



Implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an Dalam Perspektif Maqashid Al-Syariah di Kota Kendari

Nur Khalifa¹ dan Ahmad²

¹ Program Studi Hukum Tatanegara, Fakultas Syariah, IAIN Kendari, Indonesia

¹ Program Studi Hukum Keluarga, Fakultas Syariah, IAIN Kendari, Indonesia

E-mail: nurkhalifaifa98@gmail.com¹, ahmad@iainkendari.ac.id²

ARTICLE INFO

Article History :

Received : 08-08-2021

Accepted : 09-09-2021

Published : 31-09-2021

Keywords :

*Implementation,
Regional Regulation,
Maqashid Syariah*

©2021 Qaimuddin.

All rights reserved

ABSTRACT

This study aims to describe the implementation of Regional Regulation No. 17 of 2005 and analyze it from the Maqashid Syariah Perspective. The research process uses a qualitative descriptive method whose data sources are obtained from the process of collecting relevant documents, especially sheets of Regional Regulation Number 17 of 2005, direct observations and in-depth interviews (depth interviews) both individually and in groups (FGD) with purposively selected informants.

The general conclusion of the study is that the Regional Regulation (PERDA) Number 17 of 2005 concerning Illiteracy of Al-Qur'an Literacy at School Age and for the Islamic Community of Kendari City has not been optimally implemented. From the results of the study, it was found that there were several weaknesses in the content of the Regional Regulation material, causing multiple interpretations in its application. The reality on the ground indicates that the Al-Qur'an Illiteracy Free Program as a form of implementation of Regional Regulations held in schools and in Islamic communities is faced with various problems. This is due to the absence of indicators to measure the success of program achievement, the lack of socialization and supervision and the lack of transparency of the

program budget. Furthermore, from the analysis of the maqashid sharia perspective, Regional Regulation Number 17 of 2005 is very important and must be applied because learning to read and write the Qur'an as well as its material content is the fundamental key in understanding and applying the contents of the holy book of the Qur'an as a source of information. from all sources of Islamic law. Lawmakers (syar'i) in this case the government and the Kendari City DPRD as well as other stakeholders must work together and be actively involved so that Regional Regulations have an impact on the benefit of mankind, especially Muslims in Kendari City.

A. Pendahuluan

Al-Qur'an merupakan sumber dari segala sumber hukum Islam. Mayoritas penduduknya beragama Islam (Muslim) Dalam kedudukannya tersebut, Dari sekitar 225 juta penduduk di Indonesia yang 87, 2 persen adalah Muslim sebagian besar masih belum bisa baca-tulis (buta huruf) al-Qur'an. Dari angka statistik masih tercatat sekitar 65 persen masyarakat muslim Indonesia buta huruf Al-Qur'an¹ Namun demikian, Berdasarkan hasil riset Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada seluruh sekolah di Indonesia ditemukan bahwa Hingga akhir tahun, 2020 Sebanyak 11 provinsi di Indonesia tercatat memiliki persentase buta aksara masih di atas rata-rata nasional, yaitu sekitar 2,07 persen. Provinsi Sulawesi Tenggara memiliki persentase angka buta aksara al-Qur'an yang relatif cukup tinggi yakni 2,74 persen.² Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan tersebut di Kota Kendari diberlakukan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara al-Qur'an pada Usia Sekolah dan Masyarakat Islam.

Sebagai produk hukum, Peraturan Daerah idealnya mampu menjawab kebutuhan masyarakat sebagai warga Negara. Pelibatan partisipasi masyarakat juga terutama lembaga-lembaga terkait membantu terselenggaranya program bebas aksara al-Qur'an. Demikian pelibatan Lembaga formal (sekolah) maupun informal seperti Badan Kordinasi Pemuda dan Remaja Mesjid Indonesia,

¹ 65 persen penduduk Muslim Indonesia buta aksara al-Qur'an. Dikutip dari salinan Internet Hidayatullah.com, pada hari Jumat tanggal 24 Juli 2020.

² 11 Provinsi yang tertinggi persentase buta huruf al-Qur'an. Dikutip dari laman republika.co.id, pada hari Jumat tanggal 24 Juli 2020

(BKPRMI), Badan Kontak Majelis Ta'lim (BMT), termasuk Taman Pengajian al-Qur'an.

Spesifik Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Legislatif, budgeting maupun pengawasan diharapkan mampu memastikan Peraturan Daerah maupun program telah terimplementasi dengan baik. DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah

Berdasarkan uraian tersebut Penelitian ini bertujuan untuk Mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 Tentang bebas buta aksara al-Qur'an pada Usia Sekolah dan Masyarakat Islam di Kota Kendari serta Menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005 dalam perspektif Magashid Syariah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan hukum normatif baik dari aspek Yuridis, Sosiologiis maupun politis³. Lokasi penelitian dilakukan di wilayah kota Kendari dan difokuskan pada kantor DPRD kota Kendari serta beberapa kelembagan terkait program bebas buta Aksara al-Qur'an.

