

**FORMULASI KEBIJAKAN  
(STUDI KASUS PERATURAN DAERAH KABUPATEN INDRAGIRI  
HILIR NOMOR 07 TAHUN 2012 TENTANG BISA BACA DAN TULIS  
AL-QUR'AN BAGI MURID SEKOLAH YANG BERAGAMA ISLAM)**

*Abstract*

*This research is based on the problems of school-age irregularities that occur due to the negative globalization has been followed and affect the life of the community, especially school-aged children in Indragiri Hilir Regency. The regional autonomy system that gives the autonomous regions the authority, authority and obligation to regulate and manage their own governmental affairs and the interests of the community both in terms of regional development and regulation of community life, in this case through the right of DPRD initiative, Commission IV of DPRD in charge of education His sense of responsibility for making regulations and guidelines for better quality management and education.*

*By using qualitative research method, that is by explaining, describing result of research to describe an event and process and certain condition from result of collecting research data by using data collecting technique in the form of literature study to conduct study on literatures related to research title, interview ( Interview) to dig information through question and answer communication to informants or respondents from this research and by conducting documentation of documentation related to this aspect of research which then the data in the analysis by grouping, describing, researching the data to then be described And presented in descriptive form to complete the scientific work of the title of this study.*

*The result of this research, the formulation process of policy formulation about can read Al-Qur'an long enough start from planning of Ranperda, Discussion with Executive and Legislative through 2 (two) speaking level that is high level I and II to then set And classify the mind Sheet of Indragiri Hilir regency in 2012.*

*Keywords: Formulation Policy, Local Regulation, Can Read and Write Al-Qur'an*

**\*Heru Andika Kesumagiri dan Raja Muhammad Amin**

**\*Adalah Mahasiswa dan Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UR**

## **PENDAHULUAN**

Bangsa yang besar adalah bangsa yang senantiasa menjaga nilai-nilai moral di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satu unsur penting dalam pembentukan karakter bangsa adalah pendidikan agama. Pemahaman agama yang baik akan menentukan pembentukan moral seseorang, pendidikan agama harus dilakukan

semata-mata demi pembentukan karakter menjadi lebih baik dan religi.

Kebijakan pemerintah pusat memberikan kewenangan yang lebih luas kepada setiap pemerintah daerah merupakan bentuk tanggungjawab pemerintah terhadap pelayanan masyarakat dalam membangun dan mengatur daerah masing-masing baik dalam segi

pembangunan daerah maupun pengaturan tatanan kehidupan masyarakat daerah dalam mengimplementasikan tuntutan arus globalisasi yang pada akhirnya kemajuan dan kemunduran pemerintah daerah dalam merespon arus globalisasi sangat ditentukan oleh kemampuan dari daerah itu sendiri.

Sisi negatif, globalisasi terhadap budaya masyarakat khususnya anak muda banyak yang lupa akan identitas diri sebagai bangsa Indonesia, karena gaya hidupnya cenderung meniru budaya barat yang oleh masyarakat dunia dianggap sebagai kiblat. Munculnya sikap individualisme yang menimbulkan ketidakpedulian antar perilaku

sesama warga. Dengan adanya individualisme maka orang tidak akan peduli dengan kehidupan bangsa.

Peraturan daerah yang merupakan produk hukum yang memiliki peranan dalam mengatur dan mengendalikan pola kehidupan masyarakat secara luas dewasa ini mulai marak mengikutsertakan nuansa agama atau dengan kata lain kebijakan syari'ah ke dalam peraturan daerah yang ada di beberapa daerah di Indonesia. Dari 12 kabupaten dan kota di Provinsi Riau, setidaknya ditemukan 4 (empat) buah Perda dan/atau Instruksi kepala daerah yang bertemakan keagamaan (Syari'ah), diantaranya :

**Tabel 1. Daftar Kebijakan Syari'ah di Beberapa Daerah Lain di Provinsi Riau**

No	Provinsi / Kabupaten	Peraturan Daerah / Instruksi Kepala Daerah
1	Provinsi Riau	SK; Gubernur Riau No.003.1/UM/08.1 tentang Penggunaan Nama Arab Melayu
2	Indragiri Hilir	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 7 Tahun 2012 tentang Bisa Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam
3	Rokan Hulu	Peraturan Bupati Kab. Rokan Hulu No. 20 Tahun 2013 tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji
4	Kampar	Peraturan Daerah Kabupaten Kampar No. 2 Tahun 2013 tentang Gerakan Masyarakat Magrib Mengaji

*Sumber: Data Olahan Penelitian 2016*

Pada studi kasus penelitian ini, aspirasi yang berkembang ditengah masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir dapat dipahami sebagai *local responsive*. Artinya aspirasi tersebut merupakan upaya masyarakat untuk ikut serta dalam meningkatkan kualitas pembangunan daerah yang harus disikapi secara cerdas oleh pemerintah dengan harapan bersama ialah untuk mendorong terwujudnya masyarakat agamis guna meminimalisir penyimpangan-penyimpangan terhadap norma-norma yang ada di kehidupan bermasyarakat yang sering disebut dengan penyakit masyarakat dan khususnya bagi kalangan generasi muda.

