

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, negara Indonesia memiliki konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang menjamin setiap warganya untuk hidup sesuai dengan hak-haknya dan berupaya untuk mewujudkan tujuannya, serta mengatur semua permasalahan yang menyangkut pemerintahan. Tujuan diproklamasikannya negara ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yang menyebutkan:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.¹

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Daerah otonom dibagi pada tiga pola daerah, yaitu provinsi, kabupaten, dan kota. Di samping sebagai daerah otonom, provinsi ditetapkan sebagai daerah administratif dalam rangka desentralisasi. Oleh karena itu, gubernur memiliki peranan ganda, yaitu gubernur sebagai kepala daerah, dan pengangkat/ wakil pemerintah pusat. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 2 ayat (1) berikut :

¹ UUD 1945 Alinea ke 4

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”.²

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Dalam praktek sehari-hari, yang menjadi produk kegiatan perundang-undangan itu, bukan berbentuk undang-undang saja, tetapi ada juga yang berbentuk hukum (*juridisschvorm*) yang lain yaitu Perpu, PP, Peraturan Daerah, Peraturan, Keputusan, dan sebagainya. Sedangkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu pemerintahan daerah, yaitu:⁴

1. Peraturan Daerah (Perda)
2. Peraturan Kepala Daerah

Kewenangan membuat peraturan daerah (perda) merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya,

² Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm. 75-76

⁴ *Ibid*, hlm. 317

peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dengan persetujuan bersama Bupati/ Walikota.

Berbicara jenis peraturan perundang-undangan, kita perlu pertahanan lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.⁵

⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas memiliki fungsi, tujuan, teknik pembuatan yang berbeda-beda, karena dalam pemakaiannya itu pun berbeda. Salah satunya adalah peraturan daerah kabupaten/ kota.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadits, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Upaya pemerintah mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum serta memaslahatkan umat, salah satunya membuat sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan

Pendidikan Keagamaan. Dalam PP ini mengatur tentang wajibnya belajar agama bagi semua umat beragama di seluruh Indonesia, termasuk agama Islam.⁶

Agama Islam sendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 pasal 14 ayat (1) disebutkan bahwa “Pendidikan Keagamaan Islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren”. Dijelaskan dalam PP ini Madrasah Diniyah dibagi dua yaitu Madrasah Diniyah Formal dan Madrasah Diniyah Nonformal. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 “Pendidikan Diniyah Formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama Islam pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi”. Sedangkan yang dimaksud dengan Madrasah Diniyah nonformal yaitu pendidikan yang ada dalam lingkungan masyarakat secara umum atau dalam kehidupan bertetangga. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 21 ayat 1 yang menyebutkan “Pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al-Qur’an, Diniyah Takmiliyah, atau bentuk lain yang sejenis”.

Pasal tersebut menerangkan bahwa diniyah takmiliyah sebagai satuan pendidikan keagamaan yang dijamin dalam undang-undang. Seperti yang telah dikenal masyarakat secara luas, Madrasah Diniyah Takmiliyah ini adalah model sekolah agama bagi anak-anak yang berada dijenjang pendidikan SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK yang berada di lingkungan kemasyarakatan atau di lingkungan sekolah.

⁶ Lihat teks Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Pendidikan Agama dan Keagamaan khususnya tentang Diniyah Takmiliyah ini yang merupakan kewenangan dan tanggungjawab dari Menteri Agama yang diserahkan penyelenggaraannya kepada Kementerian Agama kabupaten/ kota yang diwakili oleh Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren serta pemimpin daerah.

Adapun untuk membantu penyelenggaraan kegiatan dan pendidikan diniyah dibutuhkan Forum Komunikasi Diniyah Takmiliyah (FKDT) berdasarkan kumpulan para pendidik dan tenaga kependidikan sebagai mitra Kementerian Agama yang akan membantu proses pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut. FKDT ini mengkoordinatori Diniyah Takmiliyah yang ada dalam naungan Kementerian Agama ini dengan tujuan agar dapat memperoleh dalam pencapaian informasi dan peningkatan kualitas pendidikan.

Hal ini juga yang terjadi di Kabupaten Bandung. Bupati Bandung atas dasar dorongan dari FKDT dan Kementerian Agama Kabupaten Bandung bekerja sama dengan bagian Kesejahteraan Sosial dan DPRD Kabupaten Bandung membuat peraturan daerah mengenai wajib belajar ke Diniyah Takmiliyah untuk siswa-siswi di jenjang pendidikan formal, atau dapat dilakukan Diniyah Takmiliyah adalah mitra sekolah formal dalam mencerdaskan anak bangsa dengan melalui proses pembentukan peraturan daerah yang taat hukum.

Aturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah. Hal tersebut menjadikan penyelenggara baik Pemerintah Daerah, Kementerian Agama, FKDT, dan masyarakat secara luas dituntut untuk melaksanakan tugas ini dengan benar.

Karena dengan adanya peraturan ini ada kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mensosialisasikan peraturannya sebagai tujuan bersama dalam mencerdaskan anak bangsa.

Setelah adanya Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 dan Peraturan Bupati Bandung Nomor 34 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah secara kuantitas jumlah Diniyah Takmiliyah dari segi kelembagaan sangat signifikan berkembang di setiap daerah di Kabupaten Bandung, khususnya di Kecamatan Cileunyi. Diniyah Takmiliyah di Kabupaten Bandung yang awalnya terbilang ratusan sekarang sudah menjadi ribuan lembaga Diniyah Takmiliyah. Adapun di Kecamatan Cileunyi sebelum di tetapkannya Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati ini, Diniyah Takmiliyah sudah berdiri walaupun masih berjumlah 25 diniyah, akan tetapi setelah di tetapkannya Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah ini setiap tahunnya bertambah sehingga di akhir tahun 2017 Diniyah Takmiliyah yang sudah terdaftar di Kementerian Agama berjumlah 174 Diniyah Takmiliyah dan masih banyak juga Diniyah Takmiliyah yang berjalan tetapi belum mendapatkan izin secara resmi dari Kementerian Agama Kabupaten Bandung.

Hambatan pada awal pelaksanaannya, karena peraturan daerah ini di bentuk tahun 2008 itu hampir vakum kurang lebih dua tahun karena memang belum ada secara operasional aturan yang mengatur secara teknis. Baru setelah munculnya peraturan bupati mulai berjalan signifikan.

Dalam pasal 6 ayat 1 dijelaskan “Diniyah Takmiliyah Awaliyah ditujukan bagi peserta didik Sekolah Dasar/ sederajat dengan masa belajar 4 tahun”. Sedangkan dalam pelaksanaannya di Kecamatan Cileunyi Diniyah Takmiliyah Awaliyah diselenggarakan selama 6 tahun. Akan tetapi, disamping itu masih banyak siswa Diniyah Takmiliyah Awaliyah yang mengikuti ujian akhir Diniyah Takmiliyah tanpa menempuh pendidikan selama 4 tahun atau 6 tahun melainkan hanya menempuh pendidikan selama 1 tahun. Pada ayat 2 dan 3 pasal 6 dijelaskan pula bahwa Diniyah Takmiliyah tingkat SMP/ sederajat dan SMA/ sederajat diselenggarakan dengan masa 2 tahun, walaupun dalam pelaksanaannya selama 3 tahun. Di akhir tahun 2017 Diniyah Takmiliyah Wustha baru mendapatkan izin operasional, sedangkan Diniyah Takmiliyah Ulya masih belum efektif karena belum mendapat izin resmi dari Kementerian Agama dan untuk ijazahnya pun belum menjadi prasyarat masuk ke tingkat SMA/ sederajat atau ke tingkat yang lebih tinggi.

Adapun kendala bagi penyelenggara yaitu dalam hal penempuhan administrasi dan kurikulum yang masih dalam proses pengkajian bagi peserta didik SMP/ sederajat dan SMA / sederajat serta dalam peningkatan kualitas sarana prasarana dan pengajar yaitu kurangnya pendidik dan tenaga kependidikan khususnya yang mahir dalam bahasa Arab karena belum adanya standarisasi guru apakah harus dari lulusan pondok pesantren atau dari lulusan pendidikan formal.

Sehubungan dengan uraian diatas, penulis tertarik dengan permasalahan yang ada di Kabupaten Bandung ini khususnya di Kecamatan Cileunyi. Sehingga penulis mencoba menggali permasalahan itu dengan tinjauan siyasah dusturiyah

yang mengatur tentang bagaimana mengelola negara dengan baik. Oleh karena itu, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmilyah di Kecamatan Cileunyi.”**

B. Rumusan Masalah

Mengambil sebuah keputusan atau kebijakan yang dibuat menjadi peraturan di sebuah daerah baik itu provinsi, kabupaten/ kota bukanlah dengan tanpa pertimbangan. Proses yang dilalui pemerintah Kabupaten Bandung dan sebagian lapisan masyarakat merupakan keinginan bersama dalam mengembangkan pendidikan di Indonesia yang cinta akan Tuhan. Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2008, baik pemerintah, lembaga keagamaan, lembaga diniyah dan masyarakat dituntut untuk patuh dan taat menjalankan isi kandungan yang dituangkan dalam peraturan tersebut.

