

## Legal Drafting in the Formulation of Local Autonomy Policies in the Education Sector in Kabupaten 50 Kota Provinsi Sumatera Barat

### Legal Drafting dalam Formulasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan di Kabupaten 50 Kota Provinsi Sumatera Barat<sup>1</sup>

Afriva Khaidir <sup>1</sup>, Suryanef <sup>2</sup>, and Zikri Alhadi <sup>3</sup>

1 Program Studi Magister Administrasi Publik FIS Universitas Negeri Padang

2 Program Studi Ilmu Administrasi Negara FIS Universitas Negeri Padang

3 Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan FIS Universitas Negeri Padang

Kampus UNP Air Tawar, 25132, Indonesia

Email: af.khaidir@fis.unp.ac.id

Submitted: 2017-01-16

Accepted: 2021-05-21

Published: 2020-10-31

DOI: 10.24036/humanus.v19i2.6510

#### Abstract

Policy formulation should be essential because it will produce laws governing society and regulate the local government. Local policy position is included in the order of legislation in the Republic of Indonesia. This is where problems often occur in terms of synchronization and harmonization. Using the method of documentation study and in-depth interviews and focus group discussions, this research produces an analytical description to understand the formulation of Regional Regulations, particularly in the field of education services that, according to the 1945 Constitution, are decentralized the regions. The case study was conducted by dissecting Perda No. 6 of 2003 on Compulsory Reading and Writing of the Qur'an for School Children and Prospective Brides. The research method consists of 2 layers, the first is an inventory, and the second is a normative and procedural analysis of the process and substance of the intended public policy. The regional regulations studied were contained sharia nuances and regulated the religious sector, which was not under the authority of regional autonomy, which was derived from the principle of decentralization. In the guide, the legal drafting process in Limapuluh Kota Regency follows the applicable regulations, both with the disclosure of proposals from the DPRD and the Regional Heads by involving the leading sector SKPD in the formulation process. The Local Regulation (Ranperda) proposal has also been formatted through an Academic Paper process. However, the research found that the public policy documentation and dissemination system has not been running well and effectively.

**Keywords:** *Legal Drafting, Local Autonomy, Policy*

<sup>1</sup>Berdasarkan Penelitian Didanai dengan Dana Pendapatan Negara Bukan Pajak Universitas Negeri Padang 2015 Dengan Nomor Kontrak 2592n/UN35.1.6/PG/2015 tanggal 10 September 2015

### Abstrak

Formulasi kebijakan seyogyanya penting karena ia akan menghasilkan hukum yang mengatur masyarakat dan pemerintah daerah, yang kedudukannya termasuk dalam tata urutan perundang-undangan dalam negara RI. Di sinilah sering terjadi permasalahan dalam kaitan sinkronisasi dan harmonisasi. Dengan menggunakan metode studi dokumentasi dan wawancara mendalam serta focus group discussion penelitian ini menghasilkan suatu deskripsi analitikal untuk memahami terhadap formulasi Peraturan Daerah terutama dalam bidang pelayanan pendidikan yang menurut UUD 1945 didesentralisasikan pada daerah. Studi kasus dilakukan dengan membedah Perda Nomor 6 tahun 2003 tentang Wajib Baca Tulis Al Qur'an bagi Anak Sekolah dan Calon Penganten. Metode Penelitian terdiri dari 2 lapis (layer), yang pertama adalah inventarisasi dan yang kedua analisis normatif dan prosedural terhadap proses dan substansi dari kebijakan publik dimaksud. Perda yang diteliti ternyata bermuatan nuansa syari'ah dan mengatur bidang keagamaan yang bukan menjadi kewenangan otonomi daerah yang diturunkan dengan asas desentralisasi. Pada prinsipnya, proses legal drafting yang dilaksanakan di Kabupaten Limapuluh Kota sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, baik dengan terbukanya usulan dari DPRD maupun dan Kepala Daerah dengan melibatkan SKPD leading sector dalam proses formulasinya. Usulan Ranperda juga sudah diformat melalui sebuah proses Naskah Akademik. Meskipun demikian penelitian menemukan sistem dokumentasi dan sosialisasi kebijakan publik belum berjalan dengan baik dan efektif.