C. Hasil Penelitian

Sistematika hasil penelitian ini terdiri dan dibagi dalam tiga bagian serta mengacu sekaligus merupakan jawaban atas pertanyaan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian. Bagian pertama mendeskripsikan Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 baik tahapan prosedur penetapan, latarbelakang, landasan hukum serta kajian muatan materinya. Bagian kedua mendeksripsikan program bebas buta aksara al-Qur'an sebagai wujud implementasi Peraturan Daerah menyangkut faktor penentu, problematika dan solusi alternatifnya. Kemudian pada bagian ketiga yang diuraikan secara terpisah yakni menganalisis hasil penelitian dalam hal ini Peraturan Daerah dan Implementasinya dalam perspektif hukum, peraturan perundang-undangan dan terutama perspektifnya dalam kontruksi hukum Islam (Muqashidul al-Syariah). Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 17 Tahun 2005 tentang bebas buta Aksara al-Qur'an Pada Usia Sekolah dan Masyarakat Islam Kota Kendari

³ Ashofa, Burhanudin. *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta, 2004

Deskripsi mengenai implementasi Peraturan Daerah (PERDA) nomor 17 tahun 2005, yang dianalisis pada bagian ini terdiri dari alasan atau latar belakang diterbitkannya Peraturan Daerah, proses maupun tahapan pelaksanaan Peraturan Daerah, urgensi maupun kontribusinya terhadap pembangunan daerah serta sejauhmana pencapaian (*progress*) keberhasilan penerapannya pada masyarakat, terutama masyarakat muslim (yang beragama Islam) di Kota Kendari. Deskripsi ini juga dikorelasikan dengan program pemerintah daerah yakni bebas buta baca tulis (aksara) al-Qur'an secara spesifik maupun program keagamaan lainnya secara umum.

1. Implementasi Peraturan Daerah nomor 17 Tahun 2005 di Kota Kendari

a) Deskripsi Umum Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005

Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 Tentang Bebas Buta Aksara Al-Qur'an pada Usia Sekolah dan Bagi Masyarakat Islam di Kota Kendari dalam perspektif yuridis (Hukum) merupakan salah satu produk hukum perundang-undangan yang berlaku dalam lingkup wilayah Kota Kendari. Sebagai produk hukum Peraturan Daerah dalam konteks ini merupakan aturan yang wajib dipatuhi oleh seluruh masyarakat kota Kendari sekaligus dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan sosial warga kota Kendari dan atau pembangunan di wilayah perkotaan dalam cakupan yang lebih luas. Pembentukan dan penetapan Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005, salah satunya dilatari oleh penduduk muslim yang mayoritas di kota Kendari. Berdasarkan penelusuran data kependudukan diperoleh data statistic semester pertama (januari-Juni 2019) bahwa dari 340.796 jiwa penduduk kota yang terdiri dari 172.536 laki-laki dan 168.260 perempuan atau 94.663 Kepala Keluarga (KK), yang Bergama Islam berjumlah 318.771 jiwa.⁴

Kenyataan tersebut mengindikasikan sekaligus dapat diasumsikan bahwa ditetapkan dan diberlakukannya Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 ini dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan menjalankan kegiatan keagamaan bagi sebahagian besar atau sekitar 90 persen lebih penduduk kota Kendari. Latar Lahirnya Peraturan Daerah Ini juga tertera dalam mukadimah

⁴ salinan internet Web dukcapil dan Wikipedia Kota Kendari, 2021

konsideran Peraturan Daerah yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Bahwa salah satu wujud implementasi motto kota kendari ‘bertakwa’ adalah pembinaan keagamaan guna terciptanya masyarakat yang memiliki moral yang tinggi
- b. Bahwa dalam rangka pelaksanaan bebas buta aksara al-Qur’an umat Islam di kota Kendari, maka perlu dilakukan pembinaan secara dini pada anak usia sekolah dan masyarakat umum
- c. Bahwa untuk lebih efisien dan efektifnya pelaksanaan tersebut maka perlu dilakukan upaya yang intensif dan berkesinambungan dengan melibatkan semua unsur dan komponen dalam masyarakat
- d. Bahwa untuk memenuhi maksud huruf a, b, dan c maka pengaturan pemberantasan buta aksara al-qur’an pada usia sekolah dan masyarakat Islam perlu ditetapkan dengan peraturan daerah⁵

Penetapan Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan hak konstitusional DPRD sebagai lembaga legislatif dan Pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Kedua lembaga ini tidak saja berkewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah juga sekaligus bertanggung-jawab terhadap penerapan atau implementasinya pada masyarakat. Demikian pula Halnya dengan Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 yang ditetapkan secara bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Kendari periode 2024-2009 dan Pemerintah Kota Kendari.pada tanggal 15 September 2005 oleh Walikota yang menjabat saat itu yakni bapak Drs. Masyhur Massie Abunawas, M.Si dan mulai diberlakukan pada tanggal 2 Januari 2007. Dengan kata lain, dalam konteks penelitian ini, Peraturan Daerah ini telah dimplementasikan selama kurang lebih 16 (enam belas) tahun.