Dari uraian di atas maka agar penelitian yang dilaksanakan dapat terarah dan mencapai hasil yang diinginkan maka diperlukan rumusan masalah yang menjadi dasar dan acuan dalam pelaksanaan penelitian. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan masa pendidikan wajib belajar diniyah takmilyah di Kecamatan Cileunyi berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmilyah?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmilyah di Kecamatan Cileunyi?

3. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Pelaksanaan pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi?

C. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini diarahkan sebagai upaya menyajikan suatu gambaran hasil penelitian lapangan yang secara material sesuai dengan permasalahan diatas, maka tujuan penelitiannya antara lain:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan masa pendidikan wajib belajar diniyah takmiliyah di Kecamatan Cileunyi berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah;
2. Untuk menggambarkan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi;
3. Untuk mengetahui tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Pelaksanaan pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu.⁷

Penelitian dalam penulisan ini memiliki kegunaan dalam beberapa hal yaitu:

⁷ Elvinaro Ardianto, *Metodologi Penelitian untuk Public Relations*, Bandung : Simbiosis Rekatama Media, 2010. Hlm. 18

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran mengenai pengembangan konsep ketatanegaraan khususnya yang terkait dengan perkembangan Siyasa Dusturiyah tentang Peraturan Daerah

2. Kegunaan Praktis

- a. Untuk para pengambil kebijakan mampu mengevaluasi hasil keputusan dan kebijakannya dalam pelaksanaan di lapangan.
- b. Sebagai kontrol dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah khususnya di Kecamatan Cileunyi.
- c. Dan untuk mahasiswa atau civitas akademis mampu mengetahui lebih dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan atau kebijakan kepala daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah sejauh ini penulis belum menemukan penelitian yang membahas tentang peraturan daerah ini. Hanya saja penulis menemukan tulisan tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah yang tertuang dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah Di Kecamatan Cinambo sebagai judul skripsi Samrotul Fuadah dari Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung pada tahun 2014.

Dalam skripsi Samrotul Fuadah tertuang yang menjadi pembahasan dan permasalahan utama adalah peraturan daerah yang telah disahkan oleh pemerintah Kota Bandung mengenai wajib belajar diniyah takmiliyah dan kemudian meneliti

bagaimana pelaksanaannya di lapangan, bagaimana dukungan dan hambatan pada pelaksanaannya, serta bagaimana siyasah dusturiyah mengenai peraturan tersebut.

Perbedaan dan persamaan objek kajian materil dan formilnya antara Skripsi yang dipaparkan oleh Samrotul Fuadah dan penulis adalah sama- sama ditinjau dari siyasah dusturiyah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Samrotul Fuadah memiliki pertanyaan penelitian tentang bagaimana tahapan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah Di Kecamatan Cinambo, apa faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah Di Kecamatan Cinambo dan bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah Di Kecamatan Cinambo.

Secara objek kajian materil dan formilnya antara penulis dan Samrotul Fuadah ada sedikit kesamaan dalam mengusung peraturan daerah tentang wajib belajar diniyah takmiliyah dan pelaksanaannya, hanya saja ada perbedaan dalam rumusan masalah dan objek penelitiannya berbeda yaitu penulis meneliti Pelaksanaan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi, sedangkan Samrotul Fuadah meneliti tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah Di Kecamatan Cinambo.

F. Kerangka Pemikiran

Islam sebagai agama paripurna yang mengemban misi transformasi di semua aspek kehidupan dalam rangka merahmati semesta alam. Agama sebagai sumber kekuatan rohani dan sekaligus sumber kesadaran akan makna, hakekat tujuan hidup manusia. Agama adalah pendorong manusia untuk keluar dari kegelapan dan meraih cahaya kebenaran. Agama merupakan suatu sistem kehidupan yang meliputi semua aspek kehidupan. Salah satu aspek yang diatur dalam Islam adalah politik. Dalam perspektif Islam, politik dapat diposisikan sebagai instrumen dakwah. Oleh karena itu, kekuasaan yang diberikan oleh rakyat pada hakikatnya adalah suatu amanah, maka kekuasaan atau suatu jabatan apapun harus disertai dengan pertanggungjawaban. Disinilah dituntut bahwa berpolitik perlu memperhatikan akhlak, etika, aspirasi rakyat, dan tuntunan nilai-nilai Islam.