**Kata kunci:** *Legal Drafting, Otonomi Daerah, Kebijakan*

### Pendahuluan

Esensi utama dari penyelenggaraan desentralisasi adalah kewenangan daerah untuk menyelenggarakan urusan sesuai dengan kebutuhan dan konteksnya. Sebagai mana disebutkan secara eksplisit dalam pasal 2 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut: Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Aspek pengaturan ini diwujudkan dengan kewenangan daerah untuk merumuskan dan membentuk Peraturan Daerah sesuai dengan urusan yang akan diselenggarakan sebagaimana dicantumkan dalam pasal 136 ayat 3, yaitu:

"Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah"

Perda yang dihasilkan harus memenuhi berbagai prinsip sebagaimana dijelaskan dalam pasal 137 UU No. 32 tahun 2004, yaitu tujuan yang jelas, institusional, sinkronisasi antara jenis dan materi, dapat diimplementasikan, kebermanfaatan, rumusan yang jelas dan transparansi. Perda yang dicita-citakan adalah Perda yang memenuhi kepastian hukum, rasa keadilan masyarakat, dan adanya manfaat. Filsuf utilitarianis Jeremy Benthan menerangkan bahwa hukum dapat diidentifikasi sebagai kebaikan apabila sanggup memberikan kebahagiaan kepada mayoritas masyarakat. Karena itu menjadi

tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi proses dan problematika yang terjadi dalam formulasi (perumusan) Peraturan Daerah sebagai kebijakan publik dalam bidang Pendidikan. Pendidikan merupakan satu dari 3 (tiga) urusan pelayanan publik yang paling terdepan di samping Kesehatan dan Kependudukan.

Mutu serta efektivitas implementasi kebijakan publik ditentukan pada saat formulasinya. Banyak penelitian yang mengkaji tentang implementasi dan menemukan problem efektivitas dan efisiensinya. Namun demikian sangat jarang penelitian yang mengukur secara komprehensif mulai dari taraf formulasi dan analisis. Karena itu penelitian ini diharapkan menjadi sebuah kajian awal (*seminal work*) yang dapat menjadi pemantik api dan pengambil perhatian para peneliti berikutnya terutama dalam bidang Kebijakan Publik.

Keberadaan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) sebagai hukum positif diatur dalam UU No. 12 tahun 2011 yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam bagian konsiderannya dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keaneragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sementara itu sebagai regulasi di daerah dan bentuk turunan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk merumuskan peraturan daerah. Peraturan daerah sebagai bentuk kebijakan publik ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD yang dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan prinsip otonomi daerah.

Kebijakan publik/hukum dimaksudkan untuk membentuk perilaku masyarakat demi tercapainya suatu suasana dan kondisis tertentu, dalam hal ini Roscoe Pound dalam Raharjo (1986) menyatakan bahwa hukum dilihat sebagai sarana perekayasa masyarakat (*a tool of social engeneering*). Masalah dampak hukum yang positif sebenarnya menyangkut hukum yang efektif, maka terjadilah dampak hukum yang positif (Soekanto, 1990). Sebagai suatu kaedah, maka hukum dapat berisikan suruhan, larangan dan atau kebolehan. Suruhan dan larangan adalah hukum yang bersifat imperatif, sementara kebolehan bersifat ajektif. Kaedah hukum imperatif secara apriori tidak mengikat, sehingga harus ditaati, sementara yang bersifat ajektif secara apriori tidak mengikat.

Dalam penyusunan peraturan daerah, perlu diperhitungkan bagaimana proses tersebut dapat diterima oleh masyarakat dan mampu merubah perilaku manusia dalam bentuk kepatuhan terhadap regulasi tersebut oleh masyarakat. Namun, ada beberapa kondisi yang diperlukan sebagai persyaratan hukum yang harus dipenuhi. Kondisi yang dimaksud adalah hukum harus dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih-lebih tertuju pada sikap atau perilaku yang berwujud pada tindakan nyata. Karena itu ia mengandung komponen kognitif, afektif dan konatif. Kognitif mengandung persepsi terhadap keadaan sekitarnya yang tercakup pengetahuan, afektif berhubungan dengan penilaian positif

dan negatif serta konatif berkaitan dengan kecenderungan untuk bertindak atau tidak bertindak terhadap sesuatu (Soekanto, 1986).

