

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN SERANG  
NOMOR 1 TAHUN 2006  
TENTANG  
KETENTUAN PENYELENGGARAAN WAJIB BELAJAR  
MADARASAH DINIYAH AWALIAH  
DI KABUPATEN SERANG  
(Telaah terhadap proses dan implementasinya)**

Dr. H. Zakaria Syafe'i, M.Pd.<sup>1</sup>

**A. PENDAHULUAN**

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Sedangkan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan semangat dan makna otonomi daerah itu, Pemerintah Daerah atau lembaga legislative harus berorientasi untuk memikirkan arah pembangunan bagi kesejahteraan dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia pada masyarakat setempat. Karena itu, upaya dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat itu, perlu dibuat payung hukum yang dapat dijadikan landasan bagi suatu sikap mengambil keputusan dengan tujuan untuk tercapainya arah dan tujuan pembangunan daerah yang sejalan pula dengan visi dan misi daerah. Payung hukum itu tidak lain adalah Peraturan Daerah.

Fenomena yang nampak di kalangan masyarakat kabupaten Serang yang lebih kental dikental dengan sebutan masyarakat relegius dan bahkan dituangkan dalam visinya sebagai "Islami",

---

<sup>1</sup> Dosen di Fakultas Ushuluddin dan Dakwah IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten sekaligus menjabat sebagai Pembantu Rektor III bidang Kemahasiswaan

<sup>2</sup> Pemprof Banten, *Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Banten 2005, h. 5

ternyata ada gejala bahkan menjadi realitas bahwa umumnya di kalangan anak-anak didik banyak yang tidak faham, tidak mempelajari dan tidak memahami pelajaran agama bahkan nyaris tidak ada yang mampu baca tulis ayat qur'an sebagai kitab suci dan kitab yang menjadi pedoman hidupnya. Sungguh suatu keadaan yang sangat memprihatinkan. Untuk itulah, sangat logis dan sudah semestinya dibuat peraturan yang mewajibkan anak-anak didik untuk mengikuti pendidikan pada madrasah diniyah awaliyah. Dengan demikian, Pemerintah daerah Kabupaten Serang atas hak inisiatif Dewan Perwakilan rakyat daerah (DPRD) telah menetapkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2006 pada Lembaran daerah kabupaten Serang Nomor 722 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kabupaten Serang. Kewajiban tersebut ditujukan bagi para siswa muslim yang masih berada di bangku sekolah dasar dan, menengah. Hal tersebut didasarkan kepada Visi Kabupaten Serang "*terwujudnya Kepemerintahan yang Amanah menuju Kabupaten Serang terdepan yang Islami, berkeadilan dan Sejahtera*".<sup>3</sup>

Semangat dari peraturan daerah ini adalah didorong oleh suatu kenyataan bahwa nilai-nilai relegiulitas dan keislaman para peserta didik dinilai telah terjadi kemerosotan. Salah satu penyebabnya diasumsikan oleh karena kurangnya pendidikan agama yang dipelajari oleh siswa pada pendidikan formal di sekolah umum, sehingga berdasarkan visi dan misi kabupaten Serang itu, maka menjadi suatu keniscayaan bagi siswa yang beragama islam untuk diberikan pendidikan agama sejak dini, yaitu dengan memberikan pendidikan di madrasah.

## B. ARGUMENTASI DAN TAHAP INISIATIF

Peraturan Daerah (Perda) tentang ketentuan Penyelenggaraan Wajib Belajar Diniyah Awaliyah di kabupaten Serang adalah lahir atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten Serang. Inisiatif ini juga muncul atas dorongan dan usulan yang disampaikan oleh Forum Kerja Madrasah Diniyah (FKMD) Kabupaten Serang tertanggal 29 November 2004 yang ditandatangani oleh seluruh Ketua dan Sekretaris FKMD se

---

<sup>3</sup> Bappeda Serang, *Visi Misi kabupaten Serang 2006-2010*, Majalah Dinamika, Edisi Maret, 2006

## Kabupaten Serang.

Landasan pemikiran yang digunakan oleh FKMD dalam rancangan usulan perda diniyah tersebut adalah didasarkan atas 2 (dua) aspek, yaitu

- 1) aspek Historis; Secara histories memang Serang adalah bagian yang tak terpisahkan dari kesultanan Banten yang lahir pada sekitar abad ke XVI, di mana Banten adalah dikenal sebagai kerajaan Islam, yang sudah barang tentu pola kehidupan masyarakatnya harus juga memegang nilai-nilai islam yang dianut oleh system yang ada pada kerajaan tersebut. Sehingga Banten lebih dikenal sebagai masyarakat religius.
- 2) Aspek Sosiologis, yang menjelaskan bahwa Banten dalam masa kejayaannya sebagai kota internasional yang memiliki jaringan politik, agama islam dan perdagangan yang luas, serta Banten juga dikenal sebagai salah satu pusat peradaban atau budaya islam (*tamaddun atau Civilization*) yang berwibawa dalam jaringan ulama antara kepulauan Nusantara dan Timur Tengah.<sup>4</sup>

Berdasarkan dua aspek yang menjadi dasar di atas, maka FKMD memandang perlu adanya regulasi dalam bentuk Peraturan daerah yang mengatur tentang ketentuan bagi siswa sekolah yang beragama islam untuk mendapatkan bekal tambahan ilmu pengetahuan agama islam melalui jalur pendidikan non formal yang dikenal dengan Madrasah Diniyah Awaliyah. Dengan maksud agar siswa sejak dini diberikan bekal tentang ilmu-ilmu atau ajaran keislaman, sehingga kelak ia akan menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan pengetahuan tentang ajaran islam yang cukup memadai.