Mengenai waktu diberlakukannya Peraturan Daerah tersebut, salah seorang informan memberikan penjelasan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Idealnya memang pemberlakuan Peraturan Daerah itu seharusnya setelah ditetapkan pada tahun 2005 dan tidak menunggu waktu yang lama untuk diterapkan di masyarakat. Namun karena Peraturan Daerah ini adalah Peraturan Daerah yang baru atau bukan Peraturan Daerah Perubahan maka perlu waktu untuk disosialisasikan terlebih

⁵ Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005

dahulu, Lagipula, anggaran APBD kota untuk program bebas buta aksara al-Qur'an baru bisa alokasikan pada tahun Anggaran 2007⁶

Pernyataan tersebut menunjukan bahwa keterlambatan proses penetapan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005 disebabkan oleh pembahasan lokasi anggaran. Sejalan dengan pendapat tersebut, informan penelitian memberikan argumennya melalui petikan wawancara berikut:

Menurut saya jarak waktu antara penetapan dan diberlakukannya Peraturan Daerah ini lebih dikarenakan skala prioritasnya. Maksudnya, Peraturan Daerah yang sifatnya strategis dan mendesak untuk dilakukan, itu yang terlebih dahulu dikerjakan. Hal ini mesti disesuaikan dengan program-program pembangunan prioritas Kota Kendari yang dicanangkan oleh Walikota perperiode masa jabatannya. Ini tidak berarti bahwa Program bebas buta aksara al-Qur'an tidak diprioritaskan akan tetapi masih banyak perda-perda strategis lainnya yang perlu didahulukan⁷

Pernyataan diatas menunjukan bahwa tahapan perancangan, pengusulan, penetapan termasuk pemberlakuan atau penerapan Peraturan Daerah sangat bergantung pada agenda prioritas legislasi di DPRD Kota Kendari, Mengenai hal tersebut salah seorang informan memberikan tanggapannya dalam petikan wawancara sebagai berikut:

Peraturan Daerah nomor 17 itu barangkali dianggap bukan sebagai Peraturan Daerah prioritas karena anggarannya tentu saja sangat kecil bila dibandingkan dengan Peraturan Daerah lain yang materinya berhubungan dengan APBD yang besar seperti pembangunan infrastruktur, retribusi pajak, perizinan dan lain sebagainya. Jadi wajar saja bila Peraturan Daerah ini cenderung kurang mendapatkan perhatian, tidak saja oleh DPRD akan tetapi juga di pihak pemerintah. Buktinya, sampai saat ini Peraturan Daerah Nomor 17 ini terkesan seolah-olah terbengkalai. Jika di survey, ada atau tidak adanya Peraturan Daerah ini pun program Baca Tulis Al-Qur'an tetap saja dilakukan oleh lembaga maupun perorangan (*Hasil Wawancara dengan informan Asidin, SP, 8 agustus 2021*)

⁶ Hasil Wawancara dengan Abdul Razak, SP, 14 Agustus 2021

⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Ilham Hamra, 3 Agustus 2021.

Pernyataan di atas mengindikasikan minimnya perhatian DPRD terhadap beberapa Peraturan Daerah yang belum diagendakan pembahasannya disebabkan karena Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 dianggap bukan merupakan Peraturan Daerah prioritas. Sehubungan dengan itu salah seorang informan memberikan pernyataan sebagai berikut:

Pembahasan Peraturan Daerah yang kami agendakan cukup banyak sehingga membutuhkan waktu dan sidang yang terjadwal sangat padat. Untuk tahun kedua ini misalnya, kami baru bisa mengendakan beberapa sidang pembahasan Peraturan Daerah baik yang diusulkan pemerintah maupun inisiasi DPRD sendiri. Lagi pula tahapan pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah ini prosedurnya agak rumit dan panjang, sehingga kami butuh beberapa langkah baik dalam membahas usulan Raperdanya, melakukan survey lapangan, lalu bersama pemerintah menetapkan Peraturan Daerah tersebut. Terkait Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005, kami harus akui belum diagendakan. Jadi syukur ada riset seperti ini, kami mendapat masukan dari akademisi⁸

Pernyataan ketua DPRD tersebut menunjukkan bahwa proses penetapan dan penerapannya membutuhkan prosedur pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 sebagaimana Peraturan Daerah lainnya, dibentuk berdasarkan tata cara, asas dan landasan prosedural yang diatur oleh Undang-Undang khususnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Sehubungan dengan tahapan pembentukan Peraturan Daerah di atas, Spesifik Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 dijelaskan oleh salah seorang informan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 setahu saya merupakan usulan dan walikota. Berdasarkan usulan itu kami membentuk panitia kerja (panja) untuk membahas usulan tersebut melalui sidang yang digelar oleh Bamus (badan Musyawarah) bersama Bapemperda, Banggar dan komisi-komisi. Komisi yang menangani masalah keagamaan adalah komisi I. dan saya waktu itu (tahun 2004-2009) menjadi salah satu anggota komisi. Sebelum sidang penetapan Peraturan Daerah kami terlebih dahulu turun ke masyarakat untuk

⁸ Hasil Wawancara dengan Subhan ST, ketua DPRD 2019-2024, 3 Agustus 2021.

meminta tanggapan serta meminta tanggapan dari akademisi dan professional terkait Peraturan Daerah untuk mematangkan naskah akademisnya⁹

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa proses penetapan Peraturan Daerah, termasuk Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 melewati beberapa tahapan panjang. Spesifik mengenai tahapan pembahasan terdiri dari empat tahapan yang secara khusus dijelaskan sebagai berikut:

1. Tahap pertama dilakukan dalam Sidang Paripurna. Untuk rancangan perda dari kepala daerah penyampaian dilakukan oleh kepala daerah sedangkan penyampaian rancangan perda dari DPRD dilakukan oleh pimpinan rapat gabungan komisi.
2. Tahap kedua merupakan tahap pandangan umum. Untuk rancangan perda dari kepala daerah, pandangan umum dilakukan oleh anggota fraksi dan kepala daerah memberikan jawaban atas pandangan umum tersebut. Sebaliknya, untuk rancangan perda dari DPRD maka tahap pandangan umum dilakukan dengan cara mendengarkan pendapat kepala daerah dan jawaban pimpinan komisi atas pendapat kepala daerah
3. Tahap ketiga merupakan tahap rapat komisi atau gabungan komisi yang disertai oleh kepala daerah. Tahap ini dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan tentang rancangan perda antara kepala daerah dan DPRD
4. Tahap empat meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tahap III, pendapat akhir fraksi-fraksi, pemberian kesempatan kepada kepala daerah untuk menyampaikan pendapat/sambutan terhadap pengambilan keputusan, Rancangan peraturan daerah yang sudah disetujui DPRD kemudian ditandatangani oleh kepala daerah sehingga terbentuk peraturan daerah.¹⁰