Pengembangan strategi proses penyusunan perda dilakukan melalui mekanisme diseminasi (penyebaran), promosi (pemajuan) perda melalui pelatihan, penyuluhan, curah pendapat, dialog dan berbagai bentuk deliberasi lainnya, pemenuhan perda melalui perbaikan peraturan dan kondisi yang kondusif dan proteksi (perlindungan) Perda yaitu melalui penegakkan hukum dan advokasi.

Sementara sistem dan asas hukum terdiri dari berbagai komponen, dimana masing-masing unsur mengabdikan untuk mencapai tujuan yang sama. Sistem terdiri dari perencanaan, metode penerapan dan prosedur untuk melaksanakan sebuah kegiatan (Shorde & Voich, 1974). Atustik dan Trisiana (2020) menyampaikan "sistem yang legal adalah sebuah sistem dimana peraturan dan norma yang mengatur perilaku dan aktivitas manusia baik secara tertulis maupun tidak". Dan hukum adalah sebuah sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diharapkan, dimana bagian-bagian tersebut adalah aspek yuridis regulasi hukum dan defenisi hukum (Mertokusumo, 1986).

Dalam konsep hukum murni dari Hans Kelsen dikatakan bahwa setiap kaedah-kaedah hukum merupakan suatu susunan dari kaidah-kaidah (*stufenbau*). Dipuncak *stufenbau* tersebut terdapat "*grundnorm*" atau kaedah dasar (*basic norm*) dari suatu kaedah hukum nasional. Kaedah dasar merupakan fondasi untuk menilai sifat yuridis (Shad Brurv, dalam Akmal 2002). Pelaksanaan *Stufenbau theory* di Indonesia dapat dilihat melalui UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Belleford menjelaskan asas hukum sebagai norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum ini merupakan penempatan hukum positif dalam suatu masyarakat (Mertokusumo, 1986). Sementara dilihat dari sisi regulasi di bidang Pendidikan sebagai bentuk kebijakan publik, perlu ditelaah lebih dalam proses perumusan regulasi tersebut. Pendidikan merupakan ilmu yang dalam prosesnya adalah kolaborasi antara teori dan praktik (praksis), karena itu analisis kebijakan Pendidikan menjadi salah masukan dalam merancang visi misi Pendidikan (Tilaar dan Nugroho, 2012:138). Dengan demikian penelitian di bidang kebijakan pendidikan akan menyentuh implementasi ilmu pendidikan sebagai ilmu praksis.

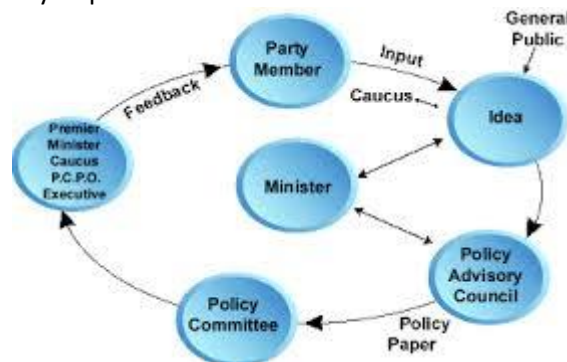
Jika kita menggunakan definisi kebijakan publik yang klasik dari Lasswell (1970) dan Kaplan, maka ia bermakna "suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu". Dengan menrangkumnya dengan berbagai definisi yang bersifat political dan analytical, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya Pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Sehingga kebijakan publik merupakan sebuah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masa transisi untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan termasuk dalam bidang Pendidikan.

Dalam tahap selanjutnya, kebijakan melalui sebuah proses yang terdiri dari berbagai langkah sebelum ia sampai kepada tahapan implementasi.