Sebagai bentuk respon positif terhadap usulan tersebut, DPRD kabupaten Serang melakukan studi banding ke kabupaten Indramayu, Jawa Barat. Kabupaten ini dijadikan studi banding karena perda Diniyahnya lebih dahulu lahir yaitu Perda nomor 2 tahun 2003 tertanggal 4 April 2003. Hasil dari studi banding inilah yang kemudian dijadikan bahan rujukan untuk memantapkan penyusunan Raperda Diniyah Awaliyah di Kabupetan Serang.

Jadi jelaslah bahwa keberadaan perda diniyah awaliyah

---

<sup>4</sup> FKMD, *Rumusan Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di kabupaten Serang, 2004*

tersebut lahir atas produk politik yang diusulkan DPRD Kabupaten Serang kepada pemerintah daerah. Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa usulan tersebut adalah dalam rangka menyelaraskan dengan visi Kabupaten Serang yang "Islami". Oleh karena itu, Visi tersebut harus terejawantahkan dalam sikap masyarakat. Di antaranya adalah bagaimana siswa-siswi warga kabupaten Serang yang beragama Islam memiliki kemampuan dalam pemahaman ajaran Islam sejak dini dan juga terampil dalam baca tulis al-qur'an, sebagai ciri khas ummat islam.

Adakah hal yang begitu mendesak untuk diatasi sehingga harus dikeluarkan peraturan daerah? Jawabannya adalah menurut pernyataan anggota legislative yang diwawancarai adalah bahwa berdasarkan fakta di masyarakat, banyak generasi muda sekarang ini (khususnya remaja usia sekolah) yang tidak mampu membaca al-qur'an dan tidak menyenangi belajar agama. Kondisi ini tentunya akan berdampak negative terhadap citra masyarakat Kabupaten Serang yang Islami tersebut. Padahal Serang memiliki visi Islami. Oleh karena itulah, wajib belajar diniyah awaliyah bagi siswa yang beragama islam dipandang harus segera diterbitkan Perdanya.<sup>5</sup>

### C. TAHAP PERSIAPAN (AKADEMIK)

Proses untuk terbentuknya rancangan peraturan daerah wajib belajar madrasah diniyah bagi siswa-siswi muslim itu, seperti telah dikemukakan di atas, bahwa hal tersebut tidak lepas dari masukan Forum Kepala Madrasah Diniyah (FKMD) se Kabupaten Serang dengan berbagai alasan yang cukup rasional, kemudian ditindak lanjuti oleh anggota dewan dari komisi B yang di dalamnya terdiri dari berbagai anggota fraksi sebagai inisiatornya, dengan terlebih dahulu mereka melakukan studi banding ke Indramayu, karena Perda Diniyah itu telah diterbitkan di daerah tersebut. Kemudian mereka langsung mengambil inisiatif untuk menyusun draf Rancangan Perda. Usul inisiatif adalah komisi B, kemudian mereka mengusulkan kepada pimpinan dewan. Dari pimpinan dewan dibawa ke PANMUS dan ditanyakan bisa atau tidak untuk ditindaklanjuti, kemudian dibawa ke sidang paripurna. Pada saat itu majulah inisiator untuk menyampaikan persentasinya menyangkut

---

<sup>5</sup> Basuni, *Hasil wawancara*, hari Kamis, tanggal 9 Agustus 2007

rancangan perda tersebut, kemudian inisiatif itu disepakati oleh seluruh anggota dewan.

Dengan telah mendapatkan kesepakatan seluruh anggota dewan itu, jadilah rancangan perda tersebut sebagai inisiatif dewan. Kemudian disampaikan ke eksekutif dan eksekutif menjawab sangat menyetujui untuk dibuat perda. Setelah itu Dewan membentuk Pansus yang diketuai oleh Hafadhoh dari Fraksi Persatuan Pembangunan dengan jumlah anggota terdiri dari lima belas orang. Dengan telah terbentuknya pansus, maka pembahasan materi rancangan perda secara intensif dilakukan yang pada akhirnya menjadi matang untuk dibahas lagi dalam sidang paripurna. Rancangan tersebut tidak banyak mengalami perubahan dalam proses persidangnya.<sup>6</sup>

Sebagaimana layaknya suatu peraturan disusun, maka naskah akademik dari perda ini ditempuh sebagaimana mestinya yang di dalam peraturan tersebut memuat atau terdapat adanya landasan filosofis, landasan yudridis dan landasan politis sebagaimana dikemukakan oleh Solly Lubis sebagai pakar tata Negara. *Landasan Filosofis*, yaitu dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara. Misalnya Pancasila yang menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Oleh karenanya tidak boleh suatu perundangan-undangan bertentangan dengan Pancasila.