Selain agenda sidang pembahasan sebagaimana yang diuraikan tersebut, perlu pula dijembatani hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD melalui Sekretariat Daerah tahapannya juga secara umum dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pemerintah mengajukan RAPERDA ke DPRD melalui Sekretaris Dewan

⁹ Hasil wawancara dengan Abdul Razak SP, 07 Juni 2021.

¹⁰ Dokumen Arsip sekretariat DPRD, 2021

2. Sekwan mengirim RAPERDA ke pimpinan DPRD
3. Pimpinan mengirim RAPERDA ke komisi terkait
4. Pimpinan komisi membentuk Pansus untuk membahas RAPERDA usulan pemerintah atau insisiasi DPRD
5. Panitia khusus mengadakan dengar pendapat (hearing) dengan elemen- elemen yang meliputi unsur pemerintah, profesional, pengusaha, partai politik, LSM, ormas, OKP, tokoh masyarakat, dan unsur lain yang terkait di daerah
6. DPRD mengadakan sidang Paripurna untuk mendengarkan pandangan umum fraksi-fraksi untuk selanjutnya menetapkan RAPERDA menjadi PERDA

Sehubungan dengan prosedur dan tahapan pembahasan dari Raperda (Rancangan Peraturan daerah) menjadi Peraturan Daerah untuk selanjutnya diberlakukan, informan penelitian memberikan uraiannya secara detail dalam petikan wawancara sebagai berikut:

Tugas kami di sekwan adalah menjembatani DPRD dan Pemda sesuai standar operasional tata tertib yang ditetapkan. Dari Raperda yang diusulkan kami menyampaikannya kepada pimpinan kemudian setelah distujui untuk dibahas kami teruskan kembali kepada Walikota untuk diagendakan untuk disidangkan. Apabil perlu kami juga pertemuan sejumlah tokoh terkait Peraturan Daerah atau menugaskan pansus melakukan studi banding dengan daerah untuk mematangkan naskah akademis. Paling lambat 7 hari (seminggu) Raperda ini sudah harus disidangkan dengan mendengarkan pandangan walikota dan pandangan fraksi atas Raperda yang diusulkan dan paling lambat 30 hari sudah harus ditetapkan. Penetapan ini dilakukan dalam sidang paripurna yang harus dihadiri seluruh anggota dan kelengkapan Dewan bersama perwakilan pemerintah.¹¹

Berdasarkan uraian tersebut jelaslah bahwa prosedur penetapan Peraturan Daerah dilakukan secara bertahap dan membutuhkan waktu proses yang panjang. Peraturan daerah yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Untuk peraturan daerah yang bersifat mengatur, setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada pemerintah. Pengundangan Peraturan Daerah yang telah disahkan dalam lembaran daerah merupakan tugas administratif

¹¹ Hasil Wawancara dengan informan Muhammad Asis, SE, kabag umum dan kepegawaian Sekwan kota, 2 Agustus 2021

pemerintah daerah. Pengundangan perda dalam lembaran daerah tersebut menandai Peraturan Daerah yang telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya.

Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005, selain kajian prosedurnya perlu pula dianalisis muatan materinya. Sebagaimana telah diuraikan bahwa Peraturan Daerah yang muatan materinya menyangkut masalah keagamaan ini terdiri dari 8 (delapan) BAB dan 16 Pasal. Keseluruhan materinya didokumenkan dalam lembaran peraturan daerah kota Kendari 2026. Berdasarkan penelusuran dokumen disebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik *legal drafting* atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah.

Ilustrasi dokumen tersebut mengindikasikan bahwa materi Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 harus berlandaskan pada prinsip-prinsip maupun asas-asas yang berlaku. Secara umum muatan Peraturan Daerah harus memenuhi landasan aspek yuridis, Sosiologis, filosofis dan politis, termasuk pijakan lainnya seperti landasan ekonomis, ekologis (lingkungan), cultural (budaya) administratif dan religi (keagamaan). Susunan umum materi paling sedikit memuat penamaan dan mukadimah, batang tubuh atau konten Peraturan Daerah serta penutup dan legalisasi (penandatanganan) atau secara detail memuat ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana atau sanksi (jika diperlukan), ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Unsur-unsur ini secara umum telah termuat dalam Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005.