Dari data hasil penelitian, di tahun 2011 hingga tahun 2012 setidaknya ada 6 jenis kasus penyimpangan sosial yang marak dilakukan oleh remaja usia sekolah dan anak jalanan di Kabupaten Indragiri Hilir yang didapati oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja diantaranya, Perkelahian, Ngerokok, Ngelem, Minum Minuman Keras, Narkoba, hingga Seks Bebas. Hal tersebut diindikasikan bahwa penyimpangan-penyimpangan tersebut juga merupakan dampak negatif dari arus globalisasi yang terjadi akibat kesalahpahaman generasi muda dalam menyikapi globalisasi yang kemudian disebut dengan "westernisasi" atau pengadopsian budaya barat

dalam gaya hidup. Adapun penindakan dari pelanggaran ini dilakukan dengan memberikan penyuluhan dan peringatan kepada pelanggar dan

orang tua atau dengan dilanjutkan ke tahap rehabilitasi bagi anak-anak jalanan selain anak usia sekolah yang masih dalam pengawasan dan binaan orang tua.

**Tabel 2. Data Jumlah Penerima ManfaatPanti Sosial Bina Remaja Utusan Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2010 – 2013**

Panti Sosial Bina Remaja Marsudi Putra “Tengku Yuk” – Pekanbaru		
Tahun	Angkatan	Jumlah (orang)
2010	24	2
	25	3
2011	26	2
	27	3
Panti Sosial Bina Remaja “Rumbai” – Pekanbaru		
Tahun	Angkatan	Jumlah (orang)
2010	68	10
	69	10
2011	70	3
	71	7
2012	72	6
	72	6

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Indragiri Hilir

Selama ini, kegiatan baca tulis al-qur’an hanya menjadi suatu hal yang dipandang sebagai kewajiban personal untuk memenuhi tuntutan agama dan bukan domain pemerintah untuk mengaturnya. Dengan alasan untuk peningkatan kehidupan beragama dikalangan generasi muda dan guna untuk meminimalisir penyimpangan-penyimpangan dari dampak negatif arus globalisasi yang terjadi, oleh karena itu aspirasi agar terbentuknya Peraturan Daerah tentang Bisa Baca dan Tulis Al-Qur’an dianggap penting ketika melihat aspirasi masyarakat ini dari sisi budaya, sosio-religi

masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir yang mayoritas didominasi oleh 90% masyarakat pemeluk agama Islam dan jumlah peserta didik atau murid yang beragama Islam yang mendominasi hampir 90% dari total peserta didik se-Kabupaten Indragiri Hilir yang terbagi pada 1.150 diantaranya: 769 lembaga pendidikan/sekolah dibawah pengawasan Dinas Pendidikan dan 385 lembaga pendidikan/sekolah yang berada dibawah pengawasan Departemen Agama Kabupaten Indragiri Hilir.

**Tabel 3. Daftar Jumlah Penduduk Kabupaten Indragiri Hilir Menurut Agama Tahun 2010-2012**

Tahun	Jumlah Penduduk Pemeluk Agama							Total Penduduk
	Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	Konghucu	Lain	
2010	<u>762.322</u>	11.353	1.367	69	7.132	-	85	<u>782.328</u>
2011	<u>770.305</u>	11.303	1.378	76	7.297	-	79	<u>790.438</u>
2012	<u>720.009</u>	11.393	1.369	62	6.827	7	42	<u>739.799</u>