*Landasan Yuridis* ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan undang-undang organik. Selanjutnya undang-undang dijadikan sebagai landasan yuridis bagi pembuatan peraturan pemerintah, kepres, Perda, dan lain-lain. Landasan yuridis inoi terdiri dari dua macam yaitu 1). Landasan yuridis dari segi formal, yaitu landasan yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan perundang-undangan. 2). Landasan yuridis dari segi materi, yaitu dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, misalnya pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi materi untuk membuat undang-undang mengenai pemerintahan daerah. *Landasan politis*, yaitu garis kebijakan politik yang menjadi

---

<sup>6</sup> Madsukra, *Hasil Wawancara* (anggota Fraksi Golkar) pada tanggal 5 September 2007

dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan Negara. Misalnya garis politik Otonomi yang tercantum dalam TAP MPR No. IV Tahun 1973 (GBHN) menjadi landasan Politis bagi pembuatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang mengatur pokok-pokok pemerintahan di daerah.<sup>7</sup>

Supardan Madeong sebagaimana dikutip oleh Jaih Mubarak menjelaskan lima landasan peraturan perundang-undangan, yaitu (1) landasan filosofis, (2) Landasan sosiologis, (3) landasan yuridis, (4) landasan politis, dan (5) landasan teknis perancangan.<sup>8</sup>

Jaih menjelaskan lebih detil lagi, bahwa :

1. Landasan filosofis pada dasarnya memperlihatkan pandangan hidup suatu bangsa. Secara umum, landasan filosofis peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi tiga: (1) landasan filosofis vertikal (transendental) , landasan ini diwujudkan dalam kalimat "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA"; (2) landasan filiosofis horizontal diwujudkan dalam kalimat: Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SERANG dan BUPATI SERANG"; dan (3) landasan filisofis massive adalah falsafah hidup/pancasila yang terdapat dalam seluruh bagian undang-undang.
2. Landasan Sosiologis, dalam suatu peraturan perundang-undangan ketentuan-ketentuan yang dikandungnya sesuai dengan kebutuhan, keyakinan, dan kesadaran hukum masyarakat. Perwujudan landasan ini terdapat dalam konsideran **Menimbang**, yang diikuti dengan penjelasan mengenai keadaan masyarakat yang sangat memerlukan pengaturan.
3. Landasan yuridis, adalah peraturan atau sejumlah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi dasar kewenangan, yang diikuti dengan sejumlah informasi mengenai peraturan perundang-undangan yang melandasinya, baik dari segi lembaga yang membentuknya maupun dari segi materi kewenangannya.

---

<sup>7</sup> Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (CV. Mandar maju, Bandung, 1989), h. 7-8

<sup>8</sup> Jaih Mubarak, *Ilmu Taqin Ahkam*, (Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati bandung, 2006) h. 13-14.

4. landasan politis, adalah pertimbangan yang menjadi dasar pembentukan perundang-undangan yang harus sejalan dengan haluan politik pemerintah.
5. landasan Teknis Perancangan, landasan ini penting diperhatikan karena bahasa undang-undang kadang-kadang kaku dan sulit dipahami<sup>9</sup>.

#### D. TAHAP PEMBAHASAN (POLITIS)

Dengan telah terbentuknya pansus, maka pembahasan materi rancangan perda secara intensif dilakukan yang pada akhirnya menjadi matang untuk dibahas lagi dalam sidang paripurna. Raperda tersebut disusun berdasarkan ketentuan proses penyusunan sebuah peraturan atau undang-undang dengan tetap memperhatikan landasan filosofis, sosiologis maupun politis, serta dikaji betul hal yang menyangkut materi dari Raperda itu, namun draft akademis yang telah dipersiapkan oleh Pansus telah dipandang memadai, mengingat kebutuhan akan aturan ini sangat mendesak demi kepentingan masa depan bangsa di kabupaten Serang lebih bernuansa islami atau relegius sesuai dengan visi dan misi kabupaten Serang, maka kemungkinan-kemungkinan yang diprediksi di kemudian hari menjadi faktor hambatan dan tantangan, tentu sudah harus dipersiapkan solusi dan jalan keluarnya.

Dengan demikian, karena Perda ini timbul dari inisiatif dewan, maka dalam pembahsan untuk menetapkan dan mengesahkan perda tersebut tidak mendapatkan kesulitan dan seluruh fraksi menerimanya. Dengan demikian, Raperda wajib belajar diniyah tersebut ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah kabupaten Serang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah, tertanggal 20 Januari 2006. Ketentuan wajib belajar diniyah awaliyah adalah bagi anak usia sekolah mulai usia 7 tahun hingga 15 tahun dan yang beragama Islam. Dan peraturan daerah ini berlaku efektif 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid, h. 14-17.