Gambar 1: Langkah Kebijakan

Secara konseptual, kebijakan harus dimulai dengan sebuah identifikasi dan melalui serangkaian konsultasi public dalam formulasinya. Lebih lanjut dalam langkah evaluasi dan revisinya, masih diperlukan berbagai partisipasi public dan pemangku kepentingan demi penyempurnaan.



Gambar 2: Pemetaan Para pihak Pemangku Kepentingan dalam Perumusan Kebijakan

Dalam gambar di atas, bahkan dapat diidentifikasi bahwa formulasi kebijakan tidak hanya melibatkan public secara umum dan representasi politik. Pada proses formulasi dan evaluasi implementasi yang ideal, Negara-negara maju sudah melibatkan dewan penasehat dan kaukus khusus yang terlibat dalam komite kebijakan dalam pembentukan kebijakan yang spesifik.

**Metode**

Penelitian ini termasuk penelitian kualitatif deskriptif. Dalam penelitian ini pada tahap awal, rancangan penelitian yang digunakan adalah berupa penelitian dokumen yang relevan dan tahap kedua berupa “*legal research*” berupa penelitian Analisa yang bersifat deskriptif untuk mendapatkan konseptual secara utuh terhadap masalah yang menjadi fokus yaitu kebijakan publik di bidang Pendidikan.

Untuk tahap pertama, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif adalah ilmu tentang kaedah (*normwissenschaft*) yaitu disiplin hukum yang melihat hukum sebagai norma (kaedah) dan segi-segi yang didekati hingga menelaah kaedah hukum. Berdasarkan gambaran permasalahan secara menyeluruh, dilanjutkan inventarisasi terhadap peraturan Perda Kabupaten 50 Kota. Untuk mendapatkan klasifikasi kaedah-kaedah hukum yang mengatur Perda, dan hasil-hasil penelitian yang relevan dianalisis sesuai kaedah-kaedah hukum dan pendapat para ahli, diketahui perda yang tidak memenuhi asas-asas hukum dan yang tidak sinkron baik secara vertikal dan horizontal. Sedangkan untuk tahap kedua, pendekatan yang digunakan adalah penelitian lapangan berupa wawancara mendalam untuk menemukan kesesuaian dan konsistensi formulasi Perda terhadap asas pembentukan perundang-undangan.

Spesifikasi penelitian pada yuridis normatif adalah bersifat deskriptif terhadap hasil inventarisasi hukum Perda yang berkaitan dengan sitematika hukum, penemuan asas-asas hukum, dan taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam penyusunan perda, mengkaji perda-perda yang bermasalah seperti pelanggaran asas-asas hukum dan sinkronisasi sesuai tata urutan perundang-undangan.

Lebih lanjut, studi literatur yang dilaksanakan terhadap data sekunder dengan menganalisis dokumen yang tersedia seperti regulasi yang ada di pusat dan daerah, literatur, hasil penelitian serta dokumen lain yang relevan. Sementara itu, pendekatan *Focus Group Discussion (FGD)* dilakukan dengan duduk dalam satu meja dengan informan dan berdiskusi secara mendalam untuk memperoleh pola penyusunan Peraturan Daerah yang sesuai dengan asas-asas pembentukan kebijakan publik serta pola penyusunan perda yang sesuai dengan asas-asas pembentukan produk hukum dan kebijakan public yang baik analisis kualitatif (Sumitro,1998).

## Hasil dan Pembahasan

Pada prinsipnya perumusan (formulasi) kebijakan publik berbentuk Perda di Kabupaten Limapuluh Kota dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU No. 32 tahun 2004 serta UU No. 12 tahun 2011. Pemerintah Kabupaten Limapuluh Kota belum memiliki aturan khusus yang mengatur tentang prosedur pembentukan Perda di daerah yang bersangkutan. Formulasi kebijakan Perda dilaksanakan dengan urutan tahapan yang terdiri dari: perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

## Prosedur Umum Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam merumuskan sebuah kebijakan mesti dilaksanakan prosedur penyusunan yang terstruktur. Diantaranya adalah pentingnya materi muatan yang akan dijadikan regulasi. Disamping itu diperlukan pengetahuan untuk merumuskan materi muatan tersebut kedalam regulasi berupa peraturan daerah dengan singkat, bahasa yang baik, dan tersistematis tata kata dan kalimatnya.