Sumber: Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir

## Hasil Penelitian

**Tabel 4. Daftar Jumlah Peserta Didik SD, SMP, SMA, dan SMK Kabupaten Indragiri Hilir Sesuai Agama Tahun 2011-2013**

Tahun	Jumlah Peserta Didik Sesuai Agama						Total Jumlah Sekolah SD, SMP, SMA	
	Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	Konghucu		
2011	SD	66.421	755	86	3	311	5	511
	SMP	15.747	199	19	1	123	2	130
	SMA	9.155	70	6	1	61	0	40
	SMK	4.385	18	1	0	29	0	16
	<b>Total</b>	<b>95.708</b>	<b>1.042</b>	<b>112</b>	<b>4</b>	<b>524</b>	<b>7</b>	<b>697</b>
2012	SD	74.042	1.014	90	4	458	5	517
	SMP	17.999	206	22	0	134	2	133
	SMA	9.970	75	6	1	68	0	42
	SMK	3.019	12	3	0	21	0	15
	<b>Total</b>	<b>105.030</b>	<b>1.307</b>	<b>121</b>	<b>5</b>	<b>681</b>	<b>7</b>	<b>707</b>
2013	SD	76.334	1.126	90	4	451	2	517
	SMP	19.489	296	22	1	136	1	133
	SMA	11.405	80	9	0	67	0	41
	SMK	4.011	20	5	0	37	0	15
	<b>Total</b>	<b>111.239</b>	<b>1.522</b>	<b>126</b>	<b>5</b>	<b>691</b>	<b>3</b>	<b>706</b>

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hilir

**Tabel 5. Daftar Jumlah Lembaga Pendidikan Dibawah Pengawasan Dinas Pendidikan dan Departemen Agama Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2011-2013**

SD Negeri	SD Swasta	SMP Negeri	SMP Swasta	SMA Negeri	SMA Swasta	SMK. N	SMK. S	TOTAL
471	259	109	189	24	78	8	12	<b>1.150</b>

Sumber: Dinas Pendidikan dan Departemen Agama Kabupaten Indragiri Hilir

Kegiatan baca dan tulis Al-Qur'an di Kabupaten Indragiri Hilir dahulu merupakan kegiatan sehari-hari yang sangat mencolok dari masyarakat terutama remaja yang dapat dilihat dari budaya masyarakat yang gemar membaca dan belajar menulis Al-Qur'an yang ditandai dengan ramainya aktifitas pengajian bersama di mesjid, mushala saat menjelang maghrib dan banyaknya jumlah MDA, TPA atau taman belajar Al-Qur'an bagi anak. Hal tersebut mulai terasa memudar dengan melihat kurangnya minat belajar anak dan remaja yang dapat dilihat dengan mulai

berkurangnya aktifitas-aktifitas tersebut yang kemudian dapat di buktikan banyaknya calon peserta didik yang gugur dalam seleksi masuk ke tingkat sekolah menengah yang berbasis islam (Madrasah).

Pengambilan sampel dilakukan terhadap salah satu sekolah menengah pertama (Madrasah Tsanawiah) yang telah sejak dahulu melakukan test pengujian baca Al-Qur'an yang dimana test tersebut memiliki skor penilaian tertinggi dalam menentukan kelulusan calon peserta didik.



**Tabel 6. Tabel Hasil Seleksi Peserta Didik Tahun 2009 -2016**

Tahun Pelajaran	Jumlah		
	Pendaftar	Diterima	Terseleksi
2009/2010	700	352	348
2010/2011	600	378	222
2011/2012	500	305	195
2012/2013	550	371	179
2013/2014	550	384	166
2014/2015	519	351	168
2015/2016	505	367	138

*Sumber: Madrasah Tsanawiyah Negeri Tembilahan*

Dengan melihat proses penganggendaan kebijakan syari'ah pada latar belakang tersebut diatas, setidaknya ada beberapa masalah yang dapat diidentifikasi diantaranya :

1. Sistem otonomi daerah telah yang membukakan jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur arah pembangunan daerahnya sendiri yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
2. Faktor negatif dari arus globalisasi yang masuk terlihat dari adanya penyimpangan-penyimpangan sosial oleh kalangan remaja usia sekolah yang selanjutnya disebut dengan westernisasi.
3. Sosio-religi kehidupan masyarakat yang memegang teguh nilai-nilai agama terasa mulai memudar pada kalangan generasi muda dewasa ini yang terlihat dari minimnya angka kelulusan tes keagamaan anak usia sekolah.

## **RUMUSAN MASALAH**

Bagaimana proses Formulasi Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 07 Tahun 2012 tentang Bisa Baca Dan Tulis Al-Qur'an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam?

## **KERANGKA TEORITIS**

### **A. Kebijakan Publik**

Thomas R. Dye, " Whatever Governments choose to do or not to do". Kebijakan publik

adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah (Agustino. 2008).Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002).

James E Anderson mengemukakan bahwa kebijakan adalah " *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang di ikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Definisi ini menjelaskan aktor kebijakan, yang digambarkan sebagai kelompok yang memiliki otoritas untuk membuat kebijakan. Di Negara Indonesia, lembaga legislatif adalah aktor yang paling awal untuk menyusun draft kebijakan -kebijakan yang akan dijadikan undang-undang dan peraturan.

### **B. Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno, dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu

keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka dalam (Islamy, 2002). Membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

Menurut Dunn (1994), proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002):

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria

dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.