Segala sesuatu pelaksanaan peraturan hukum Islam selalu bersandar kepada Al-Qur'an dan al-Hadist. Al Qur'an dan Hadist ini kemudian di tafsirkan oleh para fuqaha, kemudian terdapat tafsiran para ulama dan membentuk peraturan atau undang-undang.

Hukum secara etimologis, yaitu memimpin, memerintah, menetapkan dan memutuskan, mencegah, Qadha. Sedangkan secara terminologis, menurut jumhur ushuliyin, hukum yaitu: khitab (kalam) Allah yang berhubungan dengan perbuatan seorang mukallaf, baik berupa *iqtidha'* (perintah, larangan, anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk meninggalkan), *takhyir* (kebolehan bagi orang mukallaf untuk memilih antara melakukan dan tidak melakukan), *wadhi*

(ketentuan yang menetapkan sesuatu sebagai sebab, syarat, atau mani' (penghalang)).⁸

Hukum dibagi dua yaitu hukum taklifi dan hukum wadh'i. yang dimaksud hukum taklifi ialah menuntut perbuatan mencegahnya atau membolehkan memilih antara memperbuat atau tidak memperbuat. Hukum taklifi selalu dalam kesanggupan orang mukallaf, baik untuk mengerjakan maupun meninggalkannya. Hukum taklifi ada lima, yaitu: *ijab*, *nadb* (anjukan), *tahrim* (larangan), *karahah*, dan *ibahah* (kebolehan). Sedangkan hukum wadh'i tidak bermaksud menuntut melarang atau membolehkan memilih, tetapi hanya menerangkan sebab dan syarat atau halangan suatu hukum. Hukum wadh'i kadang-kadang dapat dikerjakan (disanggupi) mukallaf, kadang-kadang tidak.⁹

Sedangkan yang di maksud hakim tidak ada perbedaan pendapat lagi, bahwa hakim yaitu yang menetapkan hukum atau menetapkan baik buruknya perbuatan ialah Allah. Sebagaimana sudah diketahui, bahwa untuk membawa dan menyampaikan hukum atau syari'at kepada manusia, Hakim (Allah) membangkitkan utusan-utusannya (Rasul-rasulNya). Selain hukum dan hakim ada juga yang dinamakan dengan mahkum fihi dan mahkum alaihi. Mahkum fihi ialah perbuatan yang dihukumkan (perbuatan hukum). Sedangkan mahkum alaihi ialah orang mukallaf di mana perbuatannya menjadi tempat berlakunya hukum Allah dan firmanNya (subyek hukum).

Sebagai kebijaksanaan Allah, perintah dan larangan (taklif = pertanggung jawaban, selanjutnya taklifi selalu disesuaikan dengan kemampuan

⁸ Mardani, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 22

⁹ A. Hanafie, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Widjaya, 1989), hlm. 20

(*ahliyyah*) manusia. Hak-hak Allah maupun hak-hak manusia. Hak-hak Allah maupun hak-hak manusia, bagaimanapun juga macam-macamnya, tidak dibebankan kecuali kepada orang yang mempunyai kemampuan. Karena itu, kemampuan ini menjadi dasar adanya taklifi.¹⁰

Pada hakikatnya, peraturan daerah merupakan sesuatu yang ditetapkan oleh penguasa daerah yang berwenang menetapkannya, di mana di dalamnya mewujudkan keinginan masyarakat dan kehendak penguasa daerah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mencapai kemaslahatan bersama. Hal tersebut sesuai dengan pengertian siyasah secara luas.

Secara etimologis siyasah berasal dari kata *ساسة* *يسوس* yang memiliki arti mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan. Dapat diartikan juga mengatur kaum, memerintah dan memimpinya. Oleh karena itu, pengertian siyasah secara harfiah adalah pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan lain-lain.¹¹

Sedangkan secara terminologis banyak definisi siyasah yang dikemukakan oleh para yuris Islam. Menurut Abu al-Wafa Ibn 'Aqil, siyasah adalah suatu tindakan yang dapat mengantar rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati pun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya.¹²

¹⁰ *Ibid*, hlm. 25

¹¹ A. Djazuli, *Fikih Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Ramb-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm 26

¹² Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada. *Fiqh Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik islam*, (Jakarta : Erlangga, 2008), hlm. 9

Definisi lain dikemukakan oleh Ibn ‘Abid al Diin, siyasah adalah kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat.¹³

Definisi-definisi di atas, menegaskan bahwa wewenang membuat segala sesuatu bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat, guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah/ pemimpin).