Sementara dari sisi proses penyusunan peraturan daerah dimulai dari penyiapan rancangan peraturan daerah (Ranperda) baik melalui usulan dari pemerintah daerah atau inisiatif DPRD setempat. Pada proses ini ada beberapa tahapan yaitu dari menyusun naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic drafting*) dan naskah rancangan peraturan daerah (*legal drafting*). Selanjutnya adalah proses pembahasan Ranperda antara Pemerintah Daerah dengan DPRD yang diikuti dengan pengesahan



setelah dicapai persetujuan antara kedua belah pihak. Terakhir dilanjutkan dengan proses pengundangan oleh Biro/Bagian Hukum.

### **Proses Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah**

DPRD memiliki kewenangan dalam mengusulkan Ranperda sebagai bentuk inisiatif. Usulan Ranperda dari DPRD akan ditindaklanjuti dengan melakukan koordinasi dengan Sekretaris Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang secara teknis membidangi urusan yang akan diatur dalam Ranperda. Sementara itu jika Ranperda adalah usulan dari Pemerintah Daerah lazimnya berasal dari OPD Teknis yang diajukan kepada sekretaris daerah melalui Bagian Hukumnya untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi materi muatannya. Setelah itu Ranperda akan diajukan kepada DPRD untuk dibahas secara bersama-sama dengan Pemerintah Daerah.

Pada prinsipnya proses pembahasan di DPRD di samping mengkaji secara substansial dan politis dari rancangan kebijakan publik tersebut, proses ini pada akhirnya bertujuan untuk pengesahan Ranperda secara bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD. Pembahasan di DPRD ini dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu rapat paripurna, rapat komisi/gabungan komisi, rapat panitia khusus, dan diputuskan dalam rapat paripurna DPRD. Untuk lebih rincinya, proses pembahasan Ranperda diatur melalui tata tertib DPRD.

Setelah pembahasan Ranperda dalam rapat paripurna di DPRD dilaksanakan dan telah disetujui untuk menjadi Perda maka dokumen peraturan tersebut selanjutnya akan dikirim ke Kepala Daerah untuk mendapatkan penomoran dan tanda tangan Kepala Daerah sebagai bentuk pengesahan terhadap Perda tersebut. Dan setelah Perda disahkan dan menjadi lembaran daerah maka sudah memiliki kekuatan hukum yang mengikat sesuai dengan jangkauan dan arah pengaturan yang ada pada Perda tersebut.

### **Naskah Akademik**

Pada hakikatnya Perda merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik melalui perumusan usulan, ide, dan aspirasi dari berbagai pihak. Sehingga Ketika sebuah Perda disahkan, maka diharapkan mendorong percepatan pembangunan daerah dan peningkatan kualitas dan kesejahteraan hidup masyarakat. Secara kontekstual sebuah Ranperda sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011. Klausula ini selaras dengan pasal 137 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.

Namun dalam proses perumusan Perda tersebut tidak jarang muncul persoalan yaitu belum mampunya pemerintah daerah dan DPRD merancang kebijakan publik yang mampu memecahkan persoalan masyarakat dan dapat diimplementasikan dengan optimal. Kendala yang muncul tersebut misalnya karena proses perumusan Ranperda yang cukup lama (hamper satu tahun), kurangnya partisipasi masyarakat, dan ketersediaan naskah akademik pada Ranperda yang masih sebatas formalitas.

Jika merujuk kepada literatur tentang teori perundang-undangan pada umumnya naskah akademik berfungsi dalam mendeskripsikan substansi, materi dan ruang lingkung dari Perda yang dirancang. Untuk itu diperlukan pertimbangan terhadap resiko (*risk management*) yang diperkirakan akan timbul atau dihadapi nantinya jika Perda itu sudah diformulasikan, diadopsi dan diimplementasikan adalah menjadi sangat

krusial. Dengan adanya manajemen resiko maka akan meminimalisir potensi terhadap dampak negatif sebagai konsekuensi dari implementasi Perda tersebut.