7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

### C. Model-model Formulasi Kebijakan

#### 1) Model Kelembagaan (*Institutional*)

Pada model ini secara sederhana bermakna bahwa "tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah". Jadi semua yang dibuat oleh pemerintah dengan cara apa pun merupakan kebijakan publik. Model ini pada dasarnya lebih mengutamakan fungsi-fungsi setiap kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat dalam memformulasikan kebijakan. Menurut Thomas R. Dye, ada tiga hal yang membenarkan tentang pendekatan teori ini, yaitu ; pemerintah memang sah dalam membuat kebijakan publik, formulasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bersifat universal (umum), pemerintah memonopoli/menguasai fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama.

Model ini sebenarnya merupakan derivasi/turunan dari ilmu politik tradisional dimana dalam ilmu tersebut lebih menekankan pada strukturnya daripada proses atau perilaku politik. Proses yang dilakukan dalam model ini menunjukkan tugas lembaga-lembaga pemerintah dalam melakukan formulasi kebijakan tetapi dalam memformulasi kebijakan tersebut dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi/berkomunikasi dengan lingkungan sekitar. Hal tersebut menjadi salah satu kelemahan dari model ini yaitu terabaikannya masalah-masalah lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan. (Wibawa, 1994)

## 2) Model Proses (*Process*)

Pada model ini politik diasumsikan sebagai sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Oleh

karena itu, kebijakan publik juga merupakan suatu proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
Menata Agenda Formulasi Kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan Proposal Kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi Kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum.
Implementasi Kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran dan pengumpulan pajak.
Evaluasi Kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan <i>outputnya</i> , mengevaluasi pengaruh ( <i>impact</i> ) kelompok sasaran dan non-sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

## D. Proses Legislasi

Menurut Sahya Anggara (2014:158). Pada proses legislasi kebijakan, yang paling berperan adalah aktor-aktor dari badan legislatif karena rancangan program harus mendapatkan persetujuan aktor-aktor legislatif sebelum dapat dijalankan revisi, reinterpretasi atas rancangan yang diajukan pemerintah sangat mungkin terjadi ditahap ini. Partai-partai politik (melalui wakil-wakilnya) saling berebut pengaruh, kompromi, koalisi, negosiasi, dan advokasi juga terjadi dalam proses ini.

Menurut Gary Brewer dan Peter Delcon (dalam Sahya Anggara, 2014:68) menggambarkan proses pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai berikut:

“Pilihan berbagai alternatif kebijakan yang selama ini dimunculkan dan dampak yang mungkin muncul dalam masalah yang diestimasi. Proses ini adalah proses yang bersifat politis ketika berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus memenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi

yang dipilih dan dipakai. Jelasnya, pilihan-pilihan yang paling mungkin tidak akan direalisasikan dan memutuskan untuk tidak memasukan alur tindakan tertentu adalah suatu bagian dan seleksi ketika akhirnya sampai pada keputusan yang paling baik”.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Jenis penelitian deskriptif diartikan sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan objek yang diteliti seperti seseorang, lembaga ataupun masyarakat sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta yang ada. Metode ini memaparkan hasil riset yang akan menghasilkan data kualitatif. Data kualitatif tersebut tidak dapat diwujudkan dalam bentuk angka-angka, melainkan dalam bentuk suatu pemaparan dan penjelasan yang menggambarkan suatu peristiwa dan proses serta keadaan tertentu.

## **PEMBAHASAN**

Proses formulasi Peraturan Daerah telah diatur secara jelas didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang kemudian diatur kembali kedalam Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 06 Tahun 2011 tentang Perubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, dimana dapat dijelaskan bahwa proses formulasi Peraturan Daerah diawali dengan Perencanaan, Pembahasan (Tingkat I, Tingkat Pansus, Tingkat II), Pengesahan dan Berakhir pada tahap Pengundangan Peraturan Daerah.

### **A. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah**

Prolegda tentang Bisa Baca Dan Tulis Al-Qur'an ialah Prolegda yang berasal dari lingkungan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, pada prakteknya mekanisme dalam penyusunan Prolegda tersebut dilakukan oleh Balegda yang ditetapkan dalam jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas dengan melakukan pembahasan dan kajian usulan pokok-pokok pikiran dari masing-masing komisi sesuai bidangnya masing-masing, yang pada akhirnya hasil dari penyusunan Prolegda antara Pemerintah dan DPRD disepakati menjadi Prolegda melalui penetapan DPRD dalam Rapat Paripurna, sesuai Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pada Pasal 12.

