

**PELAKSANAAN PERDA KOTA PADANG NO. 6 TAHUN 2003
TENTANG PANDAI BACA TULIS AL-QUR'AN BAGI
PESERTA DIDIK SD DAN MI
(Studi Kasus Penerapan Perda di Kelurahan Gunung Sarik,
Kecamatan Kuranji-Padang)**

TESIS

Oleh:

**MUSTAKIM
BP: 06202014**



**PEMBANGUNAN WILAYAH DAN PEDESAAN
KONSENTRASI POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2008**

ABSTRAK

Mustakim, 06202014, Program Studi Pembangunan Wilayah dan Pedesaan Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program Pascasarjana Universitas Andalas

"PELAKSANAAN PERDA KOTA PADANG NO. 6 TAHUN 2003 TENTANG PANDAI BACA TULIS AL-QUR'AN BAGI PESERTA DIDIK SEKOLAH DASAR DAN MADRASAH IBTIDAIYAH (Studi Kasus Penerapan Perda di Kelurahan Gunung Sarik, Kec. Kuranji-Padang)"

Pendidikan Al-Qur'an bukanlah hal baru bagi masyarakat Kota Padang, bahkan sudah dikenal sejak tahun 1900an. Eksistensi pendidikan Al-Qur'an menguat dengan keluarnya KepMenAg No. 128 dan No. 44A tahun 1982, yang kemudian disusul Perda No. 6 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik SD dan MI. Perda ini bertujuan mewujudkan peserta didik SD dan MI yang mampu membaca dan menulis Al-Qur'an dengan baik dan benar, dan mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari. Namun pada realitanya, setelah beberapa tahun berjalan, kondisi pendidikan baca-tulis Al-Qur'an di TPA dan MDA belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Masih banyak peserta didik yang belum pandai baca-tulis Al-Qur'an setelah beberapa waktu belajar.

Penelitian ini membahas bagaimana usaha Pemerintah Daerah, Lembaga Pendidikan Al-Qur'an dan masyarakat Kota Padang dalam implementasi Perda No. 06 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik SD dan MI. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif-studi kasus. Kelurahan Gunung Sarik diambil sebagai studi kasus karena karakteristik daerah termasuk daerah miskin sehingga diasumsikan berpengaruh terhadap proses pendidikan. Untuk kebutuhan analisis, digunakan kerangka teori Implementasi Kebijakan Publik dan Partisipasi Masyarakat.

Hasil penelitian di kelurahan Gunung Sarik menunjukkan kegiatan implementasi oleh Pemda baru berjalan sebagiannya. Kegiatan pra-implementasi dan pengendalian belum terlaksana, sedangkan kegiatan *organizing* dan fungsi kepemimpinan sudah mulai berjalan. Dalam kegiatan pengorganisasian (*organizing*), Depag dijadikan leading sektor dalam implementasi Perda No. 06 tahun 2003. Sementara itu, TPA dan MDA yang menjadi lembaga utama pendidikan baca-tulis Al-Qur'an belum mampu menjalankan fungsi secara optimal. Kelembagaan masih lemah, kurikulum belum terlaksana sebagaimana pedoman yang ada, metode mengajar guru juga masih tradisional dan keuangan sangat terbatas. Adapun partisipasi masyarakat yang sudah cukup besar sejak sebelum Perda lahir, semakin tinggi setelah adanya Perda. Hanya saja, bentuk partisipasinya terbatas terutama yang menyangkut keuangan, karena perekonomian masyarakat juga lemah.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Upaya-upaya untuk mengembalikan masyarakat Minangkabau pada jati dirinya yang dekat dengan nilai-nilai keislaman merupakan wacana yang terus hangat di Sumatera Barat. Tidak hanya gerakan-gerakan masyarakat, tapi juga menjadi visi dan misi pembangunan daerah. Kata-kata seperti "masyarakat madani" atau "adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah (ABS-SBK)" mewakili tujuan ini.¹ Postulat ABS-SBK adalah filosofi hidup masyarakat Minangkabau sejak kesepakatan Marapalam.² Filosofi ini mengandung makna bahwa kehidupan orang Minangkabau adalah kehidupan beradat yang mana adatnya didasarkan pada aturan agama Islam.

Pada era otonomi daerah, semangat menghidupkan kembali pola kehidupan Islami yang sebelumnya lebih banyak menjadi wilayah hukum adat, memasuki wilayah hukum formal, berupa Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah. Otonomi daerah memberikan kemandirian bagi daerah untuk mengurus urusannya sendiri berdasarkan kekhasan masing-masing daerah. Dengan demikian, semangat otonomi daerah memberikan peluang bagi daerah untuk menerapkan nilai-nilai atau filosofi yang hidup di tengah masyarakat.