Meskipun demikian, jika dikaji secara mendalam, materi Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 ini masih memiliki beberapa kelemahan redaksional yang dapat mengakibatkan terjadi kesalahan tafsir hukum dan implementasinya di lapangan. Hal ini sejalan dengan pernyataan seorang informan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Menurut saya, Peraturan Daerah Nomor 17 ini sangat ringkas tetapi tidak padat dan tidak jelas. Mau tidak mau DPRD perlu mengkaji ulang, pasal per pasal yang kontradiktif redaksinya agar dalam

penerapannya tidak menimbulkan kesalahan tafsir operasionalnya. Sebab Kualitas DPRD bagi saya akan sangat bergantung pada kualitas Peraturan Daerah yang dihasilkannya. Ini juga untuk menghindari kesan copi pasta yang terjadi selama ini. Coba saja anda *share* di internet dan badingkan Peraturan Daerah ini dengan Peraturan Daerah sejenis lainnya di daerah lain, sepertinya isinya kurang lebih sama¹²

Merujuk dari pernyataan tersebut, peneliti melakukan pengkajian materi muatan Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 dan ditemukan beberapa hal mendasar yang dimaksudkan dalam petikan wawancara tersebut diantaranya:

1. Dari Salinan Internet, beberapa Peraturan Daerah sejenis mengeneai pemberantasan buta aksara al-Qur'an materi atau isinya hampir sama dengan Peraturan Daerah nomor 17
2. Dari kajian 16 pasal yang menjadi materi perda terdapat beberapa pasal yang saling bertentangan misalnya pada BAB I Ketentuan Umum disebutkan anak usia sekolah dimaksudkan adalah mulai dari pendidikan dasar dan menengah. Pasal ini bertolak belakang dengan pasal 2 pada BAB II Maksud dan tujuan yang menyebutkan Pendidikan baca tulis dan Al-Qur'an wajib dilaksanakan pada tingkat sekolah dasar, madrasah ibtidaiyah.

Sejalan dengan kenyataan tersebut salah seorang informan memberikan penjelasan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut: Memang harus diakui, terdapat beberapa Peraturan Daerah yang harus dikaji ulang lalu diusulkan untuk direvisi. Secara khusus untuk Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 ini tampaknya kesalahan ini lebih disebabkan naskah akademis yang diajukan tidak terlebih dahulu diteliti satu persatu. Nah inilah yang barangkali menjadi tugas kami membenahi seluruh materi muatan Peraturan Daerah yang ada agar tidak terjadi kessalahan dalam tafsir penerapannya nanti, tentu saja dengan meminta masukan dari kalangan akademisi atau melalui riset seperti ini¹³

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa beberapa Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh DPRD memerlukan kajian ulang berdasarkan asas dan prinsip pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang. Terdapat beberapa asas yang mesti menjadi bahan pertimbangan DPRD dalam menetapkan Peraturan Daerah yakni:

¹² Hasil Wawancara dengan informan, Asidin, SP, Tanggal 8 Juni 2021.

¹³ Hasil Wawancara dengan informan Andi Sulolipu, 7 Agustus 2021

1. **Kejelasan tujuan**, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan harus mempunyai redaksi materi dan tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. **Kelembagaan yang tepat**, peraturan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. **Dapat dilaksanakan**, yakni harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, peraturan yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. **kejelasan rumusan**, yaitu harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya
7. **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

(Sumber: Salinan internet, asas pembentukan Peraturan Daerah, 2021)

Berdasarkan berbagai uraian mengenai Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 tentang Buta Aksara al-Qur'an dapat digeneralisasi temuan penelitian ini yakni perlunya pengkajian ulang dengan melibatkan unsur-unsur terkait dengan materi muatan Peraturan Daerah serta memperhatikan landasan, asas dan prinsip pembentukan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang, khususnya Undang-Undang nomor 12 tahun 2011. Pengkajian ini dimaksudkan agar dalam penerapannya, Peraturan Daerah memiliki kejelasan dan standar operasional untuk menghindari terjadinya multi tafsir oleh penyelenggara teknis Peraturan Daerah. Upaya ini juga pada akhirnya akan menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas sebagaimana cerminan kompetensi DPRD dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat penggunanya.

b) Program Bebas Buta Aksara al-Qur'an di Kota Kendari

Program bebas buta aksara Al-Qur'an sebagaimana yang terkandung dalam Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 membagi dua kategori sasaran program yakni pada usia sekolah dan pada masyarakat Islam. Tafsir hukum mengenai hal tersebut sesungguhnya masih bersifat umum dan dapat saja diartikan atau secara berbeda-beda konsep operasionalnya. Jika konsep usia sekolah dimaksudkan sebagai anak yang berada dalam batasan umur usia sekolah meskipun sedang menjalani pendidikan atau sedang putus sekolah, maka batasan ini sudah termasuk dalam konsep generalisasi masyarakat Islam. Dengan kata lain, batasan usia sekolah tersebut tidak mesti dibagi karena sudah termasuk dalam kategori masyarakat Islam. Kemudian apabila pembagian itu dimaksudkan pada pembelajaran yang dilakukan di sekolah untuk membedakannya dengan kategori masyarakat Islam, maka konsep usia sekolah mesti didasarkan pada definisi konsep yang berlaku. Fenomena ini ditanggapi oleh salah seorang informan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Disinilah menurut saya letak persoalan implementasi Peraturan Daerah yang paling mendasar. Perbedaan antara usia sekolah dan masyarakat Islam mestinya harus jelas tafsir hukumnya agar sasaran implementasi dan target program BTA jelas dan terukur. Seandainya, pembagian itu dimaksudkan untuk membedakan kewenangan antara dinas Pendidikan dan kanwil Depag sesuai tupoksi mereka masing-masing maka redaksi nama atau judul Peraturan Daerah ini, belum terlalu tepat tafsir operasionalnya. Akibatnya, kedua instansi ini belum menemukan form yang jelas pada badan atau lembaga yang menjadi penyelenggara teknis, Karena BKPRMI yang diberi peran itu, berada dalam lingkup kanwil agama.¹⁴