Uraian pengertian istilah fiqih siyasah dari segi etimologi dan terminologi serta definisi yang dipaparkan oleh para ulama, dapat disimpulkan bahwa fiqih siyasah adalah ilmu yang mempelajari hal ikhwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syari’at untuk mewujudkan kemaslahatan umat.¹⁴

Adapun obyek bahasan Fiqih siyasah secara garis besar adalah:

1. Peraturan dan perundang-undangan negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan umat;
2. Pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan; dan
3. Mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.¹⁵

Pengertian *ahl –hall wa al’-aqd* menurut Al-Nawawi adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang

¹³ *Ibid*, hlm. 27

¹⁴ Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 1994), hlm. 23-24

¹⁵ *Ibid*, hlm. 28

berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Sedangkan Muhammad Abduh menyamakan antara *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *ulil amri* yang disebut dalam Al-Qur'an surat an-Nisa ayat 59 yang menyatakan :



“Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah, dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu.”¹⁶

Ia menafsirkan *ulil amri* atau *ahl –hall wa al’-aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat dari golongan muslim. Lebih lanjut menjelaskan, apabila mereka sepakat atas urusan atau hukum maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan Rasul-Nya yang mutawahir.¹⁷

Pengertian *ulil amri* dan tugasnya seperti yang telah dijelaskan di atas, dapat diteliti apakah sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Bandung dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah yang dimaksud untuk meningkatkan mutu pendidikan dan mencapai kemaslahatan umat.

¹⁶ Departemen Agama Republik Indonesia, *Mushaf Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta: Pustaka Al Fatih, hlm. 87

¹⁷ Suyuthi Pulungan, *Op. cit*, hlm. 68

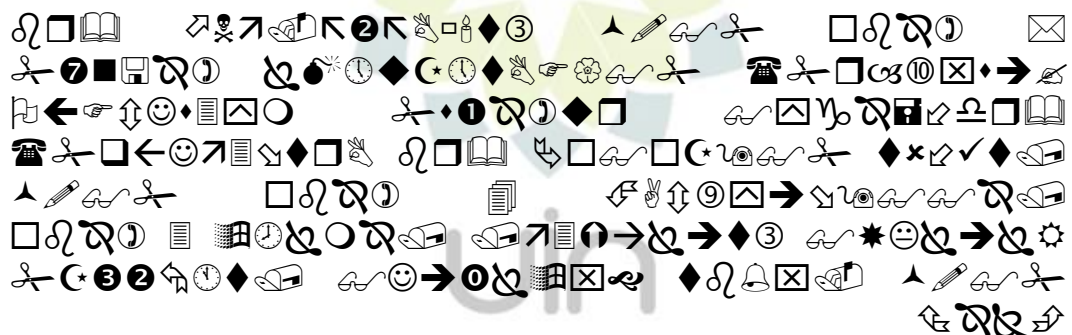
Fiqih Siyasah Dusturiyah menjelaskan untuk menyelenggarakan pemerintahan negara, Menurut Salim (1994: 306), terdapat empat prinsip dasar dalam politik Islam. Keempat prinsip itu adalah :

1. Prinsip amanat

Prinsip amanat mengandung makna bahwa kekuasaan politik yang dimiliki oleh pemerintahan merupakan amanat Allah dan juga amanat rakyat yang telah mengangkatnya melalui bai'at.

2. Prinsip keadilan

Prinsip keadilan dalam menetapkan kepastian hukum,¹⁸ sesuai dengan Firman Allah surat an -Nisa ayat 58:



“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.

Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.¹⁹

3. Prinsip ketaatan

Prinsip ketaatan mengandung makna wajibnya hukum-hukum yang terkandung dalam Al-Qur'an dan Sunnah ditaati. Prinsip ketaatan selain terdapat

¹⁸ Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Ombak (Anggota IKAPI), 2014), hlm. 6

¹⁹ Departemen Agama Republik Indonesia, *Op. cit*, hlm. 87

dalam surat An-Nisa ayat 59, juga terdapat hadist tentang prinsip ketaatan yang menyatakan :

“Wajib atas seorang muslim mendengarkan dan mentaati perintah baik yang disenangi maupun tidak, kecuali jika ia diperintah untuk melakukan maksiat” (H.R. Bukhari).

4. Prinsip musyawarah

Prinsip musyawarah menghendaki agar hukum perundang-undangan dan kebijakan politik diterapkan melalui musyawarah di antara mereka yang berhak.