### **B. Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah**

#### **1. Pembicaraan Tingkat I :**

#### **a) Penjelasan Pimpinan Komisi Dalam Rapat Paripurna Mengenai Rancangan Peraturan Daerah**

Komisi IV DPRD Kabupaten Indragiri Hilir sebagai pemrakarsa dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Kewajiban Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Siswa Sekolah Beragama Islam ini,

ialah suatu bentuk rasa tanggung jawab Komisi IV DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang membidangi masalah pendidikan untuk menjawab tantangan menciptakan dunia pendidikan yang lebih baik, berkualitas dan berkarakter yang menjadi dambaan masyarakat Kabupaten Indragiri hilir khususnya.

Melihat kembali pada UU No. 12/- 2011 Pasal 14, dijelaskan bahwa ruang lingkup peraturan daerah tentang otonomi daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan mengganggu kepentingan umum, untuk itu Rancangan Peraturan yang akan berlaku hanya menekankan pada aspek pendidikan bukan kepada aspek syari'ahnya. Secara umum hal-hal penting dan strategis yang diatur dalam Rancangan peraturan Daerah ini diantaranya :

1. Pengwajibkan untuk mengikuti tes baca tulis Al-Qur'an dan menunjukkan sertifikat kielulusan pendidikan di TPQ bagi setiap peserta didik yang ingin masuk SMP maupun SMA.
2. Penambahan kurikulum muatan lokal pada semua jalur dan jenjang pendidika yang memuat materi baca tulis Al-Qur'an, sejarah kebudayaan Kabupaten Indragiri Hilir, Budi Pekerti, sejarah Islam dan keteladanan para Nabi.
3. Untuk peningkatan pendidikan keagamaan, bagi para pelajar yang beragama Islam wajib mengenakan busana muslim dan muslimah dalam lingkungan sekolah dan sekolah menyelenggarakan kegiatan Imtaq setiap hari jum'at serta semua tenaga pendidik wajib mengajarkan praktek baca tulis Al-Quran 15 menit sebelum mata pelajaran pertama dimulai.
4. Pengoptimalan pendidikan nonformal melalui penguatan dan institusionalisasi TPQ dan Majelis Taklim.
5. Pendanaan dan memfasilitasi kegiatan TPQ dan Majelis Taklim, TPQ-TPQ yang ada di seluruh Kabupaten Indragiri Hilir harus memiliki fasilitas serta sarana dan prasarana pembelajaran yang sama sesuai standar yang ditetapkan.
6. Guna memberikan payung hukum pemberian

insentif bagi Guru ngaji yang berperan langsung untuk menggairahkan minat baca tulis Al-Qur'an dalam wilayah Kabupaten Indragiri Hilir.

7. Peran serta masyarakat dalam pendidikan semakin didorong melalui ketentuan bagi setiap warga masyarakat untuk mematkan alat hiburan dan sarana permainan lainnya pada saat jam belajar mulai pukul 18.00 – 20.00 WIB, dan wajib bagi orang tua mendorong putra-putrinya belajar di TPQ, dan mendorong perusahaan untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan dengan mengalokasikan dana corporate social responsibility dan dana bantuan dari perusahaan-perusahaan tersebut disebut Dana INHIL Pintar dan Berakhlak.

#### **b) Pendapat Bupati Terhadap Rancangan Peraturan Daerah**

Pada agenda ini diwakili oleh H. Rosman Malomo selaku Wakil Bupati Kabupaten Indragiri Hilir, dalam sambutannya Bupati menyampaikan sambutan positifnya serta mendukung sepenuhnya atas usulan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah dengan sedikit catatan harapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kewajiban Baca Tulis al-Qur'an Bagi Siswa Sekolah Beragama Islam yang dimaksudkan dalam rangka meningkatkan baca tulis Al-Qur'an bagi siswa pelajar islam sebagai upaya strategis membangun dan membentuk kualitas manusia yang berakhlak dan berwawasan Qur'ani sehingga peserta didik muslim mampu membaca, menulis, memahami, dan melaksanakan ajaran Al-Qur'an dalam kehidupan sehari-hari.

#### **c) Tanggapan dan/atau Jawaban Fraksi Terhadap Pendapat Bupati**

1. Pandangan Umum Fraksi Partai Golongan Karya, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi Golongan Karya memandang perlu dalam upaya membangun dan membentuk masyarakat yang berkualitas, berakhlak mulia dan

berwawasan Qur'ani, sehingga melahirkan peserta didik muslim yang mampu membaca dan menulis, memahami ajaran Al-Qur'an yang terlebih penting menerapkan dalam pelaksanaan hidup sehari-hari apa yang telah digariskan dalam ajaran Islam.

