

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Gagasan perlunya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sesungguhnya telah dilontarkan sejak masa awal Orde Baru. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa terdapat sejumlah kelemahan yang dapat menimbulkan pemerintahan yang tidak demokratis, serta masalah sifat kesementaraan UUD 1945.

Harun Al-Rasyid misalnya, melalui tulisannya yang dimuat di Harian Merdeka tanggal 18 maret 1972 menekankan perlunya *constitutional reform* karena UUD 1945 kurang sempurna atau bahkan salah.¹ UUD 1945 musti mengikuti perkembangan dan situasi arah bangsa Indonesia. Berdasarkan sejarah, Indonesia telah melakukan perubahan terhadap konstitusi sebanyak 4 kali.

“Sejak bergulirnya reformasi pada Tahun 1998, kemudian disusul dengan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan pertama UUD 1945 yang disahkan dalam sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) yang diselenggarakan dari tanggal 12 sampai dengan tanggal 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah perubahan pertama tersebut tepatnya dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 yang dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung menyakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali.”²

Sampai dengan saat ini, UUD 1945 telah mengalami 4 kali perubahan dari Tahun 1998 hingga Tahun 2002, berarti menunjukkan bahwa perubahan tersebut diharapkan sesuai dengan perkembangan zaman yang terjadi di masyarakat.

¹ Harun Al-Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali DiUbah Oleh MPR*, Revisi cetakan pertama (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2003), h. 44-55

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusional dan 1 1 malisme Indonesia*, cetakan Ke-1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 216

Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dari konsep yang terkandung pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen ke-4, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.³ Ketentuan ini dapat diartikan adanya struktur pembagian wilayah yang wilayah tersebut mempunyai pemerintahan tersendiri namun tetap dalam hirarki atau jenjang dari pemerintah pusat.⁴

Berdasarkan UUD NRI Pasal 18 ayat 2 pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 2 menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Keputusan MPR-RI melalui sidang amandemen ke-2 pada Tahun 1999 menetapkan dalam salah satu Pasal yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa, “Setiap Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah”.⁶ Menurut penulis ini berarti bahwa Pemerintahan Daerah memiliki

³ Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Amandemen ke-4

⁴ Erik Muhamad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ke-1 (Malang : Setara Press, 2017), h.135

⁵ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Angka 2

⁶ UUD NRI Tahun 1945 amandemen ke-4 Pasal 18 ayat 6

kewenangan menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) untuk mendorong dan mengoptimalkan pembangunan daerah hanya dapat terwujud apabila pembentukan Peraturan Daerah didukung dengan cara dan metode yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan daerah dan kearifan lokal dengan sungguh-sungguh. Mengenai perundang-undangan atau pembuatan produk perundang-undangan, tidak satu negara pun dapat mengabaikannya, terlebih lagi pada Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Sebagai negara hukum, pemerintah mengemban tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, dimana negara atau pemerintah ikut campur dalam mengurus kesejahteraan rakyat. Hal ini menjadi suatu yang absolut atau tidak terelakkan dalam konsep negara hukum.

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang (disebut UU) Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah yang kemudian disingkat Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.⁷ Ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa setiap daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dapat membentuk aturannya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi. Kemudian ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud dengan Perda kabupaten/kota adalah peraturan perundang-

⁷ UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat

undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁸

Undang-undang No 9 Tahun 2015 dan Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dapat menjadi titik pijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan maka kepala daerah bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah, untuk dapat mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat di suatu daerah. Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁹ Fungsi peraturan daerah yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰

Kota Kendari telah menerbitkan Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari. Perda ini sebagai suatu bentuk implementasi dari UUD NRI 1945 Pasal 18 yang memberikan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas oembantuan. Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari, muncul karena menganggap bahwa masyarakat dalam bertingkah laku musti dilandaskan pada ilmu agama dalam hal ini diawali dengan tingkat membaca al-qur'an.. Sehingga pengurus Bdan komunikasi pemuda remaja mesjid Indonesia (disingkat BKPRMI) mengusulkan untuk diadakannya Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta

⁸ UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat 8

⁹ Sirajuddin, Fatkhurrhman, dan zulkarnain, *legaslative Drafting*, cetakan ke 3 (Jawa timur; sastra press, 2016), hal. 158

¹⁰ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan ke 1 (Jakarta timur, Sinar Grafika, 2018), hal. 104

aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari.

Dalam pandangan Islam, mempelajari Alquran musti dilaksanakan sepanjang hayat, sehingga kehidupan bagi seorang muslim adalah proses dan sekaligus lingkungan pembelajaran. Jika seseorang berhenti belajar pasti tertinggal. Selanjutnya, apabila kita memperhatikan ayat-ayat yang pertama diturunkan oleh Allah kepada Nabi Muhammad, maka nyatalah bahwa Allah telah menekankan perlunya orang belajar baca-tulis dan belajar ilmu pengetahuan. Firman Allah dalam surat Al-‘Alaq ayat 1-5¹¹ :

أَقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ۝ خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ۝ اقْرَأْ وَرَبُّكَ
الْأَكْرَمُ ۝ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ۝ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ

Terjemahan:

bacalah dengan (menyebut) nama Tuhanmu yang Menciptakan. Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah. Bacalah, dan Tuhanmulah yang Maha pemurah. yang mengajar (manusia) dengan perantaran kalam. Dia mengajar kepada manusia apa yang tidak diketahuinya.