Prinsip musyawarah, sesuai dengan firman Allah surat al-Imran ayat 159



Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu, karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.²⁰

Dari kedua landasan tersebut, Al Ghazali menyatakan bahwa :

“Agama tidak sempurna kecuali dengan dunia, kekuasaan dengan agama bersaudara kembar. Agama merupakan asal tujuan, sedangkan sultan adalah

²⁰ *Ibid*, hlm. 71

penjaga yang tidak berasal atau beragama akan hancur dan tidak berpenjaga atau bersultan akan hilang.”

Dan kekuasaan yang dimaksud yaitu sesuai dengan kaidah fiqh siyasah yang berbunyi :

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِالصَّلَاحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”²¹

Kaidah ini mengandung arti bahwa apa pun kebijaksanaan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyat. Sebab, apabila aspirasi rakyat tersebut tidak diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak akan efektif berlaku.

Kaidah fiqh siyasah ini tentunya memiliki orientasi untuk pembentukan sebuah aturan daerah, agar realisasi kemaslahatan umat tetap terjaga dan proses pemeliharaan hal yang *dharuriyah* yang dilakukan secara optimal oleh pemerintah, dikemas dalam bentuk sumber normatif yaitu Al-Qur'an dan As-Sunnah.

Dalam kajian politik hukum Islam, terdapat tiga istilah penting yang memiliki hubungan makna dengan politik hukum Islam, yaitu: 1). Ilmu Taqin al-ahkam, 2). Ilmu Tathbiq al-ahkam, 3). Ilmu taghyir al-ahkam.²²

Adapun dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 ini lebih mengarah kepada Ilmu tathbiq al ahkam.

²¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm.16

²² Ija Suntana, *Poitik Hukum Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), hlm. 1

Tathbiq al-ahkam adalah ilmu yang membahas tata atur penerapan hukum Islam setelah dilegislati, diterima sebagai sumber otoritatif, dan tertuang dalam bentuk qonun. Penerapan hukum (tathbiq) memiliki hubungan dengan tata atur legal atau tindakan penerapan aturan. Penerapan hukum berhubungan dengan pihak-pihak yang memiliki kewenangan bertindak atas nama hukum atau undang-undang. Sebagai sumber hukum yang harus diterima kebenarannya, hukum Islam menuntut orang-orang yang beragama Islam agar meyakini kebenaran. Setiap individu muslim memiliki kewajiban konstitusi dan akidah untuk menaati hukum Islam. Ketaatan pada hukum islam adalah ketaatan kepada Yang Memberikannya dan menentang hukum Islam adalah menentang Yang Memberikannya. Individu muslim harus menganggap hukum sebagai sesuatu yang luhur dan terhormat (harus dihormati).²³

Sebagai hukum yang memaksa, hukum islam menjadi bagian dalam sistem hukum yang diberlakukan oleh suatu otoritas (kekuasaan) yang sah. Untuk merealisasikan hukum Islam sebagai hukum yang harus memiliki kekuatan, negara harus melakukan tiga hal. Pertama, membentuk petugas hukum yang berwibawa dan ditaati. Kedua, membentuk petugas keamanan yang kuat dan disegani. Ketiga, membuat aturan yang mengikat dan disepakati masyarakat.²⁴