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pemasalahan mendasar penyelenggaraan program bebas buta aksara al-Qur'an terletak pada pembagian sasaran program sesuai nama dan judul Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005. Asumsi sementara peneliti tafsir yang dapat digunakan dalam penelitian adalah pembagian antara program di sekolah (Dunia Pendidikan) dan luar sekolah (Masyarakat Islam). Asumsi ini didasari

¹⁴ Hasil Wawancara dengan informan Asidin, SP tanggal 8 juni 2021

penelusuran dokumen mengenai Hal ini juga diakui oleh salah seorang informan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Yang saya ketahui, BKPRMI hanya menangani program BTA yang dilakukan di luar sekolah karena di dunia pendidikan menjadi wilayah kerja Dinas Pendidikan, termasuk sekolah madrasah setingkatnya. Kegiatan kami dengan sekolah hanya berhubungan dengan penyelenggaraan musabaqah yang juga melibatkan pelajar di dalamnya atau memberikan sertifikasi bebas buta aksara al-Qur'an yang dapat digunakan sebagai syarat untuk masuk sekolah tertentu¹⁵

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa kordinasi lintas sector antara dinas pendidikan kepemudaan dan Olahraga dengan Kanwil Departemen Agama kota Kendari sangat strategis dalam upaya menyelenggarakan program bebas buta aksara al-Qur'an. Berdasarkan hasil observasi lapangan, terdapat kecenderungan program pembelajaran BTA di sekolah dan di luar sekolah belum terjalin kordinasi dan sinergi program. Hal ini diakui oleh salah seorang informan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Selaku ketua BKPRM provinsi dan kanwil Depag saya sudah melakukan kordinasi dengan Dinas pendidikan agar program ini bisa berjalan sesuai yang direncanakan. Namun agar tidak *over lap* (melampaui batas kewenangan), kami tidak bisa terlampau jauh mengurus program ini di sekolah karena sudah menjadi tupoksi Dinas pendidikan. Komunikasi yang kami bangun pun hanya sebatas jika ada kegiatan BKPRMI semisal menyelenggarakan musabaqah atau kegiatan keagamaan yang melibatkan sekolah saja.¹⁶

Pernyataan tersebut sejalan dan mengacu dengan dokumen Keputusan Bersama Mendagri dan Menag Nomor 128 dan 44 tahun 1982, Keputusan Bersama Mendikbud dan Menag Nomor 0198U dan 35 tahun 1985, intruksi Menteri Agama RI Nomor 3 tahun 1990 dan Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 4 tahun 1996 yang menjadi landasan hukum Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005. Meskipun begitu

¹⁵ Hasil Wawancara dengan Muh Yunus Arsyad, 18 Juni 2021

¹⁶ Hasil wawancara via chat WA dengan informan, H. Zainal M, tanggal 18 Juni 2021

berdasarkan hasil pengamatan peneliti, kordinasi lintas dinas ini belum terjalin dengan baik. Berbagai aktifitas program pembelajaran al-Qur'an terkesan terkordinasi dan bersinergi dengan baik. Kenyataan ini sejalan pula dengan pendapat salah seorang informan dalam petikan wawancaranya sebagai berikut:

Pembelajaran BTA hanya kami lakukan melalui les atau hari-hari tertentu, misalnya pada hari jum'at saja. Karena jika kami lakukan di kelas tentu membutuhkan waktu, boleh jadi materi PAI yang kami ajarkan sesuai kurikulum tidak bisa kami tuntaskan dalam periode belajar tertentu. Soal PERDA nomor 17 ini kami belum tahu dan belum ada pemberitahuan resmi dari kepala sekolah atau dinas¹⁷

Pernyataan ini sejalan pula dengan pengakuan salah seorang informan penelitian dalam petikan wawancaranya sebagai berikut: Saya belum tahu mengenai Peraturan Daerah ini, tapi yang jelas ada atau tidak ada Peraturan Daerah, ada atau tidak ada bantuan, pembelajaran BTA di TPA kami jalan terus. BKPRMI yang bekerjasama dengan kami juga paling-paling Cuma mengecek apakah TPA masih aktif atau tidak atau kami mengusulkan bantuan al-Qur'an. Syukurlah meskipun tenaga (guru ngaji) kami tidak memadai untuk menangani peserta didik.

Berdasarkan beberapa pernyataan informan tersebut, peneliti berasumsi bahwa problem mendasar penyelenggaraan program bebas buta akasara al-Qur'an sebagaimana amanat Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 adalah tafsir judul Peraturan Daerah. Pembagian kategori usia sekolah memberikan dampak multi tafsir dalam penerapannya di lapangan. Demikian pula pembagian peran pada dua dinas terkait yakni antara Kanwil Depatemen Agama (Depag) dan dinas pendidikan juga belum jelas sesuai isi Peraturan Daerah.