Bagi perumus kebijakan khususnya dalam penyusunan Ranperda, keberadaan naskah akademik menjadi panduan dalam merumuskan materi yang diatur dalam regulasi tersebut sesuai dengan norma-norma secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Para perumus Perda mempunyai gambaran untuk mempertimbangkan apakah materi yang terkandung dalam Naskah Akademik itu layak diatur dalam bentuk Perda atau tidak. Di samping itu, dimungkinkan pula untuk dipertimbangkan bahwa materi tersebut apakah hanya perlu satu Perda atau harus dituangkan dalam aturan lain, baik peraturan sederajat (sesama Perda) atau peraturan pelaksanaan lainnya baik berupa Peraturan Bupati ataupun cukup berupa Edaran,

### **Kasus Perda tentang Pendidikan**

Belum banyak dihasilkan Perda yang mengatur tentang pendidikan di kabupaten Limapuluh Kota. Berdasarkan riset dokumen di Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kabupaten Limapuluh Kota dan Sekretariat Bagian Hukum ditemukan 2 (dua) buah Perda yaitu Nomor 5 tahun 2003 tentang Kewajiban Berpakaian Muslim dan Muslimah serta Perda Nomor 6 tahun 2003 tentang Kewajiban Pandai Baca Tulis Al Quran bagi Anak Sekolah dan Calon Penganten. Berdasarkan analisis dari peneliti Perda Nomor 5 tahun 2003 lebih mengatur masalah Kesejahteraan Rakyat (Kesra) sebagaimana juga Perda Nomor 65 tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Baliak Basurau. Dalam pertemuan FGD dengan guru-guru dan kepala sekolah se-Kabupaten Limapuluh Kota, direncanakan akan diformulasikan sebuah Perda tentang pendidikan di Limapuluh Kota. Karena itu Perda Nomor 6 tahun 2003 perlu dianalisis untuk menjadi sampel dalam kajian tentang kebijakan publik otonomi daerah dalam bidang pendidikan. Perda ini sempat dikritisi oleh berbagai pihak karena dianggap sebagai Perda "syariah" (<http://www.ariefpaderi.com/perda-diskriminasi-bernuansa-syariah-di-sumatera-barat/>).

Analisis tertentu menyatakan bahwa urusan agama merupakan salah satu urusan yang tidak diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan otonominya. Pasal 10 ayat (1) menyatakan 6 urusan yang tidak diserahkan kepada daerah adalah menjadi urusan Pemerintah (pusat), diantaranya termasuk agama. Dengan demikian daerah tidak memiliki otoritas atau kewenangan untuk mengatur masalah agama. Kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (2019) menyimpulkan bahwa beberapa Perda bermasalah bertentangan dengan pasal 29 UUD 1945, karena ia mengatur hal-hal yang sangat privat seperti cara berpakaian, pengabaian hak atas perlindungan dan kelompok minoritas.

Apakah Perda nomor 6 tahun 2003 ini bisa dikategorikan sedemikian? Konsiderannya bagian menimbang menyatakan bahwa:

*"Al Quran sebagai kitab suci yang diturunkan Allah SWT kepada nabi Muhammad SAW, merupakan salah satu rahmat yang tiada taranya bagi alam semesta yang di dalamnya terkumpul Wahyu Ilahi sebagai dasar hukum, petunjuk, pedoman, dan pelajaran serta ibadah bagi orang yang membaca, mempelajari, mengimani serta mengamalkannya"*



Dengan demikian, Perda ini memang bernuansakan Syariah Islam, karena merujuk kepada salah satu agama yaitu Islam. Dengan demikian benarlah ini adalah urusan agama yang tidak menjadi kewenangan otonomi daerah. Meskipun dalam bagian berikutnya dinyatakan bahwa Perda ini dalam rangka mewujudkan visi pemerintah daerah Kabupaten Limapuluh Kota yang berasaskan "*adat basandi syara', syara' basandi kitabullah*". Meskipun dalam Perda ini merujuk kepada ajaran Islam, namun pengertian Anak Sekolah tidak mencantumkan agama tertentu, karena dalam pasal 1 ayat (j) didefinisikan:

*"Anak Sekolah adalah pelajar/murid atau siswa mulai dari Sekolah Dasar dan yang sederajat, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan yang sederajat serta Sekolah Menengah Umum dan yang sederajat baik Sekolah Negeri maupun Swasta"*

Meskipun demikian, ketentuan spesifik tentang agama subyek hukum diletakkan dalam bagian Ketentuan Peralihan yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Peraturan Daerah ini hanya berlaku bagi masyarakat yang beragama Islam, sehat jasmani dan rohani yang berdomisili di Daerah serta masyarakat yang akan melaksanakan pernikahan di daerah"*
- (2) *Bagi murid/siswa yang tidak beragama Islam agar dapat dapat menyesuaikan dengan tuntunan dan ketentuan yang berlaku bagi penganut agama non Islam tersebut"*

Kaitannya dengan lembaga pendidikan dapat dilihat dari pengaturan sebagaimana tercantum dalam pasal 5, yaitu:

- (1) *Setiap murid SD, siswa SLTP dan siswa SLTA yang akan menamatkan jenjang pendidikannya wajib pandai baca dan tulis Al Qur'an melalui intra kurikuler sesuai dengan tingkat pendidikannya*

Dengan demikian kepandaian baca dan tulis Al Qur'an menjadi prasyarat dalam menyelesaikan pendidikan bagi anak sekolah baik SD, SLTP maupun SLTA. Lebih lanjut kepandaian baca dan tulis Al Qur'an menjadi mata pelajaran baru yang memiliki nilai tersendiri. Hal ini tertera dalam pasal 7 ayat (4):

*"Penilaian hasil belajar bagi murid SD dan siswa SLTP/SLTA yang mengikuti pendidikan pandai baca dan tulis Al Qur'an sebagai mata pelajaran baru, ditulis sebagai mata pelajaran tersendiri dan memiliki nilai tersendiri"*

Tidak hanya berkaitan dengan prasyarat ketamatan mengikuti ujian akhir. Prasyarat ini juga menjadi penghalang bagi siswa untuk melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi, sebagaimana tercantum dalam ketentuan sanksi pada pasal 12 ayat (1) sebagai berikut:

*"Bagi setiap tamatan SD dan atau SLTP yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak mampu membaca huruf Al Qur'an dengan baik dan benar dan atau tidak memiliki sertifikat pandai baca dan tulis*

*hruuf Al Qur'an, maka yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut"*

Bagaimana jika ketentuan ini ternyata tidak dipatuhi. Para pelanggar akan dikenakan sanksi pidana, hal ini tercantum dengan jelas dalam pasal 14 ayat (1) yang berbunyi:

*"Barang siapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-alamnya 6 (enam) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,-"*

Terlihat cukup jelas bahwa komitmen sosial Kepala Daerah yang disepakati dengan pembicaraan bersama DPRD memberikan ruang kepada mereka untuk mengatur urusan agama yang sebenarnya bukan menjadi kewenangan otonomi daerah yang menjadi objek asas desentralisasi. Bidang pendidikan diperkuat oleh pendidikan karakter melalui pendidikan agama Islam. Meskipun demikian, kemampuan baca dan tulis Al Qur'an tidak termasuk menjadi kompetensi yang dihasilkan sebagai luaran bagi pembelajaran Agama Islam. Karena itu pemerintah bersama masyarakat yang direpresentasikan oleh DPRD menganggap diperlukan sebuah kebijakan publik (yang berlaku secara regeling/umum) untuk menegakkan syariat Agama, dalam hal ini Agama Islam.

Meskipun demikian menjadikan kemampuan baca tulis Al Qur'an sebagai prasyarat untuk menamatkan jenjang pendidikan dan memasuki jenjang baru, memang baik dari sisi syi'ar Islam dan peningkatan kemampuan untuk baca tulis Al Qur'an, namun menjadi pertanyaan juga apakah ini akan berdampak bagi kelulusan anak dan hak anak untuk mendapatkan akses ke pendidikan yang lebih tinggi?.