2. Pandangan Umum Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, dengan pandangan Fraksi:

Dengan lahirnya Ranperda ini diharapkan akan terjadi optimalisasi melalui penguatan kelembagaan pendidikan Islam, khususnya bagi peserta didik yang ingin masuk SMP maupun SMA diwajibkan dan mempunyai kemampuan baca tulis Al-Qur'an. Dampak yang timbul dengan adanya Ranperda ini akan tumbuh subur kegiatan-kegiatan Anak-anak sekolah mengikuti Pendidikan baca tulis Al-Qur'an, sebagaimana yang telah dikembangkan dalam taman pendidikan Al-Qur'an dan Majelis Ta'lim dalam kegiatan keagamaan bagi Masyarakat secara luas.

3. Pandangan Umum Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) berpendapat bahwa secara yuridis, substansi materi dan teknis yang diatur dalam 4 (empat) buar Ranperda Inisiatif ini masih ada kekurangan dan kelemahan. Karena itu, pembahasan Ranperda ini dapat dilanjutkan dengan diserahkan kepada Pansus untuk dapat dilakukan penyempurnaan bersama stakeholder jajaran Pemerintah Daerah.

4. Pandangan Umum Fraksi Bintang Reformasi Keadilan, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi Bintang Reformasi Keadilan menyambut positif Ranperda ini agar dilanjutkan ketingkat pembahasan untuk segera disahkan menjadi Peraturan Daerah. Ranperda ini menjadi penting, mengingat esensinya yang mengarah pada pendidikan karakter dan *homeschooling*. Karena menurut kami, karakter adalah cara berpikir dan berperilaku yang menjadi ciri khas tiap individu untuk hidup dan bekerjasama, baik dalam lingkungan keluarga, masyarakat, bangsa dan negara. Individu

yang berkarakter baik adalah individu yang bisa membuat keputusan dan siap mempertanggungjawabkan tiap akibat dari keputusan yang ia buat.

### 5. Pandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi PDI Perjuangan menilai ini merupakan tanggung jawab kita semua sebagai umat Islam, untuk itu mari kita mulai dari diri sendiri dan kita wujudkan dalam melaksanakan Peraturan Daerah ini, bahkan dengan ini kita kembalikan negeri yang kita cintai menjadi kota ibadah.

### 6. Pandangan Umum Fraksi Partai Demokrat, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi Partai Demokrat berpendapat bahwa bila kita cermati dari aspek kesejarahan, Kabupaten Indragiri Hilir dan kondisi masyarakat Indragiri Hilir yang mayoritas beragama Islam, maka Ranperda inisiatif komisi empat DPRD Kabupaten Indragiri Hilir tentang Kewajiban Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Dan Mendirikan Sholat Bagi Anak Usia Sekolah Yang Beragama Islam di kabupaten Indragiri hilir, merupakan upaya untuk membangun masyarakat Inhil yang madani, namun demikian Ranperda ini masih memerlukan penjelasan dan aturan khusus mengingat Ranperda ini terkesan tidak memayungi seluruh masyarakat (Inhil) yang justru merupakan keharusan yang inheren dalam sebuah produk hukum. Selain itu Ranperda ini tidak memiliki regulasi nasional yang mengharuskan adanya derivasi regulasi ke daerah. Termasuk untuk dilaksanakan di Kabupaten Indragiri Hilir. Adapun kewenangan daerah dalam urusan pendidikan yang diamanatkan oleh UU No. 20 Tahun 2003 lebih merupakan upaya integrasi budaya lokal sebagai bagian budaya nasional sehingga menyertakan muatan-muatan lokal berdasarkan sejarah, tradisi dan kondisi mayoritas masyarakat suatu daerah.

### 7. Pandangan Umum Fraksi Amanat Bangsa, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi Amanat Bangsa memberikan respon positif dan sangat mendukung untuk terwujudnya Ranperda Kewajiban Pandai Baca Tulis al-Qur'an Dan Mendirikan Sholat Bagi Anak Usia Sekolah Yang Beragama Islam guna memupuk rohani peserta didik yang memiliki akhlak terpuji berlandaskan Qur'ani dengan melihat kembali kondisi masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir yang didominasi oleh mayoritas masyarakat yang beragama Islam.

### 8. Pandangan Umum Fraksi Gerakan Bintang Nurani Pancasila, dengan pandangan Fraksi:

Fraksi Gerakan Bintang Nurani Pancasila mengemukakan bahwa Indragiri Hilir yang berjuluk kota IBADAH harus bisa menjawab julukan itu dimana para siswa dan siswi baik SMP maupun SMA masih banyak yang belum pandai menulis dan membaca Al-Qur'an, dengan diajukannya Ranperda Inisiatif DPRD Kabupaten Indragiri Hilir ini hendaknya kedepan tidak ada lagi Siswa dan Siswi yang beragama Islam tidak bisa menulis dan membaca huruf-huruf Al-Qur'an.