<sup>10</sup> Madsukra, *Hasil Wawancara* (anggota Fraksi Golkar) pada tanggal 5 September 2007

#### D. ANALISIS TERHADAP ISI PERATURAN

Menurut Ketua FKMD Kabupaten Serang bahwa respon masyarakat terhadap Perda Diniyah sangat positif. Menurutnya, positifnya perda tersebut adalah menunjukkan bahwa keberadaan madrasah diniyah awaliyah yang selama ini tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah atau dalam kata lain belum mendapatkan pengakuan sepenuhnya dari pemerintah daerah akan terjadi sebaliknya. Dengan pengakuan ini sebagai konsekwensinya adalah pemerintah berkewajiban untuk memberikan subsidi dana bagi pengembangan madrasah diniyah awaliyah seperti halnya juga memberikan subsidi dana pada sekolah umum lainnya.<sup>11</sup> Hal senada juga disampaikan oleh Ketua Komisi B DPRD Kabupaten Serang. Sebagai buktinya, pemerintah daerah Kabupaten Serang untuk tahun anggaran 2007 ini memberikan bantuan mebeuler, bangunan gedung, dan juga insentif para gurunya. Dana tersebut juga ada penambahan dalam RAPB Tambahan yang telah diusulkan Pemda pada akhir Juli 2007 kepada DPRD.<sup>12</sup>

Sementara itu, ada beberapa tanggapan yang berupa saran dalam bentuk kehati-hatian, seperti yang disampaikan oleh Syuhada dari Aliansi Lembaga Independet Peduli Publik (ALIP). Menurutnya, pemerintah kabupaten harus mengkaji ulang terhadap keberadaan perda tersebut, karena menurutnya akan berbenturan dengan undang-undang sisdiknas. Dan juga perlu diingat bahwa karakteristik masyarakat Serang sudah heterogen, sehingga jangan sampai perda ini menjadi kontraproduktif. Namun masih dalam sumber yang sama, Manar MAS dari Lembaga Aliansi Kebijakan Publik (Lanskep) Banten, justru menilai bahwa madrasah diniyah merupakan model pendidikan asli di Serang dan sudah ada sejak dahulu. Oleh karena itu diperlukan untuk mencetak sumber daya manusia yang tangguh dan memiliki kompetensi. Selain itu, perda diniyah diperlukan untuk memfasilitasi lembaga pendidikan diniyah agar mendapat alokasi anggaran dalam APBD.<sup>13</sup>

Beberapa Kepala Sekolah SLTP yang diwawancarai hampir seluruhnya menjawab dengan respon positif. Karena mereka menganggap bahwa ketentuan tersebut adalah sesuai dengan visi-misi Kabupaten Serang dan kondisi masyarakat Banten pada

---

<sup>11</sup> Ubaidillah Kabier, *Hasil Wawancara*, Hari Senin, tanggal 30 Juli 2007

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Kompas, *Wajib Bersekolah Madrasah Perlu Dikaji: Digunakan untuk Syarat Masuk SMP Negeri dan Sederajat*, April 2007



umumnya. Sehingga dengan adanya perda tersebut menjadi penguat terhadap pembudayaan tradisi masyarakat Serang atau Banten yang dikenal sebagai daerah yang religius dan islami. Respon positif juga datang dari para orang tua, guru, dan masyarakat. Besarnya respon positif tersebut juga karena rata-rata menurut pendapat mereka bahwa ketentuan tersebut adalah berdasarkan visi-misi kabupaten Serang yang agamis dan islami. Sehingga suatu langkah yang tepat jika pendidikan madrasah diniyah awaliyah adalah sebagai upaya pembekalan agama sejak dini pada anak-anak.

Dalam hal orang tua siswa yang tidak mampu membiayai anaknya pada 2 (dua) sekolah sekaligus, yaitu sekolah dasar (SD) dan madrasah diniyah awaliyah, masyarakat meminta biaya pendidikan bagi anak tersebut adalah dibebankan kepada pemerintah daerah, sehingga menurut mereka bahwa belajar di madrasah diniyah awaliyah adalah gratis dan ditanggung pemerintah daerah.

Menurut Kasi Perundang-undangan pemda Kabupaten Serang, dengan keluarnya perda tersebut memang seharusnya pemda membiayai pendidikan di madrasah diniyah awaliyah. Akan tetapi sangatlah memerlukan waktu untuk sampai pada kondisi yang demikian, karena kemampuan pemda PAD-nya masih rendah. Sementara SD yang harus bebas biaya juga masih belum dapat terpenuhi sepenuhnya.

Kondisi demikianlah yang sebenarnya menjadi kurang efektifnya pelaksanaan perda diniyah ini. Terlebih sanksi hukum yang terdapat didalamnya juga tidak tegas. Jika permasalahan belajar madrasah diniyah awaliyah ditanyakan kepada masyarakat kabupaten Serang, pasti akan menjawab setuju. Tetapi terkadang jika masalah pembiayaan dilemparkan kepada masyarakat, maka biasanya menjadi persoalan tersendiri, sehingga harus ditanggung bersama-sama pemerintah daerah, masyarakat dan departemen agama sebagai instansi yang menaungi pendidikan keagamaan.