## **Kesimpulan**

- (1) Belum banyak produk legislasi dalam bidang pendidikan yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Limapuluh Kota. Dua produk penting yang dihasilkan adalah Perda Nomor 5 tahun 2003 tentang Kewajiban Berpakaian Muslim dan Muslimah yang lebih bernuansakan Kesra dan Perda Nomor 6 tahun 2003 tentang Kewajiban Baca Tulis Al Qur'an bagi Anak Sekolah dan Calon Pengantin, disamping Perda nomor 65 tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Baliak Basurau. Perda Nomor 6 tahun 2003 menjadi kontroversial karena menyentuh wilayah agama yang bukan menjadi kewenangan otonomi daerah dan dianggap Perda bernuansa syari'ah.
- (2) Proses legal drafting yang dilaksanakan di Kabupaten Limapuluh Kota sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, baik dengan terbukanya usulan dari DPRD maupun dan Kepala Daerah dengan melibatkan SKPD leading sector dalam proses formulasinya. Usulan Ranperda juga sudah diformat melalui sebuah proses Naskah Akademik. Meskipun demikian penelitian menemukan system dokumentasi dan sosialisasi kebijakan public belum berjalan dengan baik dan efektif.
- (3) Beberapa isu pendidikan belum terakomodasi dengan baik dalam kebijakan public, terutama berkaitan dengan pemerataan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan demi menjamin hak warga dalam mendapatkan pendidikan bermutu yang baik. Formulasi kebijakan bidang pendidikan dalam kasus Perda Nomor 6 tahun

2003 terlihat belum melibatkan pakar dan konsultasi dengan ahli dan para pemangku kepentingan yang lebih luas.

### **Rekomendasi**

Diperlukan keterlibatan tim ahli dan stakeholders yang luas dalam proses formulasi kebijakan publik, baik hasil usulan inisiatif dari DPRD maupun dari pihak Pemerintah Daerah/SKPD/tim teknis dari pihak eksekutif. Naskah akademik harus dibuat melalui sebuah kajian dan riset yang ekstensif dan metodologis untuk mendapat formulasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga dalam pemberlakuannya akan terlaksana secara efektif. Diperlukan Perda di bidang Pendidikan yang lebih mengacu kepada beberapa isu utama pendidikan yaitu infrastruktur, akses, dan mutu sehingga dapat menjamin terlaksananya hak anak kepada pendidikan yang baik dan berkelanjutan

### **Referensi**

- Akmal. 2002. Model Sosialisasi Undang-Undang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 tahun 1999) dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat Daerah Sumatera barat. Project Report. Padang: FIS UNP
- Lasswell, H dan A. Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press
- Mertokusumo, S. 1986. *Mengenal Hukum*. Liberty. Yogyakarta.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK) 2019. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia berkerjasama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- Ramadhani Puji Astutik and Anita Trisiana. Formation of Indonesia's National Law System *Jurnal Hukum Prasada*, Vol. 7, No. 2, September 2020, pp. 85-90
- Rahardjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung
- Shrode, William, A., dan Dan Voich, J. 1974. *Organization and Management: Basic System Concepts*, Irwin Book Co., Kuala Lumpur.
- Soekanto. 1986. *Beberapa Cara & Mekanisme dalam Penyuluhan Hukum*. Paradnya: Jakarta.
- Soemitro, Roni Hanitijo. 1998. *Metode Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Tilaar, HAR dan Riant Nugroho. 2012. *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Daerah Kabupaten Limapuluh Kota Nomor 5 tahun 2003 tentang Kewajiban Berpakaian Muslim dan Muslimah
- Peraturan Daerah Kabupaten Limapuluh Kota Nomor 6 tahun 2003 tentang Kewajiban Pandai Baca Tulis Al Quran bagi Anak Sekolah dan Calon Penganten
- Peraturan Daerah Kabupaten Limapuluh Kota Nomor 65 tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Baliak Basurau.