## C. Pembahasan Ranperda di Tingkat Panitia Khusus II

Adalah hal yang wajar ketika suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas, dalam perjalanannya terjadi masukan -masukan dan dinamika tarik ulur kepentingan baik dari pihak DPRD maupun element masyarakat. Pembahasan Ranperda di tingkat Pansus II ini berjalan cukup alot dan sulit menemukan titik temu antara anggota dewan dengan stakeholder yang turut serta dalam pembahasan ini, bahkan cukup sering diwarnai adu debat tarik ulur kepentingan dari para aktor yang terlibat. Adapun beberapa point yang menjadi revisi kesimpulan dari Pansus II diantaranya :

1. Mengenai judul Ranperda, pada mulanya Ranperda berjudul “ Kewajiban Pandai Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Murid Sekolah”. Adapun yang digaris bawahi dari judul tersebut adalah kata “Kewajiban atau Wajib dan Pandai” dimana masukan dari Pansus II berpendapat bahwa, kata tersebut dianggap akan

memberikan unsur paksaan serta beban baru yang akan mempersulit siswa untuk melanjutkan sekolah.

2. Hal yang sama terhadap judul Ranperda “Bagi Murid Sekolah” yang dirasakan oleh Pansus II bahwa Ranperda ini terasa diskriminatif dan melanggar norma toleransi beragama jika dilihat dari keberagaman siswa yang ada di Indragiri Hilir.
3. Mengenai bagaimana dan siapakah aktor yang memiliki kewenangan penuh dalam pelaksanaan tes sertifikasi baca tulis Al-Qur’an ini dilaksanakan.

Pada point ke 3 Ranperda usulan, pemrakarsa merekomendasikan bahwa kegiatan sertifikasi tes baca tulis Al-Qur’an ini harus dilakukan oleh Departemen Agama Kabupaten Indragiri Hilir secara langsung. Pansus II kembali memberikan pandangannya dengan melihat kondisi geografis Kabupaten Indragiri Hilir yang memiliki 20 kecamatan yang terpisah oleh wilayah perairan dan berada jauh dari pusat pemerintahan serta ketersediaan SDM Departemen Agama yang tidak sebanding dengan jumlah peserta didik baru yang akan masuk sekolah disetiap tahunnya, pansus berpendapat bahwa hal ini akan mempersulit dan memakan waktu yang sangat banyak untuk pelaksanaannya. Akan tetapi, pemrakarsa dan Departemen Agama tetap ingin mempertahankan pendapatnya mengenai siapa aktor pelaksana yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengujian sertifikasi baca tulis Al-Qur’an tersebut.

## **2. Pembicaraan Tingkat II**

### **a) Penyampaian Laporan Panitia Khusus II**

Mengingat masyarakat Indragiri Hilir yang heterogen, fluralistik, multy etnis dan penuh budaya yang beranekaragam perlu pandangan yang arif dan bijaksana terhadap Rancangan Peraturan daerah tentang Bisa Baca Tulis al-Qur’an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam. Untuk itu dalam pembahasannya pansus menghadirkan beberapa Stakeholder terkait guna menerima dan mempertimbangkan masukan-masukan yang ada untuk mendapatkan hasil Rancangan Peraturan

Daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir.

Dari hasil pembahasan dan konsultasi pansus dengan Kementerian dalam Negeri, Biro Hukum Provinsi Riau, Kementerian Pendidikan, dan juga Kementerian Agama dapat disimpulkan bahwa :

1. Hasil kesepakatan pansus dengan pengusul merubah judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir tentang “Kewajiban Baca Tulis Al-Qur’an Bagi Anak Sekolah” menjadi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir tentang “Bisa Baca Dan Tulis Al-Qur’an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam “
2. Perubahan judul yang dilakukan bukan berarti mengurangi substansi bagaimana upaya Pemerintah Daerah untuk melakukan regulasi dan rambu-rambu pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, melainkan hanya untuk memberikan batasan dan memperjelas arah Peraturan Daerah akan dibuat untuk tidak mengganggu kepentingan umum (toleransi beragama) masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir.
3. Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini dalam pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

### **b) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna**

Setelah mendengar hasil laporan Panitia Khusus II, selanjutnya Pimpinan Rapat Paripurna melakukan proses pengambilan keputusan dengan menghimpun suara, menanyakan kepada seluruh anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang hadir dalam rapat paripurna dengan redaksi kalimat :

***“Apakah saudara- saudara menerima dan menyetujui hasil pembahasan Panitia Khusus II terhadap 6 (enam) buah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri***

***Hilir. Apakah saudara-saudara setuju?"***

Selanjutnya dengan serempak seluruh anggota DPRD yang hadir mengatakan:

***"Setuju".***

Yang berarti bahwa seluruh Dewan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir mengambil keputusan untuk menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tersebut disahkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, untuk memberikan kekuatan atau kepastian hukum terhadap persetujuan DPRD tersebut maka Rancangan Peraturan Daerah akan disertai dengan Surat Keputusan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang berbunyi "Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor: 29/KPTS/DPRD/2012 tanggal 19 Desember 2012 tentang Penetapan Terhadap Rancangan peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2012 Menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir".