Hal yang terkait dengan proses pembelajaran di madrasah diniyah awaliyah sesungguhnya telah berjalan sejak lama jauh sebelum peraturan daerah kabupaten Serang tentang ketentuan penyelenggaraan wajib belajar madrasah diniyah awaliyah itu lahir, yaitu sejak lahirnya madrasah dalam khazanah sistem pendidikan islam di Indonesia. Dalam pelaksanaan pembelajarannya ada yang

menggunakan kurikulum Departemen Agama, ada yang khusus menggunakan muatan lokal dan ada pula yang mengkombinasikan kedua kurikulum tersebut.

Dalam pelaksanaan ketentuan wajib belajar madrasah diniyah awaliyah di Kabupaten Serang oleh madrasah pada prinsipnya telah dilaksanakan oleh masyarakat sejak lama. Karena madrasah diniyah awaliyah mayoritas adalah dibangun atas swadaya masyarakat. Sehingga eksistensi madrasah di tengah-tengah masyarakat telah dikenal dan diakui oleh masyarakat. Terlebih Kabupaten Serang adalah mayoritas masyarakatnya beragama Islam, yang sudah barang tentu keberadaan madrasah diniyah adalah menjadi kebutuhan dalam rangka pembinaan dan *transfer of knowledge* dalam masalah-masalah ilmu agama Islam yang paling *basic* kepada anak didik.

Sementara bentuk kesiapan tenaga guru adalah dengan tersedianya sejumlah tenaga guru/ustazd di madrasah-madrasah walaupun dari sisi kualitas mungkin juga masih ada plus-minusnya. Hal ini disebabkan oleh mayoritas guru di Madrasah diniyah awaliyah adalah dari lulusan pondok pesantren salafiyah dan lulusan SLTA. Sehingga untuk hal-hal yang terkait dengan kemampuan penguasaan metodologi pembelajaran dan didaktik metodik dalam pembelajaran serta kegiatan pengukuran terhadap keberhasilan akademik dengan system evaluasi yang baik, valid dan terukur nampaknya belum sepenuhnya dilaksanakan. Akan tetapi karena target pembelajaran di madrasah diniyah awaliyah adalah pada penguasaan kemampuan dasar keislaman dan baca tulis al-qur'an, maka dapat dilihat dari kemampuan lulusannya dari baca tulis tersebut.

Akan tetapi kesiapan sumber daya guru madrasah tersebut tentunya berbeda antara dengan kesiapan guru Madrasah Diniyah Awaliyah yang berada di pedesaan dengan yang berada di wilayah Serang kota, karena mereka rata-rata pendidikannya sudah diploma II ke atas. Jadi kesiapan dalam implementasi perda tersebut nampaknya tidak menjadi kendala yang berarti.

Dengan telah ditetapkan aturan wajib belajar madrasah diniyah tersebut mengandung arti dan memiliki indikasi suatu *taklif* (pembebanan) bagi setiap siswa, sehingga jika tidak dilaksanakan maka ada dampak hukum pada pelanggarnya. Pada sisi yang lain, berarti pula memiliki konsekwensi adanya pembebanan kepada

yang membuat aturan tentang kewajiban mengikuti perda wajib diniyah.

Pemerintah daerah kabupaten Serang, dalam pelaksanaan perda tentang kewajiban belajar madrasah diniyah awaliyah tersebut, dari sisi kesiapan anggaran selalu melakukan upaya-upaya untuk menaikkan subsidi anggarannya, baik untuk subsidi sarana fisik madrasah yang berupa bantuan bangunan gedung maupun bantuan meubelernya dan juga dalam rangka membantu kesejahteraan tenaga guru. Hanya saja untuk subsidi dalam peningkatan mutu tenaga guru melalui kegiatan-kegiatan pelatihan nampaknya belum sepenuhnya kemampuan pemerintah daerah dapat menjangkau ke arah itu. Hal tersebut sebagaimana pernyataan Hafadhoh (Sekretaris Komisi B DPRD kabupaten Serang) yang menyatakan bahwa kesiapan pemerintah Daerah dalam hal alokasi anggaran adalah sifatnya bertahap. Dengan demikian, ia berharap tidak sepenuhnya ditumpahkan kewajibannya pada pemerintah daerah, sebab madrasah sendiri mayoritas dibangun atas swadaya masyarakat, dan berarti milik masyarakat. Oleh karena itu, hendaknya masyarakat dan juga Departemen Agama sebagai instansi yang menaungi pendidikan keagamaan harus sama-sama memberikan perhatian terhadap pembinaan madrasah diniyah awaliyah, khususnya dalam subsidi anggarannya.<sup>14</sup>

