMP / MTS	$\frac{12}{118} \times 100\%$	14,16%
3.	SMA / MAN	$\frac{9}{118} \times 100\%$	10,62%
Total			42,48%

Sumber: Wawancara yang diolah kembali oleh peneliti tahun 2025.

Total penggunaan sertifikat hanya 42,48% dari jumlah sertifikat yang tersedia di nagari tersebut. Data ini menunjukkan bahwa lebih dari setengah sertifikat tidak

dimanfaatkan, sejalan dengan fenomena bahwa sertifikat BTA tidak lagi menjadi syarat utama masuk sekolah.

Selanjutnya, untuk melihat konteks jumlah siswa yang seharusnya menjadi sasaran penerapan Perda, berikut data jumlah sekolah dan peserta didik di Kabupaten Pasaman Barat tahun 2025:

**Tabel 1.4 Data Sekolah Di Pasaman Barat Tahun 2025**

No	Jenjang Sekolah	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa
1	Sekolah Dasar/MI	700	120.567
2	SMP/MTS	250	60.234
3	SMA/MAN/MAS/SMK	142	35.952
	Total	1.092	216.753

*Sumber: Data Pokok Pendidikan Disdik Pasaman Barat (20 Juni 2025)*

Berdasarkan data tabel di atas tentang sekolah-sekolah di Kabupaten Pasaman Barat untuk tahun 2025, dapat diketahui bahwa jumlah satuan pendidikan dan peserta didik di Kabupaten Pasaman Barat tergolong sangat besar. Pada jenjang sekolah dasar sederajat tercatat sebanyak 700 sekolah dengan jumlah peserta didik mencapai 120.567 siswa. Jenjang sekolah menengah sederajat berjumlah 250 sekolah dengan total 60.234 siswa, sedangkan sekolah menengah lanjutan/ sederajat terdapat 142 sekolah dengan jumlah siswa sebanyak 35.952 orang. Secara keseluruhan, satuan pendidikan di Kabupaten Pasaman Barat mencapai 1.092 sekolah dengan total peserta didik sebanyak 216.753 siswa.

Dari tabel di atas memperlihatkan jumlah besar siswa tersebut menggambarkan bahwa kebijakan Perda No.9 tahun 2007 memiliki sasaran penerima manfaat yang sangat luas, sehingga ketika implementasi tidak berjalan optimal, dampaknya mempengaruhi proses pembinaan keagamaan dalam skala besar. Apabila implementasi kebijakan tidak berjalan secara optimal, maka

konsekuensi yang ditimbulkan tidak hanya bersifat individual, tetapi juga sistematis, yang berpotensi mempengaruhi kualitas kemampuan baca tulis Alquran siswa di berbagai jenjang pendidikan di Kabupaten Pasaman Barat.

Ditemukannya indikasi dari implementasi kebijakan terhadap peraturan daerah Nomor 9 Tahun 2007 adalah adanya ketidaksesuaian yang dikatakan antara pemangku kebijakan dengan realitas yang ada di lapangan, pihak dari Dinas Pendidikan mengatakan bahwa Perda tersebut masih berjalan tanpa adanya hambatan, akan tetapi pihak dari tokoh masyarakat mengatakan bahwa sertifikat baca tulis Alquran tersebut tidak lagi menjadi syarat wajib bagi siswa yang ingin melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Indikasi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan tersebut tidak lagi berjalan efektif. Secara formal Perda tersebut masih ada dan berlaku, namun untuk implementasinya sudah tidak berjalan sebagaimana mestinya semenjak 4 sampai 5 tahun terakhir. Selain itu sumber data yang ada, memperlihatkan bahwa dari laporan Instansi Pemerintahan Pasaman Barat tentang capaian program Pasaman Barat mengaji berada jauh dibawah target dengan persentase 62,94% dari 90%.

Sehingga peneliti berasumsi bahwa implementasi peraturan daerah nomor 9 tahun 2007 tidak berjalan efektif dikarenakan lemahnya koordinasi antara pemerintah atau pemangku kebijakan, tokoh masyarakat dan lembaga pendidikan.

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas maka dapat ditegaskan pertanyaan penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 9 Tahun 2007 Tentang Pandai Baca Tulis Huruf Alquran bagi para Siswa?.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat No 9 tahun 2007 Tentang Pandai Baca Tulis Huruf Alquran bagi para Siswa.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini, dalam mengkaji mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 9 Tahun 2007 Tentang Pandai Baca Tulis Huruf Alquran bagi para Siswa adalah:

- 1) Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khasanah keilmuan di bidang politik seperti permasalahan kebijakan publik atau penerapan dari kebijakan publik tersebut.
- 2) Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan referensi yang dapat dipertimbangkan serta dapat menambah wawasan baru bagi mahasiswa terkait implementasi kebijakan yang dapat menjadi topik yang hangat untuk diulas lebih dalam.