**D. Pendapat Akhir Kepala Daerah**

Dalam pidatonya, Bupati Indragiri Hilir memberikan tanggapan akhir, antara lain:

1. Dibutuhkan kerjasama semua pihak dari seluruh komponen baik pemerintah kabupaten, DPRD, maupun lapisan masyarakat dalam upaya meningkatkan pembangunan di Kabupaten Indragiri Hilir.
2. Memberikan apresiasi yang tinggi kepada Pimpinan dan segenap anggota DPRD, seluruh jajaran Forum Komunikasi Pimpinan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, serta seluruh komponen masyarakat atas partisipasi dan kerjasama yang telah dibangun secara bersama dan berkelanjutan dalam melaksanakan pembangunan dan roda pemerintahan di Kabupaten Indragiri Hilir.

**E. Proses Pengesahan dan Pengundangan****1. Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah**

Setelah Rancangan Peraturan Daerah tentang Bisa Baca Dan Tulis Al-Qur'an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati, kemudian Ranperda tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk mendapatkan pengesahan dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Sebagaimana tertuang didalam Peraturan Tata Tertib DPRD Pasal 82 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

**2. Pengundangan Peraturan Daerah**

Pengesahan dengan membubuhkan tanda tangan oleh Bupati yang dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama dilaksanakan pada tanggal 10 Juni 2011 dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah pada tanggal 4 Agustus 2011. Pengesahan rancangan peraturan daerah yang dimaksud telah dinyatakan syah dengan kalimat pengesahan yang berbunyi : "Peraturan Daerah ini dinyatakan syah" yang harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah sebelum pengundangan naskah peraturan daerah kedalam lembaran daerah yang kemudian Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2012 tentang Bisa Baca Dan Tulis Al-Qur'an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam berlaku setelah diundangkan kedalam lembaran daerah.

**Kesimpulan**

Proses pembentukan peraturan daerah tentang Bisa Baca Tulis al-Qur'an Bagi Murid Sekolah Yang Beragama Islam diawali dari proses perencanaan yang diajukan oleh Komisi IV melalui hak Inisiatif DPRD pada tahun 2012, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dimasukkan kedalam

Prolegda Tahun 2012 dengan perubahan judul Rancangan Peraturan Daerah “Kewajiban Pandai Baca Tulis al-Qur’an Bagi Anak Sekolah” yang kemudian dapat dibahas melalui 2 (dua) tingkat pembahasan: Pembahasan Tingkat I dan Pembahasan Tingkat II Rapat Paripurna DPRD dengan agenda pembahasan untuk menyempurnakan Ranperda sebelum Ranperda disetujui dan di undangkan kedalam lembaran daerah Kabupaten Indragiri Hilir. Polemik tari ulur kepentingan yang sangat alot dalam proses pembahasan Ranperda ini terjadi pada saat pembahasan yang dilakukan di tingkat pansus, yang dimana hal-hal yang menjadi perdebatan adalah mengenai judul Ranperda yang dirasa mendiskriminasikan peserta didik lain yang beragama Non-Muslim. Selain itu, perdebatan yang sangat panjang juga terjadi mengenai pembahasan siapakah aktor yang memiliki kewajiban penuh atas pelaksanaan tes sertifikasi bisa baca tulis Al-Qur’an ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anggara, Sahya. 2014. *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia
- AR. Mustopadidjaja. 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: LAN.
- Danim, Sudarwan. 2005. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Eddi Wibowo, Hessel Nogi S. 2004. *Kebijakan Publik dan Budaya*. Yogyakarta: YPAPI.
- Gulo, W. 2005. *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Gramedia.
- Hidayat, Syarif. 2002. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah Dan Tantangan Ke Depan*. Jakarta: Pustaka Quantum.
- Islamy, M. Irfan. 2002. *Prinsip- Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jamli, Edison dkk. 2005. *Kewarganegaraan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Labolo, Muhadam. 2006. *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nugroho. D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elek Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Person, Wayne. 2005. *Publik Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar
- Samodra, Wibawa. 1994. *Kebijakan Publik Proses Dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Sarundajang. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Suyanto, Bagong. 2011. *Metode Penelitian Sosial : Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencana.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas 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 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 06 Tahun 2011 tentang Perubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