Berdasarkan informasi dari staf Peka Pontren Departemen Agama Kabupaten Serang, bahwa lembaganya belum dapat memberikan perhatian terhadap kesejahteraan guru madrasah diniyah awaliyah terlebih untuk fasilitas dan pelayanan sekolah yang lainnya, nampaknya belum ada "angin segar" disebabkan oleh alasan yang klasik, yaitu bahwa Departemen Agama adalah instansi vertical yang sumber anggarannya sangat menggantungkan pada alokasi anggaran dari departemen agama pusat.<sup>15</sup>

Kesiapan pemerintah daerah dalam rangka implemmentasi Perda tersebut, tidak hanya dilihat dari segi kesiapan finansial semata, melainkan juga kesiapan regulasi dalam menunjang impelentasinya. Sebagai wujudnya adalah lahirnya Peraturan Bupati Serang nomor 10 tahun 2007 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Wajib Belajar Diniyah Awaliyah . Sementara itu sebagai respon

---

<sup>14</sup> Hafadhoh, *Hasil wawancara*, hari Senin, tanggal 30 Juli 2007

<sup>15</sup> Staf Peka pontren Depag, *Hasil wawancara*, Senin, tanggal 30 Juli 2007

terhadap waktu belajar bagi siswa maka dilakukan kesepakatan antara dindik dan depag.

Dengan lahirnya perbup dan kesepakatan bersama antara dindik dan depag tersebut, maka konsekwensinya adalah bagi sekolah yang tidak menyelenggarakan ketentuan tersebut berarti melakukan pelanggaran. Hanya saja kelemahan yang muncul adalah belum ada sanksi yang jelas dituangkan dalam aturan tersebut bagi lembaga atau sekolah dan masyarakat yang melanggarnya. Sehingga peluang untuk mengabaikan ketentuan itu sangat tinggi. Di dalam perbup dijelaskan hanya bagi siswa yang melanggar perda dan perbup, maka ia tidak bisa mengikuti ujian akhir sekolahnya. Oleh karena itu, menurut H. Ubaidillah (Ketua Komisi B DPRD Serang) mesti ada kesepakatan bersama juga antara dindik dan depag dalam pengaturan waktu belajar. Karena pada realitanya ketika sekolah umum mengadakan kegiatan pada jam belajar madrasah diniyah yang menjadi korban (tidak masuk sekolah) adalah di madrasah diniyah. Dan menurut Basuni, itu adalah merupakan bentuk pelanggaran terhadap kesepakatan bersama dindik dan depag, perda dan perbup itu sendiri. Dinas pendidikan (dindik) kabupaten Serang dan Departemen Agama (Depag) Kabupaten Serang melakukan kesepakatan bersama yang inti dari kesepakatan tersebut adalah mengatur waktu belajar bagi siswa.

Ada tujuan yang sangat mendasar dari lahirnya perda ini yaitu untuk mendorong anak didik menguasai bidang pelajaran agama, sementara untuk belajar pendidikan agama tidak mesti harus dilaksanakan di madrasah diniyah, karena pelajaran tersebut bisa saja diberikan sebagai pelajaran tambahan pada Sekolah Dasar atau Sekolah Lanjutan Pertama. Adanya sekolah umum (baik SD maupun SLTP) yang melaksanakan tambahan jam pelajaran agama untuk memenuhi perda dan perbup tersebut, menurut Ubaidillah adalah bukan kewenangannya. Sehingga tetap itu harus dilaksanakan oleh Madrasah. Perlu diingat bahwa Madrasah diniyah awaliyah adalah masuk dalam kategori pendidikan non formal, maka berarti penangannya juga bisa pada dinas pendidikan bagian Pendidikan Luar Sekolah (PLS). Alasannya adalah, bahwa pendidikan di madrasah diniyah awaliyah tersebut adalah untuk menambahkan jam pelajaran agama yang kurang ketika diberikan di sekolah-sekolah umum, tapi bukan berarti harus dilaksanakan oleh sekolah tersebut, terkecuali hanya peminjaman gedung saja, sementara yang

mengajar tetap harus orang yang dalam bidangnya.<sup>16</sup>

Berbeda dengan pendapat Ketua Komisi B dan Ketua FKMD adalah pendapat Kasi Perundang-undangan Pemda Kabupaten Serang, Syamsudin, SH, ia menjelaskan bahwa efektifitas implementasi perda tersebut akan terhambat dikarenakan tidak ada sanksi yang jelas dalam Perda dan Perbup. Sehingga kemungkinan pengabaian yang dilakukan oleh pihak sekolah maupun masyarakat bisa saja tinggi. Terlebih kelahiran perda tersebut adalah perda inisiatif DPRD yang kemudian disepakati bersama eksekutif. Permasalahan sanksi pelanggar perda memang ditentukan pidananya 6 bulan penjara dan denda 50 juta rupiah. Akan tetapi persoalan yang muncul apakah secara kelembagaan Pemda dapat dikenakan sanksi dari pelanggaran perda tersebut, sementara ia adalah pembuat perdanya, atau juga sekolah dan masyarakat?. Hal inilah yang menjadi dilema.<sup>17</sup>

Oleh karena itu, menurut Syamsuddin, bahwa pelaksanaan dari implementasi perda diniyah tersebut akan efektif manakalah pemerintah daerah telah mampu menyediakan anggaran yang memadai untuk semua madrasah diniyah awaliyah. Jika belum, maka agak susah memaksakan pelaksanaan perda tersebut. Karena jika dipaksakan maka itu juga akan terbentur dengan ketentuan peraturan perundangan yang di atasnya, yaitu undang-undang tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Permasalahan ini terbukti dengan adanya surat permintaan klarifikasi dari Kementerian Hukum dan HAM tentang perda tersebut pada tanggal 22 April 2007, sebagai respon terhadap pemberitaan yang dimuat Kompas tertanggal 10 April 2007.