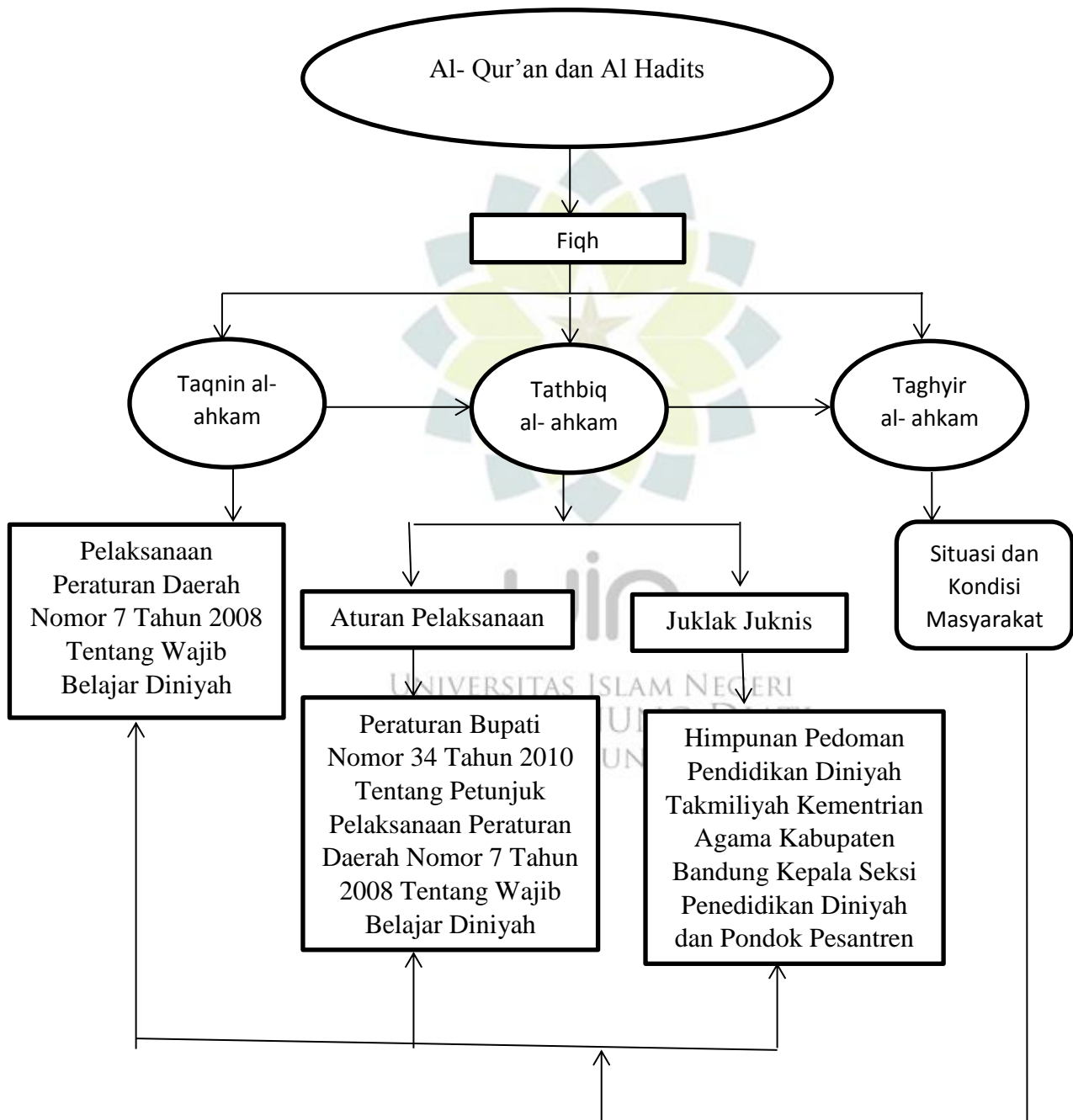
Dari uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam ajaran agama Islam pelaksanaan wajib belajar termasuk dalam kajian siyasah Dusturiyah. Sebab didalamnya dibahas mengenai hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam

²³ *Ibid*, hlm. 1-2

²⁴ *Ibid*, hlm. 2-3

masyarakatnya. Serta persoalan hak dan kewajiban seorang pemimpin dan rakyatnya.

Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran Pelaksanaan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008



G. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.²⁵

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis. Deskriptif analisis adalah penelitian yang memberikan gambaran mengenai fakta-fakta yang ada serta analisis yang akurat mengenai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktik dari pelaksanaan pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 7 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan bahan sekunder.²⁶

3. Jenis Data

Adapun jenis penelitian adalah kualitatif, yaitu data memanfaatkan teori yang sebagai penjelas. Untuk mendapatkan teori penjelas tersebut, penulis menggunakan metode penelitian analisis data di lapangan, yaitu menggambarkan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi, menggambarkan mekanisme pengawasan terlaksananya Peraturan Daerah Kabupaten Bandung

²⁵ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*, (Bandung : Alfabeta, 2008), hlm. 1

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penetapan Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 11

Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kecamatan Cileunyi, serta Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah.

4. Sumber Data

Menurut Arikunto, sumber data adalah “subyek dari mana data dapat diperoleh”.²⁷ Dalam penelitian kualitatif, data yang dikumpulkan berhubungan dengan fokus penelitian. Data-data tersebut terdiri dari dua jenis yaitu, data yang bersumber dari manusia dan data yang bersumber dari non manusia. Data manusia diperoleh dari orang yang menjadi informan dalam hal ini orang yang secara langsung menjadi subyek penelitian. Sedangkan data non manusia diperoleh bersumber dari dokumen berupa catatan, rekaman gambar atau foto, dan hasil-hasil observasi yang berhubungan dengan fokus penelitian.