Dalam hadis Rasulullah saw. Dikatakan:

خَيْرُكُمْ مَنْ تَعَلَّمَ الْقُرْآنَ وَعَلَّمَهُ

Terjemahan:

“Sebaik-baik kalian adalah siapa yang mempelajari Alquran dan mengajarkannya .

اقْرَأُوا الْقُرْآنَ فَإِنَّهُ يَأْتِي يَوْمَ الْقِيَامَةِ شَفِيعًا لِأَصْحَابِهِ

Terjemahan:

Bacalah oleh kalian Al-Qur`an. Karena ia (Al-Qur`an) akan datang pada Hari Kiamat kelak sebagai pemberi syafa`at bagi orang-orang yang rajin membacanya.

¹¹ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur`an dan Terjemahan Edisi Tajwid Cetakan ke-1* (Solo: Tiga Serangkai, 2014) Hal. 597

Atas dasar demikian Pemda menetapkan Peraturan Daerah No 17 tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari.

Berdasarkan fakta yang terjadi dilapangan, Penulis telah melakukan survai awal kepada salah satu pegawai Lurah Mandonga, Pegawai Kecamatan Wua-wua dan pengurus BKPRMI . Bahwasannya dari hasil survay tersebut sebagian besar masyarakat khususnya masyarakat Islam masih kurang dari pemahaman keagamaan. Utamanya dalam hal membaca Al-Qur'an. Padahal menurut penulis pemerintah telah membuat suatu regulasi berkenaan tentang bebas buta aksara alquran. Selain itu, pembinaan terhadap buta aksara Alquran juga telah berkurang ditandai dengan calon pasangan yang ingin menikah ketika dites mengaji tidak dapat untuk mengaji. Kemudian pembinaan TPA di tingkat pemerintah kota masih kurang sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat 2 masih belum terlaksana secara optimal.

Berkenaan dengan uraian-uraian yang telah dikemukakan, maka sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut tentang bagaimana efektifitas Peraturan Daerah No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kota Kendari.

B. Fokus Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas penelitian ini memfokuskan pada masalah efektifitas Peraturan Daerah No 17 tahu 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari dan apa yang menjadi kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam melaksanakan Perda tersebut seta bagaimana strategi yang dilakukan pemerintah

dalam melaksanakan Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari.

C. Rumusan masalah

Adapun rumusan masalah yang peneliti akan bahas dalam penelitian ini adalah

1. Apa faktor yang dihadapi pemerintah daerah dalam melaksanakan Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari?
2. Bagaimana efektifitas Peraturan Daerah No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari?
3. Bagaimana solusi yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan Perda No 17 tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui efektifitas Peraturan Daerah No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari
 - b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam melaksanakan Peraturan Daerah No 17 tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari

- c. Untuk mengetahui strategi yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan Perda No 17 tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat yang bersifat teoritis

Penelitian ini diharapkan menemukan temuan baru dalam bidang hukum, khususnya dalam efektifitas Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh kepala daerah bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut DPRD dalam hal ini DPRD Kota Kendari, agar dapat dilaksanakan oleh Pemda.

- b. Manfaat yang bersifat praktis

Penelitian ini menggambarkan tentang efektifitas Peraturan Daerah No 17 tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari. Selain itu, menggambarkan kendala yang dihadapi dalam melaksanakan Perda tersebut sehingga diharapkan dapat memberikan suatu solusi yang dapat berguna untuk perkembangan daerah dan masyarakat Kota Kendari.

E. Definisi Operasional

- a. efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektifitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah

sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.¹² Sehingga menurut penulis yang dimaksud dengan efektifitas dalam proposal ini adalah tingkat keberhasilan atas pencapaian terhadap pelaksanaan Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari.

- b. Buta aksara Alquran adalah ketidak mampuan membaca dan menulis al-qur'an.¹³ Buta aksara juga dapat diartikan sebagai ketidak mampuan untuk menggunakan bahasa dan menggunakannya untuk mengerti sebuah bacaan, mendengarkan perkataan, mengungkapkannya dalam bentuk tulisan, dan berbicara.¹⁴ Yang dimaksud buta aksara pada proposal ini adalah ketidakmampuan seseorang atau masyarakat Islam dalam membaca Al-Qur'an.
- c. Peraturan Daerah yang kemudian disingkat Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.¹⁵ Ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa setiap daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dapat membentuk aturannya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi. Kemudian ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud dengan Perda

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia. (Jakarta; Balai Pustaka, 2002), Hal. 284.

¹³ Perda No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kecamatan Wua-wua Kota Kendari Pasal 1 ayat (6)

¹⁴ KBBI edisi ketiga. (Jakarta; Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2005).

¹⁵ UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat (7)

kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹⁶ Sehingga menurut peneliti Peraturan Daerah yang dimaksud dalam proposal ini adalah Peraturan Daerah No 17 Tahun 2005 tentang bebas buta aksara Alquran pada masyarakat Islam di Kelurahan Anawai Kecamatan Wua-wua Kota Kendari.

¹⁶ UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat (8)