Permintaan klarifikasi dari kementerian Hukum dan HAM tersebut adalah terkait dengan bunyi pasal 20 Perda Diniyah yang menyatakan : *"dengan berlakunya Peraturan daerah ini maka semua calon siswa Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTS) yang beragama Islam dipersyaratkan memiliki syahadah Madrasah Diniyah Awaliyah"*. Maka bunyi pasal tersebut, jelaslah memiliki kandungan yang menekankan adanya ijazah, sehingga bagi yang tidak memiliki konsekwensinya adalah tidak dapat melanjutkan pendidikan ke tingkat lanjutan pertama (SLTP). Sementara pemerintah telah mengeluarkan peraturan tentang wajar dikdas 9

<sup>16</sup> Ubaidillah Kabier, *Hasil Wawancara*, Hari Senin, tanggal 30 Juli 2007

<sup>17</sup> Syamsuddin, *Hasil wawancara* pada hari Senin, tanggal 20 Agustus 2007

tahun. Bunyi pasal tersebut juga diperkuat dengan surat edaran bupati tentang teknis pelaksanaan penerimaan siswa baru yang mempersyaratkan ketentuan tersebut, dan atau bagi yang belum memiliki ijazah diwajibkan membuat pernyataan di atas materai untuk bersedia mengikuti pendidikan di Madrasah Diniyah selama 1 (satu) tahun.

## E. PENYEBARLUASAN DAN SOSIALISASI

Meskipun masyarakat umumnya menilai positif terhadap keberadaan Perda No 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kabupaten Serang, tetapi tidak semua dari mereka mengetahui tentang perda tersebut dan isinya. Bila mereka tahu sebatas informasi yang disampaikan guru kepada siswanya, sementara publikasi yang disebarluaskan lewat media cetak maupun elektronik terkadang tidak diperhatikan oleh publik, maka dari itu masih banyak unsur masyarakat yang tidak mengetahui.

Kalau mereka antusias untuk menyekolahkan anaknya pada madrasah diniyah, karena sarana madrasah tersebut memang dari sejak awal sudah ada di lingkungan masyarakat masing-masing, lantaran madrasah dipandang sebagai lembaga yang menjadi suatu keniscayaan untuk dilestarikan sebagai lembaga yang tumbuh dan berkembang atas swadaya masyarakat. Tetapi tidak berpikir apa dampaknya bagi siswa yang secara kebetulan tidak menuntaskan pendidikannya di madrasah diniyah, padahal menurut perda tersebut dipandang sebagai pelanggaran hukum yang semestinya mendapatkan sanksi.

Sejak ditetapkan Perda tersebut pada tanggal 20 Januari 2006 dan dinyatakan berlaku sedangkan efektifnya dua tahun setelah perda tersebut disahkan, masih banyak sekolah yang tidak atau belum menjadikan persyaratan bagi siswa baru yang akan masuk MTs atau SMP dengan melampirkan ijazah atau syahadah dari madrasah diniyah. Permasalahan sekolah yang belum melaksanakan sepenuhnya terhadap perda dan perbup tersebut adalah disebabkan oleh masih lemahnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap ketentuan tersebut pada sekolah-sekolah, baik di tingkat SD maupun SLTP.

Hal ini terbukti sekolah yang sudah melaksanakan ketentuan

tersebut, menurut Basuni dan Ubaidillah baru sekitar 20% saja. Dari 20% itu ternyata lebih banyak dilaksanakan oleh sekolah-sekolah yang ada di kabupaten Serang tetapi di luar Serang Kota. Sedangkan sekolah yang melaksanakan ketentuan perda dengan mempersyaratkan siswa baru yang melanjutkan ke sekolah tersebut harus melampirkan syahadah diniyah awaliyah baru hanya ada tiga sekolah yaitu SMP Negeri 3, SMP Negeri 6, dan MTs Negeri Serang.