¹ Afrizal, 2003. "Adat Basandi Syarak - Syarak Basandi Kitabullah; Sebagai Visi Pembangunan Suku Bangsa Minangkabau", dalam *Reaktualisasi Adat Basandi Syarak - Syarak Basandi Kitabullah*, Padang: PPIM Sumatera Barat. Lihat juga Bustanuddin Agus (2006) dengan judul "Kajian Penerapan Falsafah Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah".

² Azian Tamin, dkk., 2005. *Profil Politik Indonesia Pasca Orde Baru*, Jakarta: PSPI PUSP UNAS dan PSP Maidani Institute, hal. 91. Lihat juga Musyair Zaimuddin, 2003. "Efektifitas Adat Minangkabau Di Kenagarian Kotorantang, Kabupaten Agam", Laporan Penelitian, Padang: Balai Peng Sumbang, hal. 14-15.

Peluang inilah yang digunakan oleh daerah-daerah di Sumatera Barat untuk membuat kebijakan Islami di daerah. Artinya, proses-proses politik di tingkat lokal dalam kerangka otonomi daerah telah membuka peluang terciptanya subsistem-subsistem politik yang khas di daerah-daerah dengan payung Peraturan Daerah. Di sinilah ditemukan makna pelaksanaan tonomi daerah dalam sebuah sistem politik.

Irmawati mencatat setidaknya terdapat 20 (dua puluh) Perda dan 13 (tiga belas) Keputusan Kepala Daerah bernuansa Islam di Sumatera Barat sampai tahun 2006. Perda dan keputusan Kepala Daerah tersebut dapat digolongkan ke dalam enam jenis muatan yaitu pemakaian busana muslim/muslimah, pengelolaan zakat/infak/shadaqah, pemberantasan penyakit masyarakat, pandai baca-tulis Al-Qur'an, Pesantren Ramadhan dan hari besar Islam.³ Sedikitnya ada 10 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat memiliki Perda Islami.⁴

Kota Padang tergolong daerah yang memiliki karakteristik masyarakat heterogen. Namun demikian, Sebagai ibukota propinsi, Kota Padang memiliki beberapa kebijakan publik Islami yang sebagian besarnya masih berbentuk peraturan kebijaksanaan Kepala Daerah. Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan yang dibuat sendiri oleh Kepala Daerah diluar amanat penjabaran Perda terkait dengan kebutuhan daerah. Peraturan jenis ini tidak termasuk dalam tata perundang-undangan, namun tetap memiliki kekuatan mengikat selama

³ Dua jenis muatan yang terakhir baru ada di Kota Padang sampai tahun 2006.

⁴ Irmawati Sagala, 2007, "Evaluasi Perda Kabupaten Solok No. 13 tahun 2003 tentang Penghapusan ZIS", tesis mahasiswa Pascasarjana Unand, Hal. 3-4.

dibutuhkan oleh masyarakat.⁵ Peraturan ini berupa himbauan-himbauan seperti Sarat Edaran Walikota Padang untuk pakaian sekolah muslim dan muslimah bagi pelajar di Kota Padang.

Salah satu yang menarik adalah Perda Kota Padang No. 06 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik SD dan MI. Lahirnya Perda Kota Padang No. 06 tahun 2003 tentang pandai baca tulis Al-Qur'an bagi peserta didik SD dan MI, bertujuan untuk mewujudkan peserta didik SD dan MI yang mampu membaca dan menulis Al-Qur'an dengan baik dan benar, dan mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari.⁶ Dari tujuan tersebut, Perda ingin menanamkan nilai-nilai Islam bagi peserta didik secara dini, dengan diawali interaksi yang intensif dengan Al-Qur'an sebagai pedoman utama kehidupan umat Islam.

Al-Qur'an memiliki nilai sakral bagi umat Islam. Hal ini disebabkan banyaknya keutamaan yang dijanjikan Allah SWT dan Rasulnya terkait dengan interaksi⁷ dengan Al-Qur'an. Interaksi dengan Al-Qur'an tersebut pada akhirnya diharapkan akan mendekatkan umat Islam dengan nilai-nilai Al-Qur'an.

Hal penting dalam muatan Perda Kota Padang adalah munculnya muatan formalisasi dan penggunaan manajemen mutu dalam pengelolaan pendidikan baca-tulis Al-Qur'an pada lembaga-lembaga pendidikan Al-Qur'an.⁸ Kemampuan

⁵ Imanwati, 2007. "Evaluasi Perda Kabupaten Solok No. 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan ZIS", Tesis mahasiswa Pascasarjana Unand.

⁶ Pasal 3 Perda Kota Padang No. 06 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik SD dan MI

⁷ Kata "interaksi" dalam hal ini adalah berbagai kegiatan yang berhubungan dengan Al-Qur'an seperti belajar membaca, menulis, menghafal, menerjemah Al-Qur'an dan lainnya.