Terlepas dari multi tafsir materi Peraturan Daerah yang berdampak pada ketidakjelasan implementasi Peraturan Daerah, peneliti melakukan observasi di berbagai lembaga yang menyelenggarakan program bebas buta aksara al-Qur'an. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, dunia pendidikan pada

¹⁷ Hasil wawancara FGD dengan informan Wa Ati, S.Ag, 17 Juni 2021.

mulai dari TK hingga perguruan tinggi sebenarnya telah menerapkan program ini meskipun dengan metode dan pendekatan yang berbeda-beda. Hal ini juga diungkapkan oleh salah seorang informan dalam kutipan wawancaranya sebagai berikut:

Di sekolah kami, PAUD Puncak Zahara molagina, anak didik sudah mulai kami perkenalkan dengan huruf-huruf hijaiyah dasar. Bahkan juga kami mengajarkan anak menghafal surah-surah pendek yang umum. Setiap hari jum'at pembelajaran yang kami utamakan bertema keagamaan mulai dari belajar berwudlu, azan dan shalat. Saya kira PAUD maupun TK-TK lainnya juga menerapkan hal yang sama. Khusus di PAUD kami, Ijazah siswa turut kami lampirkan dengan kemampuan Baca Tulis al-Qur'an untuk dipergunakan peserta didik sebagai syarat untuk masuk ke jejang pendidikan SD dan sederajat lainnya.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa proses pembelajaran al-Qur'an juga telah dilakukan oleh sekolah setingkat PAUD, TK dan sederajat. Bahkan tidak saja menyangkut kurikulum mengenal huruf hijaiyah (Arab) semata melainkan dalam bentuk terapannya dalam kegiatan ibadah dan keagamaan lainnya. Kenyataan ini pada dasarnya mesti dijadikan acuan dalam mengkaji ulang PERDA Nomor 17 tahun 2005.

2. Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 dalam perspektif maqashid Syariah

Sebagaimana definisi maupun konsep teorinya, **Maqashid Syariah** secara etimologi berarti maksud atau tujuan dari penetapan hukum Islam. Pokok kajian dari maqashid syariah bidang keilmuannya adalah pengetahuan mengenai *Ushul Fiqh*, bahkan kemudian dalam perkembangannya mulai diperluas cakupannya dalam kajian ilmu filsafat Islam. Dalam pandangan Islam Modern sebagaimana konfigurasi pemikiran hukum islam yang ditulis, Amir Mu'alim dan Yusdani (2001), Maqashid Syariah selain bersumber pada hukum-hukum Allah, juga yang berbagai hukum Islam yang ditafsirkan para ahli hukum Islam (*syar'i*) serta motif penetapannya dapat diterima oleh akal sehat. Syariah dalam hal ini materi muatannya dalam bentuk aqidah, amaliyyah, dan khuluqiyyah.

Tujuan dari hukum Islam pada hakikatnya pencapaian kemaslahatan umat manusia baik di dunia maupun di akhirat. Ini

berarti bahwa kajian Maqashid Syariah meliputi kajian produk hukum (aspek yuridis), dan *output* (dampak) dari penetapan suatu hukum tertentu (aspek sosiologis, filosofis dan politis). Sebuah produk hukum (syariah) Islam ditetapkan dan diimplementasikan senantiasa berdasarkan hubungan manusia dengan Tuhan (*habl min al-Allah*) (hablu mina Allah) serta hubungan manusia dengan manusia lainnya sebagai makhluk sosial (*habl min alnas*). Sejalan dengan penelitian ini, Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 tentang Bebas Buta akasara al-Qur'an sebagai sebuah produk hukum sangat menarik untuk dianalisis berdasarkan perspektif maqashid syariah.

Jika dikaji melalui pendekatan maqashid syariah maupun filsafat hukum Islam, Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 sangat relevan dengan konsepsi hukum Islam. Selain muatan materi adalah masalah keagamaan, terutama agama Islam, juga tujuan mendasarnya demi kemaslahatan umat yakni menyangkut al-Qur'an. Oleh karena itu, tinjauan aspek yuridis, sosiologis, filosofis dan politisnya, Peraturan Daerah ini terkait erat dengan pembentukan produk-produk hukum yang ditetapkan dengan tujuan membangun kemaslahatan umat manusia.

Pada aspek yuridis, Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2005 dalam perspektif Maqashid syariah sangat penting eksistensi atau kedudukannya sebagai produk hukum bagi masyarakat. Al-Qur'an dalam perspektif Islam merupakan sumber dari segala sumber hukum Islam. Belajar Baca Tulis al-Qur'an dalam konteks ini tidak berarti semata belajar bahasa Arab, akan tetapi kunci dasar dalam memahami isi kandungan al-Qur'an. Melalui kemampuan membaca dan menulis huruf hijaiyah menjadi dasar bagi setiap orang untuk mempelajari nilai-nilai kandungan al-Qur'an sekaligus dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Al-Qur'an dalam cakupan yang lebih luas merupakan pedoman hidup umat manusia di Muka Bumi.

Program bebas buta aksara al-Qur'an sebagaimana yang menjadi muatan peraturan daerah ini, sejalan dengan hukum Islam yang mewajibkan seluruh umat muslim untuk membaca dan menuliskan al-Qur'an. Bahkan jika ditinjau dari aspek historisnya, ayat pertama yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW adalah

perintah membaca (Iqra). Rasulullah yang pada saat itu tak bisa membaca memerintahkan kepada pengikut-pengikutnya untuk membaca dan menuliskan wahyu Allah yang diturunkan yakni kitab suci al-Qur'an. Perintah Rasulullah ini, pada dasarnya merupakan produk hukum Islam yang memiliki relevansi dengan perkembangan peradaban manusia. Kitab suci al-Qur'an dalam perkembangannya bahkan dapat dijadikan sumber dari kemajuan pengetahuan dan teknologi, termasuk perkembangan ilmu-ilmu hukum di seluruh dunia.

Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005, dalam pandangan maqashid al-syari'ah pada aspek sosilogis merupakan aspek penting dalam pengembangan hukum Islam. Hukum-hukum Islam yang diterapkan sesuai dengan perkembangan hubungan sosial antara berbagai ragam karakteristik umat manusia, Ini sekaligus sebagai wujud dan jawaban nyata bahwa hukum Islam itu dapat dan bahkan sangat mungkin beradaptasi dengan perubahan-perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Adaptasi yang dilakukan tetap berpijak pada landasan-landasan yang kuat dan kokoh serta masih berada pada ruang lingkup syari'ah yang bersifat universal. Ini juga sebagai salah satu bukti bahwa Islam itu selalu sesuai untuk setiap zaman dan pada setiap tempat.

Al-Qur'an dan pembelajaran al-Qur'an konteks yang lebih spesifik juga mengatur tata cara dalam kehidupan sosial yakni berupa apa saja yang diperintahkan oleh Allah dan yang menjadi larangan-Nya. Al-Qur'an merupakan rambu-rambu hukum yang dijadikan pegangan bagi umat manusia untuk menjalani kehidupannya di dalam keluarga, bermasyarakat dan sekaligus berbangsa. Dengan membaca dan menulis al-Qur'an, manusia memiliki pijakan hukum umat manusia di dunia untuk bersikap, berperilaku dan berkehidupan sosial. Konsepsi ini juga dikaji dalam perspektif maqashid syariah Asyafiri Jaya (1996) bahwa hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari wahyu Tuhan dan diperuntukkan bagi umat manusia. Oleh karena itu, ia akan selalu berhadapan dengan perubahan sosial. Dalam posisi seperti itu, apakah hukum Islam yang sumber utamanya (Al-Qur'an dan sunnah) turun pada beberapa abad yang lampau dapat beradaptasi dengan perubahan sosial.

Sejalan dengan perspektif aspek sosiologis, pada aspek politis penerapan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2005 ini, menunjukkan kepedulian pemerintah daerah dan DPRD dalam fungsinya sebagai lembaga pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan (*syar'i*). Dalam konteks maqashid syariah, ini sejalan pula dengan tujuan dari penetapan hukum tertentu yakni kemaslahatan global (umum). Maslahat secara umum dapat dicapai melalui dua cara: pertama, yakni mewujudkan manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia (*jalb al-manafi'*) yang bisa dirasakan langsung maupun tidak langsung pada waktu yang akan datang, dan kedua, menghindari atau mencegah kerusakan dan keburukan (*dar' al-mafasid*).

Berdasarkan analisis tersebut dapat ditarik generalisasi (kesimpulan umum) bahwa Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2005 sangat urgen eksistensinya baik dari perspektif hukum positif, hukum Islam, termasuk dalam kajian maqashid al-syariah. Membumikan al-Qur'an melalui basic (dasar) baca tulis al-Qur'an bagi sebagai pedoman hidup umat manusia agar senantiasa dapat beradaptasi dengan kehidupan sosial serta perkembangan zaman dan peradaban dunia. DPRD sebagai Pembuat Peraturan dan atau hukum (*syar'I*) harus dapat memastikan tujuan, sasaran, serta target dari penetapan Peraturan Daerah ini terimplementasi dan memberikan dampak kemaslahatan, khususnya bagi masyarakat Islam di Kota Kendari.

D. Kesimpulan

Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara al-Qur'an pada Usia Sekolah dan Masyarakat Islam belum optimal diterapkan. Peraturan Daerah ini, dalam perspektif Maqashid Syariah sangat penting karena menyangkut pengetahuan nilai-nilai kandungan al-Qur'an serta dapat memberikan dampak kemaslahatan bagi umat muslim secara umum. Agar Peraturan Daerah ini bisa Optimal diimplementasikan perlu dilakukan pemberdayaan lembaga-lembaga penyelenggara program, pengadaan guru ngaji yang berkualitas serta pelibatan masyarakat melalui pendidikan baca tulis al-Qur'an secara mandiri dalam keluarga.

Daftar Pustaka

- Ashofa, Burhanudin. *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta, 2004
- Bisri, Ilhami, *Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum Di Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, 2000
- Faisal, Sanafiah, *Metode Penelitian Sosial*, Erlangga, Jakarta, 2001
- Khallaf, Abd. al-Wahhab, *Ilmu Ushul Al-Fiqh, Cetakan IX*, Al-Majelis Al-A'la Al-Indonesia Li Al-Dakwah Al-Islamiyah, Jakarta, 1972
- Soebono Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia Jakarta, 2004
- Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Lembaga Legislatif Daerah*, Jurnal Cita, I, Juni 2014
- Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009
- Baskoro T. *Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 2005.
- Abdul Razak, SP, Wawancara (14 Agustus 2021)
- Asidin, SP, Wawancara (08 Juni 2021)
- Andi Sulolipu, Wawancara (7 Agustus 2021)
- H. Zainal M, Wawancara (18 Juni 2021)
- Ilham Hamra, Wawancara (3 Agustus 2021)
- Subhan ST, Wawancara (3 Agustus 2021)
- Muhammad Asis, SE, Wawancara (2 Agustus 2021)
- Muhammad Yunus Arsyad, Wawancara (18 Juni 2021)
- Hidayatullah .com, diakses 24 Juli 2020
- republika.co.id, diakses 24 Juli 2020
- Wikipedia, Web dukcapil, 2021