## **F.PELAKSANAAN HUKUM**

Dalam impelementasinya, perda ini masih belum semuanya direspon oleh masyarakat, terutama bagi sekolah-sekolah yang menerima siswa baru pada tingkat SLTP (MTs dan SMP). Alasan mereka sangat variatif, ada yang menjawab kurang adanya sosialisasi, masih dalam masa transisi/uji coba, dan juga dengan alasan lainnya. Alasan tersebut masih dipandang logis, karena Perda tersebut berlaku secara efektif dua tahun setelah diundangkan, artinya baru akan serempak Perda itu wajib dilaksanakan oleh masyarakat setelah memasuki tahun 2008. Namun demikian, masih menjadi pertanyaan besar, apakah pada saat mesti seluruh masyarakat melaksanakan Perda tersebut sudah bisa dilakukan secara serempak dan total? Nampaknya, untuk terwujudnya cita-cita itu secara ideal tidak bisa dilaksanakan dalam waktu yang singkat, sehingga eksistensi perda itu sepertinya tetap akan menjadi mandul.

Banyak faktor yang menjadi hambatan untuk terealisirnya pelaksanaan Perda tersebut, antara lain, kemampuan financial masyarakat yang sangat terbatas untuk membiayai pendidikan anak-anaknya, sementara meski sudah diperjuangkan pemda untuk membantu siswa yang tidak mampu, keuangan Pemda masih tetap terbatas. Belum lagi pengangkatan tenaga guru dan jaminan kesejahteraannya masih membutuhkan perjuangan yang panjang, serta masih banyak lingkungan masyarakat yang belum siap mengadakan madrasah diniyah meskipun madrasah tersebut kewajiban masyarakat yang harus dibangun dengan kekuatan swadaya masyarakat sendiri. Demikian pula, berapa banyak sarana dan prasarana madrasah yang harus disubsidi oleh pemerintah daerah, Dindik atau Depag sendiri.

Di balik itu, kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anaknya pada madrasah diniyah itu, masih menjadi teka teki, lebih-lebih payung hukum yang mewajibkan belajar di madrasah diniyah

ini tidak memiliki kekuatan untuk melakukan tindakan hukum bagi yang melanggarnya atau tidak ada sanksi bahkan bisa jadi dikonfrontir sebagai produk hukum yang bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi. Untuk itu, perda ini yang semestinya mengikat dan bersifat memaksa dan harus ditaati oleh warga Negara/masyarakat, cenderung lebih bersifat himbauan moral saja.

## H. PENUTUP

Dari uraian yang telah dipaparkan di atas, penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah (Perda) No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penyelenggaraan Wajib Belajar Diniyah Awaliyah di kabupaten Serang adalah lahir atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten Serang.
2. Dari Raperda yang telah dipersiapkan oleh Pansus dan telah disepakati oleh seluruh anggota dewan, sehingga menjadi inisiatif Dewan. Setelah diajukan kepada eksekutif dan disetujuinya, maka pada pembahasan di paripurna dewan, Raperda tersebut tidak mengalami perubahan yang total, sehingga proses penetapan Perda itu berjalan dengan mulus dan lancar.
3. Lahirnya Perda tersebut direspon positif oleh masyarakat, namun pada tataran implementasinya memuat sejumlah dilematis, baik bagi masyarakat, penyelenggara pendidikan atau pemerintah sendiri, ketika Perda tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, dengan sebab adanya berbagai factor yang menjadi kendala. Di samping itu, ada pihak yang menilai bahwa Perda ini memiliki kelemahan dan mengandung kontroversi; Pertama, aturan yang dimuat di dalamnya tidak menyebutkan sanksi hukum bagi pelanggarnya, dan kedua; Perda ini secara material bertentangan dengan undang-undang yang derajatnya lebih tinggi terutama dengan undang-undang sisdiknas dan HAM.
4. Sekolah yang belum melaksanakan sepenuhnya terhadap Perda dan Perbup adalah disebabkan oleh masih lemahnya sosialisasi



yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap ketentuan tersebut baik di tingkat SD maupun SLTP.

5. Masih banyaknya SLTP baik MTs maupun SMP yang belum menerima siswa baru dengan melampirkan syahadah atau ijazah Madsah Diniyah Awaliyah menunjukkan rendahnya tingkat sosialisasi dan ketidak seriusan mengimplementasikan Perda tersebut.

Demikian, semoga bermanfaat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Serang, *Visi Misi kabupaten Serang 2006-2010*, Majalah Dinamika, Edisi Maret, 2006
- Basuni, *Hasil wawancara*, hari Kamis, tanggal 9 Agustus 2007
- FKMD, *Rumusan Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di kabupaten Serang*, 2004
- Hafadhoh, *Hasil wawancara*, hari Senin, tanggal 30 Juli 2007
- Jaih Mubarak, *Ilmu Taqin Ahkam*, (Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2006).
- Kompas, *Wajib Bersekolah Madrasah Perlu Dikaji: Digunakan untuk Syarat Masuk SMP Negeri dan Sederajat*, April 2007
- Madsukra, *Hasil Wawancara* (anggota Fraksi Golkar) pada tanggal 5 September 2007
- Pemprof Banten, *Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Banten 2005,
- Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (CV. Mandar maju, Bandung, 1989)
- Staf Peka pontren Depag, *Hasil wawancara*, Senin, tanggal 30 Juli 2007
- Ubaidillah Kabier, *Hasil Wawancara*, Hari Senin, tanggal 30 Juli 2007