Sumber data dapat berupa sumber data umum yang berupa teori dan sumber data khusus yang berupa buku-buku penunjang majalah, koran, dan literatur-literatur lainnya secara umum berupa dokumen tertulis. Sumber data yang dipakai peneliti dalam penelitian ini yaitu dari dua faktor, yaitu faktor dari manusia, artinya peneliti bertatap muka dengan orang tersebut untuk dijadikan sumber data. Sedangkan faktor non manusia, disini peneliti menggunakan catatan, rekaman gambar, foto dan observasi.

a. Data Primer

²⁷ Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 172.

Data primer adalah sumber data pokok atau utama yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini merupakan data-data yang dijadikan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang telah ditetapkan.²⁸ Data ini berupa:

1. Salinan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah
 2. Kementrian Agama Kabupaten Bandung Kepala Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren
 3. Bagian Kesejahteraan Sosial Setda Kabupaten Bandung
 4. FKDT (Forum Komunikasi Diniyah Takmiliyah) Kabupaten Bandung
 5. FKDT Kecamatan Cileunyi
 6. Kepala Madrasah Diniyah Takmiliyah
 7. Ustad/ ustadzah Madrasah Diniyah Takmiliyah
- b. Data Sekunder

Sumber data sekunder diambil dari buku referensi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Di mana data ini merupakan pelengkap dari data primer dalam menjelaskan masalah yang diteliti berupa bahan pustaka yaitu buku, artikel, dan dokumen resmi.

5. Teknik Pengumpulan Data

Beberapa metode pengumpulan data yang dikenal dalam penelitian kualitatif, walaupun demikian bisa dikatakan bahwa metode yang paling

²⁸ Cik Hasan Bisri, *Penuntun Penyusunan Rencana Penelitian dan Penulisan Skripsi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 63

pokok adalah pengamatan atau observasi dan wawancara mendalam atau *in-depth interview*.²⁹

Teknik pengumpulan data adalah uraian mengenai teknik pengumpulan data pokok yang digunakan sesuai dengan jenis penelitian, sumber data, variable yang diteliti, dan metode yang digunakan.³⁰

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis yaitu dengan melakukan observasi dan wawancara kepada pihak pemerintah daerah Kabupaten Bandung, yaitu:

1. Bapak Wawan Solihin sebagai Kepala Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Kementerian Agama Kabupaten Bandung, di laksanakan pada hari Rabu tanggal 14 Maret 2018, bertempat di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bandung.
2. Bapak Furkon Arifin sebagai bendahara FKDT Kabupaten Bandung, dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 8 Februari 2018, bertempat di Pesantren Al-Jawahir Jln. Lembur Tegal 110 RW 02 RT 04.
3. Bapak Mumu Tamamudin sebagai Ketua FKDT Kecamatan Cileunyi, dilaksanakan pada hari Jum'at tanggal 19 Januari 2018, bertempat di Diniyah Takmilyah Bunyanul Hasan Jl. Margasari No. 10a Kp. Cikalang Rt. 01 Rw. 05 Desa Cimekar Kecamatan Cileunyi.
4. Kepala Madrasah Diniyah Takmilyah sekaligus Ustad di Madrasah Diniyah Takmilyah Istiqamah Ijabah, dilaksanakan pada hari Jum'at

²⁹ Bagong Suyanto, *Metode Penelitian Sosial : Berbagai Alternatif Pendekatan*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 172

³⁰ Beni Ahmad Saebani, *Pedoman Aplikasi Metode Penelitian dalam Penyusunan Karya Ilmiah, Skripsi, Tesis, dan Desertasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2017), hlm. 91

tanggal 19 Januari 2018, bertempat di Diniyah Takmilyah Kp. Galumpit Rt. 03 Rw. 17 Desa Cileunyi Kulon Kecamatan Cileunyi

Hal ini dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmilyah di Kecamatan Cileunyi. Instrument yang digunakan dalam proses pengumpulan data yaitu dengan studi dokumentasi dan studi pustaka.

6. Analisa Data

Analisa data dilakukan setelah data terkumpul. Analisa data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola kategori dan satuan uraian dasar sehingga ditemukan tema, maka dalam penelitian ini analisis data yang dilakukan menggunakan data kualitatif. Data-data yang telah dikumpulkan dan dipilih sesuai dengan jenis datanya (sumber data primer dan sumber data sekunder), kemudian data tersebut dianalisis sebagai upaya untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah dan hal-hal yang diperoleh dalam penelitian tentang Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmilyah di Kecamatan Cileunyi.