⁸ Perbandingan muatan Perda lihat antara lain Perda Kabupaten Pasaman No. 21 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Tulis Huruf Al-Qur'an Bagi Murid SD, Siswa SLTP, Siswa SLTA, Mahasiswa dan Calon Penganten dan Perda Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung No. 2 Th. 2003

baca tulis Al-Qur'an yang dibuktikan dengan sertifikat dijadikan salah satu syarat untuk melanjutkan pendidikan ke SMP. Idealnya, muatan yang demikian memberikan peluang kualitas pendidikan baca-tulis Al-Qur'an yang lebih baik di Kota Padang.

Beberapa poin inti yang diatur dalam Perda Kota Padang No. 06 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Peserta Didik SD dan MI tersebut adalah:

- Seluruh anak didik pada SD dan MI yang akan melanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi harus memiliki sertifikat pandai tulis baca Al Qur'an, baik sertifikat yang berasal dari lembaga di dalam maupun luar kota Padang, serta sertifikat yang dikeluarkan sebelum maupun sesudah disyahnkannya Perda. Dalam hal sertifikat yang berasal dari Kota Padang setelah disyahnkannya Perda, maka sertifikat tersebut harus dikeluarkan oleh lembaga pendidikan Al-Qur'an yang telah terakreditasi.
- Jika belum memiliki sertifikat pandai tulis baca Al-Qur'an, maka untuk dapat diterima di tingkat pendidikan yang lebih tinggi anak tersebut harus berjanji dan menyatakan kesanggupan akan belajar membaca dan menulis Al-Qur'an dalam jangka waktu paling lama satu tahun dan memperoleh sertifikat.
- 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. Sedangkan sekolah diwajibkan menambah jam pelajaran Al-Qur'an.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Perda No. 06 tahun 2003 telah resmi diimplementasikan selama 3 tahun. Kegiatan implementasi Perda -antara lain yang disampaikan Nugroho-menganjurkan adanya tahapan yang harus dilaksanakan sehingga hasil implementasi lebih baik. Tahap pertama adalah persiapan implementasi. Pada tahap ini, seharusnya Pemerintah Kota (Pemko) Padang melengkapi kebijakan-kebijakan pendukung Perda serta panduan strategi dan program implementasi. Namun demikian, langkah yang diambil pemerintah daerah adalah langsung menyerahkan implementasi pada unit/organisasi pelaksana yang telah diamanatkan dalam Perda yaitu Kandepag, Dinas Pendidikan, SD/MI dan lembaga pendidikan Al-Qur'an. Dari empat unit ini, Kandepag dapat dikategorikan sebagai *leading sector*. Posisi ini disebabkan pada ketentuan UU No. 32 tahun 2004 yang mengatur bahwa urusan agama adalah urusan kewenangan pemerintah pusat, ditambah ketentuan yang dimuat dalam Perda itu sendiri. Namun demikian, tanggung jawab Kandepag juga didukung oleh pemerintah daerah, misalnya dalam penyediaan anggaran sebagaimana yang diamanatkan Perda sebagiannya berasal dari APBD.

Dua buah Keputusan Kepala Daerah pendukung Perda yang disebutkan dalam Perda sampai saat ini belum ada. Akibatnya, pencapaian kualifikasi guru dan juga pemenuhan pendanaan belum dapat terlaksana dengan baik. Program-program peningkatan kapasitas organisasi dan SDM masih sangat minim, padahal

DAFTAR PUSTAKA

1. BUKU

Al-Qur'an

- Afrizal, 2003. "Adat Basandi Syarak - Syarak Basandi Kitabullah; Sebagai Visi Pembangunan Suku Bangsa Minangkabau", dalam *Reaktualisasi Adat Basandi Syarak - Syarak Basandi Kitabullah*, Padang: PPIM Sumatera Barat.
- Al-Bugha, Mustahunafa Dieb, dan Muhyiddin Mitsu, 2003. *Al-Wafi; Menyelami Makna 40 Hadits Rasulullah*, terj. Muhil Dhofri, LC., Jakarta: Al-Fishom Cahaya Umat.
- Ali, Adlan dan Tanzili, 2006. *Pedoman Lengkap Menulis Surat*, Jakarta: Kawan Pustaka.
- Al-ubarakfury, Safiyurrahman, 2001. *Sirah Nabawiyah*, Jakarta: Pustaka al-Kautsar.
- Alsa, Asmadi, 2003. *Pendekatan Kuantitatif dan Kualitatif Serta Kombinasinya Dalam Penelitian Psikologi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bastoni, Hepi Andi, 2008. *Sejarah Para Khalifah*, Jakarta: Pustaka al-Kautsar.
- Bungin, Burhan (ed.), 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Devine, Fiona, 1995. "Qualitative Methode" dalam David Marsh dan Gerry Stoker (ed.) *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan Press LTD.
- Dunn, William N, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, terj. Drs. Samodra Wibawa, MA, dkk., Jogjakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus, 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press.
- Edi, Suharto, 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta